

Beschlussempfehlung und Bericht

des Hauptausschusses

ZU:

Gesetzentwurf der SPD-Fraktion, der CDU-Fraktion, der Fraktion DIE LINKE und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Siebentes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg - Drucksache 6/10391 vom 17.01.2019

- 2. Lesung -

Berichterstatter:

Mike Bischoff (SPD)

Beschlussempfehlung:

Der Landtag möge den Gesetzentwurf in der vom Hauptausschuss beschlossenen Fassung (Anlage 1) annehmen.

Bericht:**A. Allgemeines**

Das Plenum hat den Gesetzentwurf am 31. Januar 2019 in seiner 72. Sitzung in erster Lesung behandelt und dem Hauptausschuss - federführend - und dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen zur Mitberatung überwiesen. Mit dem Gesetzentwurf sollen die Vorgaben des Grundgesetzes zur Schuldenregelung, welche durch die Vorschläge der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) ins Grundgesetz eingefügt wurde, und zur Bestätigung des Ziels, Haushalte grundsätzlich ohne Nettokreditaufnahme auszugleichen, landesrechtlich umgesetzt werden. Die grundgesetzlichen Regelungen der Kreditaufnahme aus Artikel 109 Absatz 3 GG sollen Bestandteil der Landesverfassung und unmittelbar geltendes Landesrecht werden. Einzelheiten hierzu sollen in der Landeshaushaltsordnung geregelt werden. Die entsprechende Novellierung der Landeshaushaltsordnung wurde zeitgleich vom Ausschuss für Haushalt und Finanzen beraten.

B. Beratung

Bereits am 5. März 2019 legten die Fraktionen von SPD, CDU, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Änderungsantrag (Anlage 2) zu diesem Gesetzentwurf vor. In der 45. Sitzung des Hauptausschusses am 6. März 2019 wurde dann dieser Beratungsgegenstand erstmals beraten. Im Ergebnis dieser Beratung beschloss der Hauptausschuss einstimmig, in seiner 46. Sitzung am 3. April 2019, eine Anhörung zu diesem Gesetzentwurf sowie zu dem hierzu eingegangenen Änderungsantrag durchzuführen. Angehört wurden Herr Jens Graf, Geschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes des Landes Brandenburg, Herr Dr. Holger Obermann, Landkreistag Brandenburg, Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt, Juristische Fakultät der Universität Potsdam und Herr Prof. Karl-Albrecht Schachtschneider, Ordinarius a. D. für Öffentliches Recht der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Der Landkreistag (Anlage 3) wie auch der Städte- und Gemeindebund (Anlage 4) begrüßten die Regelungsabsicht grundsätzlich. Es wurde aber gefordert, eine verfassungsrechtliche Klarstellung dergestalt vorzusehen, dass die kommunalen Verfassungsrechte aus Artikel 97 (Konnexitätsprinzip) sowie Artikel 99 (Kommunaler Finanzausgleich) nicht unter Berufung auf die Schuldenbremse geschmälert werden dürfen. Es wurde darauf hingewiesen, dass im Zusammenhang mit der landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse auch die Frage erörtert wurde, ob dies zu einer Verlagerung des Konsolidierungsdrucks des Landes auf die kommunale Ebene führen könnte.

Prof. Dr. Schmidt übersandte ebenfalls eine schriftliche Stellungnahme (Anlage 5). Er hält die Bestimmung zur Schuldenregelung für ausreichend klar und bestimmt. Verfassungsrechtlich halte er eine einfache Mehrheit für Feststellung einer Ausnahme für vertretbar, verfassungspolitisch eine qualifizierte Mehrheit für wünschenswert. Prof. Schachtschneider äußerte sich in seiner Stellungnahme (Anlage 6) kritisch zu der im Grundgesetz aufgenommenen Schuldenregelung. Diese sei durch die Europäische Union „abgenötigt“.

Der Präsident des Landesrechnungshofes, Herr Weiser und Prof. Dr. Markus Heintzen von der Freien Universität Berlin waren terminlich gehindert, an der Anhörung teilzunehmen, haben aber jeweils eine schriftliche Stellungnahme abgegeben (Anlage 7 und 8). Wegen der Einzelheiten der Anhörung wird auf das Protokoll der 45. Sitzung des Hauptausschusses verwiesen. Mehr Demokratie e. V., Landesverband Berlin-Brandenburg, gab unaufgefordert am 28. März 2019 eine Stellungnahme (Anlage 9) gegenüber dem Hauptausschuss ab.

Die abschließende Beratung des Gesetzentwurfes erfolgte dann in der 48. Sitzung des Hauptausschusses am 8. Mai 2019. Zur Sitzung legten die Fraktionen von SPD, CDU, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN am 7. Mai 2019 einen Neudruck zu dem Änderungsantrag vom 5. März 2019 vor. Neben redaktionellen Änderungen wurde eine Anregung von Mehr Demokratie e. V. zur Frist eines Volksentscheides berücksichtigt.

In der Debatte regte der Abgeordnete Dr. Redmann (CDU) an, in Auswertung der Stellungnahme von Prof. Schmidt zu überlegen, ob man bei der Feststellung einer Ausnahmesituation nicht eine Mehrheit der Mitglieder des Landtages statt einer einfachen Mehrheit vorsehe. Da auch der Ministerpräsident mit der Mehrheit der Mitglieder des Landtages gewählt würde, dürfte dies die Handlungsfähigkeit der Regierung nicht einschränken. Dies würde aber die Bedeutung der vorgesehenen Verfassungsänderung unterstreichen.

Der Abgeordnete Vogel (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) wies darauf hin, dass seine Fraktion und die Fraktion der CDU in den internen Gesprächen darauf hingewirkt hätten, dass die Entscheidung über eine Ausnahmesituation durch den Landtag zu treffen sei. Grundsätzlich sei in Artikel 65 der Landesverfassung vorgesehen, dass der Landtag mit einfacher Mehrheit entscheidet. Er halte eine Abweichung von den üblichen Mehrheiten in dieser Frage für nicht erforderlich. Weiterhin ging er auf die Verfassungsnorm zu den Untersuchungsausschüssen ein. Bisher hätten die Vorsitzenden in den Untersuchungsausschüssen kein Stimmrecht. Dies solle auch so bleiben. Neu sei, dass verfassungsrechtlich geregelt werde, dass jede Fraktion das Recht hat, mit einem Mitglied im Untersuchungsausschuss vertreten zu sein. Im Untersuchungsausschussgesetz sei geregelt, dass der Vorsitzende nicht auf die Anzahl der Mitglieder einer Fraktion in diesem Gremium angerechnet werde. Ihm sei wichtig, dass diese Regelung in der Verfassung so zu verstehen ist, dass sich diese Regelung auf die stimmberechtigten Mitglieder einer Fraktion beziehe. Dies könnte in verfassungsgerichtlichen Verfahren eine Rolle spielen. Auf Bitten des Vorsitzenden bestätigten dies daraufhin alle Mitglieder des Hauptausschusses ausdrücklich.

Der Abgeordnete Kalbitz (AfD) kündigte an, dass er sich im Hauptausschuss enthalten werde. Dies hätte keine inhaltlichen Gründe, sondern beruhe auf der Tatsache, dass seine Fraktion von der Erarbeitung dieses Gesetzentwurfes im Vorfeld ausgeschlossen worden sei.

Der Änderungsantrag von SPD, CDU, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 5. März im Neudruck (Anlage 9) wurde einstimmig mit neun Ja-Stimmen, keiner Nein-Stimme bei einer Enthaltung angenommen.

Ebenfalls einstimmig (acht Ja-Stimmen, keine Nein-Stimme, zwei Enthaltungen) beschloss der Hauptausschuss dem Landtag zu empfehlen, den Gesetzentwurf in der vom Hauptausschuss beschlossenen Fassung anzunehmen.

Anlagen

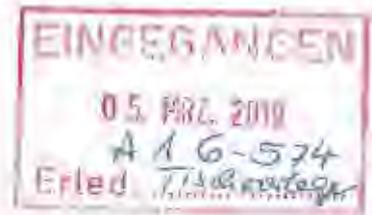
- Anlage 1: Synopse
- Anlage 2: Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, CDU, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 5. März 2019
- Anlage 3: Stellungnahme des Landkreistages vom 1. April 2019
- Anlage 4: Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes vom 3. April 2019
- Anlage 5: Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Schmidt vom 3. April 2019
- Anlage 6: Stellungnahme von Herrn Prof. Schachtschneider vom 2. April 2019
- Anlage 7: Stellungnahme vom Präsident des Landesrechnungshofes Brandenburg vom 25. März 2019
- Anlage 8: Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Heintzen vom 25. März 2019
- Anlage 9: Stellungnahme von Mehr Demokratie e. V., Landesverband Berlin-Brandenburg vom 28. März 2019
- Anlage 10: Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, CDU, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 5. März 2019 (Neudruck)

Gesetzentwurf der Landesregierung	Beschlüsse des Hauptausschusses
Gesetzentwurf für ein	Gesetzentwurf für ein
Siebentes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg	Siebentes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg
Vom ...	Vom ...
Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Satz 2 der Verfassung des Landes Brandenburg ist eingehalten:	Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Satz 2 der Verfassung des Landes Brandenburg ist eingehalten:
Artikel 1	Artikel 1
Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg	Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg
Artikel 103 der Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 (GVBl. I S. 298), die zuletzt durch das Gesetz vom 18. März 2015 (GVBl. I Nr. 6) geändert worden ist, wird wie folgt <u>gefasst</u> :	Die Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 (GVBl. I S. 298), die zuletzt durch das Gesetz vom 18. März 2015 (GVBl. I Nr. 6) geändert worden ist, wird wie folgt <u>geändert</u> :
	<u>1. Artikel 55 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:</u>
	<u>„(1) Der Landtag ist die gewählte Vertretung des Volkes und Stätte der politischen Willensbildung. Er beschließt Gesetze und den Landeshaushalt, kontrolliert die vollziehende Gewalt, behandelt öffentliche Angelegenheiten, wirkt in bundes- und europapolitischen Fragen an der Willensbildung des Landes mit und erfüllt andere, ihm nach dieser Verfassung zustehenden Aufgaben.“</u>
	<u>2. Artikel 72 wird wie folgt gefasst:</u>
	<u>„Artikel 72</u>

Gesetzentwurf der Landesregierung	Beschlüsse des Hauptausschusses
	<u>(Untersuchungsausschüsse)</u>
	<p><u>(1) Der Landtag hat das Recht und auf Antrag eines Fünftels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen. Der Untersuchungsauftrag ist in einem Beschluss festzulegen und darf gegen den Willen der Antragsteller nicht verändert werden.</u></p>
	<p><u>(2) Bei der Einsetzung jedes neuen Untersuchungsausschusses wechselt der Vorsitz unter den Fraktionen in der Reihenfolge ihrer Stärke. Die Vorsitzenden haben im Ausschuss kein Stimmrecht. Jede Fraktion hat das Recht, mit mindestens einem Mitglied im Untersuchungsausschuss vertreten zu sein.</u></p>
	<p><u>(3) Die Untersuchungsausschüsse haben das Recht, Beweise zu erheben. Sie sind dazu verpflichtet, wenn dies von einem Fünftel der Ausschussmitglieder beantragt wird. Die Beweiserhebung erfolgt grundsätzlich in öffentlicher Sitzung. Die Beweiserhebung ist unzulässig, wenn sie nicht im Rahmen des Untersuchungsauftrages liegt. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unangetastet. Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet. Die Landesregierung, die Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes und die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, sind verpflichtet, die vom Untersuchungsausschuss angeforderten Akten vorzulegen und Auskünfte zu geben, Zutritt zu Behörden, Dienststellen und Einrichtungen zu gewähren sowie die erforderlichen Aussagengenehmigungen zu erteilen.</u></p>

Gesetzentwurf der Landesregierung	Beschlüsse des Hauptausschusses
	<u>(4) Berichte der Untersuchungsausschüsse unterliegen nicht der gerichtlichen Nachprüfung. Die Gerichte sind frei, den festgestellten Sachverhalt zu würdigen.</u>
	<u>(5) Das Nähere regelt ein Gesetz.“</u>
	<u>3. Artikel 78 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:</u>
	<u>„(1) Entspricht der Landtag nicht binnen drei Monaten dem Volksbegehren, so findet innerhalb von weiteren vier Monaten ein Volksentscheid statt. Die Frist zwischen der Bekanntmachung des festgestellten Ergebnisses eines Volksbegehrens und dem Volksentscheid ist durch das Präsidium des Landtages auf bis zu zehn Monate zu verlängern, wenn dadurch der Volksentscheid gemeinsam mit einer landesweiten Wahl oder einem anderen Volksentscheid durchgeführt werden kann. Der Landtag kann einen konkurrierenden Gesetzentwurf oder eine sonstige Vorlage nach Artikel 76 mit zur Abstimmung stellen. Der Landtagspräsident hat die mit Gründen versehenen Gesetzentwürfe oder die anderen zur Abstimmung stehenden Vorlagen in angemessener Form zu veröffentlichen.“</u>
	<u>4. Artikel 103 wird wie folgt gefasst:</u>
„Artikel 103	„Artikel 103
(Kreditaufnahme)	(Kreditaufnahme)
(1) Der Haushalt des Landes ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.	(1) u n v e r ä n d e r t

Gesetzentwurf der Landesregierung	Beschlüsse des Hauptausschusses
<p>(2) Zur Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden negativen konjunkturellen Entwicklung kann von dem in Absatz 1 genannten Grundsatz abgewichen werden. Im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann aufgrund eines Beschlusses <u>mit einfacher Mehrheit</u> des <u>Landtags</u> von dem in Absatz 1 genannten Grundsatz abgewichen werden. Der Beschluss nach Satz 2 ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden.</p>	<p>(2) Zur Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden negativen konjunkturellen Entwicklung kann von dem in Absatz 1 genannten Grundsatz abgewichen werden. Im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann aufgrund eines Beschlusses des <u>Landtages</u> von dem in Absatz 1 genannten Grundsatz abgewichen werden. Der Beschluss nach Satz 2 ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden.</p>
<p>(3) Die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedarf einer der Höhe nach bestimmten Ermächtigung durch Gesetz. Gleiches gilt für die in Ausnahme von Absatz 1 zulässige Aufnahme von Krediten. Für die Kreditaufnahme gemäß Absatz 2 Satz 1 kann eine Abweichung von der gesetzlich bestimmten Höhe im Ergebnis des Haushaltsvollzuges vorgesehen werden.</p>	<p>(3) u n v e r ä n d e r t</p>
<p>(4) Das Nähere regelt ein Gesetz.“</p>	<p>(4) u n v e r ä n d e r t</p>
<p>Artikel 2</p>	<p>Artikel 2</p>
<p>Inkrafttreten</p>	<p>u n v e r ä n d e r t</p>
<p>Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2020 in Kraft.</p>	



Landtag Brandenburg
Hauptausschuss

Änderungsantrag

der Fraktion der SPD
der Fraktion der CDU
der Fraktion DIE LINKE
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Zur Sitzung des Hauptausschusses am 06. März 2019
Zu TOP 1

Gesetzentwurf der SPD-Fraktion, der CDU-Fraktion, der Fraktion DIE LINKE und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Siebentes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg, DS 6/10391

Der Hauptausschuss möge beschließen:

Artikel 1 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 1

Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg

Die Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 (GVBl. I S. 298), die zuletzt durch das Gesetz vom 18. März 2015 (GVBl. I Nr. 6) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Artikel 55 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Der Landtag ist die gewählte Vertretung des Volkes und Stätte der politischen Willensbildung. Er beschließt Gesetze und den Landeshaushalt, kontrolliert die vollziehende Gewalt, behandelt öffentliche Angelegenheiten, wirkt in bundes- und europapolitischen Fragen an der Willensbildung des Landes mit und erfüllt andere, ihm nach dieser Verfassung zustehenden Aufgaben.“

2. Artikel 72 wird wie folgt gefasst:

**„Artikel 72
(Untersuchungsausschüsse)**

(1) Der Landtag hat das Recht und auf Antrag eines Fünftels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen. Der Gegenstand der Untersuchungen ist in einem Beschluss festzulegen. Der Untersuchungsauftrag darf gegen den Willen der Antragsteller nicht verändert werden.

(2) Bei der Einsetzung jedes neuen Untersuchungsausschusses wechselt der Vorsitz unter den Fraktionen in der Reihenfolge ihrer Stärke. Der Vorsitzende hat im Ausschuss kein Stimmrecht. Jede Fraktion hat das Recht, mit mindestens einem Mitglied im Untersuchungsausschuss vertreten zu sein.

(3) Der Untersuchungsausschuss erhebt grundsätzlich in öffentlicher Sitzung die Beweise, deren Erhebung ein Fünftel seiner Mitglieder beantragt. Die Beweiserhebung ist unzulässig, wenn sie offensichtlich nicht im Rahmen des Untersuchungsauftrages liegt. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unangetastet. Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet. Die Landesregierung, die Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes und die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, sind verpflichtet, die vom Untersuchungsausschuss angeforderten Akten vorzulegen und Auskünfte zu geben, Zutritt zu Behörden, Dienststellen und Einrichtungen zu gewähren sowie die erforderlichen Aussagegenehmigungen zu erteilen.

(4) Berichte der Untersuchungsausschüsse unterliegen nicht der gerichtlichen Nachprüfung. Die Gerichte sind frei, den festgestellten Sachverhalt zu würdigen.

(5) Das Nähere regelt ein Gesetz."

3. Artikel 78 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Entspricht der Landtag nicht binnen drei Monaten dem Volksbegehren, so findet innerhalb von weiteren vier Monaten ein Volksentscheid statt. Die Frist zwischen der Feststellung der Zulässigkeit eines Volksbegehrens und dem Volksentscheid kann durch das Präsidium des Landtages auf bis zu acht Monate verlängert werden, wenn dadurch der Volksentscheid gemeinsam mit einer landesweiten Wahl oder einem anderen Volksentscheid durchgeführt werden kann. Der Landtag kann einen konkurrierenden Gesetzentwurf oder eine sonstige Vorlage nach Artikel 76 mit zur Abstimmung stellen. Der Landtagspräsident hat die mit Gründen versehenen Gesetzentwürfe oder die anderen zur Abstimmung stehenden Vorlagen in angemessener Form zu veröffentlichen."

4. Artikel 103 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 103 (Kreditaufnahme)

(1) Der Haushalt des Landes ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

(2) Zur Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden negativen konjunkturellen Entwicklung kann von dem in Absatz 1 genannten Grundsatz abgewichen werden. Im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann aufgrund eines Beschlusses mit einfacher Mehrheit des Landtags von dem in Absatz 1 genannten Grundsatz abgewichen werden. Der Beschluss nach Satz 2 ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden.

(3) Die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedarf einer der Höhe nach bestimmten Ermächtigung durch Gesetz. Gleiches gilt für die in Ausnahme von Absatz 1 zulässige Aufnahme von Krediten. Für die Kreditaufnahme gemäß Absatz 2 Satz 1 kann eine Abweichung von der gesetzlich bestimmten Höhe im Ergebnis des Haushaltsvollzuges vorgesehen werden.

(4) Das Nähere regelt ein Gesetz."

Begründung:

A. Allgemeines:

Die Antragstellerinnen sind der Auffassung, dass die Artikel 55, 72 und 78 der Verfassung des Landes Brandenburg – 25 Jahre nach dem Inkrafttreten der Verfassung - den aktuellen Erfordernissen angepasst werden sollten. Dabei werden sowohl die Erfahrungen der Arbeit des Landtages Brandenburg als auch die Verfassungsentwicklung in anderen Bundesländern berücksichtigt.

B. Besonderes:

Zu Artikel 55

Artikel 55 (Der Landtag) in seiner jetzigen Fassung ist bereits seit 1992 Bestandteil der Verfassung. Mit der darin enthaltenen Regelung, wonach die *„Opposition ... ein wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen Demokratie“* und ... *„das Recht auf Chancengleichheit“* hat, entsprach die Verfassung nicht nur der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Diese Regelung war einer der Gründe, weshalb Brandenburgs Verfassung als eine der modernsten deutschen Verfassungen charakterisiert wurde.

Seitdem sind mehr als 25 Jahre vergangen. Nicht nur die Aufgaben der Landesparlamente haben sich in diesem Zeitraum entwickelt (insbesondere stärkeres Gewicht der Behandlung öffentlicher Angelegenheiten außerhalb der Gesetzgebung, Erweiterung der Mitwirkung der Landtage an bundes- und europapolitischen Angelegenheiten), sondern die Bundesländer haben ihre Verfassung gerade auch in Bezug auf die Bestimmung des Landtages als oberste Volksvertretung weiter ausdifferenziert.

In die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen wurde im Jahr 2016 in Artikel 30 Absatz 1 ein Satz 2 eingefügt, der folgenden Wortlaut hat: *„Zu seinen Aufgaben gehören die Wahl des/der Ministerpräsidenten/in, die Verabschiedung der Gesetze und die Kontrolle des Handelns der Landesregierung; er bildet ein öffentliches Forum für die politische Willensbildung.“*

Die entsprechende Norm über den Landtag in der Verfassung von Rheinland-Pfalz ist seit 2000 wie folgt gefasst: *„(1) Der Landtag ist das vom Volk gewählte oberste Organ der politischen Willensbildung. Er vertritt das Volk, wählt den Ministerpräsidenten und bestätigt die Landesregierung, beschließt die Gesetze und den Landeshaushalt, kontrolliert die vollziehende Gewalt und wirkt an der Willensbildung des Landes mit in der Behandlung öffentlicher Angelegenheiten, in europapolitischen Fragen und nach Maßgabe von Vereinbarungen zwischen Landtag und Landesregierung.“*

Mecklenburg-Vorpommern bestimmt den Landtag in Artikel 20 seiner Verfassung als *„die gewählte Vertretung des Volkes. Er ist Stätte der politischen Willensbildung. Er wählt den Ministerpräsidenten, übt die gesetzgebende Gewalt aus und kontrolliert die Tätigkeit der Landesregierung und der Landesverwaltung. Er behandelt öffentliche Angelegenheiten.“*

Eine vergleichbare Regelung hat der Freistaat Sachsen seit langem.

Allen diesen Regelungen ist gemeinsam, dass nicht nur Sachverhalte, die in der Verfassung ohnehin geregelt sind, an einer Stelle nochmals zusammenfassen (Wahl des Ministerpräsidenten, Gesetzgebung, Kontrolle der Regierung), sondern darüber hinaus vor allem betonen, dass der Landtag, also die oberste Volksvertretung, eine wichtige Stätte der politischen Willensbildung im Land ist.

Diese zentrale Feststellung zum Landtag sollte auch Bestandteil der Brandenburger Verfassung. Unsere Landesverfassung würde damit erstmals eine umfassende qualitative

Bestimmung des Landtages enthalten, die den heutigen Inhalten der Arbeit des Landesparlaments entspricht

Mit den vorgeschlagenen Änderungen wird der Landtag erstmals als „Stätte der politischen Willensbildung im Land Brandenburg“ in der Landesverfassung verankert. Diese Standortbestimmung ist insbesondere auch vor dem Hintergrund sinnvoll und notwendig, dass im Land zahlreiche Organe, Parteien, politische Vereinigungen und auch Gruppen von Bürgerinnen und Bürgern an der politischen Willensbildung beteiligt sind. Unter ihnen sind auch die Fraktionen des Landtages, die als selbstständige und unabhängige Gliederungen an der Arbeit des Landesparlaments mitwirken.

Artikel 55 Absatz 1 soll zudem künftig – in Untersetzung der eben genannten Bestimmung als Stätte der politischen Willensbildung im Land Brandenburg – auch die wichtigsten Aufgaben des Landtages benennen: Gesetzgebung, Beschlussfassung zum Haushalt und Kontrolle der vollziehenden Gewalt. Darüber hinaus wird darauf verwiesen, dass der Landtag in (anderen) öffentlichen Angelegenheiten berät und entscheidet sowie an der Willensbildung in bundes- und europapolitischen Fragen mitwirkt. Als Abrundung erfolgt der Hinweis: Die Verfassung ordnet dem Landtag in anderen Bestimmungen weitere Kompetenzen zu.

Die umfassende Beschreibung der Aufgaben des Landtages in Artikel ist auch wichtig, weil sich davon nicht nur die Aufgaben seiner Gremien ableiten. Auch die Breite der Aufgaben von Fraktionen, die – nach der Verfassung (Artikel 67) *„mit eigenen Rechten und Pflichten als selbständige und unabhängige Gliederungen an der Arbeit des Landtages ... (mitwirken) und ... die parlamentarische Willensbildung“* unterstützen, ergibt sich unmittelbar aus den Aufgaben des Landtages.

Zu Artikel 72

Artikel 72 (Untersuchungsausschüsse) ist seit Inkrafttreten der Landesverfassung in seiner Textfassung unverändert. Während im Untersuchungsausschussgesetz einige Änderungen im Laufe der Jahre vorgenommen wurden, blieb die Verfassung unverändert.

Zu Absatz 1:

Die Änderung stellt – wie auch in anderen Absätzen dieses Artikels – eine Anpassung an die geltende Rechtschreibung dar.

Zu Absatz 2:

Für alle Ausschüsse des Landtages gilt die Grundmandatsregelung in Art. 70 Abs. 2 Satz 2 Landesverfassung. Für Untersuchungsausschüsse ist diese Vorgabe bisher nur einfachgesetzlich niedergelegt. Sie sollte aber aufgrund ihrer Bedeutung für die Arbeit von Untersuchungsausschüssen Aufnahme in die Verfassung finden.

Zu Absatz 3

Zu Satz 1

Satz 1 enthält gegenwärtig neben dem Beweisantragsrecht eines Fünftels der Mitglieder eines Untersuchungsausschusses auch ein Beweisantragsrecht der „Antragsteller“. Durch den Änderungsantrag wird angeregt, auf das Beweisantragsrecht der Antragsteller zu verzichten.

Rein sprachlich legt die bisher in der Landesverfassung verwendete Formulierung nahe, dass diejenigen, die Antragsteller des Einsetzungsantrags im Plenum waren, auch ein

Beweisantragsrecht im Untersuchungsausschuss haben. Dies war aber vermutlich von den Müttern und Vätern der Landesverfassung nicht gemeint. Vielmehr hatte man hierbei die Mitglieder des Untersuchungsausschusses, die zu den Antragstellenden im Plenum gehörten, im Blick.

Vor diesem Hintergrund sollte in der Verfassung das Beweisantragsrecht im Untersuchungsausschuss ausschließlich einem Fünftel der Ausschussmitglieder zugeordnet werden. Damit haben auch diejenigen, die sich als Repräsentanten der Einsetzungsminorität im Untersuchungsausschuss verstehen, die Möglichkeit, über das Antragsrecht eines Fünftels der Mitglieder des Ausschusses ihre Anträge durchzusetzen – eine besondere Bezugnahme in der Verfassung auf die „Antragsteller“ ist deshalb entbehrlich.

Dabei sollte nicht vergessen werden: Die Minorität von einem Fünftel, die für die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen notwendig ist, ist in anderen Bundesländern nicht die Regel.

Zudem ist die Öffentlichkeit der Beweisaufnahme als verfassungsrechtlich abwägungsfähiger Grundsatz in Bezug auf die entgegenstehenden Interessen der Landesregierung im Rahmen des Rechts auf Aktenvorlage von großer Bedeutung und sollte daher ausdrücklich im Wortlaut der Verfassung enthalten sein.

Zu Satz 2

Die bisher in der Verfassung verwendete Formulierung, dass die Beweiserhebung unzulässig ist, wenn sie „*offensichtlich*“ nicht im Rahmen des Untersuchungsauftrages liegt, legt nahe, dass über die Prüfung, ob ein Beweis Antrag noch im Rahmen des Untersuchungsauftrages liegt, hinaus dieses „Überschießen“ auch noch „*evident*“ sein muss, um zur Unzulässigkeit der Beweiserhebung zu führen. Es ist bereits zweifelhaft, ob diese Konsequenz tatsächlich in der Absicht der Mütter und Väter der Verfassung lag. Abgesehen davon dürfte eine zusätzliche Evidenzprüfung, die das Beweisantragsrecht im Ergebnis erweitert, mit Blick auf die nur dem Untersuchungsausschuss eingeräumten Exekutivbefugnisse auch gegenüber Dritten mit dem Rechtsstaatsprinzip in einem nicht mehr ausgleichenden Spannungsverhältnis stehen – in diesem Zusammenhang wird auch auf die grundsätzlich großzügige Interpretation des Beweisantragsrechts in Bezug auf das Bestimmtheitsgebot (LVerfG, Urteil vom 16. Okt. 2003, VfGBbg 95/02) verwiesen.

Zu Satz 4 und 5

Die Verfassung sollte klar unterscheiden zwischen der Rechts- und Amtshilfe (Satz 4) einerseits und dem Anspruch auf Aktenvorlage, dem Zutritt zu Behörden, Dienststellen und Einrichtungen (parallel zu Art. 56 Abs. 3 Satz 1 LV) und der Erteilung von Aussagegenehmigungen als originären Kontrollrechten gegenüber der Landesregierung, die nur einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss zustehen, andererseits (Satz 5).

Die vorgeschlagene Fassung von Absatz 5 präzisiert – zudem den Kreis derjenigen, die zur Vorlage von Akten und zur Auskunftserteilung verpflichtet sind, den Zutritt gewähren und die notwendige Aussagegenehmigung erteilen müssen. Diese Änderung wird für mehr Klarheit in der Arbeit von Untersuchungsausschüssen sorgen.

Zu Artikel 78

In Brandenburg haben bisher nur zwei Volksentscheide stattgefunden – zur Verfassung des Landes Brandenburg (1992) und zu den Staatsverträgen über die Neugliederung der Länder Brandenburg und Berlin (Neugliederungsvertragsgesetz - NVG) (1996). In beiden Fällen fand aber kein mehrstufiges Volksabstimmungsverfahren statt, wie es die Landesverfassung in den Artikeln 76 bis 78 vorsieht. Die Durchführung des Volksentscheides erfolgte vielmehr auf einer einfachgesetzlichen Grundlage (Verfassung) bzw. auf der Grundlage von Artikel 116

der Landesverfassung (Fusionsstaatsverträge). Ausgehend davon war der Landesgesetzgeber frei, die Termine für den jeweiligen Volksentscheid zu bestimmen.

Seit Inkrafttreten der Verfassung haben nur zwei Volksinitiativen die für ein Volksbegehren notwendige Mindest-Unterschriftenzahl erreicht: die Volksinitiative für das Nachflugverbot und die Volksinitiative gegen Massentierhaltung. In beiden Fällen musste der Landtag im Verfahren nach Feststellung des offiziellen Endergebnisses sich auch mit der Frage beschäftigen, wie in der von der Verfassung (Artikel 78 Absatz 2) vorgegebenen Drei-Monats-Frist die Vorbereitung des Volksentscheides überhaupt möglich ist. Die hierbei gesammelten Erfahrungen deuten darauf hin, dass sowohl die Frist für die Beratung eines zulässigen Volksbegehrens im Landtag als auch die Frist zwischen der Entscheidung des Landtages zum Volksbegehren und dem Termin des Volksentscheides vergrößert werden sollten.

Zum einen ist für die ordnungsgemäße Vorbereitung eines Volksentscheides ein langer zeitlicher Vorlauf notwendig – konkrete Aufträge, insbesondere für den Druck der Abstimmungsmaterialien, können erst ausgelöst werden, wenn die Entscheidung des Landtages über die Ablehnung des Volksbegehrens vorliegt und veröffentlicht ist. Zum anderen kann durch die längere sitzungsfreie Zeit des Landtages in den Sommermonaten eine Situation entstehen, die mit erheblichen Kosten verbundene Sondersitzungen eines Ausschusses und nachfolgend des Landtages in der sitzungsfreien Zeit notwendig machen, um die gesetzlich vorgeschriebenen Entscheidungen zu treffen. Hinzu kommt, dass möglicherweise die Sommerferien auch die Teilnahme von Vertretern des Volksbegehrens an den Ausschusssitzungen erschweren könnten.

Es wird vorgeschlagen, durch eine entsprechende Änderung in Artikel 78 die Frist für die Behandlung eines Volksbegehrens im Landtag von zwei auf drei Monate zu erhöhen. Durch eine weitere Änderung soll die Frist zwischen der Bekanntmachung des Beschlusses des Landtages zum Volksbegehren und dem Termin des Volksentscheides auf vier Monate erhöht werden.

Zudem wird durch die Ergänzung eines Satzes die Möglichkeit eröffnet, im Falle anstehender landesweiter Wahlen oder eines anstehenden anderen Volksentscheides die Gesamtfrist zwischen der Feststellung der Zulässigkeit des Volksbegehrens und der Durchführung des Volksentscheides auf maximal acht Monate zu erhöhen. Hierfür ist ein Beschluss des Präsidiums erforderlich.

Zu Artikel 103

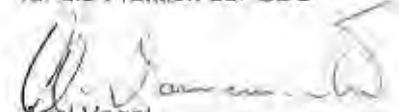
Die Regelung des Artikels 103 ist wortgleich dem Gesetzentwurf entnommen.

Potsdam, 15.11.2018


Björn Lüttmann
für die Fraktion der SPD


Thomas Domres
für die Fraktion DIE LINKE


Dr. Jan Redmann
für die Fraktion der CDU


Axel Vogel
für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

EINGEGANGEN

02. APR. 2019

416-60
Erled. 21.12.19

Landkreistag Brandenburg

- per E-Mail -

Landkreistag Brandenburg
Postfach 60 10 35, 14410 Potsdam

Landtag Brandenburg
Hauptausschuss
Herrn Vorsitzenden
Mike Bischoff, MdL,
Alter Markt 1

14467 Potsdam

Hausanschrift:

Jägerallee 25
14469 Potsdam

Postanschrift:

Postfach 60 10 35
14410 Potsdam

E-Mail:

poststelle@landkreistag-brandenburg.de

Telefon: 03 31/2 98 74 - 0

Telefax: 03 31/2 98 74 - 50

Durchwahl:

03 31/2 98 74 - 33

Datum: 2019-04-01

Az.: 20 50-60/Om/chr

(bei Antwort bitte angeben)

texteflandtag/allgemein/2019/02/201913.doc

Ihr Schreiben vom
13. März 2019

Ihr Zeichen

Öffentliche Anhörung zum Siebenten Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg, Gesetzentwurf der SPD-Fraktion, der CDU-Fraktion, der Fraktion DIE LINKE und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, LT-Drs. 6/10391

Sehr geehrter Herr Bischoff,

für die Einladung zu der v. g. Anhörung am 3. April 2019 dürfen wir uns recht herzlich bei Ihnen bedanken.

Der Landkreistag nimmt zu dem Entwurf folgendermaßen Stellung.

Wesentlicher Inhalt des Entwurfs ist die Regelungsabsicht des verfassungsändernden Gesetzgebers, von dem gemäß Art. 109 Abs. 3 GG den Ländern eröffneten Regelungsspielraum Gebrauch zu machen, im Landesrecht Ausnahmen von dem als "Schuldenbremse" apostrophierten grundgesetzlichen Nettoneuverschuldungsverbot zuzulassen.

Dieser Regelungsansatz wird grundsätzlich begrüßt und unterstützt.

Aus Landkreissicht sollte jedoch durch eine in den Verfassungswortlaut ergänzend aufzunehmende Klausel eindeutig und unmissverständlich klargestellt werden, dass die kommunalen Verfassungsrechte aus Art. 97 (Konnexitätsprinzip) sowie Art. 99 (Kommunaler Finanzausgleich) auch im Übrigen nicht unter Berufung auf die Schuldenbremse geschmälert werden dürfen.

Zu den Einzelheiten:

Zu konstatieren ist, dass die grundgesetzlichen Maßstäbe für eine Staatsverschuldung durch Einführung eines grundsätzlichen Nettoneuverschuldungsverbots bereits im Zuge der Föderalismusreform II durch die Neufassung der Artikel 109, 109a, 115, 143d GG gemäß dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 - BGBl. I S. 2248 - geändert worden sind. Die danach definierten neuen Schuldenregelungen sollen für die Länder ab 2020 greifen; insofern ist jedoch festzuhalten, dass die kommunalen Spitzenverbände bei der Entwurfserstellung für die nunmehr ausgehend von Art. 109 Abs. 3 GG beabsichtigten landesrechtlichen Regelungen nicht einbezogen worden sind.

Mit dem vorliegenden Entwurf soll von der gemäß Art. 109 Abs. 3 GG gegebenen Regelungsermächtigung an die Länder Gebrauch gemacht werden, landesgesetzlich Ausnahmen von dem grundsätzlichen Nettoneuverschuldungsverbot zu kodifizieren.

Dies wird aus Landkreissicht grundsätzlich begrüßt. Nicht zuletzt die im Rahmen der zurückliegenden Finanz- und Wirtschaftskrise 2009/2010 erworbenen Erfahrungen legen es nachdrücklich nahe, dass sich der Staat bzw. das Land wirksame Handlungs-, Gestaltungs- und Reaktionsmöglichkeiten für konjunkturelle Abwärtsbewegungen, Notsituationen und Wirtschaftskrisen vorbehält, indem zur Bewältigung der damit verbundenen Kosten als Finanzierungsinstrument ausnahmsweise auch Einnahmen aus neuer Verschuldung zugelassen werden.

Zu betonen ist jedoch auch gemessen an den Befunden des Landesrechnungshofs in seinem zugrundeliegenden Bericht zur Umsetzung der Schuldenregel (LT-Drs. 6/8860), dass gegenwärtig aus den anderen Ländern, die die Schuldenregel bereits landesrechtlich eingeführt haben, noch keine bzw. keine hinreichend belastbaren Praxiserfahrungen zu den konkreten Auswirkungen der jeweilig gewählten Regelungsmodelle nicht nur zur Entwicklung der Staatsverschuldung, sondern insgesamt zu den Folgewirkungen der Schuldenbegrenzungsregelungen für die Fortentwicklung der Finanzbeziehungen der Länder zu ihren Kommunen vorliegen.

Gleichzeitig ist zu verzeichnen, dass mit dem grundsätzlichen Verbot einer Nettokreditaufnahme ungeachtet der für Sondersituationen normierten Ausnahmetatbestände im übrigen ein potentiell erheblicher Konsolidierungsdruck generiert werden kann. Darüber kann auch nicht hinwegtäuschen, dass der Landeshaushalt nunmehr bereits seit 2011 ohne neue Schulden auskommt. Nicht zuletzt weisen aktuelle Prognosen auf eine konjunkturelle Eintrübung hin und kann das aktuelle Zinsniveau an den Kapitalmärkten schlechterdings nicht dauerhaft garantiert werden.

Vor diesem Hintergrund besteht aus Landkreissicht die Erwartung, dass bei dieser landesrechtlichen Ausgestaltung verfassungsrechtliche Leitlinien eingezogen werden, die vermeiden helfen, dass infolge der Schuldenregel für den Landeshaushalt entstehende Konsolidierungslasten in der Staatspraxis auf die kommunale Ebene weggedrückt werden, indem insbesondere der kommunale Finanzausgleich unzureichend bemessen wird, bei den übertragenen Aufgaben den Kommunen die nötige Landeserstattung vorenthalten wird oder sonstige Lasten ohne ausreichende Finanzierung auf die Kommunen verschoben werden.

Entsprechende Risiken sind schon darin angelegt, dass die Schuldenbegrenzungsregel gemäß Art. 109 Abs. 3 GG die Kommunalverschuldung nicht einbezieht; dies gilt unbeschadet der europarechtlichen Vorgaben im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (vgl. dazu den Bericht des Landesrechnungshofs, Seite 21 und Seite 64 f.).

Gleichzeitig kann nicht argumentiert werden, dass solche Fehlentwicklungen in Brandenburg fremd wären. Einen eindrucksvollen Beleg für eine unzureichende Kommunalfinanzierung lieferte zuletzt das 2018 vorgelegte Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts Köln - FiFo - zum Kommunalen Finanzausgleich in Brandenburg, von dem ausgehend sich der Finanzausgleichssetzgeber zu recht veranlasst sah, der konstatierten signifikanten Unwucht bei der Finanzverteilung zu Lasten der Kommunen durch Anhebung der Verbundquote in dem Siebenten Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes vom 18. Dezember 2018 gegenzusteuern.

Vor diesem Hintergrund sprechen sich die Landkreise mit Blick auf die beabsichtigte Ausgestaltung der Schuldenregel in der Landesverfassung nachdrücklich für eine dem Regelungsvorbild von Art. 95 Abs. 3 der Sächsischen Landesverfassung nachempfundene verfassungsrechtliche Klarstellung aus, für die daher folgende Formulierung durch Einfügen eines entsprechenden Absatzes in Art. 103 BbgVerf-E angeregt wird:

Vom Verbot der Kreditaufnahme bleiben die Rechte der kommunalen Träger der Selbstverwaltung nach Artikel 97 und Artikel 99 unberührt.

Zur Wahrung der Rechte der Kommunen aus Artikel 97 (Konnexitätsprinzip) sowie aus Artikel 99 (Kommunaler Finanzausgleich) sorgt die Regelung damit nicht nur für die nötige Transparenz zum Handlungsrahmen, sondern in besonderem Maße für kommunale Akzeptanz gegenüber der Umsetzung der Schuldenregel in der Landesverfassung sowie später in der Staatspraxis. Denn hierdurch wird klargestellt und damit ein wichtiges rechtspolitisches Signal gegeben, dass die kommunalen Verfassungsrechte nicht unter Berufung auf die Schuldengrenze geschmälert werden dürfen.

Abschließend dürfen wir anmerken, dass wir uns in entsprechender Weise bereits im Rahmen der Anhörung zu dem parallel beratenen, die vorliegend beabsichtigte Verfassungsänderung gemäß Art. 103 BbgVerf-E untersetzenden Entwurf für ein Drittes Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung, Gesetzentwurf der SPD-Fraktion, der CDU-Fraktion, der Fraktion DIE LINKE und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (LT-Drs. 6/10390), am 28. März 2019 im Ausschuss für Inneres und Kommunales positioniert hatten.

Mit freundlichen Grüßen

im Auftrag



Dr. Obermann

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND BRANDENBURG



03. APR. 2019
At 6-605
Erlan

Städte- und Gemeindebund Brandenburg, Stephensonstr. 4, 14462 Potsdam

Landtag Brandenburg
Hauptausschuss
Der Vorsitzende
Herrn Mike Bischoff, MdL
Alter Markt 1
14467 Potsdam

Der Geschäftsführer

Stephensonstraße 4
14482 Potsdam
Telefon: 03 31 / 7 43 51-0
Telefax: 03 31 / 7 43 51-33
E-Mail: mail@stgb-brandenburg.de
Internet: <http://www.stgb-brandenburg.de>
Datum: 03. April 2019
Aktenzeichen: 008 - 00
Auskunft erteilt: Szodrich, Thomas

E-Mail: hauptausschuss@landtag.brandenburg.de

Gesetzentwurf der SPD-Fraktion, der CDU-Fraktion, der Fraktion DIE LINKE und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eines Siebenten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg (Drucksache 6/10391)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit zu dem übermittelten Entwurf eines Siebenten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen.

1. Vorbemerkung

Der Bund und die Länder haben mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 einen Paradigmenwechsel vorgenommen und einen neuen bundesrechtlichen Rahmen gesetzt. Nach der Neuregelung des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG gilt seither das Gebot, den Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen und damit ein grundsätzliches Neuverschuldungsverbot.

Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG können Bund und Länder Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung treffen sowie eine Ausnahmeregelung im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die Finanzlage des Staates erheblich beeinträchtigen, vorsehen.

Macht ein Land hiervon keinen Gebrauch, gilt das in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG normierte Neuverschuldungsverbot ausnahmslos.

Während die Neuregelung für den Bund schon ab dem Haushaltsjahr 2011 galt, gelten die neuen Vorgaben für das Land Brandenburg und die übrigen Bundesländer ab den 01. Januar 2020.

In anderen Bundesländern wurde im Zusammenhang mit der landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse auch die Frage erörtert, ob dies zu einer Verlagerung des Konsolidierungsdrucks des Landes auf die kommunale Ebene führen könnte.

Aus gemeindlicher Sicht wird mit der Einführung der Schuldenbremse insbesondere in den Blick zu nehmen sein, inwieweit die Länder etwa durch Einsparungen im kommunalen Finanzausgleich, bei der Kostenerstattung für übertragene Aufgaben, bei der Dotierung kommunaler Förderprogrammen oder durch eine mittelbare oder unmittelbare Übertragung von Aufgaben ihren Konsolidierungsdruck auf die Kommunen verlagern. Befürchtet wird z.B. eine Reduzierung der Aufgabenwahrnehmung von Landesbehörden und kommunalen Kompensationseffekten. Beispiele sind das Straßenwesen und der Bereich der Polizei.

Verschiedene Bundesländer haben dem durch begleitende Regelungen Rechnung getragen.

2. Recht auf kommunale Selbstverwaltung

Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes bestimmt wie Art. 97 der Landesverfassung, dass den Städten und Gemeinden das Recht gewährleistet sein muss, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.

Für die Städte und Gemeinden bedeutet dies, dass sie alle örtlichen Aufgaben annehmen dürfen. Diese Grundsätzlichkeit gehört nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes zum Kernbereich und damit zum gegen Aushöhlung geschützten Wesensgehalt der Selbstverwaltung.

Diese Bestimmung verpflichtet das Land Brandenburg dafür zu sorgen, dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können. Dies beinhaltet eine Einstandspflicht für eine ausreichende Finanzausstattung, soweit die Gemeinden, Landkreise und andere Gemeindeverbände nicht durch eigene Einnahmen bzw. Mittel des Bundes eine angemessene Finanzausstattung haben.

Nach Art. 106 Abs. 7 GG sind die Länder dazu verpflichtet einen prozentualen Anteil der ihnen zustehenden Gemeinschaftssteuern an die Kommunen weiterzuleiten.

Diese Grundsätze werden in der Landesverfassung in Art. 99 abgesichert, wonach die Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen des Finanzausgleichs an den Steuereinnahmen des Landes angemessen zu beteiligen sind.

Mit dem Beschluss des Siebenten Gesetzes zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes hat der brandenburgische Landtag erst im Dezember des vergangenen Jahres die angemessene Beteiligung der brandenburgischen Kommunen durch Anpassung der Verbundquote konkretisiert.

Auch außerhalb des Kernbereichs besteht zugunsten der Gemeinden ein Aufgabenverteilungsprinzip, nach dem die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft grundsätzlich in deren Aufgabenbereich fallen.

Die gesetzliche Bestimmung von Aufgaben ist für die kommunale Ebene von besonderer Bedeutung. Ein wesentlicher Teil der Aufgabenerfüllung erstreckt sich nämlich nicht auf die Wahrnehmung örtlicher Aufgaben, sondern resultiert aus der Übertragung und Ausgestaltung staatlicher Aufgaben.

Da Regelungen über die Wahrnehmung vor allem im Hinblick auf die mit ihnen oft verbundenen zusätzlichen Belastungen, haben die Länder in den Landesverfassungen Bestimmungen, sogenannte strikte Konnexitätsregelungen geschaffen, die eine Aufgabenübertragung an die Kommunen mit der Gewährung einer ausreichenden Finanzierung zusammen bringen sollen. Für Brandenburg gilt Art.

97 Abs. 3 Landesverfassung. Danach [kann] das Land [...] die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes verpflichten, Aufgaben des Landes wahrzunehmen und sich dabei ein Weisungsrecht nach gesetzlichen Vorschriften vorbehalten. Werden die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zur Erfüllung neuer öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.

3. Siebentes Gesetz zur Änderung der Landesverfassung

Der vorliegende Gesetzentwurf verankert ein eigenständiges Neuverschuldungsverbot in der brandenburgischen Landesverfassung und greift hierbei die vom Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz eröffneten Spielräume für die Länder auf. Die vorgeschlagene Änderung der brandenburgischen Verfassung beschränkt sich dem Charakter der Verfassung gemäß auf grundsätzliche Regelungen; die konkrete technische Ausgestaltung der neuen Schuldenregel bleibt der ausführenden Gesetzgebung vorbehalten.¹

Vor dem Hintergrund der bekanntlich nach wie vor angespannten finanziellen Lage vieler brandenburgischer Städte und Gemeinden lehnt der Städte und Gemeindebund die oben dargestellten unmittelbare oder mittelbare Lastenverschiebungen auf die Kommunen durch Einführung einer Schuldenbremse ab.

Für den vorliegenden Gesetzesentwurf der Fraktionen von SPD, CDU, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und für den Gesetzesentwurf zur Änderung der Landeshaushaltsordnung hätten wir uns daher gewünscht, dass die landesrechtliche Umsetzung der Schuldenbremse mit der Zielstellung verknüpft wird, dass die Begrenzung der Verschuldung des Landes und ein sich aus der Verschuldungsregelung ergebender Konsolidierungsdruck der Landesebene grundsätzlich nicht zu einer Verschiebung von finanziellen Lasten des Landes auf die brandenburgischen Kommunen führen darf.

Auffällig ist, dass im Gegensatz zu anderen Bundesländern dem vorliegenden Gesetzestext keine Vorgaben für den Landesgesetzgeber oder die Landesregierung zu entnehmen sind, wonach die Kommunen vor schuldenbedingten Eingriffen bzw. Einschränkungen ihrer Grundrechte nach Art. 97 und Art. 99 der brandenburgischen Landesverfassung zu schützen sind bzw. unberührt bleiben.

An dieser Stelle sei hierzu auf Art. 141 der Hessische Landesverfassung verwiesen, wonach die Rechte der hessischen Kommunen gemäß Art. 137 Abs. 5 (Lasten- und Finanzausgleich) von der Schuldenregelung unberührt bleiben.

Auch bleiben die Rechte der kommunalen Träger der Selbstverwaltung gemäß Art. 85 (Konnexität) und Art. 87 (Finanzausgleich) auch von der Schuldenregelung nach Art. 95 der Sächsischen Landesverfassung unberührt.

Der aktuelle Gesetzesentwurf zur Schuldenbremse in Niedersachsen stellt darüber hinaus in seiner Begründung klar, dass „die nachhaltige Begrenzung der Verschuldung auf Landesebene [...] nicht zur Verschiebung finanzieller Lasten auf die Gemeinden und Landkreise führen [darf]. Die verfassungsrechtliche Finanzverantwortung des Landes gegenüber den Kommunen bleibt durch die neuen Regeln unberührt.“

¹ Drittes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung

Aus den oben genannten Gründen sieht es der Städte- und Gemeindebund Brandenburg als notwendig an, dass die vorgesehene Änderung der Landesverfassung klar, unmissverständlich und eindeutig klarstellt, dass die kommunale Selbstverwaltung in der bisherigen Ausprägung (u.a. strikte Konnexität nach Art. 97 und zum Finanzausgleich nach Art. 99 nicht mit dem Verweis auf die Begrenzung der Verschuldung des Landes weiter eingeschränkt werden darf.

Im Hinblick auf die beabsichtigte landesrechtliche Ausgestaltung des Neuverschuldungsverbotes bittet der Städte- und Gemeindebund Brandenburg den Landtag Brandenburg, die vorgesehene Regelung durch eine sich an Art. 95 der Sächsischen Landesverfassung angelehnte Klausel zu ergänzen. Dies sollte in Art. 103 Landesverfassung eingefügt werden und könnte wie folgt formuliert werden:

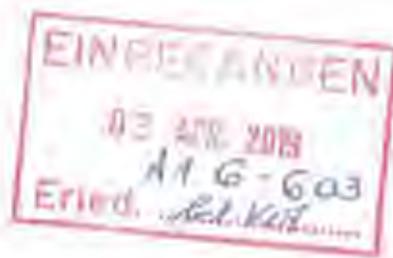
„Vom Verbot der Kreditaufnahme bleiben die Rechte der kommunalen Träger der Selbstverwaltung nach Artikel 97 und Artikel 99 unberührt.“

Die Einführung einer entsprechenden Regelung in die Landesverfassung würde zur Klarheit der auf das Land bezogenen Zielrichtung des Neuverschuldungsverbotes beitragen und zugleich auch die Akzeptanz der weiteren Umsetzung der Schuldenbremse im kommunalen Bereich beitragen.

Mit freundlichen Grüßen



Graf



Universität Potsdam / August-Bebel-Str. 89 - 14482 Potsdam

Juristische Fakultät

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Staatsrecht, Verwaltungs- und Kommunalrecht

Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt

Sekretariat: Maria Augustin

Telefon: 0331/977-3519

Telefax: 0331/977-3535

Datum: 3. April 2019

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion, der CDU-Fraktion, der Fraktion Die Linke und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Siebentes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg, Drs. 6/10391, sog. „Schuldenbremse“

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren,
ich danke Ihnen für die mir heute gegebene Gelegenheit, mich zur Einführung einer sogenannten „Schuldenbremse“ für Brandenburg zu äußern. Meine Ausführungen sind in drei Bereiche gegliedert: Zunächst nehme ich generell Stellung zu der geplanten Neuregelung (I.), danach beleuchte ich drei Einzelfragen (II.), schließlich beantworte ich die mir übermittelten Fragen einzelner Fraktionen (III.).

I. Generelle Einschätzung

1. Schuldenermöglichung

Die sogenannte „Schuldenbremse“ in Art. 103 BbgLV-E ist zwar kein „Schuldengaspedal“, räumt dem Land Brandenburg aber gleichwohl die Möglichkeit ein, weitere Schulden aufzunehmen, die ohne diese neu einzuführende verfassungsrechtliche Regelung wegen der grundgesetzlichen Vorgabe des Art. 109 GG nach Ablauf der Übergangsfrist des Art. 143d I 3 GG nicht mehr bestände. Der bisherige Art. 103 BbgLV ist nämlich an Art. 115 GG a.F. orientiert und erfüllt nicht die Vorgaben des Art. 109 III GG n.F.

2. Orientierung am Grundgesetz

Der hier vorgeschlagene Art. 103 BbgLV-E ist vergleichsweise eng am Grundgesetz orientiert, was positiv zu bewerten ist.

3. Verankerung in der Landesverfassung

Sollte der vorgeschlagene Art. 103 BbgLV-E in die Landesverfassung aufgenommen werden, erfüllte er die grundgesetzliche Vorgabe „im Rahmen ihrer [der Länder, d.V.] verfassungsrechtlichen Kompetenzen“ bestmöglich und stellte einen Prüfungsmaßstab auch für das LVerfG dar. Zudem bände Art. 103 BbgLV-E wegen des Vorrangs der Verfassung auch den einfachen Haushaltsgesetzgeber.

II. Einzelregelungen

Ergänzend möchte ich auf drei Einzelregelungen der geplanten Vorschrift hinweisen.

1. Art. 103 Abs. 2 S. 1 BbgLV-E „negative konjunkturelle Entwicklung“

In Art. 103 Abs. 2 S. 1 BbgLV-E ist von einer „von der Normallage abweichenden *negativen* konjunkturellen Entwicklung“ die Rede, während Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG nur allgemein von einer „von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“ spricht. Damit greift die brandenburgische Regelung den Hauptanwendungsfall für die Kreditaufnahme auf, verlangt aber nicht, dass bei einer besonders positiven konjunkturellen Entwicklung Überschüsse erzielt werden müssten.

2. Art. 103 Abs. 2 S. 2 BbgLV-E „mit einfacher Mehrheit des Landtags“

Der wichtigste Unterschied zu den grundgesetzlichen Regelungen findet sich in Art. 103 Abs. 2 S. 2 BbgLV-E, wonach über die Inanspruchnahme dieser Ausnahme „mit einfacher Mehrheit des Landtags“ entschieden wird. Darin liegt eine Abweichung zu Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG, der für eine solche Betätigung einen Beschluss der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, also die Kanzlermehrheit gemäß Art. 121 GG, fordert. Brandenburg liegt damit auf einer Linie mit Ländern wie Hessen und Rheinland-Pfalz, während etwa Art. 72 Abs. 3 S. 1 HmbV und Art. 95 Abs. 6 S. 1 Alt. 2 SächsV gar eine Zweidrittelmehrheit verlangen. Die Brandenburgische Regelung dürfte der grundgesetzlichen Vorgabe in Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG noch genügen, gleichwohl sollte bedacht werden, ob angesichts der Bedeutung der Kreditaufnahme hier nicht doch eine Verschärfung des Mehrheitserfordernisses vorgesehen werden sollte.

3. Art. 103 Abs. 3 S. 1 BbgLV-E „bestimmte Ermächtigung“

Gemäß Art. 103 Abs. 3 S. 1 BbgLV-E bedarf die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen einer bestimmten Ermächtigung, während Art. 115 Abs. 1 GG für den Bund auch eine bestimmbar Ermächtigung genügen lässt. Darin liegt eine gewisse graduelle Verschärfung gegenüber dem Grundgesetz, die unbedenklich erscheint.

III. Einzelne Fragen

Abschließend nehme ich Stellung zu den Fragen, die von einzelnen Fraktionen des Landtages übermittelt worden sind.

I. Fragen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

a) Sind Regelungen ausreichend klar und bestimmt?

Ja. Meines Erachtens sind die Regelungen ausreichend klar und bestimmt.

b) Quorum der einfachen Mehrheit

Verfassungsrechtlich halte ich eine einfache Mehrheit für vertretbar, verfassungspolitisch eine qualifizierte Mehrheit für wünschenswert.

2. Fragen der AfD-Fraktion

a) Tilgung von Altschulden

Das Grundgesetz sieht eine Regelung zur Tilgung solcher Altschulden, die vor der Föderalismusreform II im Jahr 2009 aufgenommen wurden, nicht vor und verpflichtet die Länder auch nicht, entsprechende Regelungen einzuführen. Das Land Brandenburg wäre aber nicht daran gehindert, eine entsprechende Vorschrift auch in die Landesverfassung aufzunehmen.

b) Kein Tilgungsplan nach konjunkturbedingter Neuverschuldung

In der Tat erscheint es als systemwidrig, dass die Landesverfassung zwar einen Tilgungsplan bei der Kreditaufnahme in Nottfällen vorschreibt, nicht aber bei der Kreditaufnahme aus konjunkturellen Gründen. Dies entspricht aber den grundgesetzlichen Regelungen.

c) Einbeziehung der Extrahaushalte

Rechtlich nicht selbstständige Sondervermögen des Landes sind nach dem Rechtsträgerprinzip ohnehin einbezogen, ohne dass dies noch gesondert geregelt werden müsste.

Rechtlich selbstständige Sondervermögen und weitere juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts sind hingegen nicht einbezogen. Dies entspricht den grundgesetzlichen Vorgaben.

Abweichend ist dies etwa in Art. 131a Abs. 5 BremV geregelt, wonach Einnahmen aus Krediten dem Land Bremen auch entstehen, wenn Kredite von juristischen Personen, auf die das Land aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann, im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufgenommen werden und wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind.

Mittelfristig wäre eine Einbeziehung dieser weiteren Rechtsträger wünschenswert. Zudem wird auch ganz grundsätzlich die Frage der kommunalen Verschuldungsmöglichkeiten auf den Prüfstand kommen müssen.



Univ.-Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt

Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam

02. APR. 2019

+ 1 G - 601
Friedr. Alex. Univ. Erlangen-Nürnberg**Prof. Dr. iur. Karl Albrecht Schachtschneider**

Ordinarius em. des Öffentlichen Rechts

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

13469 Berlin, Treiberpfad 28

KASchachtschneider@web.de

Stellungnahme zur Novelle des Art. 103 der Verfassung Brandenburgs

A

Gesetzes- und Vertragstexte

I

Der Entwurf des Siebenten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg (Drucksache 6/10391) lautet:

„Artikel 103

(Kreditaufnahme)

(1) Der Haushalt des Landes ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

(2) Zur Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden negativen konjunkturellen Entwicklung kann von dem in Absatz 1 genannten Grundsatz abgewichen werden. Im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann aufgrund eines Beschlusses mit einfacher Mehrheit des Landtags von dem in Absatz 1 genannten Grundsatz abgewichen werden. Der Beschluss nach Satz 2 ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden.

(3) Die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedarf einer der Höhe nach bestimmten Ermächtigung durch Gesetz. Gleiches gilt für die in Ausnahme von Absatz 1 zulässige Aufnahme von Krediten. Für die Kreditaufnahme gemäß Absatz 2 Satz 1 kann eine Abweichung von der gesetzlich bestimmten Höhe im Ergebnis des Haushaltsvollzuges vorgesehen werden.

(4) Das Nähere regelt ein Gesetz.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2020 in Kraft⁴.

II

Der Entwurf folgt den Vorgaben, die sich aus Art. 109 Abs. 3 GG in der Fassung vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S.2248) folgen. Darauf sind auch die Begründungen des Entwurfs abgestellt.

Art. 109 Abs. 3 GG lautet:

(1) Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.

(2) Bund und Länder erfüllen gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung.

(3) Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwing symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regelt diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.

(4) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für einemehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden.

(5) Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Zusammenhang mit den Bestimmungen in Artikel 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin tragen Bund und Länder im Verhältnis 65 zu 35. Die Ländergesamtheit trägt solidarisch 35 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten entsprechend ihrer Einwohnerzahl; 65 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten tragen die Länder entsprechend ihrem Verursachungsbeitrag. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf⁵.

Der dazugehörige Art. 109 a GG lautet:

Art 109a

(1) Zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf,

1. die fortlaufende Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern durch ein gemeinsames Gremium (Stabilitätsrat),
2. die Voraussetzungen und das Verfahren zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage,
3. die Grundsätze zur Aufstellung und Durchführung von Sanierungsprogrammen zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen.

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

(3) Die Beschlüsse des Stabilitätsrats und die zugrunde liegenden Beratungsunterlagen sind zu veröffentlichen.

Der ergänzende Art. 143 d GG lautet:

„(1) Artikel 109 und 115 in der bis zum 31. Juli 2009 geltenden Fassung sind letztmals auf das Haushaltsjahr 2010 anzuwenden. Artikel 109 und 115 in der ab dem 1. August 2009 geltenden Fassung sind erstmals für das Haushaltsjahr 2011 anzuwenden; am 31. Dezember 2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen bleiben unberührt. Die Länder dürfen im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 abweichen. Die Haushalte der Länder sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 erfüllt wird. Der Bund kann im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2015 von der Vorgabe des Artikels 115 Absatz 2 Satz 2 abweichen. Mit dem Abbau des bestehenden Defizits soll im Haushaltsjahr 2011 begonnen werden. Die jährlichen Haushalte sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2016 die Vorgabe aus Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 erfüllt wird; das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

(2) Als Hilfe zur Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 ab dem 1. Januar 2020 können den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes in Höhe von insgesamt 800 Millionen Euro jährlich gewährt werden. Davon entfallen auf Bremen 300 Millionen Euro, auf das Saarland 260 Millionen Euro und auf Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein jeweils 80 Millionen Euro. Die Hilfen werden auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung nach Maßgabe eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates geleistet. Die Gewährung der Hilfen setzt einen vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahresende 2020 voraus. Das Nähere, insbesondere die jährlichen Abbau-schritte der Finanzierungsdefizite, die Überwachung des Abbaus der Finanzierungsdefizite durch den Stabilitätsrat sowie die Konsequenzen im Falle der Nichteinhaltung der Abbau-schritte, wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates und durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Die gleichzeitige Gewährung der Konsolidierungshilfen und Sanierungshilfen auf Grund einer extremen Haushaltsnotlage ist ausgeschlossen.

(3) Die sich aus der Gewährung der Konsolidierungshilfen ergebende Finanzierungslast wird hälftig von Bund und Ländern, von letzteren aus ihrem Umsatzsteueranteil, getragen. Das Nähere wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt.(4) Als Hilfe zur künftig eigenständigen Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 können den Ländern Bremen und Saarland ab dem 1. Januar 2020 Sanierungshilfen in Höhe von jährlich insgesamt 800 MillionenEuro aus dem Haushalt des Bundes gewährt werden. Die Länder ergreifen hierzu Maßnahmen zum Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die gleichzeitige Gewährung der Sanierungshilfen und Sanierungshilfen auf Grund einer extremen Haushaltsnotlage ist ausgeschlossen“.

III

Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz - StabiRatG)

§ 1 Stabilitätsrat

(1) Bund und Länder bilden einen Stabilitätsrat mit dem Ziel der Vermeidung von Haushaltsnotlagen. Dem Stabilitätsrat gehören an:

die Bundesministerin oder der Bundesminister der Finanzen,

die für die Finanzen zuständigen Ministerinnen oder Minister der Länder,

die Bundesministerin oder der Bundesminister für Wirtschaft und Energie.

Der Stabilitätsrat wird bei der Bundesregierung eingerichtet.

(2) Den Vorsitz im Stabilitätsrat führen gemeinsam die Bundesministerin oder der Bundesminister der Finanzen und die oder der Vorsitzende der Finanzministerkonferenz der Länder.

(3) Der Stabilitätsrat tritt nach Bedarf zusammen, jedoch mindestens zweimal jährlich. Die Sitzungen sind vertraulich und nicht öffentlich.

(4) Die Beschlüsse des Stabilitätsrates werden mit der Stimme des Bundes und der Mehrheit von zwei Dritteln der Länder gefasst. Die Stimme des Bundes wird durch die Bundesministerin oder den Bundesminister der Finanzen abgegeben. Bei Entscheidungen, die einzelne Länder betreffen, ist das betroffene Land nicht stimmberechtigt. Entscheidungen, die den Bund betreffen, werden abweichend von Satz 1 mit der Mehrheit von zwei Dritteln aller stimmberechtigten Mitglieder gefasst. Die Beschlüsse und die zugrunde liegenden Beratungsunterlagen werden veröffentlicht.

(5) Der Stabilitätsrat gibt sich eine Geschäftsordnung. Diese regelt auch die Vertretung im Verhinderungsfall.

(6) Zur Unterstützung der Aufgaben des Stabilitätsrates wird ein Sekretariat eingerichtet, das jeweils aus einer Vertreterin oder einem Vertreter aus dem Bundesministerium der Finanzen

sowie aus einer oder einem von der Finanzministerkonferenz der Länder benannten Vertreterin oder Vertreter besteht.

§ 2 Aufgaben des Stabilitätsrates

Aufgaben des Stabilitätsrates sind die regelmäßige Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder sowie die Durchführung von Sanierungsverfahren nach § 5. [Dem Stabilitätsrat obliegt ab dem Jahr 2020 die Überprüfung der Einhaltung der Vorgaben zur Haushaltsdisziplin des Artikels 109 Absatz 3 des Grundgesetzes durch den Bund und alle einzelnen Länder.]¹ Der Stabilitätsrat überwacht die Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes. Dem Stabilitätsrat können durch Gesetz weitere Aufgaben übertragen werden.

§ 2 Satz 2 des Stabilitätsratsgesetzes tritt am 1. Januar 2020 in Kraft.

§ 3 Regelmäßige Haushaltsüberwachung

(1) Der Stabilitätsrat überwacht regelmäßig die aktuelle Lage und die Entwicklung der Haushalte von Bund und Ländern.

(2) Der Stabilitätsrat berät jährlich über die Haushaltslage des Bundes und jedes einzelnen Landes. Grundlage der Beratungen ist ein Bericht der jeweiligen Gebietskörperschaft, der die Darstellung bestimmter Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung, die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen enthalten soll. Der Stabilitätsrat legt allgemein geltende, geeignete Kennziffern fest.

(3) Die vorgelegten Haushaltskennziffern und die Schlussfolgerungen des Stabilitätsrates werden veröffentlicht.

§ 4 Drohende Haushaltsnotlage

(1) Der Stabilitätsrat beschließt allgemein geltende Schwellenwerte für die einzelnen Kennziffern nach § 3 Absatz 2, deren Überschreitung auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen kann. Für den Bund sind gegenüber den Ländern abweichende Schwellenwerte festzulegen.

(2) Der Stabilitätsrat leitet eine Prüfung ein, ob beim Bund oder in einem bestimmten Land eine Haushaltsnotlage droht, wenn

der Bund oder ein Land im Rahmen der allgemeinen Haushaltsüberwachung darauf hinweist, dass für den von ihm zu verantwortenden Haushalt eine Notlage droht, oder

der Bund oder ein Land bei der Mehrzahl der Kennziffern nach § 3 Absatz 2 die Schwellenwerte nach Absatz 1 überschreitet oder die Projektion eine entsprechende Entwicklung ergibt.

(3) In die Prüfung werden alle relevanten Bereiche des betroffenen Haushalts umfassend einbezogen. Der Bund oder das Land ist verpflichtet, die für diese Prüfung erforderlichen Auskünfte zu erteilen.

(4) Die Ergebnisse der Prüfung werden in einem Bericht zur nächsten Sitzung des Stabilitätsrates vorgelegt. Der Bericht nimmt Stellung dazu, ob im Bund oder in dem betreffenden Land eine Haushaltsnotlage droht und gibt eine entsprechende Beschlussempfehlung.

(5) Der Stabilitätsrat beschließt aufgrund des Prüfberichts nach Absatz 4, ob im Bund oder in dem betreffenden Land eine Haushaltsnotlage droht.

§ 5 Sanierungsverfahren

(1) Hat der Stabilitätsrat eine drohende Haushaltsnotlage nach § 4 Absatz 5 für den Bund oder ein Land festgestellt, vereinbart er mit dem Bund oder dem Land ein Sanierungsprogramm. Der Bund oder das Land unterbreitet hierfür Vorschläge. Das Sanierungsprogramm erstreckt sich grundsätzlich über einen Zeitraum von fünf Jahren; es enthält Vorgaben über die angestrebten Abbauschritte der jährlichen Nettokreditaufnahme und die geeigneten Sanierungsmaßnahmen. Geeignet sind Sanierungsmaßnahmen nur insoweit, als sie in der alleinigen Kompetenz der betroffenen Gebietskörperschaft liegen.

(2) Der Bund oder das Land setzt das vereinbarte Sanierungsprogramm in eigener Verantwortung um und berichtet halbjährlich dem Stabilitätsrat über die Einhaltung der vereinbarten Abbauschritte der jährlichen Nettokreditaufnahme. Bei Abweichungen der tatsächlichen Nettokreditaufnahme von der vereinbarten Nettokreditaufnahme prüft der Stabilitätsrat im Einvernehmen mit dem Bund oder dem Land, ob und welche weiteren Maßnahmen erforderlich sind.

(3) Legt der Bund oder das Land ungeeignete oder unzureichende Vorschläge für Sanierungsmaßnahmen vor oder setzt er oder es die vereinbarten Maßnahmen nur unzureichend um, beschließt der Stabilitätsrat eine Aufforderung zur verstärkten Haushaltssanierung. Höchstens ein Jahr nach dieser Aufforderung prüft der Stabilitätsrat, ob der Bund oder das Land die notwendigen Maßnahmen zur Haushaltssanierung ergriffen hat. Wurden die notwendigen Maßnahmen nicht ergriffen, fordert der Stabilitätsrat den Bund oder das Land erneut auf, die Bemühungen um eine Haushaltssanierung zu verstärken.

(4) Nach Abschluss des Sanierungsprogramms prüft der Stabilitätsrat die Haushaltslage des Bundes oder des Landes. Für den Fall, dass auch bei vollständiger Umsetzung des vereinbarten Sanierungsprogramms weiterhin eine Haushaltsnotlage droht, wird ein neues Sanierungsprogramm zwischen dem Stabilitätsrat und dem Bund oder dem Land vereinbart.

§ 5a Überprüfung der Einhaltung der grundgesetzlichen Verschuldungsregel

(1) Der Stabilitätsrat überprüft regelmäßig im Herbst eines Jahres die Einhaltung der Verschuldungsregel des Artikels 109 Absatz 3 des Grundgesetzes durch den Bund und jedes einzelne Land für das jeweils abgelaufene, das aktuelle und das darauffolgende Jahr.

(2) Die Überwachung nach Absatz 1 orientiert sich an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten aufgrund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin. Grundlage ist ein einheitliches Konjunkturbereinigungsverfahren. Die Beschlüsse und Berichte werden veröffentlicht.

§ 5a des Stabilitätsratsgesetzes tritt am 1. Januar 2020 in Kraft.

§ 6 Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 des Haushaltsgrundsätzgesetzes

(1) Der Stabilitätsrat überprüft auf Grundlage einer Schätzung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos zweimal jährlich die Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 des Haushaltsgrundsätzgesetzes für das laufende Jahr und die vier folgenden Jahre. Die Beschlüsse des Stabilitätsrates werden veröffentlicht.

(2) Kommt die Prüfung zu dem Ergebnis, dass die Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits überschritten wird, empfiehlt der Stabilitätsrat Maßnahmen, die geeignet sind, das überhöhte Finanzierungsdefizit zu beseitigen. Zu berücksichtigen sind dabei die Empfehlungen des Rates nach der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 12) geändert worden ist. Die vom Stabilitätsrat beschlossenen Empfehlungen werden der Bundesregierung und den Landesregierungen zur Weiterleitung an die jeweiligen Parlamente zugeleitet.

(3) Falls kein Beschluss des Stabilitätsrates über eine Empfehlung nach Absatz 2 zustande kommt, leiten die Vorsitzenden des Stabilitätsrates der Bundesregierung und den Landesregierungen zur Weiterleitung an die jeweiligen Parlamente einen Bericht zu, in dem das Ergebnis der Prüfung und die im Stabilitätsrat erörterten Maßnahmen darzulegen sind. Diesem Bericht sind die Einschätzungen und Empfehlungen des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrates nach § 7 Absatz 3 beizufügen.

§ 7 Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates

(1) Zur Unterstützung des Stabilitätsrates bei der Überwachung der Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 des Haushaltsgrundsätzgesetzes wird ein unabhängiger Beirat eingerichtet. Der Beirat gibt sich mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder eine Geschäftsordnung. Für den Beirat entstehende Kosten tragen Bund und Länder je zur Hälfte.

(2) Mitglieder des Beirats sind je ein Vertreter der Deutschen Bundesbank und des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, ein Vertreter der an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Forschungsinstitute, je zwei für die Dauer von fünf Jahren von Bund und Ländern durch deren Vertreter im Stabilitätsrat benannte Sachverständige und je ein für die Dauer von fünf Jahren von den kommunalen Spitzenverbänden und den Spitzenorganisationen der Sozialversicherung benannter Sachverständiger.

(3) Der Beirat gibt eine Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 des Haushaltsgrundsätzgesetzes ab. Kommt er zu der Auffassung, dass die Obergrenze nicht eingehalten wird, gibt er Empfeh-

lungen für Maßnahmen ab, die geeignet sind, das überhöhte Finanzierungsdefizit zu beseitigen. Der Vorsitzende des Beirats nimmt insoweit an der Beratung des Stabilitätsrates teil.

(4) Die vom Beirat vorgelegten Einschätzungen und Empfehlungen werden veröffentlicht.

§ 8 Unterrichtung der Parlamente

Die Bundesregierung und die Landesregierungen leiten Beschlüsse und Berichte nach § 1 Absatz 4, § 3 Absatz 3, § 5a Absatz 2 und § 6 Absatz 1 den jeweiligen Parlamenten zu.

IV

Das Protokoll zu Art. 104 EGV, vorher Art. 104 c EGV, auf das Art. 109 Abs. 2 GG verweist, lautet:

„PROTOKOLL über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit

DIE HOHEN VERTRAGSPARTEIEN IN DEM WUNSCH, die Einzelheiten des in Artikel 104 c des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft genannten Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit festzulegen SIND über folgende Bestimmungen ÜBEREINGEKOMMEN, die dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigelegt sind:

Artikel 1

Die in Artikel 104 c Absatz 2 dieses Vertrags genannten Referenzwerte sind:

-- 3 % für das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen,

-- 60 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen.

Artikel 2

In Artikel 104 c dieses Vertrags und in diesem Protokoll bedeutet— „öffentlich“ zum Staat, d.h. zum Zentralstaat (Zentralregierung), zu regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder Sozialversicherungseinrichtungen gehörig, mit Ausnahme von kommerziellen Transaktionen, im Sinne des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen

— „Defizit“ das Finanzierungsdefizit im Sinne des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen;

— „Investitionen“ die Brutto-Anlageinvestitionen im Sinne des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen;

— „Schuldenstand“ den Brutto-Gesamtschuldenstand zum Nominalwert am Jahresende nach Konsolidierung innerhalb und zwischen den einzelnen Bereichen des Staatssektors im Sinne des ersten Gedankenstrichs.

Artikel 3

Um die Wirksamkeit des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zu gewährleisten, sind die Regierungen der Mitgliedstaaten im Rahmen dieses Verfahrens für die Defizite des Staatssektors im Sinne von Artikel 2 erster Gedankenstrich verantwortlich. Die Mitgliedstaaten gewährleisten, daß die innerstaatlichen Verfahren im Haushaltsbereich sie in die Lage versetzen, ihre sich aus diesem Vertrag ergebenden Verpflichtungen in diesem Bereich zu erfüllen. Die Mitgliedstaaten müssen ihre geplanten und tatsächlichen Defizite und die Höhe ihres Schuldenstands der Kommission unverzüglich und regelmäßig mitteilen.

Artikel 4

Die zur Anwendung dieses Protokolls erforderlichen statistischen Daten werden von der Kommission zur Verfügung gestellt“.

V

Der sogenannte Fiskalpakt vom 2. März 2012 lautet:

„VERTRAG ÜBER STABILITÄT, KOORDINIERUNG UND STEUERUNG IN DER WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION

TITEL I

ZWECK UND ANWENDUNGSBEREICH

ARTIKEL 1

(1) Mit diesem Vertrag kommen die Vertragsparteien als Mitgliedstaaten der Europäischen Union überein, die wirtschaftliche Säule der Wirtschafts- und Währungsunion durch Verabschiedung einer Reihe von Vorschriften zu stärken, die die Haushaltsdisziplin durch einen fiskalpolitischen Pakt fördern, die Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitiken verstärken und die Steuerung des Euro-Währungsgebiets verbessern sollen und dadurch zur Erreichung der Ziele der Europäischen Union für nachhaltiges Wachstum, Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und sozialen Zusammenhalt beitragen.

(2) Auf die Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, findet dieser Vertrag in vollem Umfang Anwendung. Für die anderen Vertragsparteien gilt er in dem in Artikel 14 festgelegten Umfang und unter den dort genannten Voraussetzungen.

TITEL II

KOHÄRENZ MIT DEM UNIONSRECHT UND VERHÄLTNIS ZUM UNIONSRECHT

ARTIKEL 2

(1) Dieser Vertrag wird von den Vertragsparteien in Übereinstimmung mit den Verträgen, auf denen die Europäische Union beruht, insbesondere mit Artikel 4 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union, und mit dem Recht der Europäischen Union, einschließlich dem Ver-

fahrensrecht, wann immer der Erlass von Sekundärgesetzgebung erforderlich ist, angewandt und ausgelegt.

(2) Dieser Vertrag gilt insoweit, wie er mit den Verträgen, auf denen die Europäische Union beruht, und mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar ist. Er lässt die Handlungsbefugnisse der Union auf dem Gebiet der Wirtschaftsunion unberührt.

TITEL III

FISKALPOLITISCHER PAKT

ARTIKEL 3

(1) Die Vertragsparteien wenden zusätzlich zu ihren sich aus dem Recht der Europäischen Union ergebenden Verpflichtungen und unbeschadet dieser Verpflichtungen die in diesem Absatz festgelegten Vorschriften an:

a) Der gesamtstaatliche Haushalt einer Vertragspartei ist ausgeglichen oder weist einen Überschuss auf.

b) Die Regel unter Buchstabe a gilt als eingehalten, wenn der jährliche strukturelle Saldo des Gesamtstaats dem länderspezifischen mittelfristigen Ziel im Sinne des geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakts, mit einer Untergrenze von einem strukturellen Defizit von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen, entspricht. Die Vertragsparteien stellen eine rasche Annäherung an ihr jeweiliges mittelfristiges Ziel sicher. Der zeitliche Rahmen für diese Annäherung wird von der Europäischen Kommission unter Berücksichtigung der länderspezifischen Risiken für die langfristige Tragfähigkeit vorgeschlagen werden. Die Fortschritte in Richtung auf das mittelfristige Ziel und dessen Einhaltung werden dem geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakt entsprechend auf der Grundlage einer Gesamtbewertung evaluiert, bei der der strukturelle Haushaltssaldo als Referenz dient und die eine Analyse der Ausgaben ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen einschließt.

c) Die Vertragsparteien dürfen nur unter den in Absatz 3 Buchstabe b festgelegten außergewöhnlichen Umständen vorübergehend von ihrem jeweiligen mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad abweichen.

d) Liegt das Verhältnis zwischen öffentlichem Schuldenstand und Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen erheblich unter 60 % und sind die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gering, so kann die Untergrenze des in Buchstabe b angegebenen mittelfristigen Ziels ein strukturelles Defizit von maximal 1,0 % des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen erreichen.

e) Erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad lösen automatisch einen Korrekturmechanismus aus. Dieser Mechanismus schließt die Verpflichtung der betreffenden Vertragspartei ein, zur Korrektur der Abweichungen innerhalb eines festgelegten Zeitraums Maßnahmen zu treffen.

(2) Die Regelungen nach Absatz 1 werden im einzelstaatlichen Recht der Vertragsparteien in Form von Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang, oder deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren auf andere Weise garantiert ist, spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Vertrags wirksam. Die Vertragsparteien richten auf nationaler Ebene den in Absatz 1 Buchstabe e genannten Korrekturmechanismus ein und stützen sich dabei auf gemeinsame, von der Europäischen Kommission vorzuschlagende Grundsätze, die insbesondere die Art, den Umfang und den zeitlichen Rahmen der – auch unter außergewöhnlichen Umständen – zu treffenden Korrekturmaßnahmen sowie die Rolle und Unabhängigkeit der auf nationaler Ebene für die Überwachung der Einhaltung der in Absatz 1 genannten Regelungen zuständigen Institutionen betreffen. Dieser Korrekturmechanismus wahrt uneingeschränkt die Vorrechte der nationalen Parlamente.

(3) Für die Zwecke dieses Artikels gelten die Begriffsbestimmungen, die in Artikel 2 des den Verträgen zur Europäischen Union beigefügten Protokolls (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit festgelegt sind. Zusätzlich dazu gelten für die Zwecke dieses Artikels die folgenden Begriffsbestimmungen:

a) "Jährlicher struktureller Saldo des Gesamtstaats" ist der konjunkturbereinigte jährliche Saldo ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen.

b) "Außergewöhnliche Umstände" sind ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle der betreffenden Vertragspartei entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die Lage der öffentlichen Finanzen hat, oder ein schwerer Konjunkturabschwung im Sinne des geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakts, vorausgesetzt, die vorübergehende Abweichung der betreffenden Vertragspartei gefährdet nicht die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.

ARTIKEL 4

Geht das Verhältnis zwischen dem gesamtstaatlichen Schuldenstand einer Vertragspartei und dem Bruttoinlandsprodukt über den in Artikel 1 des den Verträgen zur Europäischen Union beigefügten Protokolls (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit genannten Referenzwert von 60 % hinaus, so verringert diese Vertragspartei es gemäß Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit in der durch die Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 geänderten Fassung als Richtwert um durchschnittlich ein Zwanzigstel jährlich. Das Bestehen eines übermäßigen Defizits durch die Verletzung des Schuldenkriteriums wird vom Rat nach dem Verfahren des Artikels 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgestellt werden.

ARTIKEL 5

(1) Eine Vertragspartei, die gemäß den Verträgen, auf denen die Europäische Union beruht, Gegenstand eines Defizitverfahrens ist, legt ein Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramm auf, das eine detaillierte Beschreibung der Strukturreformen enthält, die zur Gewährleistung einer wirksamen und dauerhaften Korrektur ihres übermäßigen Defizits zu beschlie-

Ben und umzusetzen sind. Inhalt und Form dieser Programme werden im Recht der Europäischen Union festgelegt. Sie werden dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission im Rahmen der bestehenden Überwachungsverfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts zur Genehmigung vorgelegt werden und auch innerhalb dieses Rahmens überwacht werden.

2) Die Umsetzung des Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramms und die mit diesem Programm in Einklang stehenden jährlichen Haushaltspläne werden vom Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission überwacht werden.

ARTIKEL 6

Zur besseren Koordinierung der Planung für die Begebung von Staatsschuldtiteln erstatten die Vertragsparteien dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission im Voraus über ihre entsprechenden Planungen Bericht.

ARTIKEL 7

Die Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, verpflichten sich unter uneingeschränkter Einhaltung der Verfahrensvorschriften der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht, zur Unterstützung der Vorschläge oder Empfehlungen der Europäischen Kommission, in denen diese die Auffassung vertritt, dass ein Mitgliedstaat der Europäischen Union, dessen Währung der Euro ist, im Rahmen eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit gegen das Defizit-Kriterium verstößt. Diese Verpflichtung entfällt, wenn zwischen den Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, feststeht, dass eine analog zu den einschlägigen Bestimmungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht, unter Auslassung des Standpunkts der betroffenen Vertragspartei ermittelte qualifizierte Mehrheit von ihnen gegen den vorgeschlagenen oder empfohlenen Beschluss ist.

ARTIKEL 8

(1) Die Europäische Kommission wird aufgefordert, den Vertragsparteien zu gegebener Zeit einen Bericht über die Bestimmungen vorzulegen, die jede von ihnen gemäß Artikel 3 Absatz 2 erlassen hat. Gelangt die Europäische Kommission, nachdem sie der betreffenden Vertragspartei Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben hat, in ihrem Bericht zu dem Schluss, dass diese Vertragspartei Artikel 3 Absatz 2 nicht nachgekommen ist, wird der Gerichtshof der Europäischen Union von einer oder mehreren Vertragsparteien mit der Angelegenheit befasst werden. Ist eine Vertragspartei unabhängig vom Bericht der Kommission der Auffassung, dass eine andere Vertragspartei Artikel 3 Absatz 2 nicht nachgekommen ist, so kann sie den Gerichtshof mit der Angelegenheit befassen. In beiden Fällen ist das Urteil des Gerichtshofs für die Verfahrensbeteiligten verbindlich, und diese müssen innerhalb einer vom Gerichtshof festgelegten Frist die erforderlichen Maßnahmen treffen, um dem Urteil nachzukommen.

(2) Ist eine Vertragspartei nach eigener Einschätzung oder aufgrund der Bewertung der Europäischen Kommission der Auffassung, dass eine andere Vertragspartei nicht die in Absatz 1 genannten erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um dem Urteil des Gerichtshofs nachzukommen, so kann sie den Gerichtshof mit der Sache befassen und die Verhängung finanzieller

Sanktionen gemäß den von der Europäischen Kommission im Rahmen von Artikel 260 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgelegten Kriterien verlangen. Stellt der Gerichtshof fest, dass die betreffende Vertragspartei seinem Urteil nicht nachgekommen ist, so kann er gegen diese Vertragspartei einen Pauschalbetrag oder ein Zwangsgeld verhängen, der/das den Umständen angemessen ist und nicht über 0,1 % ihres Bruttoinlandsprodukts hinausgeht. Die gegen eine Vertragspartei, deren Währung der Euro ist, verhängten Beträge sind an den Europäischen Stabilitätsmechanismus zu entrichten. Anderenfalls werden die Zahlungen an den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union entrichtet.

(3) Dieser Artikel stellt einen Schiedsvertrag zwischen den Vertragsparteien im Sinne des Artikels 273 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union dar.

TITEL IV

WIRTSCHAFTSPOLITISCHE KOORDINIERUNG UND KONVERGENZ

ARTIKEL 9

Gestützt auf die wirtschaftspolitische Koordinierung im Sinne des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verpflichten sich die Vertragsparteien, gemeinsam auf eine Wirtschaftspolitik hinzuarbeiten, die durch erhöhte Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit das reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion sowie das Wirtschaftswachstum fördert. Zu diesem Zweck leiten die Vertragsparteien in Verfolgung des Ziels, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zu fördern, weiter zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beizutragen und die Finanzstabilität zu stärken, in allen für das reibungslose Funktionieren des Euro-Währungsgebiets wesentlichen Bereichen die notwendigen Schritte und Maßnahmen ein.

ARTIKEL 10

Den Anforderungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht, entsprechend sind die Vertragsparteien bereit, in Angelegenheiten, die für das reibungslose Funktionieren des Euro-Währungsgebiets wesentlich sind, wann immer dies angemessen und notwendig ist, von den in Artikel 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehenen Maßnahmen für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, und – ohne dabei den Binnenmarkt zu beeinträchtigen – von der in Artikel 20 des Vertrags über die Europäische Union und in den Artikeln 326 bis 334 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehenen Verstärkten Zusammenarbeit aktiven Gebrauch zu machen.

ARTIKEL 11

Um Benchmarks für vorbildliche Vorgehensweisen festzulegen und auf eine enger koordinierte Wirtschaftspolitik hinzuarbeiten, stellen die Vertragsparteien sicher, dass alle von ihnen geplanten größeren wirtschaftspolitischen Reformen vorab zwischen ihnen erörtert und gegebenenfalls koordiniert werden. In diese Koordinierung werden die Organe der Europäischen Union gemäß den Erfordernissen des Rechts der Europäischen Union einbezogen.

TITEL V

STEUERUNG DES EURO-WÄHRUNGSGEBIETS

ARTIKEL 12

(1) Die Staats- und Regierungschefs der Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, und der Präsident der Europäischen Kommission treten informell zu Tagungen des Euro-Gipfels zusammen. Der Präsident der Europäischen Zentralbank wird zur Teilnahme an diesen Tagungen eingeladen. Der Präsident des Euro-Gipfels wird von den Staats- und Regierungschefs der Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, mit einfacher Mehrheit zu dem gleichen Zeitpunkt ernannt, zu dem der Europäische Rat seinen Präsidenten wählt; die Amtszeit entspricht der des Präsidenten des Europäischen Rates.

(2) Euro-Gipfel werden bei Bedarf - mindestens jedoch zweimal jährlich - einberufen, damit die Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, Fragen im Zusammenhang mit ihrer spezifischen gemeinsamen Verantwortung für die einheitliche Währung, weitere die Steuerung des Euro-Währungsgebiets betreffende Fragen und die dafür geltenden Vorschriften sowie strategische Orientierungen für die Steuerung der Wirtschaftspolitik und größere Konvergenz im Euro-Währungsgebiet erörtern.

3) Die Staats- und Regierungschefs der Vertragsparteien, deren Währung nicht der Euro ist und die diesen Vertrag ratifiziert haben, nehmen an den Beratungen der Tagungen der Euro-Gipfel teil, die für die Vertragsparteien die Wettbewerbsfähigkeit, die Änderung der allgemeinen Architektur des Euroraums und der grundlegenden Regelungen, die für diesen in Zukunft gelten werden, betreffen, sowie, wenn dies sachgerecht ist und mindestens einmal im Jahr, an Beratungen zu bestimmten Fragen der Durchführung dieses Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion.

(4) Der Präsident des Euro-Gipfels gewährleistet in enger Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der Europäischen Kommission die Vorbereitung und Kontinuität der Tagungen des Euro-Gipfels. Das mit der Vorbereitung und Nachbereitung der Tagungen des Euro-Gipfels betraute Gremium ist die Euro-Gruppe, deren Präsident zu diesem Zweck zur Teilnahme an diesen Tagungen eingeladen werden kann.

(5) Der Präsident des Europäischen Parlaments kann eingeladen werden, um gehört zu werden. Der Präsident des Euro-Gipfels legt dem Europäischen Parlament nach jeder Tagung des Euro-Gipfels einen Bericht vor.

(6) Der Präsident des Euro-Gipfels unterrichtet die anderen Vertragsparteien als die, deren Währung der Euro ist, und die anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union laufend und eingehend über die Vorbereitungen und die Ergebnisse der Tagungen des Euro-Gipfels.

ARTIKEL 13

Wie in Titel II des den Verträgen zur Europäischen Union beigefügten Protokolls (Nr. 1) über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union vorgesehen, bestimmen das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente der Vertragsparteien gemeinsam über die Organisation und Förderung einer Konferenz von Vertretern der zuständigen Ausschüsse des Europäischen Parlaments und von Vertretern der zuständigen Ausschüsse der nationalen

Parlamente, um die Haushaltspolitik und andere von diesem Vertrag erfasste Angelegenheiten zu diskutieren.

TITEL VI

ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN

ARTIKEL 14

(1) Dieser Vertrag bedarf der Ratifikation durch die Vertragsparteien gemäß ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften. Die Ratifikationsurkunden werden beim Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union (im Folgenden "Verwahrer") hinterlegt.

(2) Dieser Vertrag tritt am 1. Januar 2013 in Kraft, sofern zwölf Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, ihre Ratifikationsurkunde hinterlegt haben, oder am ersten Tag des Monats, der auf die Hinterlegung der zwölften Ratifikationsurkunde durch eine Vertragspartei, deren Währung der Euro ist, folgt, je nachdem, welcher Zeitpunkt früher liegt.

(3) Dieser Vertrag gilt ab dem Tag des Inkrafttretens zwischen den Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, die ihn ratifiziert haben. Er gilt für die anderen Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, ab dem ersten Tag des auf die Hinterlegung ihrer jeweiligen Ratifikationsurkunde folgenden Monats.

(4) Abweichend von den Absätzen 3 und 5 gilt Titel V für alle betroffenen Vertragsparteien ab dem Tag des Inkrafttretens dieses Vertrags.

(5) Auf die Vertragsparteien, für die eine Ausnahmeregelung im Sinne von Artikel 139 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union oder eine Freistellung gemäß dem den Verträgen zur Europäischen Union beigefügten Protokolls (Nr. 16) über einige Bestimmungen betreffend Dänemark gilt und die den vorliegenden Vertrag ratifiziert haben, findet dieser Vertrag ab dem Tag Anwendung, an dem der Beschluss zur Aufhebung der Ausnahmeregelung bzw. Freistellung wirksam wird, es sei denn, die betreffende Vertragspartei erklärt, dass sie zu einem früheren Zeitpunkt an alle oder einige Bestimmungen der Titel III und IV dieses Vertrags gebunden sein will.

ARTIKEL 15

Dieser Vertrag steht den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die keine Vertragspartei sind, zum Beitritt offen. Der Beitritt wird mit der Hinterlegung der Beitrittsurkunde beim Verwahrer wirksam, der die anderen Vertragsparteien davon in Kenntnis setzt. Nach Authentifizierung durch die Vertragsparteien wird der Wortlaut dieses Vertrags in der Amtssprache des beitretenden Mitgliedstaats, die auch eine Amtssprache und eine Arbeitssprache der Organe der Union ist, im Archiv des Verwahrers als verbindlicher Wortlaut dieses Vertrags hinterlegt.

ARTIKEL 16

Binnen höchstens fünf Jahren ab dem Inkrafttreten dieses Vertrags werden auf der Grundlage einer Bewertung der Erfahrungen mit der Umsetzung des Vertrags gemäß dem Vertrag über

die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union die notwendigen Schritte mit dem Ziel unternommen, den Inhalt dieses Vertrags in den Rechtsrahmen der Europäischen Union zu überführen.

Geschehen zu Brüssel am zweiten März zweitausendundzweölf.

Dieses Abkommen ist in bulgarischer, tschechischer, dänischer, niederländischer, englischer, estnischer, finnischer, französischer, deutscher, griechischer, ungarischer, irischer, italienischer, lettischer, litauischer, maltesischer, polnischer, portugiesischer, rumänischer, slowakischer, slowenischer, spanischer und schwedischer Sprache abgefasst, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, in einer Urschrift, die im Archiv des Verwahrers hinterlegt wird; dieser übermittelt den Vertragsparteien je eine beglaubigte Abschrift.

VI

Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz - G 115)

G 115 vom 10.08.2009 (BGBl. I S. 2702, 2704), zuletzt durch Artikel 245 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert

§ 1 Kreditermächtigungen

Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Bundesministerium der Finanzen Kredite aufnehmen darf

1. zur Deckung von Ausgaben,
2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite).

Soweit diese Kassenverstärkungskredite zurückgezahlt sind, kann die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden.

§ 2 Grundsätze für die Veranschlagung von Kreditaufnahmen zur Deckung von Ausgaben

(1) Einnahmen und Ausgaben sind bei der Veranschlagung in einer konjunkturellen Normallage grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen; Einnahmen und Ausgaben sind um finanzielle Transaktionen zu bereinigen. Eine Kreditaufnahme von bis zu 0,35 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt ist als Strukturkomponente zulässig.

(2) Wird für das Haushaltsjahr eine von der Normallage abweichende wirtschaftliche Entwicklung erwartet, verändert sich die Höchstgrenze der zu veranschlagenden Einnahmen aus Krediten nach Absatz 1 als Konjunkturkomponente um diejenigen Einnahmen aus Krediten oder um die Haushaltsüberschüsse, die der erwarteten Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt entsprechen.

§ 3 Bereinigung um finanzielle Transaktionen

Aus den Ausgaben nach § 2 Absatz 1 erster Halbsatz sind die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe heraus zurechnen, aus den Einnahmen nach § 2 Absatz 1 erster Halbsatz diejenigen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehensrückflüssen.

§ 4 Grundlagen zur Bestimmung einer zulässigen strukturellen Kreditaufnahme.

Das zur Bestimmung der zulässigen strukturellen Kreditaufnahme nach § 2 Absatz 1 Satz 2 maßgebliche Bruttoinlandsprodukt wird durch das Statistische Bundesamt ermittelt. Zugrunde zu legen ist das nominale Bruttoinlandsprodukt des der Aufstellung des Haushalts vorangegangenen Jahres.

§ 5 Konjunkturkomponente

(1) Die Höhe der zu veranschlagenden konjunkturell bedingten Einnahmen aus Krediten oder der Haushaltsüberschüsse nach § 2 Absatz 2 wird aus der Abweichung der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage abgeleitet.

(2) Eine Abweichung der wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage liegt vor, wenn eine Unter- oder Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten erwartet wird (Produktionslücke). Dies ist der Fall, wenn das auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens zu schätzende Produktionspotenzial vom erwarteten Bruttoinlandsprodukt für das Haushaltsjahr, für das der Haushalt aufgestellt wird, abweicht.

(3) Die Konjunkturkomponente ergibt sich als Produkt aus der Produktionslücke und der Budgetsensitivität, die angibt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben des Bundes bei einer Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität verändern.

(4) Das Bundesministerium der Finanzen legt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die Einzelheiten des Verfahrens zur Bestimmung der Konjunkturkomponente in Übereinstimmung mit dem im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes angewandten Konjunkturbereinigungsverfahren durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates fest. Das Verfahren ist regelmäßig unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft zu überprüfen und fortzuentwickeln.

§ 6 Ausnahmesituationen

Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können die Kreditgrenzen nach § 2 aufgrund eines Beschlusses des Bundestages nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes überschritten werden. Dieser Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 1 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.

§ 7 Kontrollkonto

(1) Weicht die tatsächliche Kreditaufnahme von dem Betrag ab, der sich nach Abschluss des betreffenden Haushaltsjahres auf der Grundlage der tatsächlichen Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt nach § 2 als Obergrenze ergibt, wird diese Abweichung auf einem Verrechnungskonto (Kontrollkonto) verbucht. Soweit von der Ausnahmeregelung des Artikels 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes Gebrauch gemacht worden ist, ist der zu verbuchende Betrag um die aufgrund des entsprechenden Beschlusses erhöhte Nettokreditaufnahme zu bereinigen. Die zu verbuchende Abweichung wird jährlich zum 1. März des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres festgestellt und im weiteren Jahresverlauf aktualisiert, abschließend zum 1. September des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres.

(2) Bei negativem Saldo ist auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken. Der negative Saldo des Kontrollkontos soll einen Schwellenwert von 1,5 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Das maßgebliche Bruttoinlandsprodukt bestimmt sich nach § 4.

(3) Ist der Saldo des Kontrollkontos negativ und überschreitet der Betrag des Saldos 1 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, verringert sich die Kreditemächtigung nach § 2 Absatz 1 Satz 2 jeweils im nächsten Jahr um den überschießenden Betrag, höchstens aber um 0,35 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt; die Verringerung wird nur wirksam in Jahren mit positiver Veränderung der Produktionslücke.

§ 8 Abweichungsrechte bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan

Bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan kann die nach § 2 Absatz 1 Satz 2 ermittelte zulässige Kreditaufnahme bis zu einem Betrag in Höhe von 3 Prozent der veranschlagten Steuereinnahmen überschritten werden. In diesem Nachtrag dürfen keine neuen Maßnahmen veranschlagt werden, die zu Mehrausgaben oder zu Mindereinnahmen führen. Zur Ermittlung der Konjunkturkomponente wird ausschließlich die erwartete wirtschaftliche Entwicklung aktualisiert. Die Regelungen des § 7 bleiben unberührt.

§ 9 Übergangsregelung

(1) Dieses Gesetz ist erstmals auf den Bundeshaushalt des Jahres 2011 anzuwenden.

§ 2 Absatz 1 findet im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2015 mit der Maßgabe Anwendung, dass das strukturelle Defizit des Haushaltsjahres 2010 ab dem Jahr 2011 in gleichmäßigen Schritten zurückgeführt wird.

(3) § 7 gilt mit der Maßgabe, dass mit Wirkung zum 31. Dezember 2015 der über die Haushaltsjahre 2011 bis 2015 kumulierte Saldo des Kontrollkontos gelöscht wird.

B

Stellungnahme zur Verfassungsnovelle

I

Souveränitätswidrigkeit der Schuldenbremse

I. Die Länder Deutschlands sind Staaten. Ihre Bürger sind souverän; denn sie sind frei. Die Landesvölker üben ihre Souveränität mittels ihres Staates gemeinsam aus. Die politische Freiheit ist die Souveränität. Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG) oder: Das Volk ist Träger der Staatsgewalt (Art. 2 Abs. 2 BbgVerf). Sie wird vom Volke durch Organ der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG). Die Gesetzgebung wird durch Volksentscheid und durch den Landtag ausgeübt. Die vollziehende Gewalt liegt in den Händen der Landesregierung, der Verwaltungsbehörden und Selbstverwaltungsorgane. Die Rechtsprechung ist unabhängigen Richtern anvertraut (Art. 2 Abs. 4 BbgVerf). Das ändert die Verfassungslage gegenüber dem Grundgesetz nicht; denn: Die Bestimmungen des Grundgesetzes gehen denen der Landesverfassung vor (Art. 2 Abs. 5 S. 1 BbgVerf).

Durch den Bund mit den anderen Ländern in der Bundesrepublik Deutschland geben die Länder ihre Souveränität nicht auf. Lediglich die Ausübung der Staatsgewalt ist zwischen Bund und Ländern geteilt und weitgehend gemeinsam durch das Grundgesetz geordnet¹.

Der Bund ist nicht befugt, den Ländern die Souveränität streitig zu machen. Das widerspricht dem Bundesstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG, das nicht zur Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers steht (Art. 79 Abs. 3 GG), auch nicht zur Disposition von Integrationsverträgen der Europäischen Union (Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG). Demgemäß dürfen Änderungen des Grundgesetzes die Länder nicht im Kern deren Souveränität beschränken. Die Mitgliedschaft in einem unitarischen Bundesstaat wie der Bundesrepublik Deutschland, einem unechten Bundesstaat², bringt notwendig eine Beschränkung der Souveränität mit sich. Bestimmte Staatsaufgaben werden dem Bund übertragen und bestimmte Staatsaufgaben werden nach gemeinschaftlichen Regeln ausgeübt, die in dem gemeinsamen Verfassungsgesetz, dem Grundgesetz, stehen. Aber ein Kern der Souveränität muß unberührt bleiben. Sonst werden das Selbstbestimmungsrecht des Volkes und damit auch dessen Souveränität ausgehöhlt. Das verletzt die Freiheit der Bürger des Landes.

Seit den Anfängen der Souveränitätslehre gehört die Finanzhoheit zum Kernbestand der Souveränität³. Zur Finanzhoheit gehört die Befugnis des Staates und damit des Landes, die Finanzierung der Staatsaufgaben sicherzustellen. Das berechtigt ihn auch zur Kreditaufnahme. Da-

¹ Näher K. A. Schachtschneider, Souveränität. Grundlegung einer freiheitlichen Souveränitätslehre, Ein Beitrag zum deutschen Staats- und Völkerrecht, 2015, S. 402 ff.

² Näher K. A. Schachtschneider, Deutschland nach dem Konventsentwurf einer „Verfassung für Europa“, in: W. Hanke / K. A. Schachtschneider / J. Starbatty (Hrsg.), Der Ökonom als Politiker – Europa, Geld und die soziale Frage, Festschrift für Wilhelm Nölling, 2003, S. 279 ff. auch in meiner Homepage, KASchachtschneider.de unter Downloads; ders., Souveränität, S. 402 ff., 408.

³ K. A. Schachtschneider, Souveränität, S. 385 f.

bei ist er verpflichtet, die Finanzstabilität⁴ zu wahren. Das gebieten ihm das Sozialprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG und Brandenburg Art. BbgVerf., aber auch das die Verpflichtung, den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen (Art. 109 Abs. 2 GG, Art. 2 Abs. 1, Art. 101 Abs. 1 S. 2 BbgVerf und Art. 103 Abs. 1 S. 2 BbgVerf bisheriger Fassung). Freilich läßt die Finanzstabilität sich nicht in jeder Lage sicher stellen. Kreditaufnahmenvorschriften des Bundes gegenüber den Ländern sind souveränitätsrechtlich bedenklich. Kreditaufnahmeverbote sind verfassungswidrig.

2 a) Das gilt insbesondere, wenn die Finanzstabilität durch eine internationale Organisation wie die Europäische Union (EU), die weder Staat noch Bundesstaat ist (BVerfGE 22, 293 (296), 89, 155 (184, 186, 188 ff.); 123, 267, Abs. 228, 277, 296), abgenötigt wird. Die Stabilitätspolitik der EU, zu der auch die Fiskalvorschriften des Fiskalpaktes gehören, sind durch die Überschuldung einiger Mitgliedstaaten der EU veranlaßt, die auch und gerade Deutschland zu erheblichen Unterstützungszahlen veranlaßt haben. Um die Schuldenländer zu einer soliden Finanzpolitik zu zwingen, die solche Hilfsmaßnahmen erübrigen, sind die verschiedenen Stabilitätsmechanismen vereinbart worden. Der wesentliche Grund ist, daß die Unionspolitik die Währungsunion zu stabilisieren trachtet, zumal den Euro, weil er das wesentliche Instrument ist, die stetige Integration der EU zu einem europäischen Staat, tendenziell unitarischen Bundesstaat, zu entwickeln⁵. Ohne politische Union hat die Wirtschafts- und Währungsunion keine Bestandschance. Das Unterfangen hat sich als chancenlos erwiesen. Der Euro ist gescheitert und ist als solcher nicht zu retten.

Die Integration Deutschlands, von Bund und Ländern, in die EU zu einem funktionalen Bundesstaat, in dem der Bund und die Länder jedenfalls nach den Vorgaben der EU überwacht werden, erweist sich durch Art. 109 a Abs. 2 GG:

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

Nach § 5a StabilitätsratsG überprüft der Stabilitätsrat die Einhaltung der grundgesetzlichen Verschuldungsregel ab 1. Januar 2020.

(1) Der Stabilitätsrat überprüft regelmäßig im Herbst eines Jahres die Einhaltung der Verschuldungsregel des Artikels 109 Absatz 3 des Grundgesetzes durch den Bund und jedes einzelne Land für das jeweils abgelaufene, das aktuelle und das darauffolgende Jahr.

(2) Die Überwachung nach Absatz 1 orientiert sich an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten aufgrund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin. Grundlage ist ein einheitliches Konjunkturbereinigungsverfahren. Die Beschlüsse und Berichte werden veröffentlicht.

⁴ Dazu grundlegend M. Danzmann, Das Verhältnis von Geldpolitik, Fiskalpolitik und Finanzstabilitätspolitik. Seine Implikationen für das finanzstabilitätspolitische Mandat der Zentralbank am Beispiel der Eurorettungspolitik, 2015.

⁵ K. A. Schachtschneider, Souveränität, S. 506 ff.

Bereits der Stabilitätsrat, dem Art. 109 a Abs. 1 GG 1. die fortlaufende Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern durch ein gemeinsames Gremium (Stabilitätsrat) überträgt, führt eine souveränitätswidrige Mischverwaltung von Bund und Ländern ein. Der Stabilitätsrat besteht nach § 1 Stabilitätsratsgesetz aus zwei Bundesministern und den Landesministern der Finanzen.

§ 51 HaushaltsgrundsätzeG in der Fassung vom 14. August 2017 regelt:

„Koordinierende Beratung der Grundannahmen der Haushalts- und Finanzplanungen; Einhaltung der Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion(1) Zur Koordinierung der Haushalts- und Finanzplanungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden und Gemeindeverbände berät der Stabilitätsrat über die zugrunde liegenden volks- und finanzwirtschaftlichen Annahmen. Dabei ist den Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Union auf Grund der Artikel 121, 126 und 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Der Stabilitätsrat kann zur Koordinierung der Haushalts- und Finanzplanungen Empfehlungen beschließen. Die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben der in § 52 genannten Einrichtungen sollen in die Beratungen und Empfehlungen einbezogen werden, soweit sie nicht schon in den Finanzplanungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden und Gemeindeverbände enthalten sind.(2) Das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen darf eine Obergrenze von 0,5 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten. Für Einzelheiten zu Abgrenzung, Berechnung und zulässigen Abweichungen von der Obergrenze sowie zum Umfang und Zeitrahmen der Rückführung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits im Falle einer Abweichung sind Artikel 3 des Vertrages vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (BGBl. 2012 II S. 1006, 1008) und die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 12) geändert worden ist, maßgeblich“.

Nach § 1 HaushaltsgrundsätzeG sind Bund und Länder verpflichtet, ihr Haushaltsrecht nach diesen Grundsätzen (s: des ersten Teils des Gesetzes; das sind die Vorschriften bis § 48, die die Regeln des Haushaltswesens bestimmen) zu regeln. Mit der Souveränität der Länder ist eine Bindung des Gesetzgebers nicht zu vereinbaren. Verfassungsgemäß ist allein der Vorrang des Bundesrechts vor dem Landesrecht, den Art. 31 GG vorschreibt. Aber der hängt vom Kompetenzgefüge zwischen Bund und Ländern ab. Das Haushaltswesen ist Kernbestand der Staatsgewalt der Länder, deren Souveränität.

Verschiedene Landesregierungen und Vertreter der Landtage haben sich im Zuge der Umgestaltung der Finanz- und Haushaltsverfassung immer wieder gegen die zunehmende Mischverwaltung ausgesprochen, vergeblich.

b) Die Versuche, die schwachen Volkswirtschaften des Euroverbundes durch harte Austeritätspolitik zur Schuldentragfähigkeit und Finanzstabilität zu führen, waren erwartungsgemäß vergeblich. Sie haben die Kreditfähigkeit dieser Länder nicht gestärkt, aber bittere Armut und demzufolge politische Umwälzungen herbeigeführt. Der wesentliche Grund der untragbar hohen Kreditkosten dieser ohnehin weniger wettbewerbsfähigen Länder war der Binnenmarkt mit der Einheitswährung. Diese Unionspolitiken haben ihnen die Wettbewerbsfähigkeit an den Märkten der Union und den globalen Märkten genommen, vor allem weil die Währungseinheit ihnen die Abwertungsmöglichkeit genommen hat. Sie mußten sich mit einer für ihre Wirtschaft überbewerteten Währung gegen Wettbewerber behaupten, die eine weit unterbewertete Währung nutzen können, zumal Deutschland. Dieses Preisdumping ist schweres Unrecht, das durch die illusionären Projekte der EU, Binnenmarkt und Währungsunion, bewirkt wird. Die Protagonisten eines zu einem Großstaat vereinten „Europa“ sind nicht bereit, ihre visionär irreführenden Politiken aufzugeben. Der antidemokratische Apparat der Institutionen der EU erweist ein zähes Beharrungsvermögen, wie immer derartige bürokratischen Monster. Die wirtschaftspolitische Unvernunft der Wirtschafts- und Währungsunion hat weitere vernunftwidrige Maßnahmen nach sich gezogen, nämlich die Austeritätspolitik für die notleidenden Mitgliedstaaten und eine Finanzstabilitätspolitik, deren Schuldenverbotspolitik allemal souveränitätswidriges Unrecht war und ist.

c) Um der vermeintlichen Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten willen werden, typisch für völkerrechtliche Verträge, auch die wegen der Begünstigungen durch Binnenmarkt und Währungseinheit prosperierenden Vertragspartner in die fragwürdigen Regelungen der Verträge einbezogen. Kreditaufnahmeverbote stören Volkswirtschaften wenig, die der Kredite nicht bedürfen und wenn, eine hohe Schuldentragfähigkeit haben. Schwächere und durch die mangelnde ökonomische Vernunft der Europäisten erzwungene Wettbewerbsverzerrung benachteiligte Mitgliedstaaten können die Vorgaben der Finanzstabilitätspolitik der EU nicht einhalten, ohne ihre Völker in unzumutbare Not zu bringen und dadurch ihren Staaten die politische Stabilität zu ruinieren. Italien etwa hat gänzlich neue Parteien an die Macht gebracht, die nicht daran denken, die Austeritätspolitik der Integrationisten zu vollziehen. Sie werden demgemäß von diesen beschimpft und mit Sanktionsmaßnahmen überzogen. Sie handeln schlicht sachgerecht und haben auf Grund der Souveränität ihrer Völker das Recht dazu. Ein Mitgliedstaat, Großbritannien, hat sich, gut begründet, für den Austritt aus der EU entschieden und wird mit durchsichtigen und undurchsichtigen Methoden auch der EU (unannehmbares Austrittsabkommen) am Vollzug dieser Entscheidung des Volkes gehindert.

Die Finanzhilfen mißachten nicht nur wegen der Konditionierung die Souveränität, sie nehmen den Völkern mit der Eigenständigkeit auch die politische Freiheit. Sie mißachten die Würde der Bürger der gedemütigten Völker. Es gibt für die wirtschaftliche Konsolidierung nur eine Chance für einen souveränen Staat, nämlich eigene Währung mit der Abwertungs-

möglichkeit und gezielte Schutzmaßnahmen. Die liberalistische Freihandelsdoktrin ist das Unglück der verführten Völker⁶.

3. Die Schuldenbremse ist illusorisch und kann schon deshalb keine verfassungsrechtliche Pflicht sein. Um Entschuldung zu bewirken, wird Wachstum postuliert, aber gegen Wachstum eine Austeritätspolitik des eisernen Sparens betrieben. Weder das eine noch das andere sind vernunftgeleitet, beides zusammen unsinnig. Die schwachen Volkswirtschaften haben, wie schon gesagt, im Binnenmarkt mit einheitlicher Währung keine Wachstumschance. Der Sparzwang führt in Rezession und Deflation, also schnellen Niedergang der Wirtschaft. Beides zusammen ist reine Illusion, wenn nicht schlicht der Versuch, die Öffentlichkeit durch Gerede zu täuschen, Propaganda. Ultra posse nemo obligatur, dieser Satz, daß Pflichten nichts Unmögliches verlangen können, sollte trotz allen Eifers, die Öffentlichkeit mit einem schwäbischen Sparwillen zu täuschen, beachtet werden. Die in die Verfassungsgesetze geschriebenen Schuldengrenzen sollten durchgehend erst nach vielen Jahren maßgeblich werden, in Deutschland nach Art. 143 d Abs. 1 GG im Bund 2015, in den Ländern 2020, auch in Spanien 2020. Die Hoffnung, daß bis dahin eine Währungsreform die Schuldenlast genommen (und die Vermögen vernichtet) haben würde, war hoch⁷, ist aber durch die Eingriffe des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB), geführt von der Europäischen Zentralbank (EZB) in die Finanzpolitik der Staaten der Eurozone enttäuscht worden.

Die Mitgliedstaaten des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), die sich in einem Defizitverfahren befinden, sollten und sollen Rat und Kommission ein Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramm vorlegen, das die einzelnen Strukturreformen beschreibt. Dessen Einhaltung sollte und soll im Rahmen des 2011 verschärften Stabilitäts- und Wachstumspaktes von 1997 überwacht werden. Dieses Verfahren hat sich in keiner Weise bewährt. Gewissermaßen als Gegenleistung konnte und kann das bedürftige ESM-Mitglied mit Kredithilfen des ESM rechnen, welche zwar die Haushaltsfinanzierung erleichtert, aber die Schulden nicht mindert, jedenfalls aber der Wirtschaft nicht hilft. Die Wettbewerbsfähigkeit bleibt unzureichend, weil die schwachen Volkswirtschaften in einem Binnenmarkt gegenüber den starken Volkswirtschaften, zumal wenn diese geringere Stückkosten haben oder nicht surrogierbare Produkte liefern können, keine Entwicklungschance haben, sondern zum Niedergang verdammt sind, jedenfalls wenn sie keine absoluten Vorteile, wie wesentlich geringere Lohnkosten, als die Wettbewerber haben und halten. „Freie Konkurrenz kann für beide (sc. „in der Cultur weit vorgerückte Nationen“) nur dann wohlthätig wirken, wenn beide sich auf einem ungefähr gleichen Standpunkt der industriellen Bildung befinden, ...“ (Friedrich List, 1841)⁸. Eine Volkswirtschaft, die ihre Währung nicht abwerten kann, muß, um wettbewerbsfähig zu werden oder zu bleiben, die Lohnkosten senken. Gerade aber eine solche Politik vermögen die Mitglieder eines Staatenverbundes nicht zu machen. Die Verarmung der Arbeitnehmer vermag die Wirtschaft eines Landes nicht zu stärken. Ihr sind auch Grenzen gezogen, solange die

⁶ Dazu K. A. Schachtschneider, Verfassungsrecht der Europäischen Union, Teil 2: Wirtschaftsverfassung mit Welthandelsordnung, S. 434 ff., 629 ff.

⁷ B. - Th. Ramb, Der Zusammenbruch unserer Währung... und wie man sich darauf vorbereitet, 7. Aufl. 2011, S. 111 ff.

⁸ Das System der politischen Oekonomie. Erster Band. Der internationale Handel, die Handelspolitik und der deutsche Zollverein, 1841, S. VII.

Bürger noch ihr elementares demokratisches Recht haben, ihre Vertreter in den Staatsorganen zu wählen. Die betroffenen Staaten sind der Wirtschafts- und Währungsunion beigetreten, um, wie es ihren Völkern versprochen wurde, den Lebensstandard der eigenen Bevölkerung zu erhöhen. Aber das gerade geht nicht im Binnenmarkt, der den Wettbewerb zu seinem bestimmenden Wirtschaftsprinzip erhoben hat. Alle Subventionen haben daran nichts geändert. Diese begünstigen bestimmte Unternehmen, nicht aber die Volkswirtschaft insgesamt, schon gar nicht, wenn die Subventionen kreditär sind. Die wirtschaftliche Entwicklung des europäischen Binnenmarktes sollte das jedem vor Augen führen; denn die PIIGS sind es, welche mit Abstand die meisten Subventionen erhalten haben und erhalten. Subventionen behindern nach aller Erfahrung die innovative Strukturierung der Wirtschaft. Kurzfristig helfen Subventionen, mittel- und langfristig sind sie ruinös, weil sie die notwendige Entwicklung verhindern und die existentielle Wettbewerbsfähigkeit vernichten. Die Konvergenz der Volkswirtschaften wurde erhofft und versprochen, aber die Divergenz hat erwartungsgemäß erheblich zugenommen. Das Beispiel der neuen Länder Deutschlands, die in einem außerordentlichen Maße unterstützt werden, lehrt das skizzierte ökonomische Gesetz. Kreditäre Finanzhilfen können Sparzwänge nicht rechtfertigen.

4. Die Ziele der Unionisten sind solange unerreichbar als nicht die Wirtschafts- und Währungsunion durch eine Sozialunion ergänzt ist, die in der EU in etwa gleiche Lebensverhältnisse schafft. Das verlangt den unionsweiten Finanzausgleich, jedenfalls den in der Eurozone. Diese Sozialunion wird denn auch kraftvoll, vor allem durch Frankreich, vorangetrieben. Sie wird nicht gelingen und alle Völker der Union ins Unglück stürzen. Sie ist jedenfalls mit der Souveränität der Völker unvereinbar, zumal es eine verfassungspolitische Entscheidung der Völker für die Bildung eines Unionsvolkes und einen Unionsstaat nicht gibt. Allein durch Verträge der Völker, sprich deren Politiker, ist sie nicht begründbar, sondern setzt, weil sie der Schritt zum unitarischen Bundesstaat ist, Volksabstimmungen voraus, durch die die Völker in einer neuen Verfassung beschließen, in einem Unionsvolk auf- (und unter)zugehen. Der Schritt zum europäischen Bundesstaat bedarf einer neuen Verfassung Deutschlands gemäß Art. 146 GG bedarf (BVerfGE 123, 267, Rn. 203, 228), aber auch dahingehender Referenden der Völker der anderen Mitgliedstaaten der EU. Das wird sich niemals ereignen.

5. Die bisherigen Maßnahmen zur Rettung des Euro waren augenscheinlich unzureichend. Sie haben die Lage nur verbösert. Daß der Euro noch existiert, ist einzig und allein der vertrags- und verfassungswidrigen Geldpolitik des ESZB und der EZB zu danken. Deren Staatsfinanzierung, die sie im großen Stil mittels monetärer Geldschöpfung gegen die ökonomische Vernunft, gegen die Unionsverträge und gegen das Staatsprinzip freier Völker durchführt, verschafft den Mitgliedern des Euroverbundes die „Kredite“ im reichen Maße, die sie am Finanzmarkt wegen der zu hohen Zinsen nicht aufnehmen können. Die kreditäre monetäre Finanzierung der Volkswirtschaften, zumal der Staatshaushalte, spiegelt sich in den TARGET-Salden wieder, die in den Billionenbereich reichen. Diese TARGET-Salden etwa zugunsten von Deutschland begründen zwar keine durchsetzbaren Forderungen⁹, wie mit großen Einfluß von Hans-Werner Sinn vertreten wird¹⁰, aber zeigen doch, daß das ESZB die Forderungen der Lieferanten bezahlt, welche die Besteller der Waren nicht ohne Kredite bezahlen könnten.

⁹ K. A. Schachtschneider, Die Rechtsnatur der TARGET-Salden, homepage: KASchachtschneider.de, Aktuelles.

¹⁰ H.-W. Sinn, Der Euró. Von der Friedensidee zum Zankapfel, 2015, S. 235 ff., 252, 254, 281.

Die Gläubiger der Forderungen gegen die Besteller der Waren bleiben die Zentralbanken, die für die Kredite schlicht ihr Geldschöpfungsmonopol genutzt, sprich mißbraucht, haben. Die Zentralbanken werden ihre Forderungen niemals eintreiben und auch niemals eintreiben können. Das würde ihre ‚Eurorettungsaktionen‘ (Mario Draghi; „what ever it takes“) zum Erliegen bringen. Die außerordentliche Geldmengenvermehrung erscheint (bisher) nicht im Warenkorb und wird vom Publikum nicht wirklich durch inflationäre Auswüchse gefühlt. Sie hat zur Verteuerung der Vermögenswerte, Aktien, Immobilien usw., geführt und erheblich zur Bereicherung der Reichen und Verarmung der Armen beigetragen. Den Staaten nimmt das ESZB die Staatsanleihen ab. Sie können sich zinslos kreditär finanzieren und sogar wegen der geringen Zinsen Schulden reduzieren. Die Mieten werden jedoch unerschwinglich, jedenfalls in großen Städten und für einen Teil der Bevölkerung. Die Sparer bekommen für ihre Ersparnisse keine Zinsen. Die Lebensversicherer können ihre Versprechen, daß das gesparte Vermögen wachen werde, nicht mehr erfüllen. Wann die große Finanzkrise kommt, kann niemand sagen, aber daß diese unausweichlich ist, bestreitet auch niemand. Die Geldpolitik des ESZB und der EZB wird vom Europäischen Gerichtshof gerechtfertigt (EuGH, 16.06.2015 - C-62/14, NJW 2015, 2013), nach dem das Bundesverfassungsgericht sie als Unrecht erkannt hatte (BVerfGE 134, 366 ff., OMT-Vorlagebeschluß vom 14. Januar 2014). Der EuGH entbehrt jeder demokratischen Legitimation und darum seine Judikate jeder rechtlichen Legalität. Es ist eine Machtinstanz der EU, die mit der Souveränität der Völker unvereinbar ist¹¹. Rechtsdogmatische Relevanz können die Judikate des EuGH nicht beanspruchen.

6. Das Europäische System der Zentralbanken und die Europäische Zentralbank haben weitgehend die Finanzierung der überschuldeten und defizitären Staatshaushalte übernommen. Sie nutzen dafür mehrere Techniken.

a) Sie kaufen am Sekundärmarkt Staatsanleihen der Mitglieder des Euroverbundes, welche diese überfordernden Zinssätzen des Marktes ausgesetzt sind, oder nehmen solche Staatsanleihen als Sicherheiten für Kredite zu ihren äußerst günstigen Zinsen, obwohl die Staatsanleihen auch als Sicherheiten so gut wie wertlos sind und am Markt als Schrottpapiere gelten. Das ist mit den Aufgaben von ESZB und EZB, die nach Art. 127 Abs. 1 AEUV primär die Preisstabilität zu gewährleisten und nur sekundär die allgemeine Wirtschaftspolitik der Union zu unterstützen haben, unvereinbar. Weder gewährleistet diese Finanzierung notleidender Staatshaushalte die Preisstabilität noch genügt Haushaltsfinanzierung durch das ESZB und die EZB der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Union. Ganz im Gegenteil: Sie ist vertragswidrig. Die Mitgliedstaaten sind durch Art. 126 AEUV verpflichtet, eine Haushaltsdisziplin zu wahren, welche sie nicht in derartige Finanzierungsschwierigkeiten bringt. Vertragswidrige Maßnahmen der ESZB und der EZB können nicht der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Union entsprechen. Auch dieser Begriff ist ein Rechtsbegriff, der sich in das System des Vertrages und der vertragsmäßigen Währungspolitik einfügen muß und sich nicht unter vermeintliche und im übrigen vermeidbare Haushaltsnöte von Mitgliedstaaten beugen läßt. Auch die mittelbare Staatsfinanzierung verletzt zudem das Bail-out-Verbot. Die unmittelbare Staatsfinanzierung und der unmittelbare Erwerb von Schuldtiteln sind der EZB wie auch den Nationalbanken, nämlich dem Europäischen System der Zentralbanken (ESZB), durch Art. 123 Abs. 1 AEUV

¹¹ K. A. Schachtschneider, Souveränität, S. 484 ff.

verboten. Der mittelbare Erwerb der Staatsanleihen über die Geschäftsbanken, welche diese unmittelbar kreditieren, erfüllt den gleichen verbotenen Zweck, nämlich die Staatsfinanzierung. Die Erweiterung der Geldmenge durch den Kauf der Staatsanleihen versucht das ESZB und die EZB in gewissen Grenzen durch Offenmarktgeschäfte, insbesondere Aufnahme von Krediten am Geldmarkt zu „sterilisieren“, um der Inflationsgefahr, die mit der Geldmengenerweiterung verbunden sein kann und deren Folge am Vermögenmarkt längst ist und am Gütermarkt sein wird, wenn weitere Umstände hinzukommen, entgegenzuwirken (Handelsblatt Nr. 50, 9./10./11. März 2012, S. 32).

b) Die EZB hat am 20. Dezember 2011 den Geschäftsbanken 500 Mrd. Euro mit Dreijahrestendern zu günstigsten Zinsen (1%) und gegen Sicherheiten zur Verfügung zu stellen beschlossen, die bis dahin in Europa niemals zentralbankfähig waren, bis hin zu schlichten schuldscheinlosen Forderungen. Sieben Notenbanken der Euro-Krisenstaaten hat sie erlaubt, Sicherheiten auf eigenes Risiko zu akzeptieren, d. h. die Kreditbedingungen werden im Währungsverbund unterschieden. Sie hat diese Aktion am 29. Februar 2012 mit 530 Mrd. Euro wiederholt. Die EZB und die Notenbanken überschütten damit die Geschäftsbanken geradezu mit Liquidität. Im März 2012 ist das Bilanzvolumen auf über drei Billionen Euro angeschwollen (Handelsblatt a. a. O.). Inzwischen beträgt es vornehmlich wegen der Ankäufe von Staatsanleihen fast 5 Billionen Euro. Diese Geldpolitik ist mit den Sicherheitsprinzipien einer soliden Stabilitäts- und Finanzpolitik keinesfalls vereinbar. Die Geschäftsbanken sollten mit diesen Mitteln Staatsanleihen erwerben und haben das zum Teil getan. Zum Teil haben sie das billige Geld auch für andere Geschäfte genutzt. Insbesondere haben sie die Kredite, die fast nichts kosten, auch genutzt, um selbst Kredite mit erheblichem Zinsgewinn auszureichen. Die Maßnahmen des ESZB und der EZB sind klassische Inflationspolitik, ebenso vertragswidrig wie in wohl allen Mitgliedstaaten verfassungswidrig, jedenfalls in Deutschland wegen Verstoßes gegen das Stabilitätsprinzip, das nicht nur aus Art. 14 Abs. 1 GG, der Eigentumsgewährleistung, folgt, sondern auch aus Art. 88 GG, der die Bundesbank und die EZB „dem vorrangigen Ziel der Sicherung der Preisstabilität“ verpflichtet, sowie und vor allem aus dem Sozial(staats)prinzip des Art. 20 Abs. 1 GG und Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG, weil nur stabiles Geld eine stabile Wirtschaft garantiert und damit den Lebensstandard im Lande zu sichern wesentlich ist (vgl. BVerfGE 89, 155 (200 ff.)¹²). Die Maßnahmen brechen aus dem Ermächtigungsrahmen des ESZB aus und sind damit klarer Verstoß gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (BVerfGE 89, 155 (181, 191 ff.); 123, 267 ff., Abs. 226, 234 ff., 262, 265, 272, 275, 298 ff., 300 ff., 326; BVerfG, 2 BvE 4/11, Urteil vom 19. 6. 2012, Abs. 140). Die Maßnahmen, die keinerlei realwirtschaftliche Veranlassung außer der Schuldenfinanzierung hilfsbedürftiger Staaten zu Lasten aller Bürger der Union, erneut zum Vorteil der Geschäftsbanken, haben, hat die Geldmärkte vorübergehend besänftigt. Investitionen hat diese außerordentliche Liquiditätserweiterung nicht angereizt. Die Geschäftsbanken haben mit dem billigen Geld zur guten Hälfte teurere Schulden abgelöst. Die Renditen der Staatsanleihen der insolvenzgefährdeten Staaten sind dadurch erheblich gesunken und die Kredite leichter finanzierbar gemacht. Das hat die Euro-Rettungspolitik erleichtert, sicher nur vorübergehend bis die EZB diese Inflationspolitik abzubrechen gezwungen ist. Es wurde, wie die Volkswirte

¹² K. A. Schacht Schneider, Wirtschaftliche Stabilität als Rechtsprinzip, in: W. Hankel/W. Nölling/K.A. Schacht Schneider/J. Starbatty, Die Euro-Illusion. Ist Europa noch zu retten? 2001, S. 314 ff.

sagen, Zeit gekauft. Aber es verbessert nicht die Wettbewerbsfähigkeit der weniger entwickelten oder unterentwickelten Volkswirtschaften. Die fundamentale Schwäche der Währungsunion wird nicht behoben. Die Inflationsmentalität der lateinischen Staaten und Griechenlands hat sich gegen die Stabilitätskultur vor allem Deutschlands durchgesetzt, angesichts der Mehrheiten im ESZB und in der EZB nicht unerwartet. Die Bundesbank hat sich gegen diese Maßnahmen vergeblich zu wehren versucht.

c, aa) Weiterhin hat das wenig durchsichtige System des TARGET 2 (Trans-European Automated Realtime Gross Settlement Express Transfer) der ESZB, in dem der Zahlungsverkehr unter den Mitgliedern des Euroverbundes verrechnet wird, nach den Analysen Hans-Werner Sinns und Timo Wollmershäuser sowie des Münchener IFO-Instituts insgesamt¹³ „Forderungen“ der Bundesbank gegen die EZB von inzwischen mehr als einer Billionen Euro seit der Finanzmarktkrise 2007 hervorgebracht. Diese sind aus dem Ungleichgewicht der Zahlungsströme wegen der Exportstärke vor allem Deutschlands und der Exportschwäche der peripheren Euro-Staaten mit den schwächeren Volkswirtschaften, aber auch wegen der Kapitalflucht aus den insolvenzgefährdeten Staaten vor allem im Süden Europas entstanden. Während die Zentralbanken der Euro-Staaten der Peripherie dem Importüberschuß gemäß große Kreditmengen zentralbankmäßig geschöpften Geldes, zudem gegen unzureichende Sicherheiten ausgereicht haben, hat die Bundesbank entsprechend geringe Kreditierungen vornehmen müssen oder nur können, weil die Geldmengen wegen der Exportüberschüsse, aber auch wegen der Kapitalflucht den deutschen Unternehmen und Banken und damit in dem TARGET-System der Bundesbank zugeflossen sind. Deutschland war somit auf Kreditierungen mit Zentralbankgeld nicht angewiesen. „Die in den Bilanzen dargestellten Salden messen deshalb die seit der Einführung des Euro entstandenen und mit Zins und Zinseszins aufsummierten Zahlungsbilanzdefizite und Zahlungsbilanzüberschüsse bzw. Geldabflüsse und Geldzuflüsse zwischen den Euroländern“ (Working Paper Nr. 105, S. 15). Sinn und Wollmershäuser stufen die TARGET-Salden als echte Forderungen ein (S. 13). Das entspricht nicht der Rechtsnatur der TARGET-Salden (dazu b). Möglich sei das angesichts der an sich knappen Geldbasis nur durch eine „riesige“ Kreditausgabe der Zentralbanken der exportschwachen Euroländer an deren Geschäftsbanken (S. 16). Neun Zehntel des kreditgeschöpften Zentralbankgeldes bleibe nicht im Inland, sondern laufe im Ausland um (S. 17 f.). Die TARGET-Konten würden neben der primären Geldbasis, die vor allem aus der Geldschöpfung der jeweils eigenen Zentralbank stamme, eine sekundäre Geldbasis in den exportstarken Euroländern, insbesondere Deutschland, schaffen, die aus der Geldschöpfung der Zentralbanken der exportschwachen Euroländer herrühre (S. 18). Der Kapitalexport von den Kernländern des Euroraums in die Länder der Peripherie, der in der Krise an die Stelle des versiegenden privaten Kapitalexports getreten sei, sei durch das EZB-System erzwungen (S. 27). Die EZB habe diese Entwicklung durch die drastische Absenkung des Hauptfinanzierungszinssatzes auf 1% (inzwischen =% oder negativ), durch Vollzuteilung im beliebigen Umfang und ebenso drastische Senkung der Anforderungen an die Sicherheiten gefördert (S. 19). Weil diese niemals von den TARGET- Schuld-

¹³ Hans-Werner Sinn/ Timo Wollmershäuser, Target-Kredite, Leistungsbilanzsalden und Kapitalverkehr: Der Rettungsschirm der EZB, Ifo Working Paper Nr. 105 vom 24. Juni 2011, ifo-Website www.cesifo-group.de

nen beglichen werden können, seien (und sind) die Finanzierungen der Schuldnerstaaten. Der Eindruck, daß die Bundesbank zu einer riesigen Außenhandelsbank geworden sei, die den deutschen Export in die europäische Peripherie finanziert habe, lasse sich angesichts dieser Zahlen nicht ganz von der Hand weisen. Letztlich sei ein erheblicher Teil des gesamten Exportüberschusses der letzten drei Jahre (inzwischen bereits 12 Jahre) mit neu gedrucktem Geld bezahlt worden, für das sich die Länder der Peripherie bei der Europäischen Zentralbank zu Lasten, aber auch mit Billigung der Bundesbank die Druckerlaubnis geholt hätten. Der Zins für den Kredit lag bei nur 1% (zurzeit weniger). Da er unter dem Marktzins und unter der Inflationsrate lag, könne man diesen Kredit auch als eine implizite Exportsubvention begreifen (S. 39). Das ESZB habe bis Mitte 2011, errechnen Sinn und Wollmershäuser, 88% der Leistungsbilanzdefizite finanziert (S. 43).

bb) Der Forderungscharakter von bilanztechnischen Verrechnungsposten des ESZB ist trotz der Verzinsung der positiven TARGET-Salden eine schwierige rechtliche Systemfrage. Auch die Bundesbank scheint von einem Forderungscharakter der TARGET-Salden auszugehen, der zu Verlusten der EZB führen könne, die von den nationalen Zentralbanken auszugleichen seien¹⁴. Forderungen haben rechtlich sehr unterschiedliche Gegenstände und damit wirtschaftlich unterschiedliche Relevanz. Eine klageweise Inanspruchnahme der EZB durch die Bundesbank auf Bezahlung der Forderungen, also der Anspruchscharakter derselben, ist fragwürdig und würde allenfalls zur Geldmengenerweiterung führen. Für eine Inanspruchnahme der Eurostaaten für die zu erwartenden Verluste der EZB gibt es keine Rechtsgrundlage, etwa für eine Nachschußpflicht, wenn etwa die Abschreibungen bilanziell das Grundkapital aufzehren würden. Ein solcher Vorgang ist nicht etwa nicht geregelt, sondern nicht vorgesehen. Die Unberührbarkeit des Grundkapitals der EZB wie der Bundesbank ergibt sich daraus, daß eine Nachschußpflicht nicht vertraglich bzw. gesetzlich begründet ist. Vielmehr ist das Grundkapital festgelegt, für die EZB 5 Milliarden Euro im Art. 28 Abs. 1 der Satzung des ESZB und für die Bundesbank 2, 5 Milliarden Euro in § 2 BBankG. Bilanzierungen spiegeln nicht notwendig die Rechtslage wieder. Die EZB als hoheitliche Verwaltung, sogar Organ der Europäischen Union (Art. 13 Abs. 1 S. 2 EUV), ist zwar überschuldungs-, aber nicht insolvenzfähig. Weil sie das ausschließliche Recht hat, innerhalb der Union die Ausgabe von Euro-Banknoten zu genehmigen und neben den nationalen Zentralbanken zur Ausgabe dieser Banknoten berechtigt ist (Art. 128 Abs. 1 AEUV), also ein nur durch das offene Preisstabilitätsprinzip begrenztes Recht der Geldschöpfung hat, auf das in der staatlichen Geldwirtschaft nicht verzichtet werden kann, kann sie auch nicht illiquide werden. Ihre Verlustzuweisungen an ihre Träger, die nationalen Zentralbanken, gehen darum über die Minderungen der Überschüsse, die nach Art. 32 Abs. 5 der Satzung der ESZB zu verteilen sind, auch nicht hinaus (Art. 33 Abs. 2 der Satzung der ESZB). Die Verteilung der Verluste ist in Art. 32 Abs. 2 der Satzung der ESZB geregelt und durch diese Regelung begrenzt. Diese Regelung der Verlustverteilung ist abschließend. Weitere Verluste der EZB bleiben bestehen und können auch nicht in den Folgejahren ausgeglichen werden, weil für den Verlustausgleich außer dem allgemeinen Reservefonds der EZB und den an die nationalen Zentralbanken zu verteilenden

¹⁴ FAZ vom 1. März 2012, Nr. 52, S. 9, in einem Bericht über einen Brief des Bundesbankpräsidenten Jens Weidmann an den EZB-Präsidenten Mario Draghi, in dem er die Rückkehr zu qualifizierteren Sicherheiten empfiehlt.

Gewinnanteile ausweislich Art. 33 Abs. 2 der Satzung des ESZB nur die monetären Einnahmen des „betreffenden Geschäftsjahres“, nämlich dem Jahr der Verluste, in dem Verhältnis der Gewinnbeteiligung der nationalen Zentralbanken genutzt werden dürfen. Das kann zu erheblichen jährlichen Einnahmeausfällen vor allem Deutschlands führen, weil die Bundesbank ihre Überschüsse an den Bund abzuführen hat (§ 27 Nr. 2 BBankG), und es führt dazu. Aber diese Einnahmen sind ohnehin fragwürdig, weil sie die Zentralbanken ein Stück weit zur Geschäftsbanken machen. Diese Einnahmeneinbußen können sich wiederholen. Die Gewinnkürzungen werden aber erst durchzuführen sein, wenn die Verluste entstanden sind, also wenn die Sicherheiten ausfallen, etwa wenn ein Land aus dem Euro-Verbund ausscheidet und seine Verbindlichkeiten nicht erfüllt. Das geschieht in einem Rechnungsjahr und trifft somit die Bundesbank und damit Deutschland nur einmal. Die Einnahmeverluste halten sich somit in Grenzen. Die Sorgen, welche Hans-Werner Sinn ausgelöst hat, erscheint insofern unbegründet, aber nicht wegen der volkswirtschaftlichen Schäden der TARGET- 2 – Systems, das Ungleichgewichte mit sich bringt, welche die Konvertierbarkeit der Währung gefährdet und zu einer schweren Zahlungsbilanzkrise führen kann, ganz abgesehen von den Inflationswirkungen der nur durch dieses System nicht von der EZB steuerbaren Geldmengenerweiterung.

cc) Den peripheren Euro-Staaten werden, durch das TARGET-System ermöglicht, Geldmengen und damit Kaufkraft zur Verfügung gestellt, die sie sonst, etwa durch Kreditaufnahme am Markt, nicht hätten, weil die Kredite zu teuer wären. Sinn und Wollmershäuser sprechen zu Recht davon, daß „de facto ein gewaltiger Bailout stattfand, eine fiskalische Kreditgewährung, die im Kern keine Geldpolitik mehr ist“ (S. 2). Sie messen der TARGET-Saldierung die gleiche ökonomische Wirkung zu wie (kurzfristigen) Euro-Bonds (S. 33 f., auch S. 42, 46). Ihre Entstehung sei wegen der Überschuldung der Peripheriestaaten des Euroverbundes im Zahlungssystem der ESZB unausweichlich. Demgemäß hat das Parlament darauf keinen Einfluß. Das Bundesverfassungsgericht hat solche Beanspruchungen des Haushalts für verfassungswidrig erklärt (2 BvR 987/10 vom 7. September 2011, Abs. 127, 136 f.). Jedenfalls würden ohne das TARGET-2 System die Exportdefizite der Schuldnerstaaten nicht finanzierbar sein. Deren Währung oder deren Löhne und Gehälter müßten im Exportinteresse drastisch abgewertet bzw. gesenkt werden. Das läßt zum einen die einheitliche Währung nicht und zum anderen das politische System nur in engen Grenzen zu. Folglich wäre die Kreditfähigkeit der insolvenzgefährdeten Euro-Staaten noch schneller an ihre Grenzen gestoßen als mit dem TARGET-2-System sein. Das TARGET 2-System ermöglicht jedenfalls die Staatsfinanzierung der exportschwachen Euro-Staaten und hat die Wirkung von Euro-Bonds, weil die exportstarken Euro-Staaten keinen Einfluß auf den durch die EZB mittels Geldschöpfung gegen unzureichende Sicherheiten kreditierten Import der ersteren haben. Das mißachtet die Aufgabe und überschreitet die Befugnisse der EZB, die verfassungsgeboden (BVerfGE 89, 155, Abs. 143, 147 f. 154, mit Verweis auf Art. 88 S. 2 GG)) der Preisstabilität, nicht der Staatsfinanzierung dient. Dabei kommt es auf die Haftung für die Verluste der EZB nicht an, die richtigerweise nicht begründet ist. Wenn überhaupt, so hat die EZB eine Legitimation nur im Rahmen ihrer Aufgabe und ihrer Befugnisse. Die demokratische Legitimation der EZB ist ohnehin brüchig, wie das Bundesverfassungsgericht schon im Maastricht-Urteil zugestanden hat (BVerfGE 89, 155, Abs. 153 f.). Die Theorie, daß eine „unabhängige Zentralbank“ wegen ihrer Sachkompetenz eine sachgerechtere Geldwert- und insbesondere Geldmengenpolitik machen werde als die „Hoheitsorgane“ (BVerfGE 89, 155, Abs. 154), hat sich erwartungsge-

mäß als irrig erwiesen. Die Legitimation ist allenfalls durch die Integrationsverträge der Europäischen Union begründet, soweit deren Politik demokratisch legitimiert ist. Das ist sie aber nur, wenn das ESZB eine Stabilitätspolitik ohne Elemente der Staatsfinanzierung betreibt. Das folgt aus dem Bail-out-Verbot, welches ein Konstruktionselement der vertraglichen Währungsunion ist (vgl. BVerfGE 89, 155, Abs. 147). Jedenfalls verstärken das ESZB und die EZB mittels des TARGET 2-Systems drastisch die Inflationsgefahr mittels der Geldmengenerweiterung, die es ermöglicht. Damit werden die exportschwachen Mitglieder der Eurogruppe, die zudem einen großen Kapitalabfluß erleiden, finanziert. Das ist eine Verletzung des Verbots der Staatsfinanzierung des Art. 123 AEUV. Allemal mißachten ESZB und EZB ihre Aufgabe aus Art. 127 Abs. 1 AEUV, die Preisstabilität zu gewährleisten. Nur einer solchen Europäischen Zentralbank dürfen nach Art. 88 S. 2 GG die Aufgaben und Befugnisse der Bundesbank übertragen werden. Das Verbot der Staatsfinanzierung durch die Zentralbank gehört zum Kern der Verfassungsidentität, schon weil das Sozial(staats)prinzip das gebietet.

dd) Mit all den Maßnahmen der Finanzierung fremder Staaten verletzen das ESZB und die EZB das demokratische Prinzip und damit die Souveränität der Völker. Zum einen sind diese Maßnahmen vertragswidrig und zudem verfassungswidrig, weil sie ultra vires sind, ausbrechende Rechtsakte, die von dem Vertragswillen der Völker nicht getragen sind, zum anderen sind sie staatswidrig, weil die Finanzierung fremder Staaten mit dem Staatsprinzip unvereinbar ist. Ein Volk organisiert sich in einem Staat, um sein Schicksal, das gute Leben aller Bürger in Freiheit, zu meistern, nicht um mit seiner Arbeit fremde („befreundete“) Staaten zu finanzieren. Eine Politik, welche dem Volk die Finanzierung fremder Staaten, mögen diese auch in einem Staatenverbund eng verbunden sein, abverlangt, zumal gegen die Verfassung und die Verträge des Verbundes, beutet die Völker nicht nur aus, sondern kann sich nicht auf den Willen der Bürgerschaften berufen. Meinungsumfragen ersetzen keine verfahrensgerechte Willensbildung, abgesehen davon, daß das deutsche Volk die Politik der Finanzunion mit großer Mehrheit und in aller Klarheit ablehnt. Aber die mit der Finanzunion verbundene Bevormundung der subventionierten Völker ist mit der Souveränität als der Freiheit dieser Völker unvereinbar. Diese nehmen zwar die Hilfen entgegen, die ihnen freilich auch wegen der unionalen Großstaatspolitik aufgezwungen wird, wehren sich aber gegen die Entmündigung. Das Vertrauen in die Haushaltsdisziplin der Mitglieder des Euroverbundes, welches Grundlage der Währungsunion des Maastricht-Vertrages war, ist ruiniert. Das Kontrollinteresse der Geber über die Nehmer ist begründet, aber unverbesserlich demokratiewidrig, staatswidrig, souveränitätswidrig. Die Lösung des Widerspruchs ist es, die ohnehin rechtlich und wirtschaftlich Finanzierung fremden Staaten zu unterlassen. Die Souveränität sowohl der Geber als auch der Nehmerländer steht der Europolitik entgegen. Souveränität ist Freiheit. Es gibt keinen wirtschaftlichen Grund, die Freiheit beiseite zu schieben. Es gibt dafür auch keinen politischen Grund. Politik hat die Aufgabe, das Recht zu verwirklichen und mit dem Recht die Freiheit. Hinzu kommt, daß diese Europolitik auch wirtschaftlich gescheitert ist und niemals eine Erfolgchance hatte oder haben wird. Der einzige Weg sie durchzusetzen ist das Unrecht. Die wird jetzt nolens volens ins Werk gesetzt.

7. Die Politiken zur Finanzstabilität der EU, zumal der Eurozone, waren und sind unergiebig. Zu diesen Politiken gehören die „Schuldenbremsen“. Sind als Unionsmaßnahmen gegen die Souveränität der Völker durchgesetzt. Es ist mit der Souveränität der Völker unvereinbar, daß

sie andere Völker unmittelbar oder mittelbar, durch ihre Kreditfähigkeit etwa mittels Gewährleistungen, finanzieren. Das ist staatswidrig. Der Staat ist grundsätzlich Steuerstaat. Seine Finanzmittel hat er von seinen Bürgern. Die Besteuerung setzt Gesetze dieser Bürger voraus. Durch nichts sind die Bürger verpflichtet, andere Völker und Staaten zu finanzieren, auf deren Politik sie keinen Einfluß haben. Wer einen Großstaat schaffen will, in dem diese Art von Solidarität zur Pflicht wird, muß dahingehende Verfassungsentscheidungen der Bürger herbeiführen. Direkte Demokratie scheuen aber die Integrationisten, vor allem die deutschen Politiker. Die Volksabstimmungen zur europäischen Integration in anderen Staaten sind meist gegen die Projekte der Protagonisten des Europastaates ausgegangen, wenn nicht erhebliche Transferleistungen winkten. Es gibt in den Völkern keine Begeisterung für „Europa“, die die „Eliten“ propagieren. Es gibt keine europäische Identität. Die Völker Europas wollen nicht an die Stelle ihrer annähernd freiheitlichen Gemeinwesen ein durch und durch bürokratisches demokratiefernes Monstrum zu ihrem Herren machen. Das Demokratiedefizit der EU ist unüberwindbar¹⁵. Ein Großstaat EU wäre für demokratische Willensbildung viel zu groß und viel zu heterogen¹⁶.

Zur Souveränität der Bürger als deren Freiheit gehört essentiell das demokratische Prinzip. Ohne dieses gibt es keine Rechtsstaat. Das demokratische Prinzip wird mit einem Übermaß an Integration aufgegeben. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, das demokratische Feigenblatt der EU, wird in keiner Weise beachtet. Es ist nicht einmal geprüft worden. Die Ermächtigungen der EU sind weit und werden vom EuGH stetig erweitert¹⁷. Das Subsidiaritätsprinzip ist reine Farce. Allein schon das Subsidiaritätsrügeverfahren des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit verhindert die Relevanz dieses Verfassungsprinzips jedenfalls für die Teilnahme Deutschlands an der EU (Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG)¹⁸.

8. Die Illusionen, die dem Fiskalpakt zugrunde liegen, bringt die Begründung des Entwurfs des Zustimmungsgesetzes zum Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion zum Ausdruck:

„Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion führt zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und weiteren Vertragsparteien, soweit diese die Verpflichtungen schon vor Euro-Beitritt übernehmen möchten. Die betreffenden Mitgliedstaaten werden – durch den Europäischen Gerichtshof überprüfbar – dazu verpflichtet, verbindliche und dauerhafte Regelungen in ihren innerstaatlichen Rechtsordnungen vorzusehen, die Haushalte gewährleisten müssen, welche ausgeglichen sind oder Überschüsse aufweisen sowie, sofern dieses Ziel noch nicht erreicht wurde, die Einhaltung eines Anpassungspfades zu diesem Haushaltsziel. Mitgliedstaaten, die sich in einem Defizitverfahren befinden, müssen darüber hinaus ein Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramm auflegen, das von Rat und Kommission genehmigt und überwacht wird. Außerdem bewirkt der Vertrag eine weitgehende Automatisierung des Defizitverfahrens. Flankiert wird dies durch Regelungen zur Stärkung der

¹⁵ Ebenda, S. 466 ff.

¹⁶ K. A. Schachtschneider, Die nationale Option. Plädoyer für die Bürgerlichkeit des Bürgers, 2017, S. 359 ff.

¹⁷ K. A. Schachtschneider, Souveränität, S. 479 ff.

¹⁸ Ebenda, S. 472.

wirtschaftspolitischen Koordinierung und Steuerung, die ihrerseits die Handlungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit der Finanz- und Haushaltspolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion verstärken. Die Zustimmung zum Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion leistet einen Beitrag zur mittel- bis langfristigen Prävention von Staatsschuldenkrisen im Euro-Währungsgebiet. Sie ist außerdem Ausdruck eines entschlossenen Handelns zur Stärkung der Haushaltsdisziplin in der Wirtschafts- und Währungsunion und somit eine wichtige Grundlage für das Vertrauen der Märkte in die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Euro-Währungsgebiet“.

Der Fiskalpakt bezweckt erneut, die Maßstäbe des Maastricht-Vertrages für die Haushaltsdisziplin durchzusetzen, nämlich ein jährliches Haushaltsdefizit von nur 3% des BIP und einen Staatsschuldenstand von nicht mehr als 60 % des BIP (jetzt Art. 126 Abs. 2 AEUV in Verbindung mit Art. 1 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit vom 7. Februar 1992, 10., nach Novellierung 12. Protokoll zum Maastricht- bzw. Lissabon-Vertrag). Das ist noch nie gelungen und wird nicht gelingen, schon gar nicht durch Rezessionspolitik. Weder die vom Maastricht-Vertrag den Euro-Staaten vorgeschriebene Disziplin ist eingehalten oder durchgesetzt worden noch die des Stabilitäts- und Wachstumspaktes von 1997. Mit Spargeboten in Verträgen und Gesetzen kann man Wettbewerbsfähigkeit schwacher Volkswirtschaften im globalen Markt nicht bewirken, nicht einmal deren Konjunktur beleben. Das geht nur durch Abwertung, Zölle oder Kosten-, also Lohnsenkung, durch Schutz der entwicklungsbedürftigen Volkswirtschaft, nicht in der kapitalistischen Illusion des unions- und gar weltweiten Freihandels, zumal des grenzenlosen und entgrenzten freien Kapitalverkehrs¹⁹. Die Vertragstechnik des Fiskalpaktes nutzt die Möglichkeiten der „verstärkten Zusammenarbeit“ eines Teils der Mitgliedstaaten der Union nach Art. 20 EUV und Art. 326 bis 334 AEUV und des Art. 136 Abs. 1 AEUV, der Regelungen zur „verstärkten Koordinierung und Überwachung der Haushaltsdisziplin“ der Euro-Staaten vorzuschreiben erlaubt. Nach diesen Vertragsregelungen müssen die Grundlagen der Union durch die besonderen Regelungen unberührt bleiben. Diese werden schon dadurch verletzt, daß die Sparzwänge der Währungsunion entgegen Art. 2 EUV demokratiewidrig sind und die Souveränität der Mitgliedstaaten ignorieren.

Die Defizitkriterien sind niemals von allen Mitgliedstaaten eingehalten worden. Schon bei der Einführung des Euro wurden sie überspielt. Sie sind Illusion. Ohne die monetäre Finanzierung der Volkswirtschaften durch das ESZB und die EZB wären fast alle Mitgliedstaaten weit von diesen (vermeintlichen) Stabilitätskriterien entfernt, auch Deutschland. Integrierte Finanzstabilitätspolitik von Staaten mit heterogenen Volkswirtschaften ist gegen das Staatsprinzip und gegen die ökonomische Vernunft. Die gegenseitige Gewährleistung der Finanzpolitik nimmt den Völkern auch die Anreize, ihre Finanzstabilität zu pflegen, auch und erst recht den Unternehmen und den Staaten. Finanzstabilität kann nur in der Einheit des Staates hergestellt werden, des Staates der die gesamte Politik verantwortet, auch und gerade die Sozialpolitik, bekanntlich der weitaus größte Teil des Staatshaushalts. Finanzpolitik ist existentielle Angelegenheit eines Volkes. Darum muß sie demokratisch verantwortet werden, nicht durch demokratiefremde Bürokraten. Souveränität und Selbstbestimmung der Völker sind Grundprinzipien

¹⁹ Dazu kritisch K. A. Schachtchneider, Verfassungsrecht der Europäischen Union, Teil 2: Wirtschaftsverfassung mit Welthandelsordnung, 2010, S. 111 ff., 430 ff., 624 ff.

der Freiheit und gebieten unverzichtbar demokratische Verantwortung, auch und gerade für die Finanzpolitik. Die kann die EU nicht bieten.

Der Finanzausgleich des deutschen Bundesstaates verhindert Zinsunterschiede und Abwertungszwänge der wettbewerbsschwachen deutschen Länder. Das ist das Modell für das Euro-Gebiet, das die Europäisten anstreben. Deutschland verkraftet den inneren Transfer, weil der Bund als Staat die soziale Homogenität und damit weitgehend die wirtschaftliche Konvergenz herstellt, freilich mit wenig transparenten Transfers durch das Steuer- und Beitragssystem. Die Deutschen sind ein Volk in Solidarität. In der Europäischen Union gibt es diese Solidarität nicht und wird es nie geben. Die Völker sind zwar mehr oder weniger befreundet, noch, aber trotz und wegen des aufgezwungenen Integrationismus bleiben sie sich fremd.

9. Ein solcher Eingriff, wie ihn der Fiskalpakt, wenn auch brüchig, bezweckt, in die Eigenständigkeit der Staaten ist nicht nur staats-, also souveränitätswidrig, zumal er zu Änderungen des Verfassungsgesetzes verpflichtet, sondern mißachtet den Unionsvertrag, der die Haushaltsdisziplin mit eigenständigen Schuldenbremsen regelt, nämlich in Art. 126 AEUV in Verbindung mit Art. 1 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, die 3% öffentliches Defizit und 60% öffentlichen Schuldenstand, jeweils im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen, zulassen. Die Elemente einer Wirtschaftsregierung der Union sind ökonomisch unvereinbar mit der Eigenständigkeit der Volkswirtschaften, die nicht essentiell beendet ist, und rechtlich unvereinbar mit der Souveränität der Völker, die vor allem auch ausweislich des Völkerrechts, etwa Art. 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 9. Dezember 1966, ihr wirtschaftliches und soziales Schicksal allein zu bestimmen das Recht haben. Das Bundesverfassungsgericht hat im Lissabon-Urteil diese Eigenständigkeit zum Kern der Verfassungsidentität Deutschlands als der Substanz der Souveränität erklärt (Absätze 249 ff.).

Das Bundesverfassungsgericht freilich hat, immer der europäischen Integration, soweit es irgend geht, dienlich, die Bevormundung der Haushalts- und Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten die Steine aus dem Weg geräumt. Das aber ändert die Rechtslage nicht. Die Freiheit der Bürger und damit deren Selbstbestimmungsrecht und Souveränität stehen nicht zur Disposition eines Gerichts, auch nicht des Bundesverfassungsgerichts. Sie machen die Würde der Bürger aus. Zudem entbehren die folgenden Sätze des Gerichts der Begründung. Es verfügt ohnehin nicht über eine tragfähige Freiheits- und über gar keine Souveränitätsdogmatik. Im ESM-Urteil vom 18. März 2014, BVerfGE 135, 317 ff., Rnn. 171 ff., heißt es:

„Die Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers auf eine bestimmte Haushalts- und Fiskalpolitik kann grundsätzlich auch auf der Basis des Unions- oder Völkerrechts erfolgen.

(1) Die im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union niedergelegten Anforderungen an eine tragfähige Haushaltswirtschaft (Art. 123 bis Art. 126, Art. 136 AEUV) begrenzen den Spielraum des nationalen Gesetzgebers bei der Wahrnehmung seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung. Vergleichbares gilt - seine Übereinstimmung mit dem Primärrecht, die hier nicht zu untersuchen ist, unterstellt - für das unionale Sekundärrecht (vgl. im Einzelnen BVerfGE 132, 195 <245 f.>, Rn. 122).

(2) Es steht den Mitgliedstaaten im Übrigen frei, über die bestehenden wirtschafts- und haushaltspolitischen Bindungen des Unionsrechts hinaus weitere Bindungen einzugehen,

soweit diese nicht in Widerspruch zu den unionsrechtlichen Vorgaben geraten (vgl. Art. 4 Abs. 3 EUV). Die Bundesrepublik Deutschland kann daher innerstaatlich strengere Regelungen für ihre Haushaltspolitik einführen und sich auch entsprechend vertraglich verpflichten (vgl. BVerfGE 129, 124 <181 f.>; 132, 195 <246>, Rn. 123).

cc) Dabei ist es in erster Linie Sache des Gesetzgebers, abzuwägen, ob und in welchem Umfang zur Erhaltung demokratischer Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume auch für die Zukunft Bindungen in Bezug auf das Ausgabeverhalten geboten und deshalb - spiegelbildlich - eine Verringerung des Gestaltungs- und Entscheidungsspielraums in der Gegenwart hinzunehmen ist. Das Bundesverfassungsgericht kann sich hier nicht mit eigener Sachkompetenz an die Stelle der dazu zuvörderst berufenen Gesetzgebungskörperschaften setzen (BVerfGE 129, 124 <183>). Es hat jedoch sicherzustellen, dass der demokratische Prozess offen bleibt, aufgrund anderer Mehrheitsentscheidungen rechtliche Umwertungen erfolgen können (vgl. BVerfGE 5, 85 <198 f.>; 44, 125 <142>; 123, 267 <367>) und eine irreversible rechtliche Präjudizierung künftiger Generationen vermieden wird (BVerfGE 132, 195 <246 f.>, Rn. 124)“.

10. Art. 126 AEUV, der Bestandteil des Konvergenzprinzips und Strukturprinzip der Währungsunion (Art. 140 Abs. 1 AEUV) ist, bezweckt, im Interesse der Preisstabilität in der Währungsunion, „übermäßige öffentliche Defizite“ der Mitgliedstaaten zu unterbinden. Die Kommission hat das Recht, „die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstandes in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler“ zu überwachen (Art. 126 Abs. 2 S. 1 AEUV). Insbesondere prüft sie die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand der Kriterien des jährlichen Haushaltsdefizits, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, nach dem Referenzwert von 3% (S. 2 lit. a), und den öffentlichen Schuldenstand, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, nach dem Referenzwert von 60 % (S. 2 lit. b). Die Referenzwerte werden im Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit im Einzelnen festgelegt (Art. 126 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV). Die Haushaltsdisziplin ist jeweils gewahrt, wenn im ersten Fall das Verhältnis des öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt „erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwerts erreicht hat oder der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwerts bleibt“, und im zweiten Fall, wenn „das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt“ „hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert“ (Art. 126 Abs. 2 lit. a, b AEUV). Die Referenzwerte sind gemäß Art. 126 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV in Art. 1 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (10. Protokoll zum EU-Vertrag 2007, ursprünglich 12. Protokoll zum EU-Vertrag 1992) festgelegt. In den Absätzen 3 ff. des Art. 126 AEUV ist das Verfahren näher geregelt, in dem die Mitgliedstaaten, welche es an der vertragsgemäßen Haushaltsdisziplin haben fehlen lassen, zur vertragsgemäßen Haushaltspolitik zurückgeführt werden sollen. Das Verfahren, das Öffentlichkeit als Druckmittel nutzen soll und als letztes Disziplinierungsinstrument hohe Geldbußen ausgerechnet für Staaten, die in finanziellen Schwierigkeiten stecken, vorschreibt, ist mehr als unbehelflich und hat sich nicht bewährt.

Durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 16./17. Juni 1997 sind im Interesse der Stabilität des Euro die Befugnisse verschärft worden. Insbesondere ist die Höhe der Geldbuße dahin festgelegt worden, daß der Mitgliedstaat, dessen Haushaltspolitik defizitär ist, 0,2 % (und

eine variable Komponente) des Bruttoinlandsprodukts zu erbringen hat (für Deutschland bis zu 10 Mrd. Euro²⁰), die zur Geldbuße umgewandelt wird, wenn das übermäßige Defizit nicht zwei Jahre nach dem Einlagebeschluß korrigiert ist²¹. Weiterhin sollte der Rat entgegen Absatz 11 des Art. 126 AEUV kein Sanktionsermessen haben, sondern zu unmittelbaren Sanktionsmaßnahmen auf Grund des Defizits des Mitgliedstaates verpflichtet sein. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt war schon deswegen problematisch, hat aber auch die Zuständigkeitsordnung des Vertrages verletzt, weil die wesentliche Materie desselben durch den Europäischen Rat festgelegt worden war, der nach Art. 4 Abs. 1 EUV nicht befugt war, verbindliche Rechtsakte zu erlassen. Dem Stabilitäts- und Wachstumspakt wird eine hohe politische Verbindlichkeit zugemessen²². Die Kommission hat auf seiner Grundlage Sanktionsmaßnahmen gegen Deutschland und Frankreich wegen deren Haushaltsdefiziten im Jahre 2002/3 durchzusetzen versucht und ist damit im Rat gescheitert²³. Der Europäische Gerichtshof hat die Nichtigkeitsklage der Kommission gegen den Rat als unzulässig abgelehnt, aber die Schlußfolgerungen des Rates, mit denen dieser das Defizitverfahren aussetzen wollte, für nichtig erklärt²⁴. Mehrere Mitgliedstaaten waren jahrelang nicht in der Lage und sind es noch immer nicht, das verbotene Defizit abzuwenden, auch Deutschland lange nicht, bis zur Nullzinspolitik der EZB) und Frankreich keinesfalls (Staatsschulden etwa 100 % des BIP), Italien schon gar nicht (Staatsschulden etwa 130 % des BIP). Sanktionen haben sich gegen diese Mitgliedstaaten nicht durchsetzen lassen. Die Voraussetzungen für die Feststellung des öffentlichen Haushaltsdefizits und des übermäßigen öffentlichen Schuldenstandes sind von den Regierungschefs in der Regierungskonferenz vom 22./23. März 2005 durch einfachen Beschluß²⁵ geändert worden. Insbesondere soll Deutschland nach näheren Kriterien die Transferleistungen in die neuen Länder und die Nettozahlungen an die EU bei der Berechnung des Haushaltsdefizits und des Schuldenstandes mindernd berücksichtigen dürfen. Der vom damaligen Kommissionspräsidenten Romano Prodi öffentlich als „stupido“ bezeichnete Stabilitäts- und Wachstumspakt, das (Mach)Werk des damaligen Bundesfinanzministers Theo Waigel, ist dadurch zumindest in zentralen Teilregelungen geändert und in der Sache für obsolet erklärt worden. Nicht anders werden die neuerlichen Sanktionsmaßnahmen, welche die Haushaltsdisziplin sichern sollen, zumal die des Fiskalpakt und die Verschärfung des wirkungslosen

²⁰ Zur innerdeutschen Verteilung der Sanktionslasten Art. 109 Abs. 5 GG (Föderalismusreform v. 30.06.2006)

²¹ Art. 12 und 13 der VO (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7.07.1997 (ABl. L 209/6 ff.)

²² Vgl. die (15.) Erklärung zu den Bestimmungen der Verträge des Vertrages von Lissabon u.a.: „Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist ein wichtiges Instrument für die Verwirklichung dieser Ziele“ („Wachstumspotential zu steigern“ und „solide Haushaltslage“). „Die Konferenz bekennt sich erneut zu den Bestimmungen über den Stabilitäts- und Wachstumspakt als Rahmen für die Koordinierung der Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten“.

²³ Entscheidung des ECOFIN v. 25.11.2003.

²⁴ EuGH v. 13.07.2004 – Rs. C-27/04 (Kommission/Rat), Slg. 2004, 738, Rdn. 29 ff., 44 ff., 81, 92.

²⁵ Vgl. die ÄnderungsVOen (EG) Nr. 1055 und 1056 des Rates vom 27.06.2005 (ABl. 2005 L 174/1 und L 174/5).

Stabilitäts- und Wachstumspaktes von 1997 durch die sechs Rechtsakte der Union²⁶, aber wirtschaftlich illusionär und politisch zwar bedrängend, aber gerade deswegen kaum durchsetzbar sind, gehandhabt werden.

11. Die Fraktionen der CDU, CSU und der FDP, welche das Zustimmungsgesetz zum Fiskalpakt in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht haben, haben als dessen „Problem und Ziel“ genannt:

„Eine nachhaltige Haushaltspolitik und gesunde Staatsfinanzen in den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, aber auch der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sind angesichts der umfassenden politischen und volkswirtschaftlichen Interdependenzen zwischen diesen Staaten unabdingbar. Sie sind notwendige Voraussetzungen für Vertrauen in einen handlungsfähigen Staat, dauerhaft günstige Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen und den Zusammenhalt der Wirtschafts- und Währungsunion. Im Verlauf der vergangenen Jahre hat sich gezeigt, dass die finanzielle Solidität der Euro-Mitgliedstaaten und das reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion durch die im Rahmen des Vertrags von Maastricht vereinbarten Regelungen nicht in ausreichendem Maße gewährleistet werden. Dies kann zu essenziellen Problemen für die betroffenen Mitgliedstaaten, das Euro-Währungsgebiet und die Europäische Union als Ganzes führen.

Aus diesem Grunde ist es erforderlich, die Wirtschafts- und Währungsunion durch neue vertragliche Regelungen zu verstärken, um die Haushaltsdisziplin zu verbessern, gesunde öffentliche Finanzen zu erreichen und eine verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung und Steuerung zu ermöglichen.

Ursprüngliches Ziel war es, diese Regelungen durch eine Änderung der Unionsverträge einzuführen. Dies ist derzeit nicht realisierbar. Vor diesem Hintergrund sollen die von den Staats- und Regierungschefs des Euroraums am 9. Dezember 2011 vereinbarten inhaltlichen Eckpunkte im Rahmen eines völkerrechtlichen Vertrags umgesetzt werden. Vertragsparteien sind die Euro-Mitgliedstaaten sowie – zum jetzigen Zeitpunkt – acht der zehn übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die Bundesregierung wird auf eine frühestmögliche Überführung der Regelungen des Vertrags in den Rechtsbestand der Verträge der Europäischen Union hinwirken, die im Vertrag explizit angelegt ist“.

12. Die Schuldenbremsen des Fiskalpaktes, die noch nicht greifen, werden, soweit sie überhaupt verbindlich werden, die Haushaltsdisziplinierung nicht herbeiführen, vor allem weil das wirtschaftlich nicht geleistet werden kann, aber auch politisch nicht durchgesetzt werden wird. Es spielt keine Rolle, ob sie in die Verfassungsgesetze geschrieben werden. Wenn sie nicht wieder gestrichen werden, wenn die „Straße“ das erzwingt, so werden sie umgangen oder sonstwie mißachtet werden, wie seit eh und je die deutsche Schuldenbremse, die der Sache nach immer schon in Art. 115 GG stand, der die Kreditaufnahme des Bundes auf das im Haushaltsplan veranschlagte Investitionsvolumen beschränkt hatte. Zum einen dürfen zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Ausnahmen gemacht wer-

²⁶ Dazu meine Verfassungsbeschwerde gegen die Zustimmungsgesetze zu Art. 136 Abs. 3 AEUV, zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), zum Fiskalvertrag, gegen das ESM-Finanzierungsgesetz, gegen die Maßnahmen des EZB und der EZB zur Staatsfinanzierung, gegen die sechs Rechtsakte der Europäischen Union zur Einrichtung einer Wirtschaftsregierung und gegen den Euro-Plus-Pakt vom 29. Juni 2012, S. 90 ff.

den, zum anderen wurde der Investitionsbegriff derart weit ausgedehnt, daß er keine relevante Begrenzung der Kreditaufnahme mehr zu bewirken vermochte. Jedenfalls sind die Staatsschulden Deutschlands jetzt wegen der außergewöhnlichen Konjunktur und der Nullzinspolitik der EZB unter zwei Billionen Euro (gut 19.000 Mrd. Euro) gesunken. Das wird nicht so bleiben, allein schon nicht wegen der Zinspolitik der EZB, die so nicht dauerhaft bestehen kann und wegen der immens wachsenden Sozialkosten der Massenzuwanderung. Sie werden ohne große Enteignung nicht beseitigt werden können. Der Zwang zu ständigen Rechtsbrüchen ist der europäischen und globalen Integration geradezu systemimmanent, aber dennoch nicht gerechtfertigt. Das fehlerhafte System, die Währungsunion, muß beseitigt und darf keinesfalls mit weiteren Fehlgriffen wie den Schuldenbremsen verfestigt werden. Die Bürger der einzelnen Staaten sind dem Mechanismus ohnmächtig ausgesetzt, auch wegen des außerordentlichen Drucks, der auf ihre Regierungen und damit mittelbar auf sie ausgeübt wird. Die Eurorettungspolitik gibt beredtes Zeugnis dafür. Die Gebervölker werden genötigt, ihre Wirtschaftsleistungen zur Finanzierung der Mißwirtschaft anderer Staaten und Völker hinzugeben. Der Stabilisierungsmechanismus ist ein getarnter Ausbeutungsmechanismus, geradezu eine Aufforderung zum „beggar your neighbour“. Die Wirtschaftsaufsicht der EU wird die Haushaltsdisziplin, wie die Erfahrung zeigt, trotz der Sanktionsmöglichkeiten nicht herbeiführen, weil die Schuldenreduzierung nicht möglich ist, solange die Währungseinheit ohne Abwertungsmöglichkeit im Verbund mit dem Binnenmarkt besteht und dadurch die schwachen Volkswirtschaften schutzlos dem Export der durch die einheitliche Währung zusätzlich begünstigten Volkswirtschaften ausgeliefert sind. Zudem steht die Verbindlichkeit der Aufsichtsmaßnahmen zur Disposition der qualifizierten Mehrheit des Rates und damit der Interessen der Staaten mit schwachen Volkswirtschaften. Eher scheiden Mitgliedstaaten aus der Union aus, als daß sie sich Verarmungsmaßnahmen diktieren lassen. Die Konditionen für Griechenland sind denn auch ständig gemildert, die Schulden reduziert worden.

Zum anderen darf die Finanzhilfe nicht zur Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten führen (Abs. 2 S. 2 des ESM-Vertrages). Das tut die Finanzhilfe ganz offensichtlich. Das gilt auch für den Fiskalpakt, für den diese Vertragsgrundlage reklamiert wird, weil der Fiskalpakt zum einen die zur Rezession gezwungenen Länder von der vertragsgebundenen Konvergenz der Volkswirtschaften weiter entfernt und zum anderen Voraussetzungen für die vertragswidrigen Finanzhilfen vereinbart und des weiteren die beteiligten Staaten zu einem Bundesstaat vereint, während die anderen, wenn man der bisherigen Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts folgt, im Staatenverbund verbleiben. Das beendet die Souveränität der ESM-Mitglieder, die den Fiskalpakt zu schließen genötigt sind, obwohl die Souveränität der Mitgliedstaaten trotz aller Übertragung von Hoheitsrechten zur gemeinsamen Ausübung die essentielle Vertragsgrundlage der Europäischen Union als Staatenverbund ist, wie das Bundesverfassungsgericht zu erklären nicht müde wird (etwa BVerfGE 89, 155 (186 f., 188 ff. - Maastricht-Urteil); 111, 307 (Absätze 33, 35 f. - EMRK-Urteil); 123, 267, Absätze 223 ff., 231, 247 f, 262 f., 275, 281, 329, 338 ff., 347 - Lissabon-Urteil)). Die Euro-Länder brechen der Sache nach aus der Europäischen Union der Gründungsverträge aus und schaffen sich durch den ESM-Vertrag eine eigene Union, einen (weiterentwickelten) Bundesstaat (funktional, nicht institutionell), der zwar für die anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union offen ist (Art. 2 Abs. 1 ESM-Vertrag), freilich nur, wenn sie durch Beschluß des Rates der Europäischen Union gemäß Artikel 140 Abs. 2 AEUV in die Euro-Gruppe aufgenommen

worden sind, aber doch ein eigenes, gemeinschaftliches wirtschaftliches und politisches Schicksal hat, im übrigen letztlich auch zu Lasten der anderen Mitgliedstaaten, die unvermeidlich in den unabwendbaren wirtschaftlichen Niedergang hineingezogen werden.

13. Souveränitätswidrig und demokratiewidrig sind insbesondere Art. 5 und 6 des Vertrages: „Eine Vertragspartei, die gemäß den Verträgen, auf denen die Europäische Union beruht, Gegenstand eines Defizitverfahrens ist, legt ein Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramm auf, das eine detaillierte Beschreibung der Strukturreformen enthält, die zur Gewährleistung einer wirksamen und dauerhaften Korrektur ihres übermäßigen Defizits zu beschließen und umzusetzen sind. Inhalt und Form dieser Programme werden im Recht der Europäischen Union festgelegt. Sie werden dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission im Rahmen der bestehenden Überwachungsverfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts zur Genehmigung vorgelegt werden und auch innerhalb dieses Rahmens überwacht werden. Die Umsetzung des Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramms und die mit diesem Programm in Einklang stehenden jährlichen Haushaltspläne werden vom Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission überwacht werden“ (Art. 5). „Zur besseren Koordinierung der Planung für die Begebung von Staatsschuldtiteln erstatten die Vertragsparteien dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission im Voraus über ihre entsprechenden Planungen Bericht“ (Art. 6). Art. 7 des Vertrages offenbart trotz seines Verpflichtungscharakters die Strukturschwäche der Disziplinierungsordnung, nämlich mit Mehrheit können die Eurostaaten ihre Anwendung relativieren: „Die Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, verpflichten sich unter uneingeschränkter Einhaltung der Verfahrensvorschriften der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht, zur Unterstützung der Vorschläge oder Empfehlungen der Europäischen Kommission, in denen diese die Auffassung vertritt, dass ein Mitgliedstaat der Europäischen Union, dessen Währung der Euro ist, im Rahmen eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit gegen das Defizit-Kriterium verstößt. Diese Verpflichtung entfällt, wenn zwischen den Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, feststeht, dass eine analog zu den einschlägigen Bestimmungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht, unter Auslassung des Standpunkts der betroffenen Vertragspartei ermittelte qualifizierte Mehrheit von ihnen gegen den vorgeschlagenen oder empfohlenen Beschluss ist“. Nach Art. 8 des Vertrages können die Kommission oder die Vertragsparteien den Europäischen Gerichtshof klären lassen, ob eine Partei der Regelungsverpflichtung des Art. 3 Abs. 2 nachgekommen ist. Sanktionen wegen Mißachtung des verbindlichen Urteils können aber nur die Vertragsparteien beim Gerichtshof beantragen, nicht die Kommission. Demgemäß wird es nach üblicher Staatenpraxis niemals zu Sanktionen kommen und das Regelungswerk ist wirkungslos. Die Klagebefugnis allein der Mitgliedstaaten nimmt politisch der Schuldenbremse die Verbindlichkeit.

Die Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG ist ein Unionsprojekt. Dieses ist nicht nur mit der Souveränität der Völker, auch der Landesvölker, unvereinbar, sondern auch in einer Weise ökonomisch verfehlt, daß es wegen Sachwidrigkeit das Rechtsprinzip des Rechtsstaates verletzt. Grobe Mißachtung der praktischen Vernunft sind nicht nur unsittlich, sondern auch rechtswidrig²⁷. Die vormalige Regelung, die die Kreditaufnahme außer an das Gebot des ge-

²⁷ K. A. Schachtschneider, Freiheit in der Republik, 2007, S. 420 ff.

samtwirtschaftlichen Gleichgewichts an das Investitionsvolumen gebunden hat, war trotz der Überdehnung des Investitionsbegriffs staatsgemäß. Es gibt keine Veranlassung für die Länder, dem europäischen Diktat des Art. 109 Abs. 3 GG zu folgen. Es verletzt die Souveränität der Bürger des Staates Brandenburg.

II

Schuldenbremse behindert Entwicklung

Wie läst alle Einrichtungen der EU behindert die Schuldenbremse der EU und der Mitgliedstaaten die Entwicklung der Wirtschaft und damit den Wohlstand der beteiligten Völker.

1. Während vorwärts strebende Staaten technische Innovationen, die ihrer Wirtschaft Stärke geben, mit großen finanziellen Mitteln, oft im Rahmen der Militärhaushalte, unterstützen, verordnet sich die EU die Schuldenbremse. Deutschland macht bei dieser den Niedergang betreibenden Politik nicht nur mit, sondern treibt sie voran, um die „Partner“ der Union zur Haushaltskonsolidierung nötigen zu können. Deutschland hat nicht nur einen schwerwiegenden Investitionsrückstand, sondern wird seine Wettbewerbsfähigkeit, die auf technischen Entwicklungen der Vergangenheit beruht, einbüßen. Im Bereich der Elektrotechnik ist Deutschland drittklassig. Deutschland ist in der Kommunikationstechnik von den Vereinigten Staaten, von China und von Südkorea abhängig. Das bringt auch Gefahren für die Kommunikationssicherheit mit sich. Deutschland ist auch in der Entwicklung autonomer Fahrzeuge rückständig. Führend ist Deutschland in der Ideologie menschengemachten Klimawandels, eine moralistische Irrlehre, die zur weiteren Verhinderung technischen Fortschrittes beiträgt. Deutschland wird von wissenschaftlichen Ideologien beherrscht, typisch für sozialistische Systeme. In diesen Kontext gehört auch die Schuldenbremse.

Die Ausnahmen von der Vorgabe des Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG, daß die Haushalte von Bund und Ländern ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind, nämlich Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung und Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, lassen die finanzielle Förderung von großtechnischen Entwicklungen, gewissermaßen die Teilnahme an der technischen Revolution, nicht zu, schon gar nicht in konjunkturellen Normallagen. Ganz im Gegenteil, Deutschland läßt es zu, daß Unternehmen mit führenden technischen Fähigkeiten, von fremden Staaten übernommen werden. Ohnehin ist die deutsche Industrie weitgehend in ausländischer Hand, jedenfalls die Großindustrie. Nur noch mittelständische Unternehmen haben Weltmarktrelevanz. Die Gründe sind nachwirkende deutsche Ingenieursleistungen und deutsche Tugenden. Beides aber verhindert für die Zukunft das deutsche Schulwesen, das ohne hinreichende Anforderungen jedem, der sich nicht wehrt, die Hochschulreife aufdrängt und zum oft erfolglosen Studium verführt. Facharbeiter, die Deutschlands Wirtschaft stark gemacht haben und die Deutschland nötigst braucht, werden in Deutschland geradezu verhindert.

Auch in normalen Konjunkturlagen müssen staatlich geförderte Investitionen für die technologische Entwicklung erlaubt sein. Das geht nicht ohne Kredite. Deren Rückzahlung ist nicht das dringende Problem, wenn die technische Entwicklung die weltweite Wettbewerbsfähigkeit und damit die Schuldentragfähigkeit stärkt. Kredite sind zurück zu zahlen (§ 488 Abs. 1

S. 2 BGB, vor der Schuldrechtsreform § 607 BGB), aber die Kreditgeber interessieren zunächst die Zinsen und die Kreditsicherheit. Selten haben Staaten die Kredite vollständig beglichen. Das hat ihre Kreditfähigkeit angesichts des Überhanges an von den Zentralbanken zur Verfügung gestellter Geldmenge nur relativ beeinträchtigt. Die Vereinigten Staaten von Amerika haben Staatsschulden von 22 Billionen Dollar, die mit 106 % das BIP übertreffen. Sie sind nach wie vor die führende Wirtschaftsmacht der Welt. China finanziert seinen wirtschaftlichen Aufstieg mit großen Staatsausgaben, die keineswegs aus dem BIP finanziert werden. China schickt sich an, die stärkste Wirtschaftsmacht der Welt zu werden und kauft zu diesem Zweck auch deutsche Unternehmen.

Wenn die Wirtschaft eines Staates insgesamt nicht wettbewerbsfähig ist oder wettbewerbsfähig zu werden verspricht, müssen die Länder höhere Zinsen zahlen, werden aber doch meist kreditiert. Wenn allerdings eine gescheiterte Geldpolitik, der Euro, verteidigt werden soll, ergeben sich andere Zwänge, freilich auf Grund eines vernunftwidrigen und verfassungswidrigen Projekts, das keine Unterstützung verdient und schon gar nicht die Mißachtung der Souveränität der Staaten rechtfertigt. Schuldenbremsen verkennen den globalen Wettbewerb gründlich. Dieser ist ein Wirtschaftskrieg, an dem aller deutscher Moralismus nichts ändern wird. In einer solchen Weltwirtschaftslage, die Deutschland nicht ändern wird und erst recht nicht Brandenburg, ist eine Volkswirtschaft mit einer Schuldenbremse genausowenig gut beraten wie mit einem Binnenmarkt mit heterogenen Volkswirtschaften, mit einer Währungsunion, mit Kapitalverkehrsfreiheit, auch im Verhältnis zu Staaten, die eine Steuerdumpingpolitik nutzen.

Das starre Verbot der Kreditaufnahmen in konjunkturellen Normallagen verhindert staatliche Förderungen notwendiger technischer Innovationen für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Die Stagnation der technischen Entwicklung ist für den Wohlstand Deutschlands von großem Schaden; denn Deutschland befindet sich in hohem Maße in einem weltweiten wirtschaftlichen Verbund und weltweiten zum Teil unfairen Wettbewerb. Die frühere Regelung des Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG hat die Einnahmen aus Krediten an die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen gebunden. Die Kreditaufnahmen wurden somit von der vorgängigen Entscheidung über die Investitionsaufwendungen abhängig gemacht. Das war flexibel, sachgerecht, von ökonomischer Vernunft getragen. Zudem durften selbst davon weitere Ausnahmen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gemacht werden.

2. Deutschland hat wegen integrationspolitischer Visionen eine Schuldensperre in das Grundgesetz geschrieben, von der nicht erwartet werden kann und nur von wenigen erwartet wird, daß die Politik sie respektieren werde. Ganz im Gegenteil, die Euro-Rettungspolitik ignoriert die Schuldensperre in grober Weise mit dem abwegigen Argument, die Gewährleistungen würden nicht in Anspruch genommen werden und wenn doch, dann würden die Kredite von den kreditnehmenden Mitgliedstaaten zurückbezahlt werden, so daß Deutschland und die anderen kreditgebenden Staaten nur Sicherheit, aber nicht Geld gegeben haben werden. Das ist reine Illusion, wie die Entwicklung der Staatsschuldenkrise der Euro-Länder gezeigt hat und zeigt. Geradezu gesetzmäßig muß ein PIIGS-Staat nach dem anderen die Finanzhilfen in Anspruch nehmen, zudem in der erwarteten Reihenfolge. Inzwischen ist jedem, der nicht aus

Gründen politischer Opportunität die Realität leugnet, klar, daß Griechenland auch die verbliebenen erheblich abgesenkten Kredite nicht zurückzahlen können wird und auf eine weitere Restrukturierung der Schulden, also den weiteren Hair-Cut, die insolvenzmäßige Schuldenkürzung, zugeht, nachdem die privaten Gläubiger auf Forderungen von 107 Milliarden Euro zu verzichten gedrängt wurden, ein Verzicht, der ihnen freilich durch den Umtausch der Schrottpapiere in vergleichsweise werthaltige Forderungen versüßt wurde. Immer wieder fordert Griechenland die zeitliche Streckung der Auflagenerfüllung und der Rückzahlung und stößt mit dieser Forderung auf Verständnis auch der Regierungen der Geberstaaten. Das war und ist der Anfang des Endes der Konditionierung der Finanzhilfen und damit der Beginn der bedingungslosen Finanzierung hilfsbedürftiger Euroländer.

3. Nach Art. 115 Abs. 2 GG in der seit 2011 anzuwendenden Fassung sind „Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“. „Diesem Grundsatz ist“ nach Satz 2 „entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten“. Das wären in diesem Jahr etwa 7 Mrd. Euro. Mit der Kreditaufnahme ist (verfassungsrechtlich bedenklich) die Nettokreditaufnahme gemeint. Im Jahre 2010 betrug die Neuverschuldung vergleichsweise 70 Mrd. Euro, im Jahr 2011 dank guter Konjunktur (nach der vorhergehenden Rezession) 17,3 Mrd. Euro. Art. 143 d Abs. 1 S. 5 GG erlaubt dem Bund, in den Jahren 2011 bis 2015 von der Vorgabe des Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG abzuweichen. Das ist dekuvierend. Die Schuldensperre gilt immer für die fernere Zukunft. Die Gegenwart erzwingt eine Ausnahme. So wird das immer sein. Die jährlichen Haushalte sollten aber so aufgestellt werden, daß im Haushaltsjahr 2016 diese Vorgabe erfüllt wird (S. 7). Die tatsächliche Entwicklung kann schnell in eine andere Richtung gehen als in den Zeiten der Nullzinspolitik. Allein eine schon aus Gründen der Inflationsbekämpfung notwendige Zinsanhebung der EZB um 100 Basispunkte (1 %) würde die derzeitigen Zinsenlasten Deutschlands um fast 20 Mrd. Euro erhöhen. Mittels Steuern, Beiträgen und Gebühren sind derartige Beträge nicht einzubringen. Ohne Kredite für die Zinsschulden ist der Staatshaushalt nicht zu finanzieren. Die Schuldensperre kann ebenso einfach, wie sie in das Grundgesetz geschrieben wurde, auch wieder aus diesem gestrichen werden. Die erforderliche Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat ist für die Parteienoligarchie, die keine hinreichend mächtige Opposition hat, kein Hindernis. Die Verschuldungsgrenze des bisherigen Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG, die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen, ist durch einen weiten Investitionsbegriff (Ausgaben mit „zukunftsbegünstigendem Charakter“, aber nicht schon Kosten für Ausbildung, „human capital“) und durch die Ausnahme der Kreditaufnahme „zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, welche das Bundesverfassungsgericht als Alternative behandelt, deren Anwendung dem Einschätzungsspielraum des Parlaments unterliege und die keiner formellen Feststellung bedürfe (BVerfGE 79, 311 (334 ff., Abs. 71 ff.)), aufgeweicht worden. Diese Kreditaufnahmen waren jedenfalls insoweit verfassungswidrig, als die Investitionen abgeschrieben waren, also der jeweiligen Nachwelt keinen Vorteil mehr bringen und die Beendigung der gesamtwirtschaftlichen Störung niemals genutzt wurde, die Verschuldung zu reduzieren.

4. Die Schuldenbremse wird in Deutschland niemals getreten werden. Art. 143 d S. 7 GG hat für den Bund den Beginn der harten Grenze von 0,35 % des BIP von vornherein auf 2016 verschoben. Die Länder dürfen nach Art. 143 d S. 3 GG sogar bis Ende 2019 von der Ver-

pflichtung, ihren Staatshaushalt ohne Kredite, d. h. Netto-Neukredite, auszugleichen, abzuweichen. Die Konjunktur erlaubt nach Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG ohnehin besondere Regelungen. Bis es soweit ist, ist entweder das Grundgesetz wieder geändert oder die EU hat die Finanzpolitik gänzlich usurpiert. Allein die Zinsen zu finanzieren, benötigen Bund und Länder Kredite. Noch sind die Kreditkosten wegen der Zinspolitik der EZB und des Ratings Deutschlands geringer als die Inflationsrate, gut 2%. Der Zinssatz kann und wird durch Erhöhung des Leitzinssatzes (zeitweilig 0,00%) und durch Senkung des Ratings schnell auf das Vielfache wachsen. 6% oder mehr, wie zeitweise in Spanien, würden die Länder bereits etwa 31 Mrd. Euro kosten, von 520 Mrd. Euro Schulden nämlich. Das sind etwa 75 % des bayerischen und 150 % des Berliner Landeshaushalts. Die Schulden Berlins betragen 68, 4 % des BIP, die Bayerns 6, 5 %. Die außerordentlichen Ausgaben, welche durch die Gewährleistungen im Rahmen der Euro-Schutzmechanismen auf den Bund zukommen, wird er nicht ohne Kredite im großen Umfang finanzieren können. Im Zuge der Entwicklung wird seine Kreditwürdigkeit abgesenkt werden. Das wird die Kreditaufnahme erheblich verteuern. An sich lohnt es nicht, diese Aspekte überhaupt zu erörtern, weil der Staatshaushalt durch die Euro-Rettungsversuche zusammenbrechen wird und die verfassungsgesetzlichen Vorgaben sich als Makulatur erweisen werden, sobald das ESZB und die EZB die Politik des billigen Geldes zu beenden gezwungen sein wird. Die schuldenbremsen haben propagandistische, aber auch finanzmarktpolitische Täuschungsfunktion. Die Schuldensperre hat sich schon am Anfang ihrer Geltung nicht bewährt.

Die Lage der deutschen Schuldenbremse zeigt, was von den Schuldenbremsen zu erwarten ist, welche die ESM-Mitglieder durch den Fiskalpakt in ihre Verfassungsgesetze oder wenigstens Gesetze zu schreiben genötigt werden. Sie machen das, solange davon ihre Kreditierung durch den EFSF oder den ESM, sprich vor von allem Deutschland, aber durchaus auch noch von Frankreich und anderen Ländern, abhängt. Die rechtliche Verbindlichkeit der Schuldenbremsen in den einzelnen Ländern wäre zu prüfen, jedenfalls ist die politische Verbindlichkeit fragil. Sie besteht in dem völkerrechtlich mehr als fragwürdigen Druck, den vor allem Deutschland als der wichtigste Zahlmeister ausübt. Weltweit wird die Austeritätspolitik von namhaften Ökonomen, zumal Joseph Stiglitz, scharf kritisiert (Handelsblatt vom 16. April 2012, S. 20 f.). Sie führt unweigerlich zur Rezession und löst kein Schuldenproblem.

Längst ist klar, daß der private Forderungsverzicht auf 107 Milliarden Euro, freilich auf Forderungen, die wertlos sind, nicht genügt, um die Kreditfähigkeit Griechenlands wiederherzustellen, und wird der Forderungsverzicht auch der öffentlichen Gläubiger und sogar der Europäischen Zentralbank postuliert, insbesondere von dem Internationalen Währungsfonds. Die Gläubiger von Banken sind bereits zu deren ‚Schuldner‘ gemacht worden, wenn der Bank Insolvenz droht. Geldeinlagen sind mehr als volatil geworden. Das ist realitätsnah, aber rechtlos. Griechenland ist zahlungsunfähig, trotz aller Unterstützungszahlungen und trotz des Austeritätszwanges. Die aufgezwungenen Sparmaßnahmen haben die erwartete, aber von den Rettungspolitikern nicht zugestandene Wirkung, die beschleunigte Rezession und Deflation. Eine Deflation ruiniert eine Volkswirtschaft noch wirksamer als eine Inflation. Die scheinbare Preisstabilität der Eurozone beruht auf dem Nebeneinander von Deflation in den Rezessionsstaaten und Inflation in den prosperierenden Staaten und der partiellen starken Inflation des Vermögenssektors. Angesichts dieser lehrreichen Realität haben der Euro-Plus-Pakt und der

Fiskalpakt alle Mitglieder des ESM gezwungen, eine Schuldenbremse in ihren Verfassungsgesetzen zu verankern. Die Mitgliedstaaten, fast alle, sind überschuldet und haben keine Chance, ihre Schulden abzubauen, zumal der geforderte Schuldenabbau sie in die Rezession, wenn nicht Depression, zwingt. Ihnen wird ein haushaltsverfassungsrechtliches Instrument aufgedrängt, das sich bisher weder bewährt hat noch bewähren konnte. Das ist nicht nur eine Groteske, sondern ein grober Verstoß gegen die Souveränität der Völker. Sie werden genötigt, jedenfalls wenn sie der Hilfe bedürfen und Hilfe erbitten, ihre Wirtschaft zu ruinieren und die Notlage zu verschlimmern, nur um den Euro, ohnehin eine ökonomisch und damit rechtlich verfehlte Einrichtung, zu verteidigen. Die Verpflichtungen aus dem Fiskalpakt treffen aber auch Deutschland, das sich souveränitätswidrig der Haushalts- und Wirtschaftshoheit begibt, einem wesentlichen Teil der existentiellen Staatlichkeit und Souveränität des Volkes als dessen Freiheit.

Brandenburg ist nicht zu raten, sich in Gehorsam gegenüber souveränitätswidrigen, bundesstaatswidrigen, demokratiewidrigen, freiheitswidrigen und vernunftwidrigen Vorgaben europäisch veranlaßten Grundgesetzänderungen in seinem Verfassungsgesetz einer Schuldenbremse, zumal einem Kreditaufnahmeverbot in konjunkturellen Normallagen, zu unterwerfen.

Es sei vermerkt, daß das Bundesverfassungsgericht im Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 18. März 2014 - 2 BvR 1390/12 -, BVerfGE 135, 317 ff.) zu Rn. 222 eigens darauf hingewiesen hat, daß Deutschland sich durch Änderung des Zustimmungsgesetzes zum ESM-Vertrag durch Austritt oder Kündigung von der Bindung an diesen Vertrag wieder lösen könne. Das darf man als Fingerzeig ansehen, daß auch das Bundesverfassungsgericht Zweifel an der ökonomischen Vernunft dieses Paktes hegt. Das gilt nicht minder für den Fiskalpakt wie es auch schon die ratio cognoscendi des Maastricht-Urteils war, welches das Austrittsrecht aus der EU begründet hat (BVerfGE 89, 155 (190); 123, 267, Rnn. 23, 299, 329 f.)²⁸

III

Unvereinbarkeit der Art. 103 BbgVerf n. F. mit dem Fiskalpakt

1. Der Fiskalpakt wurde im Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vereinbart. Er bezweckt nach dem Zustimmungsgesetzentwurf der Regierungsfractionen (DrS. 17/9046) „die Wirtschafts- und Währungsunion durch neue vertragliche Regelungen zu verstärken, um die Haushaltsdisziplin zu verbessern, gesunde öffentliche Finanzen zu erreichen und eine verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung und Steuerung zu ermöglichen“. Er wurde als eigenständiger völkerrechtlicher Vertrag geschlossen, weil die erwünschte Änderung des Unionsvertrages nicht die Zustimmung aller Mitgliedstaaten gefunden hätte, nämlich nicht die des Vereinigten Königreiches und der Tschechischen Republik. Am 29. Juni 2012 hat der Bundestag mit Zweidrittelmehrheit das Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion beschlossen. Der Bundesrat hat am 29. Juni 2012 mit Zweidrittelmehrheit zugestimmt. Der Vertrag ist oben zu A IV wiedergegeben.

²⁸ Dazu K. A. Schaechtschneider, Souveränität, S. 380 ff.

Wenn man entgegen den Ausführungen zu B I und II unterstellt, daß der Fiskalpakt Deutschland und damit auch das Land Brandenburg bindet und demzufolge auch Art. 109 Abs. 3 GG wie auch die novellierten Art. 115 GG und Art. 143 d GG den Bund und die Länder Deutschlands bindet, ist zu vermerken, daß weder Art. 109 Abs. 3 GG noch die Art. 115 Abs. 2 GG und Art. 143 d GG dem Fiskalpakt genügen.

2. Nach Art. 3 Abs. 1 lit b des Vertrages „gilt die Regel unter Buchstabe a“, nämlich: „Der gesamtstaatliche Haushalt einer Vertragspartei ist ausgeglichen oder weist einen Überschuss auf“, „als eingehalten, wenn der jährliche strukturelle Saldo des Gesamtstaats dem länderspezifischen mittelfristigen Ziel im Sinne des geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakts, mit einer Untergrenze von einem strukturellen Defizit²⁹ von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen, entspricht. Die Vertragsparteien stellen eine rasche Annäherung an ihr jeweiliges mittelfristiges Ziel sicher. Der zeitliche Rahmen für diese Annäherung wird von der Europäischen Kommission unter Berücksichtigung der länderspezifischen Risiken für die langfristige Tragfähigkeit vorgeschlagen werden. Die Fortschritte in Richtung auf das mittelfristige Ziel und dessen Einhaltung werden dem geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakt entsprechend auf der Grundlage einer Gesamtbewertung evaluiert, bei der der strukturelle Haushaltssaldo als Referenz dient und die eine Analyse der Ausgaben ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen einschließt“. Nach lit c „dürfen die Vertragsparteien nur unter den in Absatz 3 Buchstabe b festgelegten außergewöhnlichen Umständen vorübergehend von ihrem jeweiligen mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad abweichen“. Lit d: „Liegt das Verhältnis zwischen öffentlichem Schuldenstand und Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen erheblich unter 60 % und sind die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gering, so kann die Untergrenze des in Buchstabe b angegebenen mittelfristigen Ziels ein strukturelles Defizit von maximal 1,0 % des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen erreichen“. Lit e: „Erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad lösen automatisch einen Korrekturmechanismus aus. Dieser Mechanismus schließt die Verpflichtung der betreffenden Vertragspartei ein, zur Korrektur der Abweichungen innerhalb eines festgelegten Zeitraums Maßnahmen zu treffen“.

Absatz 2 des Artikel 3 ist der Pferdefuß des illusorischen Vertragswerkes, nämlich: „Die Regelungen nach Absatz 1 werden im einzelstaatlichen Recht der Vertragsparteien in Form von Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang, oder deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren auf andere Weise garantiert ist, spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Vertrags wirksam“. Die Parteien sollen weitere nationale Korrekturmechanismen nach den Grundsätzen der Kommission einrichten, um der Regelung des Absatz 1 gerecht werden zu können.

²⁹ Mit dem strukturellen Defizit bezeichnet der Sachverständigenrat den Teil des Gesamtdefizits der öffentlichen Haushalte, der dauerhaften Charakter hat, sich also nicht im Laufe eines Konjunkturzyklus selbsttätig abbaut oder durch gesetzlich befristete Maßnahmen begründet ist, und der den mittelfristig als unbedenklich, somit als akzeptabel erscheinenden Umfang staatlicher Kreditfinanzierung überschreitet. Das strukturelle Defizit entspricht also jenem Teil des Gesamtdefizits, der bei Normalauslastung des Produktionspotentials die dauerhaft akzeptable Neuverschuldung überschreitet.

Der nächste Schwachpunkt des Vertrages aus der Sicht seines Zwecks ist Artikel 4: „Geht das Verhältnis zwischen dem gesamtstaatlichen Schuldenstand einer Vertragspartei und dem Bruttoinlandsprodukt über den in Artikel 1 des den Verträgen zur Europäischen Union beigefügten Protokolls (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit genannten Referenzwert von 60 % hinaus, so verringert diese Vertragspartei es gemäß Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (sc. der Stabilitäts- und Wachstumspakt) in der durch die Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 geänderten Fassung als Richtwert um durchschnittlich ein Zwanzigstel jährlich. Das Bestehen eines übermäßigen Defizits durch die Verletzung des Schuldenkriteriums wird vom Rat nach dem Verfahren des Artikels 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgestellt werden“.

Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 und Art. 143 d Abs. 1 GG regeln den jährlichen Defizitabbau und verstehen das als die Rückführung der Nettokreditaufnahme.

3. Die Novelle des Art. 103 der Verfassung Brandenburgs enthält keine „näheren Regelungen“ der Schuldensperre, wie diese Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG aufgibt. Für den Bund machen Art. 115 Abs. 2 GG und das Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz - G 115) genauere Vorschriften. Nach dem Art. 3 Abs. 2 des Fiskalpaktessollen auch die Länder möglichst in ihren Verfassungsgesetzen den Pakt umsetzen. Das ist mit der dürren Novellierung des Art. 103 BbgVerf. nicht geschehen. Gegenwärtig hält Brandenburg die Defizitgrenzen, die die Vorgaben des Europarechts und der Stabilitätsverträge machen, ein. Aber das muß nicht so bleiben. Wenn das ESZB und die EZB die Nullzinspolitik beenden und die Kredite auch für die Staaten teurer werden, wenn zudem bei einer konjunkturellen Abkühlung, die demnächst für eine längere Zeitdauer erwartet wird, die Steuereinnahmen zurückgehen und wenn obendrein durch weitere Zuwanderung und weitere Wahlgeschenke die Sozialkosten explodieren, wird die kreditäre Finanzierung auch des Haushalts Brandenburgs in einem Maße notwendig werden, welche die Schuldenbremse relevant machen wird. Für diese Lage trifft die Verfassungsnovelle keine Vorsorge, jedenfalls nicht für eine Lage, in der eine schwache Konjunktur, in der die Steueraufkommen die Kosten des Landes nicht zu finanzieren erlauben, zur Normallage wird.

4. Wenn allerdings alle Haushaltslagen, in denen die aufgetürmten Verbindlichkeiten nicht bezahlt werden können, als „außergewöhnliche Notsituationen“ eingestuft werden, wäre die Schuldenbremse ausgehebelt. Das widerspräche freilich der normativen Vorgabe, daß die Notsituation sich der Kontrolle des Staates entziehen muß. Die wachsenden Sozialausgaben sind Verantwortung des Staates, nämlich irregeleiteter Zuwanderungs- und Sozialpolitik. Jedem Haushaltspolitiker dürfte klar sein, daß die Kosten dieser Politik nicht finanzierbar sein werden, wenn das ESZB und die EZB ihre Politik der Kredit-schwemme beenden und dadurch oder auch aus Gründen der weltwirtschaftlichen Entwicklung und/oder der Auswirkungen des Rückstandes deutscher Investitionen und des Rückfalles deutscher Wettbewerbsfähigkeit die Finanzierungskraft Deutschlands schwindet. Außerdem wird ein solches Verständnis des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG die Schuldenbremse dementieren.

5. Zusätzlich sei darauf hingewiesen, daß Art. 109 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 143 d Abs. 1 S. 4 GG den Ländern abgesehen von den Ausnahmelagen der anormalen Kon-

junktur und der Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, Einnahmen aus Krediten verbietet. Einnahme aus Krediten sind nicht nur solche, die zu Nettoneuverschuldungen führen. Das ist eine interessierte Restriktion des Begriffs des Kredits in Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG, die weder im Wortlaut noch im Zusammenhang der Regelung eine Stütze findet. Sie will lediglich nach der Rückzahlung von Krediten neue Einnahmen der Länder aus Krediten ermöglichen. Das aber will die Regelung des Grundgesetzes unterbinden. Wenn der Verfassungsgeber das so hätte regeln wollen, hätte er es auch so formulieren müssen. Der Begriff ist schließlich nicht neu. Er hat das bei dem umfassenden Begriff belassen. Somit sind auch Einnahmen aus Krediten verboten, die zurückgezahlte Kredite zu ersetzen bezwecken, entgegen allen wohlmeinenden Kommentierungen.

Der Entwurf der Verfassungsänderung sollte, wenn die Gesetzesinitiative nicht wegen des Souveränitätsverstoßes und wegen der ökonomischen Fragwürdigkeit aufgegeben wird, nachgebessert werden.

IV

Hinweis

Ich verweise für die Kritik an dem Fiskalpakt und an den übrigen Vereinbarungen der EU zur Eurorettungspolitik auf meine und von mir vertretene Verfassungsbeschwerde vom 29. Juni 2012, die zum sogenannten ESM-Urteil Urteil des Bundesverfassungsgerichts geführt hat (Verfassungsbeschwerde gegen die Zustimmungsgesetze zu Art. 136 Abs. 3 AEUV, zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), zum Fiskalvertrag, gegen das ESM-Finanzierungsgesetz, gegen die Maßnahmen des ESZB und der EZB zur Staatsfinanzierung, gegen die sechs Rechtsakte der Europäischen Union zur Einrichtung einer Wirtschaftsregierung und gegen den Euro-Plus-Pakt vom 29. Juni 2012, gemeinsam mit Bruno Bandulet, Wilhelm Hankel, Wilhelm Nölling und Joachim Starbatty). Diese Schrift findet sich in meiner Homepage: KASchachtschneider.de unter Downloads. Sie vermag einen Überblick über das Gesamtgefüge der fragwürdigen Vereinbarungen zur Rettung der Finanzstabilität der EU, zumal der Eurozone, zu geben. Hinzu gekommen ist meine und von mir vertretene Verfassungsbeschwerde zum EAPP (Politik des quantitative easing der EZB) vom 4. Januar 2016 (Verfassungsbeschwerde (2 BvR 859/15 u. a.)) gegen die Anwendbarkeit des Beschlusses der EZB vom 22. Januar 2015 über das zusammengefaßte und erweiterte Programm zum Ankauf von Vermögenswerten, EAPP (Quantitative Easing) und die Mitwirkung Deutschlands an der Durchführung dieses Beschlusses vom 4. Januar 2016, gemeinsam mit Wolfgang Freitag) Diese Schrift findet sich ebenfalls in meiner Homepage unter Downloads. Über diese Verfassungsbeschwerde ist noch nicht abschließend entschieden. Beide Verfassungsbeschwerden haben zu den Beschwerden weitgehend zustimmenden Vorlagebeschlüssen des Bundesverfassungsgerichts zum EuGH geführt.

Berlin, den 2. April 2019



Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider

**Landesrechnungshof Brandenburg
Der Präsident**

**LAND
BRANDENBURG**



LRH Brandenburg, Alter Markt 1, 14467 Potsdam

Vorsitzenden des Hauptausschusses
Herrn Abgeordneten
Mike Bischoff

Datum: 25. März 2019
Bearbeiter: Herr Lamm
Nebenstelle: 8590
Aktenzeichen: BdP – 32 08 01 – 1/2019

im Hause

Anhörung in der 46. Sitzung des Hauptausschusses zum Siebenten Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg, Drucksache 6/10391

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

vielen Dank für Ihre Einladung vom 13. März 2019 zur Teilnahme an der öffentlichen Anhörung zum Siebenten Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg.

Wegen eines schon länger geplanten Auslandsurlaubs in der ersten Aprilwoche kann ich Ihrer Bitte leider nicht nachkommen. Gerne übermittle ich Ihnen aber eine schriftliche Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf im Allgemeinen sowie zu den Fragen der Fraktionen von Bündnis 90/die Grünen und der AfD. Zu dem mir ebenfalls zugeleiteten Änderungsantrag zum besagten Gesetzentwurf (Ausschussdrucksache A 1 6-574) nehme ich nur im Hinblick auf die Frage der AfD-Fraktion zur Änderung des Artikels 78 der Landesverfassung Stellung.

Meine Stellungnahme finden Sie in der Anlage, der ich wegen des unmittelbaren Zusammenhangs der geplanten Verfassungsänderung mit dem im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung eine Zusammenfassung unseres Beratungsberichtes an den Landtag über die mögliche Ausgestaltung einer Schuldenbremse im Land Brandenburg vom 23. Mai 2018 beifüge.

Mit freundlichen Grüßen

Christoph Weiser

Anlagen

Postanschrift: Alter Markt 1, 14467 Potsdam
Postfachadresse: Postfach 60 09 62, 14409 Potsdam
Telefon: (0331) 866-0
Telefax: (0331) 866-8518 (Eingangsbüro)

E-Mail: poststelle@lrh.brandenburg.de
(kein Zugang für elektronisch signierte oder verschlüsselte Dokumente)
Internet-Adresse: www.lrh-brandenburg.de



LRH Brandenburg, Alter Markt 1, 14467 Potsdam

Datum: 25. März 2019

Hauptausschuss
des Landtages Brandenburg

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung in der 46. Sitzung des Hauptausschusses zum Siebenten Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg, Drucksache 6/10391

Zur Änderung des Artikels 103 Landesverfassung:

A. Vorbemerkung

Der Landesrechnungshof Brandenburg begrüßt das gegenständliche Gesetzgebungsverfahren, mit dem die grundgesetzliche Schuldenbremse in Landesrecht umgesetzt werden soll, ausdrücklich. Bereits in seinem Beratungsbericht an den Landtag gemäß § 88 Absatz 2 der Landeshaushaltsordnung (LHO) über die mögliche Ausgestaltung einer Schuldenbremse im Land Brandenburg vom 23. Mai 2018 sowie in seinen Jahresberichten hatte der Landesrechnungshof mehrfach darauf hingewiesen, dass Brandenburg eines der letzten verbleibenden Länder ist, das die grundgesetzliche Schuldenbremse noch nicht in Landesrecht umgesetzt hat.

In seinem Beratungsbericht hatte er auf die Bedeutung eigener landesrechtlicher Regelungen hingewiesen und Empfehlungen und Hinweise für eine landesrechtliche Umsetzung der Schuldenbremse gegeben. Schafft der Landesgesetzgeber bis zum 1. Januar 2020 keine landesrechtliche Regelung, gilt das strikte Neuverschuldungsverbot des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz uneingeschränkt. Dem Haushaltsgesetzgeber würden sich in der Folge weder in Notlagen noch in konjunkturellen Abschwungphasen finanzielle Handlungsspielräume durch zulässige Krediteinnahmen eröffnen.

Gerade die vorgesehene Verankerung der Schuldenbremse auf Verfassungsebene hält der Landesrechnungshof für wichtig, da dies die Einhaltung der Schuldenbremse zum einen zum Verfassungsgut erklärt und dadurch ihre Bedeutung im Rahmen der finanzpolitischen Arbeit hervorhebt. Zum anderen unterliegt eine Verfassungsregelung einer weitaus größeren Kontinuität als einfachgesetzliche Regelungen. Schließlich schafft nur sie eine Klagemöglichkeit für die Opposition vor dem Landesverfassungsgericht; andernfalls könnte das jeweilige Haushaltsgesetz des Landes nur vor dem Bundesverfassungsgericht überprüft werden. Hier gehören jedoch nicht die Mitglieder des Landtages zu den Antragsberechtigten, sondern nur Mitglieder des Bundestages sowie die Landesregierung.

Postanschrift: Alter Markt 1, 14467 Potsdam
Postfachadresse: Postfach 60 09 62, 14409 Potsdam
Telefon: (0331) 866-0
Telefax: (0331) 866-8518 (Eingangsbüro)

E-Mail: poststelle@lrh.brandenburg.de
(kein Zugang für elektronisch signierte oder
verschlüsselte Dokumente)
Internet-Adresse: www.lrh-brandenburg.de

B. Beantwortung des übersandten Fragenkatalogs

I. Fragen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

1. Halten Sie die vorgeschlagenen Regelungen in der Landesverfassung für ausreichend klar und bestimmt, um das Ziel der Schuldenregel einzuhalten?

Zentrales Ziel der grundgesetzlichen Schuldenregelung ist es, im Einklang mit den Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes die institutionellen Voraussetzungen für die Sicherung einer langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern zu verbessern. Die zuvor geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme halten nicht verhindern können, dass die Schuldenlast von Bund und Ländern stark angestiegen war. Entsprechend ist die grundgesetzliche Regelung als Schuldenbremse ausgestaltet, aus der sich keine Verpflichtung ergibt, bis 2019 aufgelaufene Altschulden abzubauen.

Die vorgeschlagenen Regelungen entsprechen den Vorgaben des Grundgesetzes in Artikel 109 Absatz 3, mit denen die vorgenannte Zielsetzung erreicht werden soll. Eine Verfassungsnorm sollte grundsätzlich kurz und prägnant ausgestaltet sein. Eine etwas detailliertere Regelung, wie die hier vorgeschlagene, kann aber bei einer komplexen Materie wie der Schuldenbremse durchaus angezeigt sein und schafft zugleich Kontinuität für die darin festgelegten Grundsätze. Der Gesetzentwurf normiert in Artikel 103 der Landesverfassung zunächst das grundsätzliche Gebot eines ausgeglichenen Haushaltes ohne Einnahmen aus Krediten, das damit verfassungsrechtlich verankert wird. Ebenso bestimmt bereits der Verfassungstext selbst abschließend alle zulässigen Ausnahmen vom Grundsatz des Verbots einer Nettokreditaufnahme. Die grundlegenden Anwendungsfälle werden bereits durch die in der Verfassung bestimmten Ausnahmen somit eng begrenzt und schließen weitere, nicht benannte Ausnahmen aus. Diese im Verfassungswege normierten Ausnahmen leisten somit einen wesentlichen Beitrag zur Zielerreichung eines ausgeglichenen Haushaltes ohne die Einnahme aus Krediten.

Mit der einfachgesetzlichen Präzisierung und konkreten Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben in der LHO werden zugleich hinreichend klare und bestimmte Regelungen geschaffen, um einen gesetzlich festgelegten Rahmen für die Nutzung der Ausnahmetatbestände zu gewährleisten. Zugleich wird die Verfassung dadurch nicht mit Einzelheiten überfrachtet.

2. Sehen Sie im Streitfall Probleme, welche Risiken sehen Sie?

3. Ist das Quorum der einfachen Mehrheit aus Ihrer Sicht ausreichend?

Beide Fragen stehen in unmittelbar inhaltlichem Zusammenhang und werden daher gemeinsam beantwortet.

Das Quorum der einfachen Mehrheit steht mit den grundgesetzlichen Vorgaben in jedem Falle im Einklang. Insoweit ist es verfassungsrechtlich ausreichend. Streitfälle können vor allem dann entstehen, wenn von den verfassungsrechtlich normierten Ausnahmen Gebrauch gemacht wird. Aufgrund des erforderlichen Quorums der nur einfachen Mehrheit bei der Feststellung des Vorliegens einer Notlage könnten beim ablehnenden Teil des Parlaments Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der entsprechenden Kreditaufnahme entstehen. Dies wäre insbesondere bei einer extensiven Auslegung der Ausnahmetatbestände nicht auszuschließen. Insoweit kann ein möglichst hohes Mehrheitserfordernis die Gefahr einer missbräuchlichen Anwendung vermindern. Andererseits sichert das Erfordernis einer nur einfachen Mehrheit in Notsituationen eine flexible und vor allem schnelle Handlungsfähigkeit. Sie stellt aber gleichzeitig eine nur geringe Hürde dar und sichert die Beteiligungs- und

Kontrollrechte des Parlaments als Haushaltsgesetzgeber nicht in dem Maße, wie ein höheres Mehrheitserfordernis. Dieses herzustellen wäre in Notsituationen zwar zeitintensiver, aber durch einen breiteren Konsens auch weniger streitanfällig.

II. Fragen der AfD-Fraktion

1. Welche Argumente sprächen dafür, in die Schuldenbremse auch Regelungen zur Tilgung der bestehenden Schulden einzubeziehen?

Der Landesrechnungshof hält eine verbindliche Regelung zum Umgang mit Altschulden im Kontext eines Gesetzentwurfs zur Umsetzung der Schuldenbremse grundsätzlich für sinnvoll. Allerdings sprechen viele Argumente eher dafür, eine Regelung zur Altschuldentilgung nicht auf Verfassungsebene zu normieren. Die Schuldenbremse ist eine auf die Zukunft gerichtete Zielstellung, den Haushalt zukünftig ohne die Einnahmen aus Krediten auszugleichen und damit den Schuldenstand zu begrenzen. Eine in die Vergangenheit gerichtete Betrachtung der Altschulden würde somit nicht in die unmittelbare Regelungssystematik der Schuldenbremse passen. Zudem müsste der Begriff der Altschulden und was darunter fallen soll bzw. was nicht, detailliert definiert werden. Dies würde dem Anspruch, einer auf das Wesentliche beschränkten Verfassungsästhetik widersprechen.

Aus den oben genannten Gründen ist es somit wünschenswert, eine Altschuldenregelung - wie im aktuellen Gesetzentwurf in § 25 Absatz 2 Satz 1 LHO vorgesehen - auf einfachgesetzlicher Ebene zu normieren.

2. Warum ist eine Kreditaufnahme nach Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen mit einem entsprechenden Tilgungsplan zu verbinden, nach einer konjunkturbedingten Neuverschuldung hingegen nicht?

Die Vorgabe, dass eine Kreditaufnahme aufgrund einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation mit einer Tilgungsregelung zu verbinden ist, ergibt sich bereits aus dem Grundgesetz, vgl. Artikel 109 Absatz 3 Satz 3 GG. Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang, dass künftig der Landtag über den Tilgungsplan beschließen soll.

Für Kreditaufnahmen, die durch einen konjunkturellen Abschwung bedingt sind, ist zwar eine solche direkte Vorgabe nicht im Gesetz formuliert. Ein Tilgungserfordernis dieser Kredite ergibt sich jedoch aus der grundlegenden Anforderung, dass das zugrundeliegende Konjunkturbereinigungsverfahren zwingend symmetrisch ausgestaltet sein muss. Das Symmetrieerfordernis verlangt demnach, dass die in einer anormalen Abschwungphase zulässigerweise aufgenommenen Kredite in einer anormalen Aufschwungphase wieder getilgt werden müssen. In einer konjunkturellen Aufschwungphase verengt sich dadurch der Rahmen für eine mögliche Verschuldung bis zu einem echten Tilgungsgebot.

3. Ist die verfassungsrechtliche Regelung in Brandenburg in Verbindung mit der Änderung der Landeshaushaltsordnung wirklich der bessere Weg verglichen mit einer einfachgesetzlichen Regelung, wie sie z. B. Nordrhein-Westfalen gewählt hat?

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist eine verfassungsrechtliche Regelung zur Schuldenbremse geboten: Eine landesgesetzliche Schuldenbremse mit Verfassungsrang würde diese auch in Brandenburg zum Verfassungsgut erklären und ihre Bedeutung für die Fiskalpolitik des Landes deutlich hervorheben. Aufgrund des erforderlichen Mehrheitsverhältnisses zur Änderung einer Verfassungsnorm wäre sie darüber hinaus einer weitaus

größeren Kontinuität unterworfen als eine einfachgesetzliche Regelung. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass sich für die Opposition ausschließlich im Falle einer verfassungsrechtlichen Festschreibung der Schuldenbremse eine Antragsberechtigung zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Haushaltsgesetzes vor dem Landesverfassungsgericht eröffnet. Andernfalls bliebe nur die Möglichkeit der Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht am Maßstab des Grundgesetzes. Für ein solches Verfahren sind jedoch nur ein Drittel der Mitglieder des Bundestages und Landesregierungen, nicht jedoch die Mitglieder des Brandenburgischen Landtages antragsberechtigt

4. Sind die Extrahaushalte des Landes, d. h. insbesondere rechtlich selbständige Sondervermögen und juristische Personen, in ausreichendem Maße in die schuldenbegrenzenden Regelungen einbezogen worden?

Derzeit ist beabsichtigt, die Behandlung von Extrahaushalten nicht in der Landesverfassung, sondern im Rahmen der Landeshaushaltsordnung einfachgesetzlich zu regeln. Dies entspricht zunächst den grundgesetzlichen Vorgaben. Die diesbezügliche Regelung in § 18 Absatz 1 LHO soll dabei nur rechtlich unselbständige Sondervermögen mit Kreditermächtigung umfassen. Dies sind das Landeswohnungsbauvermögen und das Sondervermögen Finanzierungsfonds Flughafen BER. Damit werden die bedeutsamen Extrahaushalte des Landes Brandenburg erfasst, so dass die beabsichtigte einfachgesetzliche Regelung aus Sicht des Landesrechnungshofes vertretbar erscheint.

Zur Änderung des Art. 78 Landesverfassung:

1. Wie wird die weitere Verlängerung der Fristen der Durchführung eines Volksentscheides auf bis zu acht Monate bewertet im Lichte des ohnehin längeren Verfahrens der vorgeschalteten Volksinitiative und des Volksbegehrens?

Aus Sicht der externen Finanzkontrolle ist die vorgesehene Ergänzung des Artikels 78 Absatz 1 LV um den neuen Satz 2 positiv zu bewerten. Die Regelung eröffnet nunmehr die Möglichkeit, landesweite Wahlen und Volksentscheide zusammen durchzuführen. Zu diesem Zweck kann die Frist zur Durchführung des Volksentscheides auf acht Monate verlängert werden.

Die Durchführung eines Volksentscheides gemeinsam mit einer landesweiten Wahl oder einem anderen Volksentscheid ist im Sinne einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung zu begrüßen. Denn Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen sind kostspielig. Auch wenn exakte Zahlen hierzu nicht zu ermitteln sind, dürfte eine Wahl zum Brandenburger Landtag Haushaltsmittel in siebenstelliger Höhe beanspruchen.³ Aufwendungen für Volksentscheide dürften darunter liegen. Bei einer – bei acht Monaten noch hinnehmbaren – zeitlichen Nähe ist es angezeigt, via Verfassungsänderung eine Zusammenführung und damit eine Kostenersparnis zu ermöglichen.

Ein positiver Nebeneffekt dürfte es sein, dass die Beteiligungsquote an dem Volksentscheid aufgrund des „Huckepackeffekts“ deutlich höher sein dürfte als bei einer getrennten Durchführung. Es ist empirisch bewiesen, dass sich an Volksabstimmungen dann erheblich mehr Bürger beteiligen, wenn gleichzeitig Wahlen stattfinden.⁴ Ein Rechtsanspruch der Volksinitiative auf eine Zusammenlegung besteht indes nicht, vielmehr „kann“ das Präsidium des Landtages die Frist verlängern, um eine gemeinsame Durchführung zu bewirken.

Angesichts des erforderlichen zeitlichen und organisatorischen Vorlaufes eines Volksentscheides bzw. einer Landtagswahl erscheint auch die gewählte Acht-Monats-Regelung in demokratieththeoretischer Hinsicht akzeptabel zu sein, da ein noch hinnehmbarer – wenn auch ggf. recht langer – zeitlicher Konnex zwischen Feststellung der Zulässigkeit eines Volksentscheides und dessen Durchführung besteht.

Die verlängerten Fristen des Satzes 1 werfen keine Fragestellungen auf, die finanzkontrollmäßig zu beantworten wären.

³ Die letzte Bundestagswahl wird mit rd. 92 Mio. Euro veranschlagt.

⁴ Siehe *Otmar Jung*, ZRP 2000, 440 (442).

Management Summary zum Beratungsbericht an den Landtag gemäß § 88 Absatz 2 LHO über die mögliche Ausgestaltung einer Schuldenbremse im Land Brandenburg

1 Vorbemerkung

Ab 1. Januar 2020 gilt für die Länder das strikte Neuverschuldungsverbot des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz uneingeschränkt, sofern der Landesgesetzgeber bis dahin keine landesrechtliche Regelung zur Schuldenbremse schafft. Da Brandenburg als eines der letzten verbleibenden Länder die grundgesetzliche Schuldenbremse noch nicht in Landesrecht umgesetzt hat und sich das Zeitfenster dafür bald schließt, möchte der Landesrechnungshof mit seinem Beratungsbericht gemäß § 88 Absatz 2 LHO Empfehlungen und Hinweise für eine landesrechtliche Umsetzung der Schuldenbremse geben. Diese basieren auf Auswertungen und Erkenntnissen auch anderer Rechnungshöfe. Nachfolgend werden die wesentlichen Inhalte des Beratungsberichts zusammengefasst.

2 Gegenstand und Ziel des Berichts

Der Beratungsbericht skizziert zunächst die Gründe, die zur Einführung der grundgesetzlichen Schuldenbremse geführt haben. Im Zentrum der Betrachtung liegt die Analyse der aktuellen Rechtslage und der Regelungsmaterien, die den Ländern auch unter dem Regime der grundgesetzlichen Schuldenbremse auf Landesebene verbleiben, um sich für Notlagen oder konjunkturelle Abschwungphasen finanzielle Handlungsspielräume zu schaffen. Ziel des Berichts ist es, dem Parlament als Haushaltsgesetzgeber eine Entscheidungsgrundlage dafür zu geben, welchen Weg Brandenburg bei der landesrechtlichen Ausgestaltung der Schuldenbremse gehen kann.

3 Gründe zur Novellierung der grundgesetzlichen Schuldenbremse

Wesentlicher Anlass zur Novellierung der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland war die Tatsache, dass die sogenannte „Goldene Regel der Finanzpolitik“ den massiven Anstieg des Staatsschuldenstands nicht verhindern konnte. Danach durften die Einnahmen aus Krediten die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Die Regelung wurde vielfach kritisiert, weil nicht nur der Investitionsbegriff, sondern auch der Begriff der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, der Ausnahmen von der Goldenen Regel zuließ, höchst auslegungsbedürftig waren. Unterschiedliche Auslegungen, Rechtsstreitigkeiten und ein massiver Anstieg der Staatsschulden waren die Folge. Während der Schuldenstand 1969 noch bei 20% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) lag, stieg er unter Geltung der Goldenen Regel bis zum Jahre 2009 auf einen Wert von 72,4% des BIP.

4 **Anpassung an europäische Vorgaben**

Auch das Unionsrecht hatte entscheidenden Einfluss auf die Neuregelung in Artikel 109 Absatz 3 GG, der sich nunmehr an den „Close-to-Balance or in Surplus-Grundsatz“ des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts anlehnt. Das Neuverschuldungsverbot folgt dessen Philosophie, wonach die Haushalte der Mitgliedsstaaten annähernd ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen sollten.

5 **Aktuelle Rechtslage**

Grundsatz ausgeglichener Haushalte

Zentrales Ziel der Schuldenbremse ist es, im Einklang mit den europäischen Vorgaben, die institutionellen Voraussetzungen für die Sicherung einer langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern zu verbessern. Hierzu sind nach Artikel 109 Absatz 3 GG die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die Norm trifft eine Grundsatzentscheidung für strukturell ausgeglichene Haushalte und damit grundsätzlich gegen eine strukturelle Neuverschuldung. Sie bindet nicht nur den Gesetzgeber bei der Haushaltsaufstellung, sondern auch die Exekutive im Haushaltsvollzug.

Ausnahmen vom Verbot der Kreditaufnahme, Abgrenzung zur Krediteinnahme

Das Neuverschuldungsverbot gilt weder für den Bund noch für die Länder kategorisch. Beide können sich unter bestimmten Voraussetzungen in Krisenzeiten verschulden. So eröffnet Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 GG zwei Ausnahmetatbestände für eine zulässige Kreditaufnahme. Zum einen betrifft dies die Fälle einer konjunkturbedingten und zum anderen die Fälle der notlagenbedingten Neuverschuldung, hervorgerufen durch Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen.

Der Begriff der Einnahmen aus Krediten ist dabei streng vom Begriff der Aufnahme aus Krediten zu unterscheiden. In der Sache ist unter dem Begriff der Einnahmen aus Krediten die Nettoneuverschuldung, also der Umfang der zusätzlichen finanziellen Zukunftsbelastungen durch Kreditaufnahmen zu verstehen, die über Kreditaufnahmen zur Umschuldung hinausgehen.

Adressat des Artikels 109 Absatz 3 GG

Das grundsätzliche Neuverschuldungsverbot und das Gebot zum Haushaltsausgleich gelten für Bund und Länder gleichermaßen. Die Verbotswirkung des Artikels 109 Absatz 3 GG entfaltet sich auch gegenüber den Landeshaushalten unmittelbar, ohne dass es erst in Landesrecht umgesetzt werden muss. Im Übrigen steht es den Län-

dem frei, die eingeräumten Spielräume wahrzunehmen und sich landesrechtlich eine „atmende Schuldenbremse“ zu schaffen. Es besteht keine Regelungspflicht für die Länder, allenfalls ein Regelungsauftrag. Entscheidet sich ein Land gegen eine Umsetzung, auch etwa im Wege der schlichten legislativen Untätigkeit, gilt das strikte Neuverschuldungsverbot spätestens ab 2020 ausnahmslos.

Die Haushalte anderer öffentlicher Einrichtungen wie die der Gemeinden, Gemeindeverbände und der Sozialversicherungen werden von Artikel 109 Absatz 3 GG nicht erfasst. Mit Blick auf die europarechtlichen Vorgaben bleiben allerdings der Bund für die Defizite der Sozialversicherungen und die Länder für die Defizite der Gemeinden und Gemeindeverbände verantwortlich.

6 Die Schuldenbremse in den Ländern

Artikel 109 Absatz 3 GG enthält für die Länder keine Vorgaben, auf welcher Ebene landesrechtliche Regelungen getroffen werden müssen. Folglich können die Schuldenbremse und ihre Ausnahmetatbestände entweder in der Landesverfassung mit entsprechenden Ausführungsgesetzen oder ausschließlich auf der Ebene einfachgesetzlichen Landesrechts verankert werden. Acht Länder haben sich bereits für die Aufnahme der Schuldenbremse in ihre Landesverfassungen entschieden. Weitere fünf Länder haben die gesetzliche Schuldenbremse einfachgesetzlich umgesetzt. Zum Teil stehen ausführende Regelungen noch aus.

7 Vorteile einer Verfassungsnorm

Eine landesgesetzliche Schuldenbremse auf Verfassungsebene würde diese auch in Brandenburg zum Verfassungsgut erklären und ihre Bedeutung für die Fiskalpolitik des Landes deutlich hervorheben. Darüber hinaus wären die darin enthaltenen Grundsätze aufgrund des Mehrheitserfordernisses zur Änderung einer Verfassungsnorm weitaus größerer Kontinuität unterworfen als eine einfachgesetzliche Regelung. Die Verfassungsnorm könnte durch eine einfachgesetzliche Regelung flankiert und bei Bedarf mit einfacher Mehrheit angepasst werden. Insbesondere für die Opposition würde sich ausschließlich im Falle einer verfassungsrechtlichen Festschreibung der Schuldenbremse eine Antragsberechtigung zur Prüfung eines Haushaltsgesetzes vor dem Landesverfassungsgericht eröffnen. Andernfalls bliebe nur die Möglichkeit, das jeweilige Haushaltsgesetz am Maßstab des Grundgesetzes vor dem Bundesverfassungsgericht überprüfen zu lassen. Zum Kreis der Antragsberechtigten gehören die Mitglieder im Landtag jedoch nicht.

8 Regelungsmöglichkeiten einer landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse

Notlagenbedingte Neuverschuldung

Voraussetzung der notlagenbedingten Ausnahmetatbestände der Naturkatastrophe und der außergewöhnlichen Notsituation ist, dass sich ihr Eintritt der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen muss.

Landesrechtliche Definition

Dem Landesgesetzgeber steht es frei, die Ausnahmetatbestände eigenständig zu definieren oder vom Erreichen eines bestimmten finanziellen Mehrbedarfs abhängig zu machen. Entscheidet er sich für eine eigene landesrechtliche Definition, darf die Definition den von Artikel 109 Absatz 3 GG gesetzten Rahmen nicht überschreiten. Insofern bliebe nur eine restriktivere landesrechtliche Regelung, die allerdings den Sinn und Zweck zusätzlicher Gestaltungsspielräume konterkarieren würde. Deshalb ist von einer eigenen Konkretisierung der Krisenbegriffe grundsätzlich abzuraten.

Beteiligung des Parlaments

Den Ländern kommt insbesondere bei einer möglichen Beteiligung des Parlaments, wann ein Ausnahmetatbestand vorliegt, der eine Nettokreditaufnahme für zulässig erklärt, ein gesetzgeberischer Spielraum zu. Eine solche Beteiligung des Parlaments sichert hinreichende Beteiligungs- und Kontrollmöglichkeiten des Haushaltsgesetzgebers.

Tilgungsregelung

Gesetzlich ist stets eine Tilgungsregelung für die auf der Grundlage von Ausnahmetatbeständen aufgenommenen Kredite vorzusehen. Je konkreter diese ausfällt, desto verbindlicher kann sie auf die Verantwortlichen wirken. Sie sollte nicht nur die allgemeine Pflicht, sondern auch einen genauen Pfad zum Schuldenabbau beschreiben. Dadurch können die neuen Schulden möglichst schnell bzw. innerhalb eines bestimmten Zeitfensters zumindest regelmäßig abgebaut werden. Zudem können regelmäßige Berichts- und Vorlagepflichten über die Umsetzung eines Tilgungsplans dem Parlament zu einer effektiveren Kontrollmöglichkeit verhelfen.

Konjunkturbedingte Neuverschuldung

Nach Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 GG können Bund und Länder eine weitere Ausnahme zur Vorgabe eines ohne Kredite ausgleichenden Haushalts regeln. Sie können eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung berücksichti-

gen. Dies führt dazu, dass sich der Verschuldungsrahmen in anomalen Abschwungsphasen entsprechend den erwarteten Auswirkungen der Entwicklung erweitert. In anomalen Aufschwungsphasen verengt sich der Rahmen korrespondierend bzw. wandelt sich für die Länder zu einem echten Tilgungsgebot. Aus der Übergangsregelung des Artikels 143d GG ergibt sich, dass für die Länder keine Verpflichtung besteht, die bis Ende 2019 entstandenen Altschulden abbauen zu müssen. Eine entsprechende landesrechtliche Regelung bleibt den Ländern unbenommen.

Konjunkturbereinigungsverfahren

Das Grundgesetz verpflichtet weder zur Nutzung der Ausnahmemöglichkeit, noch gibt es ein einheitliches Verfahren zur Feststellung einer von der konjunkturellen Normallage abweichenden Entwicklung (Konjunkturbereinigungsverfahren) vor. Wenn die Länder Regelungen für eine konjunkturbedingte Neuverschuldung treffen, müssen sie allerdings eine im Auf- und Abschwung symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Lage sicherstellen. Bund und Länder wenden zur Bestimmung der Konjunkturkomponente, aus der sich eine zulässige konjunkturbedingte Neuverschuldung ergibt, unterschiedliche Konjunkturbereinigungsverfahren an. Die bisherigen Verfahren berücksichtigen drei Modelle: das Referenzwert-Modell, das Trendsteuereinnahmen-Modell und das sog. „Aggregierte Quotierungsverfahren“ oder auch „EU-Modell“. Entscheidet sich ein Land für eine eigene Regelung, ist die Konjunkturkomponente sowohl materiell-rechtlich als auch verfahrensrechtlich näher auszugestalten. Eine Landesregelung muss zum einen Festlegung ermöglichen, ob eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung vorliegt und zum anderen bestimmen, in welchem Umfang die festgestellte Abweichung eine Nettokreditaufnahme rechtfertigt oder aber eine Tilgung verlangt.

Derzeit erarbeitet auch der Stabilitätsrat Vorgaben eines Konjunkturbereinigungsverfahrens, mit der er die Einhaltung der Schuldenbremse in Bund und Ländern gemäß Artikel 109a Absatz 2 GG überwachen soll. Ein eigenes landesrechtliches Verfahren bleibt aber weiterhin zulässig.

Modellrechnungen für das Land Brandenburg

Der Landesrechnungshof hat Modellrechnungen zu verschiedenen bereits angewandten Konjunkturbereinigungsverfahren für das Land Brandenburg durchgeführt. Mit den Modellrechnungen will er aufzeigen, welche Konjunkturkomponenten und daraus entstehende konjunkturell zulässige Verschuldungsmöglichkeiten bzw. Tilgungsnotwendigkeiten sich für die Vergangenheit ergeben hätten, wenn im Land

Brandenburg entsprechende Schuldenregelungen bereits vorgegeben gewesen wären.

Bei allen Modellen hätten sich für die Jahre 2009/2010 in Folge der Finanzkrise negative Konjunkturkomponenten ergeben und somit Neuverschuldungsspielräume eröffnet. Ab 2011 ergeben die Berechnungen der Modelle nahezu durchgängig positive Konjunkturkomponenten und hätten insoweit Tilgungsverpflichtungen begründet.

Aufgrund der Modellrechnungen kann kein bestimmtes Modell für Brandenburg empfohlen werden. Jedes Modell weist bestimmte Vor- und Nachteile auf. Allerdings gibt es Anforderungen, die aus Sicht des Landesrechnungshofes – neben der grundgesetzlich geforderten Symmetrie – in jedem Fall unabhängig vom zu wählenden Konjunkturbereinigungsverfahren erfüllt sein sollten. Dazu gehören u. a. die Schaffung eines Kontrollkontrahens, mit dem Änderungen im Haushaltsvollzug sowie die Symmetrieeigenschaft überwacht und dokumentiert werden sollten, rechtlich verbindliche Tilgungsregelungen für aufgenommene Kredite sowie eine starke rechtliche Verankerung des Verfahrens, um Ad-hoc-Eingriffe in das Verfahren zu vermeiden. Steuerrechtsänderungen sollten im Verfahren Berücksichtigung finden, um eine strukturell bedingte Nettoneuverschuldung zu vermeiden. Zudem sollten das Konjunkturbereinigungsverfahren und dessen Ergebnisse dokumentiert und der Öffentlichkeit und dem Parlament als Haushaltsgesetzgeber zugänglich gemacht werden. Dies sollte durch entsprechende Regelungen verbindlich festgeschrieben werden.

Berücksichtigung von Extrahaushalten

Artikel 109 Absatz 3 erfasst neben Gemeinden, Gemeindeverbände und Sozialversicherungen auch keine Extrahaushalte, wie sonstige rechtlich selbständige Sondervermögen und Gesellschaften. Bei der Schaffung einer landesrechtlichen Regelung sollte geprüft werden, ob und inwieweit die Extrahaushalte des Landes in schuldenbegrenzende Regelungen einbezogen werden.

Freie Universität Berlin, Fachbereich Rechtswissenschaft,
Prof. Dr. Markus Heintzen, Van't-Hoff-Str. 8, 14195 Berlin



Fachbereich Rechtswissenschaft

Prof. Dr. Markus Heintzen
Van't-Hoff-Str. 8
14195 Berlin

Telefon +49 30 838-52479
Fax +49 30 838-454826
E-Mail markus.heintzen@fu-berlin.de
Internet www.jura.fu-berlin.de

Bearb.-Zeichen tj
Bearbeiter Tina Jenichen

Berlin, 25. März 2019

Schriftliche Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Hauptausschusses des Landtags von Brandenburg am 3. April 2019

Der Vorsitzende des Hauptausschusses des Landtags von Brandenburg hat mich mit Schreiben vom 14. März 2019 als Sachverständigen zu der in der Überschrift näher bezeichneten Öffentlichen Anhörung (46. Sitzung des Hauptausschusses) eingeladen und mir folgende Unterlagen übersandt: den Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg der Fraktionen von SPD, CDU, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen (LT-Drs. 6/10391), einschließlich eines Änderungsantrags dieser Fraktionen, und einen Fragenkatalog mit Fragen der Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und AfD. Weiterhin liegt mir ein Entwurf der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen, CDU, Die Linke und SPD zu einer Änderung der Landeshaushaltsordnung vor.

Ich hatte vor der Einladung darauf hingewiesen, dass ich aus terminlichen Gründen am 3. April 2019 leider nicht persönlich kommen kann, und reiche absprachegemäß diese schriftliche Stellungnahme ein.

Thema der Stellungnahme ist die geplante Änderung von Art. 103 der Verfassung des Landes Brandenburg (im Weiteren abgekürzt Brand. Verf.), also die von Art. 109 Abs. 3 Satz 5 des Grundgesetzes (GG) geforderte Umsetzung der sog. "Schuldenbremse" in Landesrecht. Auf die auch vorgeschlagenen Änderungen von Art. 55 (grundsätzliche Umschreibung der Stellung des Landtags und Benennung seiner wichtigsten Aufgaben), Art. 72 (Recht der Untersuchungsausschüsse) und Art. 78 (Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheiden) wird nicht eingegangen, weder auf Einzelheiten, noch auf die darin angesprochenen Grundsatzfragen des Demokratieprinzips, noch auf die Verknüpfung dieser insgesamt vier Punkte zu einem siebten Gesetz zur Änderung der Landesverfassung.

Die Stellungnahme gliedert sich in zwei Teile. Im ersten Teil geht es um Grundsatzfragen des Regelungsauftrags in Art. 109 Abs. 3 Satz 5 und der Regelungsfrist in Art. 143d Abs. 1 Sätze 3 und 4 GG. Im zweiten Teil geht es um einzelne Formulierungen des Änderungsentwurfs zu Art. 103 Brand. Verf., insbesondere um das sog. Symmetriegebot.

1. Grundsatzfragen

Grundsätzlich stellen sich sechs Fragen: Muss ein Bundesland zur Umsetzung von Art. 109 Abs. 3 GG überhaupt rechtsetzend tätig werden oder reicht es aus, wenn seine Haushaltswirtschaft faktisch den Anforderungen des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG entspricht? Wenn, was zu bejahen ist, zusätzlich zu den jährlichen oder zweijährlichen, das Gebot eines materiellen Ausgleichs von Einnahmen und Ausgaben beachtenden Haushalten, ein längerfristiger rechtlicher Rahmen geschaffen werden muss, stellt sich zweitens die Frage nach der Regelungsebene für diesen Rechtsrahmen: (auch) Verfassungsrecht oder (nur) einfaches Gesetzesrecht? Wenn, was zwar nicht rechtlich zwingend, aber rechtspolitisch sinnvoll ist, in die Landesverfassung ein besonderer Artikel aufgenommen wird, stellt sich drittens die Frage nach dessen Regelungstiefe, oder, anders formuliert: Was soll schon in der Verfassung geregelt und was dem einfachen Gesetzgeber zur Regelung überlassen werden? Da die Verfassung des Landes Brandenburg bereits einen Artikel zur Kreditaufnahme enthält, den seit dem Inkrafttreten dieser Verfassung im Jahr 1992 noch nicht geänderten Art. 103 in der derzeit geltenden Fassung, stellt sich viertens die Frage nach dessen juristischem Schicksal nach dem Ablauf der vom Grundgesetz in Art. 143d Abs. 1 Sätze 3 und 4 gesetzten Frist. Fünftens: Das Grundgesetz beschränkt den Anwendungsbereich von Art. 109 Abs. 3 GG auf die Haushalte von Bund und Ländern. In Bund und Ländern gibt es weitere Haushalte, nämlich diejenigen von rechtlich selbstständigen Sondervermögen und sonstigen juristischen Personen der mittelbaren Staatsverwaltung, in den Bundesländern insbesondere die kommunalen Haushalte. Damit ist man, weiterhin fünftens, bei der Frage nach einer Einbeziehung der mittelbaren Staatsverwaltung in die "Schuldenbremse". Sechstens kann man nach "Altschulden", also den bei Inkrafttreten der Änderung von Art. 103 Brand. Verf. am 1.1.2020 schon vorhandenen Schulden fragen.

1. Umsetzungspflicht auch als Rechtsetzungspflicht (Frage 1)

Als im Juli 2009 der neue Art. 109 Abs. 3 des Grundgesetzes und die darauf bezogene Übergangsregelung des Art. 143d Abs. 1 geschaffen wurden, richtete sich die Aufmerksamkeit zunächst auf die ökonomische Frage, ob die sog. "schwarze Null" ohne Haushaltstricks überhaupt erreichbar sei. Als sich, auf Bundesebene ab 2014, eine positive Antwort abzeichnete, trat die weitere Frage hervor, ob die Länder nicht nur ökonomische Fakten schaffen müssen, sondern dem auch einen rechtlichen Rahmen zu geben haben, so wie für den Bund Art. 109 Abs. 3 in Art. 115 Abs. 2. Eine denkbare Antwort, die damals gegeben wurde, lautete, dass eine solche Rechtspflicht nicht bestehe, dass ein Bundesland, das keine Ausführungsregelungen schaffe, dann aber von den Ausnahmen vom Kreditaufnahmeverbot, die Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG eröffne, keinen

Gebrauch machen dürfe.¹ Diese Ansicht hat sich nicht durchgesetzt. Ein Bundesland darf es nicht bei einer unmittelbaren Geltung von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG bewenden lassen.² Der Indikativ "regeln" in Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG ist gemäß den Sprachusancen des Grundgesetzes als Imperativ zu verstehen, und die Frist ergibt sich aus Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG. Auch das Wort "können" in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG³ schwächt die Regelungspflicht nicht zu einer Regelungsoption ab, denn Satz 2 bezieht sich, wie Satz 1 von Art. 109 Abs. 3, auf die jährlichen Haushalte, nicht auf das diesen zugrundeliegende Haushaltsrecht. Die geschilderte Frage kann hier im Übrigen dahinstehen, da das Land Brandenburg von der sog. Konjunktur- und der sog. Notstandskomponente des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG Gebrauch machen will. Dies ist nur möglich, wenn es, in den Worten dieser Vorschrift, einschlägige Regelungen vorsieht.

2. Verfassungsvorbehalt? Derzeitige Fassung von Art. 103 Brand. Verf. (Fragen 2 und 4)

Als nächstes stellt sich damit die Frage nach der Regelungsebene. Die Alternative lautet, das Grundsätzliche in die Verfassung zu schreiben und das Nähere in einem Gesetz und, auf dessen Grundlage, in Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften zu regeln oder aber, so das Gegenbild, die Verfassungsebene ganz wegzulassen und alles in Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften zu regeln. Viele Bundesländer, die Art. 109 Abs. 3 GG schon umgesetzt haben, haben sich für den zuerst genannten Lösungsweg entschieden.⁴ Mit Nordrhein-Westfalen etwa gibt es aber auch für den zweiten Weg ein prominentes Beispiel; ob die politische Mehrheit dort die einfachgesetzliche Lösung freiwillig gewählt hat oder nur, weil es zu einer verfassungsändernden Mehrheit nicht gereicht hat, braucht hier nicht vertieft zu werden.⁵ Festzuhalten, dass gemäß Art. 79 Brand. Verf. für eine Verfassungsänderung, anders als z.B. in Hessen, wo ein Volksentscheid gefördert wird, ein Landtagsbeschluss mit qualifizierter Mehrheit ausreicht.

¹ So *Heintzen* in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl. (Neuauffl. in Vorbereitung für 2019), Bd. 2, 2012, Art. 109 Rn. 41: keine Umsetzungspflicht, nur Eigeninteresse an Umsetzung. So wohl auch *Wieland* in einem Gutachten für den Landtag von Nordrhein-Westfalen vom 26.2.2015, zitiert nach *Walter-Borjans*, Regelungsort der Schuldenbremse auf Landesebene. Stellungnahme für die Fachtagung "Landesrechtliche Umsetzung der Schuldenbremse" des Finanzsenators von Berlin am 1. Oktober 2018, Seite 2.

² Ebenso *Waldhoff* in: Siegel/Waldhoff, Öffentliches Recht in Berlin, 2. Aufl., 2017, § 1 Rdnr. 181 (mit Hinweis auf BVerfGE 79, 311 (357)). An der von mir in von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl., 2012, Bd. 2 Art. 109 Rn. 41 geäußerten Ansicht ("keine Umsetzungspflicht, nur Eigeninteresse an Umsetzung") halte ich nicht mehr fest.

³ Die Vorschrift lautet: "Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung ... vorsehen."

⁴ Übersicht bei *Henneke* in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 14. Aufl., 2018, Art. 109 Rn. 113 - 136. Zu politisch gescheiterten Anläufen zu einer Umsetzung in Landesverfassungsrecht *Siekmann* in Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl., 2018, Art. 109 Rn. 79b.

⁵ LT-Drs. NRW 16/13315, Seite 2. Im Ergebnis erging das Gesetz vom 7.4.2017 (GVBl. Seite 442).

a) Keine Vorgaben des Grundgesetzes

Die Frage, ob die landesrechtliche Umsetzung von Art. 109 Abs. 3 GG unter **Verfassungsvorbehalt** steht, ist zunächst mit dem Grundgesetz zu beantworten, denn dieses ist die Hauptrechtsgrundlage (lässt man das für die hier zu betrachtende, spezielle Fragestellung unergiebiges Europarecht beiseite). Das Grundgesetz gibt den Ländern ein Wahlrecht. Zwar sind sie zur Umsetzung verpflichtet, sie müssen also bis zum 31. Dezember 2019 tätig werden⁶, und haben im Übrigen ein eigenes Interesse tätig zu werden, weil anderenfalls Spielräume bei den grundgesetzlichen Ausnahmetatbeständen konjunkturelle Entwicklung und Notsituationen für sie nicht nutzbar sind. Doch ist nicht vorgegeben, ob die Umsetzung auf der Ebene des Verfassungsrechts (mit von dort nach unten reichender Normenkaskade) oder auf der Ebene des Gesetzesrechts (mit dort zur Konkretisierung ansetzender Normenkaskade) erfolgt. In **Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG** heißt es, die nähere Ausgestaltung - der Schuldenbremse - für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen.

Die grundgesetzliche Formulierung "im Rahmen **ihrer** verfassungsrechtlichen Kompetenzen" (Hervorhebung durch Fettdruck nur hier) ist ein Verweis auf die Rechtsordnungen der einzelnen Bundesländer und deren jeweilige, auch politische Vorstellungen zur Normenhierarchie. Für die Bundesebene wird Art. 109 Abs. 3 in Art. 115 Abs. 2 GG, also auf Verfassungsebene, konkretisiert, doch schließt das nicht aus, dass auf Landesebene die Konkretisierungsleistung nicht durch Verfassungsänderung, sondern ganz oder teilweise vom einfachen Gesetzgeber erbracht wird.⁷

Dagegen wird vorgebracht, eine rein haushaltsrechtliche Lösung könne den jährlich handelnden Haushaltsgesetzgeber nicht binden; die Gesetzgeber von Landeshaushaltsordnung und Landeshaushaltsgesetz würden auf derselben Normenebene tätig, so dass das speziellere und das spätere Gesetz regelmäßig Vorrang hätten.⁸ Das ist hinsichtlich der Normenhierarchie richtig, aber zu kurz gedacht, weil, wenn der jährlich handelnde Haushaltsgesetzgeber etwa eine nötige Tilgungsregelung unterlässt, er sich der Nichtigkeitssanktion des für die Länder Durchgriffswirkung entfaltenden Art. 109 Abs. 3, im Beispielsfall der Tilgungsregelung dort Satz 3, aussetzt. Nur ein mit dem Grundgesetz vereinbares späteres oder spezielleres Gesetz hat Vorrang, und gegen einen so eingeschränkten Vorrang ist vom Standpunkt des Grundgesetzes nichts einzuwenden. Im Üb-

⁶ Und 13 von 16 Bundesländern haben dies schon getan.

⁷ Anders *Kübe* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 109 (Stand: Mai 2011), Rn. 189, der für einen Verfassungsvorbehalt aber keine genaue Rechtsgrundlage angibt; vgl. auch *Wernsmann/Tappe*, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl., 2019, Rn. 471. Wie hier *Berlit*, Die Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern, Jahrbuch für Öffentliche Finanzen 2010, 311 (321 ff.); *Heun* in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl., Bd. 3, 2018, Art. 109 Rn. 51; *Reimer* in: BeckOK GG, Art. 109 (Stand: Februar 2018), Rn. 80; *Waldhoff* in *Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, 2. Aufl., 2017, § 1 Rn. 181; *Waldhoff/Roßbach*, Eine Schuldenbremse für Nordrhein-Westfalen, 2015, 23 ff.; jetztlich auch *Siekmann* in *Sachs*, Grundgesetz, 8. Aufl., 2018, Art. 109 Rn. 78.

⁸ So *Palm* in: Haug (Hrsg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 84 Rn. 24.

rigen ist darauf hinzuweisen, dass, obwohl ein jährliches Haushaltsgesetz lex posterior-Vorrang vor der Haushaltsordnung haben kann, dies noch nicht zu Problemen geführt hat.⁹

Zur Frage der Regelungsebene macht das Grundgesetz dem Land Brandenburg also keine Vorgabe, es verweist vielmehr auf das Brandenburger Recht und damit zuvörderst auf die Landesverfassung.

b) Keine Vorgaben der Verfassung des Landes Brandenburg

Die Verfassung des Landes Brandenburg widmet dem Finanzwesen in ihrem dritten Hauptteil einen eigenen Abschnitt (5. Abschnitt, Art. 101 - 107). Allgemeine Aussagen zu einem Verfassungsvorbehalt zu dem Thema Staatsverschuldung lassen sich diesem Abschnitt und auch der Brand. Verf. im Übrigen nicht entnehmen.

Allerdings enthält die Verfassung des Landes Brandenburg in Art. 103 schon jetzt eine Schuldenregelung. Statt landesrechtliche Umsetzung der sog. Schuldenbremse müsste es korrekt, wenn auch komplizierter heißen: landesrechtliche Umsetzung der neuen Schuldenbremse des Grundgesetzes, nachdem die alte Schuldenregelung des Grundgesetzes geändert worden ist, die mit der noch geltenden Schuldenregelung der Verfassung des Landes Brandenburg inhaltlich übereinstimmt.¹⁰

Art. 103 Abs. 1 Sätze 2 und 3 lauten: "Die Einnahmen aus Krediten dürfen die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Sinne von Art. 101." Art. 103 Abs. 2 fügt einen Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber hinzu. Dies entspricht im Wesentlichen¹¹ der Regelung des von 1969 bis 2009 geltenden Art. 115 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes, die 2009 durch die nun in Landesrecht umzusetzende Schuldenbremse ersetzt worden ist.

Damit stellt sich die Frage nach dem Verhältnis zwischen der alten Schuldenregelung in Art. 103 Brand. Verf. und dem neuen Art. 109 Abs. 3 GG. Die Antwort ist klar und wird in der Begründung des hier zu begutachtenden Gesetzentwurfs zutreffend geschildert: Art. 103 Abs. 1 Sätze 2

⁹ Dazu *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, 38 ff., 70 ff.

¹⁰ Zur inhaltlichen Übereinstimmung von *Brünneck*, Verfassung des Landes Brandenburg von 1992, in: *ders./Pelne* (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht in Brandenburg, 2004, 23 (61).

¹¹ Ein Unterschied, der für den Investitionsbegriff von Bedeutung ist, ergibt sich aus der Verpflichtung der Haushaltswirtschaft auf den Schutz natürlicher Lebensgrundlagen in Art. 101; dieser Unterschied spielt für die Zwecke der vorliegenden Stellungnahme keine Rolle.

und 3 bisheriges Recht ist mit Art. 109 Abs. 3 GG (neues Recht) inhaltlich unvereinbar.¹² Wäre dies anders, wäre die neue Schuldenbremse ja auch nicht neu.

- In konjunkturellen Normallagen erlaubt das alte Recht Verschuldung bis zur sog. Investitionsgrenze; das neue Recht erlaubt den Bundesländern gar keine Verschuldung (sieht man von außergewöhnlichen Notsituationen ab).
- In konjunkturellen Krisenzeiten - die überdies unterschiedlich definiert werden - erlaubt das alte Recht Verschuldung ohne Grenzen und ohne justiziable Tilgungspflicht; das neue Recht erlaubt Verschuldung nur nach Maßgabe des Symmetriegebots.

Was dieser Befund für Art. 103 Abs. 1 Sätze 2 und 3 Brand. Verf. derzeitige Fassung bedeutet, ist ebenfalls klar. Ab dem 1. Januar 2020 sind diese Vorschriften, wenn dann noch gelten und nicht durch verfassungsänderndes Gesetz aufgehoben worden sind, wegen Kollision mit höher-rangigem Bundesrecht nichtig¹³ und können kein Maßstab gegen eine Umsetzung der Schuldenbremse des Grundgesetzes in einfaches Landesrecht sein. Denn gemäß Art. 31 Grundgesetz bricht Bundesrecht Landesrecht. Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG, der vom Grundgesetz abweichende landesrechtliche Regelungen vor Art. 31 GG schützt, wirkt nur bis zum 31. Dezember 2019. Hinsichtlich der Nichtigkeitsfolge macht Art. 109 Abs. 3 GG keinen Unterschied zwischen Landesverfassungsrecht und Landesgesetzesrecht. Diese Nichtigkeit tritt automatisch ein und bedarf insbesondere keiner gerichtlichen Feststellung. Und diese Nichtigkeit ist endgültig. Selbst wenn die aktuelle Schuldenbremse des Grundgesetzes nach dem 1. Januar 2020 in einem Art. 103 Abs. 1 Sätze 2 und 3 Brand. Verf. in der derzeitigen Fassung günstigen Sinne wieder geändert werden sollte, etwa weil die auf die "Schuldenbremse" gerichteten Erwartungen sich langfristig nicht erfüllen, bliebe es dabei und würde die alte Norm nicht wiederaufleben. Bundesrecht bricht Landesrecht, und gebrochen bleibt gebrochen.¹⁴ Politischer formuliert: Befürworter der alten Schuldenregelung können die neue Schuldenbremse und ihr mögliches Scheitern landesverfassungsrechtlich nicht "aussitzen", indem sie an der alten Verfassungslage nichts ändern, die Änderungen vielmehr auf die Landeshaushaltsordnung beschränken.

¹² LT-Drs. 6/10391, Seite 1. Ebenso allgemein *Henneke* in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, Kommentar, 14. Aufl., 2018, Rn. 136.

¹³ Zu der Nichtigkeitssanktion in Bezug auf die alte Schuldenregelung so auch *Henneke* in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 14. Aufl., 2018, Art. 109 Rn. 136; *Heun* in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl., Bd. 3, 2018, Art. 109 Rn. 51 ("derogiert"). Zu der Nichtigkeitssanktion in Bezug auf die Umsetzung der Schuldenbremse durch Art. 117 der Verfassung von Rheinland-Pfalz, konkret Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. b), wo es um den Ländern durch bundesgesetzliche Aufgabenkreierung entstehende Mehrausgaben geht, *Gröpl*, Die "Schuldenbremse" in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland, LKRZ 2010, 401 (404); *Th. Schmidt*, Bundesgesetzgebung ist kein Terrorakt, DÖV 2014, 916 (922 f.); zu der in Bremen streitigen Frage, ob flüchtlingsbedingte Mehrausgaben ein Abgehen vom Neuverschuldungsverbot rechtfertigen, *Henneke*, Tut ein Staat ohne Staatsschuld zu wenig für die Zukunft, fordert er zuviel von der Gegenwart oder ist er schlicht zu dumm zum Geldausgeben, Zeitschrift für Gesetzgebung 2017, 38 (53 f.).

¹⁴ Unstreitig; siehe nur *Pieroth* in Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 15. Aufl., 2018, Art. 31 Rdnr. 5.

c) **Rechtsdogmatisches Zwischenergebnis**

Es gibt demnach zwei juristisch konsistente Antworten auf die Frage, wie das Land Brandenburg den ihm von Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG erteilten Regelungsauftrag erfüllen kann. Die vom Grundgesetz geforderte landesrechtliche Umsetzung der Schuldenbremse kann in der Landeshaushaltsordnung erfolgen, wobei es eine Frage rechtsstaatlichen Geschmacks ist, ob Art. 103 Abs. 1 Sätze 2 und 3 Brand. Verf. in der derzeitigen Fassung ausdrücklich aufgehoben oder einfach dem Schicksal des Art. 31 GG anheimgegeben werden. Oder man wählt die verfassungsrechtliche Lösung, die darin bestehen würde, dass Art. 103 grundgesetzkonform geändert wird.

d) **Rechtspolitische Optionen**

Für welche Lösung man sich entscheidet, ist eine politische Frage. Als Wissenschaftler habe ich kein Mandat und keinen Maßstab, hierzu eine klare Empfehlung zu geben. Ich kann lediglich Argumente auflisten, die für das eine oder für das andere sprechen.

Für die verfassungsrechtliche Lösung spricht, dass sie ein grundsätzliches Bekenntnis zur politischen Wertigkeit des Schuldenthemas ist. Verfassung ist einfach mehr als Landeshaushaltsordnung.¹⁵

Für eine verfassungsrechtliche Lösung spricht, dass sie auf derselben Normebene wie der derzeitige Art. 103 Brand. Verf. und wie Art. 115 Abs. 2 GG, die Parallelnorm für den Bundeshaushalt, angesiedelt ist.

Für eine verfassungsrechtliche Lösung spricht, dass nur sie die Möglichkeit gerichtlicher Kontrolle eröffnet.¹⁶ Insbesondere könnten auf Antrag eines Fünftels der Mitglieder des Landtages das Haushaltsgesetz¹⁷ und nähere Regelungen in der Landeshausordnung vom Verfassungsgericht des Landes Brandenburg auf ihre förmliche und sachliche Vereinbarkeit mit der Verfassung überprüft und für verfassungswidrig und ggfs. nichtig erklärt werden (Art. 113 Nr. 2 Brand. Verf.).¹⁸ Stünde die Schuldenbremse nur in einem einfachen Gesetz, wäre dieser Rechtsweg mangels geeigneten Prüfungsmaßstabs verschlossen. Und auch die Verwaltungsgerichte wären keine Alternative, denn sie könnten Rechtsschutz nur im Fall der Verletzung subjektiver Rechte

¹⁵ Hingewiesen sei auch auf das Stabilitätsgesetz des Bundes von 1967, das inzwischen in weiten Teilen dem Vergessen anheimgegeben ist. Bei einer Verfassungsbestimmung wäre das schwieriger.

¹⁶ Lässt man die Möglichkeit beiseite, dass Verstöße des Landes gegen das Grundgesetz bei der Umsetzung von Art. 109 Abs. 3 GG in Landesrecht zum Gegenstand von Verfahren vor dem BVerfG gemacht werden. Diese Möglichkeit steht einem Landesparlament, erst recht der dortigen Opposition; nicht zur Verfügung; vgl. BVerfGE 129, 108.

¹⁷ Nicht dagegen die dem Gesetz zeitlich vorangehende Haushaltsplanung.

¹⁸ Eine Individualverfassungsbeschwerde nach Art. 113 Nr. 4 kommt dagegen nicht in Betracht, weil sich aus einer verfassungsrechtlichen Schuldenregelung kein Grundrecht im Sinne von Art 6 Abs. 2 Brand. Verf. ergibt.

gewähren, die aber durch die Schuldenbremse nicht begründet werden. In Verallgemeinerung von § 3 Abs. 2 LHO gilt, dass Haushaltsrecht keine klagbaren Rechte begründet.

Für eine haushaltsrechtliche Lösung spricht, dass sie mehr Flexibilität belässt, weil eine Änderung der Landeshaushaltsordnung leichter möglich ist als eine Änderung der Landesverfassung. Dem lässt sich entgegenhalten, dass, selbst wenn die Schuldenbremse in der Landesverfassung verankert wird, dem einfachen Gesetzgeber Konkretisierungsspielräume bleiben können. Dies betrifft die Bereiche, in denen auch das Grundgesetz den Ländern Spielraum lässt, nämlich die inhaltliche Ausgestaltung der Konjunktur- und der Katastrophenregelung.¹⁹ Ein Blick auf die vorhandenen landesverfassungsrechtlichen Umsetzungen belegt, dass deren Konkretisierungsgrad unterschiedlich ist. Auf diesen Punkt wird sogleich zurückzukommen sein.

Für eine rein haushaltsrechtliche Lösung spricht die Verlegenheit, die die Frage auslöst, was man davon hat, wenn man zwischen den Normebenen europäisches Primärrecht, europäisches Sekundärrecht, Grundgesetz, Brandenburger Landeshaushaltsrecht (Gesetz, Verordnung, Verwaltungsvorschrift) als weitere Normebene die Verfassung des Landes Brandenburg einschiebt.²⁰ Trotz mit der Zahl der Normebenen multiplizierter legislatorischer Redundanz bleibt es bei den Schulden. Eine rechtspolitische Klugheitsregel lautet: So wenig Gesetze wie möglich! Wenn Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG die Länder trotz der ihnen von Art. 109 Abs. 1 gewährten Haushaltsautonomie nur wenig Spielraum lässt, der Detailfragen betrifft, die zu beantworten selbst bei einer Neuregelung auf Verfassungsebene zum Teil Sache des einfachen Gesetzgebers wäre, dann sollte dieser einfache Gesetzgeber die Sache eben allein regeln. Auf die "Was hat man davon"-Frage könnte allerdings erwidert werden: das Verfassungsniveau des Schuldenthemas und die Möglichkeit, ein Landesverfassungsgericht anzurufen.²¹

3. Regelungstiefe der Verfassung (Frage 3)

Mit dem vorliegenden Verfassungsänderungsentwurf entscheidet Brandenburg sich für eine im Grundsatz verfassungsrechtliche Lösung und nimmt damit deren Vorteile wahr. Gleichzeitig macht der Entwurf von der Befugnis Gebrauch, die Landesverfassung schlank zu halten und ei-

¹⁹ Detaillierte Auflistung bei Kube in Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 109 (Stand: Mai 2011), Rn. 163, 181-189, 196-202, 220 f.

²⁰ F.M. Huber, Bundesverfassungsrecht und Landesverfassungsrecht, NdsVBl. 2011, 233 (238) spricht von "Symbolgesetzgebung"; zu Recht kritisch zu dieser Formulierung Henneke in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 14. Aufl., 2018, Art. 109 Rn. 113, unter Hinweis auf Konkretisierungsspielräume der Länder.

²¹ Letzteres sollte man aber auch nicht überschätzen. Die erste Leitentscheidung des BVerfG zu verfassungswidrigen Haushalten betraf den Bundeshaushalt 1981 und ist im April 1989 ergangen (BVerfGE 79, 311). Antragsteller in diesem Verfahren war die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, die sich 1989, inzwischen von der Oppositions- auf die Regierungsbank gewechselt, fragen lassen musste, ob ihre eigene Verschuldungspolitik sich wesentlich von derjenigen im Jahr 1981 unterschiede.

nigen Regelungsstoff, den Art. 115 GG oder die Verfassungen anderer Bundesländer aufgreifen, nicht auf Verfassungsebene abzuhandeln, sondern durch einen Gesetzgebungsauftrag in Absatz 4 dem einfachen Gesetzgeber zuzuweisen. Anders als in Art. 115 Abs. 2 GG kommen in dem Entwurf Formulierungen wie "finanzielle Transaktionen", "Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme", "Konjunkturbereinigungsverfahren"²² oder "Kontrollkonto"²³ nicht vor. Rechtswissenschaftler wie ich beklagen oft und gern den technokratischen Regelungsstil moderner Verfassungsänderungsgesetzgebung, die inzwischen mit d- und f-Buchstaben belegte Übergangsvorschriften zu Übergangsvorschriften hervorbringt (Art. 143f im Verhältnis zu Art. 143d).²⁴ Die Kürze von Art. 103 Brand. Verf. - Entwurf ist ein wohlthuender Kontrast. Dass die Norm weniger detailreich ist als Art. 115 Abs. 2 GG, ist verfassungsrechtlich kein Problem, denn grundgesetzlicher Prüfungsmaßstab für Art. 103 Brand. Verf. - Entwurf ist nicht Art. 115 Abs. 2, sondern Art. 109 Abs. 3 GG, und es reicht, wenn das Regelungsprogramm von Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG von Landesverfassung und Landeshaushaltsordnung gemeinsam umgesetzt wird.

In diesem Zusammenhang ist wichtig, dass in Brandenburg derzeit auch über eine Änderung der Landeshaushaltsordnung beraten wird. Die Änderung von deren § 18 und die Einfügung von § 18a und § 18b beansprucht, das zur Umsetzung von Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG neben Art. 103 Brand. Verf. (neu) Nötige zu enthalten. Zu prüfen, ob dies im Einzelnen zutrifft, ist nicht Gegenstand dieses Stellungnahmeauftrags. Bei der Auswertung der Öffentlichen Anhörungen zur Änderung von Art. 103 Brand. Verf. einerseits und zur Ergänzung und Änderung der Landeshaushaltsordnung sehe ich Koordinierungsbedarf.

Brandenburg gehört in zeitlicher Reihenfolge zu den letzten Bundesländern, die den Regelungsauftrag des Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG erfüllen. Dieser Satz ist nicht als Vorwurf gemeint. Es ist legitim, Fristen auszunutzen. Im vorliegenden Fall gibt das die Möglichkeit, aus Fehlern anderer Bundesländer lernen zu können. Ein Hauptfehler liegt in Aussagen zu Verschuldungssituationen, die Art. 109 Abs. 3 GG nicht konkret benennt: so die bundesgesetzliche Kreierung zusätzlicher Aufgaben, Terrorismusbekämpfung, flüchtlingsbedingte Mehrausgaben.²⁵ Der vorliegende Entwurf tut gut daran, die Frage, ob exogene Schocks wie die Finanzmarktkrise 2008/09 eine außer-

²² Insoweit übereinstimmend der neue Art. 82 Bay. Verf.; dazu *Koemm* in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl., 2014, Art. 82 Rn. 27.

²³ Siehe aber § 18a Abs. 7 des aktuellen Änderungsentwurfs zur Landeshaushaltsordnung.

²⁴ Zum Staatsschuldenrecht insoweit *Heintzen*, Das neue deutsche Staatsschuldenrecht in der Bewährungsprobe: Vortrag vor der Juristischen Gesellschaft zu Berlin am 8. Februar 2012, 2012, 16 ff. Allgemein *Brenner*, Die neuartige Technizität des Verfassungsrechts und die Aufgabe der Verfassungsrechtsprechung, AöR 120 (1995), 248 ff.

²⁵ Siehe oben Fn. 13.

gewöhnliche Notsituation darstellen, nicht ausdrücklich zu beantworten, sondern nur in der Gesetzesbegründung anzusprechen.²⁶

4. Rechtlich selbstständige Sondervermögen, mittelbare Staatsverwaltung, insb. Kommunen (Frage 5)

Zu der Frage der AfD-Fraktion nach Extrahaushalten des Landes, insbesondere rechtlich selbstständige Sondervermögen und juristische Personen (wahrscheinlich wird hier an die Kommunen gedacht): Art. 103 Abs. 1 Brand. Verf. (Entwurf) erfasst nur den Haushalt **des** Landes, nicht alle öffentlichen Haushalte **in diesem** Bundesland. Dies ist vor dem Hintergrund des insoweit gleichsinnigen Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG konsequent. Über die Frage, ob insbesondere Kommunen und Sozialversicherungsträger in die "Schuldenbremse" einbezogen werden sollen, ist 2009 beraten worden. Die Einbeziehung ist mit dem Argument, sie stelle sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen, abgelehnt worden.²⁷ Dieses Argument mag man für fragwürdig halten; mich persönlich überzeugt es auch nicht; auch Art. 3 Abs. 1 lit. a) des Europäischen Fiskalpakts hat den "gesamstaatlichen Haushalt" im Blick.²⁸

Allerdings halte ich es nicht für ratsam, dass das Land Brandenburg in dieser Frage einen Sonderweg beschreitet. Eine Korrektur der 2009 beschlossenen Ausblendung der mittelbaren Staatsverwaltung kann nur auf gesamstaatlicher Ebene erfolgen, schon weil bei Sonderwegen die Vergleichbarkeit von Haushaltsdaten in Frage gestellt wäre. Dementsprechend nimmt § 18 Abs. 1 Satz 3 des Entwurfs einer Änderung der Landeshaushaltsordnung des Landes Brandenburg neben dem Kernhaushalt nur rechtlich **unselbstständige** Extrahaushalte in den Blick und verweist die dazu gegebene Begründung auf das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen.

²⁶ LT-Drs. 6/10391, am Ende, Seite 4 oben. Dazu auch BT-Drs. 16/12410, 11; *Christ*, NVwZ 2009, 1333, 1336; *Eckardt/Buscher*, AöR 137 (2012), 41, 49; *Heintzen* in von Münch/Kunig, Grundgesetz, 6. Aufl., Bd. 2, 2012, Art. 109 Rn. 38; *Korioth*, JZ 2009, 729, 733; *Lenz/Burgbacher*, NJW 2009, 2561, 2564.

²⁷ BT-Drs. 16/12410, 10 f. Dazu die auf persönlicher Teilnahme an den maßgebenden Beratungen beruhende Kommentierung von *Henneke* in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 14. Aufl., 2018, Art. 109 Rn. 96-101.

²⁸ Hierzu und zu der Frage, warum trotz dieser Divergenz zwischen Grundgesetz und Fiskalpakt keine Änderung des Grundgesetzes erforderlich ist, *Henneke*, wie zuvor, Rn. 78 f. Insgesamt *Henneke*, Der europäische Fiskalpakt und seine Umsetzung in Deutschland, 2013.

5. Altschulden (Frage 6)

Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG (die "Schuldenbremse") wollen nur den weiteren Anstieg der Neuverschuldung der Haushalte von Bund und Ländern "bremsen". Die Altschulden, nach denen die AfD-Fraktion fragt (Frage 1), sind nicht ihr Thema.²⁹ Darum ist es nicht zu bemängeln, dass der vorliegende Gesetzentwurf, der der Umsetzung von Art. 109 Abs. 3 GG in das Recht des Bundeslandes Brandenburg dient, sich dazu nicht äußert.

Es liegt im politischen Ermessen des Landtags von Brandenburg, rechtsverbindliche Vorgaben zum Abbau von Altschulden zu machen. Der Freistaat Bayern hat dies getan; Art. 18 Abs. 1 der dortigen Haushaltsordnung verspricht einen Abbau der Altschulden bis 2030. Vorsichtigerweise hat man dies aber nicht in Art. 82 der Verfassung des Freistaats hineingeschrieben.³⁰

Die Antwort auf Frage 1 der AfD-Fraktion lautet deshalb: Gegen eine "Einbeziehung" von Regelungen zur Tilgung der bestehenden Schulden in die Schuldenbremse spricht, dass diese konzeptionell auf eine Drosselung der Neuverschuldung ausgerichtet ist.

Gegen weitere Regelungen, die die Altschulden adressieren, spricht, dass es sie schon gibt. Lorenz von Stein meinte schon vor fast 150 Jahren, ein Staat ohne Schulden fordere zu viel von seiner Gegenwart und leiste zu wenig für die Zukunft.³¹ Ein gewisses Maß an öffentlicher Verschuldung ist volkswirtschaftlich vernünftig. Die Frage, was "ein gewisses Maß" genau bedeutet, wird heute von Art. 126 Abs. 2 Unterabs. 1 Satz 2 lit. b) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und dem diese Vorschrift konkretisierenden Maastrichter Defizitprotokoll beantwortet: ein öffentlicher Schuldenstand in Höhe von maximal 60 % des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen. Diese Zahl ist zwar in gewisser Weise willkürlich, beruht aber auf erheblichem volkswirtschaftlichem Sachverstand und ist durch den Zustimmungsmarathon zum Maastrichter Vertrag demokratisch besonders legitimiert.

Was die Landes- und Kommunalschulden (gemeint sind hier Altschulden umgerechnet auf die Einwohner) betrifft, so liegt Brandenburg gemäß den Angaben des Statistischen Bundesamtes, Stand 30. September 2018, im Ranking der Bundesländer mit einer Pro-Kopf-Zahl von 7.201 Euro auf dem fünftbesten Platz, während etwa Berlin es mit 15.278 Euro nur auf Platz 13 von 16 schafft. 2010 sind letztmalig Schulden aufgenommen worden, und von 2011³² bis 2017 sind,

²⁹ Zu diesem Thema: *Reich*, Rückführung staatlicher Altschulden als Rechtsproblem, 2018, insb. 107 ff., 149 ff.

³⁰ Vergleich der Schuldenbremseumsetzung in Bayern und Berlin: *Heintzen* in Festschrift für Moris Lehner, erscheint im Juni 2019. Zu Kritik von Rechnungshof und Opposition in Bayern an zu langsamem Schuldenabbau, insbesondere im Vorfeld der Landtagswahl 2018, siehe *Buscher*, Länderbericht Bayern 2017, Jahrbuch für Öffentliche Finanzen 2018, 77 (80).

³¹ v. *Stein*, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., 1875, 716.

³² Gemäß Art. 143d Abs. 1 Satz 2 GG ist Art. 109 GG in der geänderten Fassung erstmals für das Haushaltsjahr 2011 anzuwenden.

außerhalb des zeitlichen Anwendungsbereichs des Symmetriegebots der Schuldenbremse, gut 700 Millionen Euro getilgt worden.

II. Einzelne Punkte und Formulierungen

Hauptprüfkriterium bei den nachfolgenden Ausführungen ist, ob die vorgeschlagene Neufassung des Art. 103 Brand. Verf. ausreichend klar und bestimmt ist, um das Ziel der Schuldenregelung einzuhalten, so Frage 1 der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in den mir übersandten Fragekatalogen.

1. Symmetriegebot

Bei erster Lektüre des Entwurfs von Art. 103 bin ich über das Wort "negativen" in Abs. 2 Satz 1 gestolpert. Als Finanz- und Steuerrechtler bin ich daran gewöhnt, neben Negativem auch Positives zu sehen, neben Verlusten auch Gewinne, neben Haushaltsdefiziten auch die Möglichkeit von Haushaltsüberschüssen. Auch das Grundgesetz tut dies, indem es in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 von Auf- und Abschwung spricht. Die sog. Schuldenbremse beruht auf dem Gedanken, dass der Zulässigkeit konjunkturbedingter Defizite im Abschwung konjunkturmögliche Schuldentrückführung im Aufschwung gegenüberstehen, so dass mittel- bis langfristig gewährleistet ist, dass konjunkturbedingte Kreditaufnahmen im Abschwung durch konjunkturbedingte Tilgungen im Aufschwung ausgeglichen werden (so auch LT-Drs. 6/10391, S. 3 zur Begründung des Änderungsentwurfs). Insoweit ist viel von den automatischen Stabilisatoren die Rede. Im Textentwurf eines neuen Art. 103 Brand. Verf. findet man davon nichts, im Unterschied etwa zu § 18a Abs. 2 Satz 3 der neuen Landeshaushaltsordnung. Auf die praktisch hoffentlich unwichtigere Notfallkomponente werden in diesem Absatz 2 zwei Sätze verwendet; zur wichtigeren Konjunkturkomponente gibt es nur einen Satz. Und in diesem einen Satz fehlen entscheidende Worte: Auf- und Abschwung, Symmetrie. Da der materielle Haushaltsausgleich im Auf und Ab der Konjunktur über einen längeren Zeitraum erreicht werden soll, reicht es nicht, nur Phasen einer negativen konjunkturellen Entwicklung in den Blick zu nehmen. Wer Defizite aus konjunkturell schlechten Zeiten abbauen will, muss auch die konjunkturell guten Zeiten in den Blick nehmen. Juristisch geht es nicht nur um eine **Ermächtigung** zur Kreditaufnahme in konjunkturell schlechten Zeiten, sondern auch um die **Verpflichtung** zu Rücklage oder Tilgung in guten Zeiten. Die Änderung der Landeshaushaltsordnung nimmt beides in den Blick, die Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg beschränkt sich auf den ersten Punkt, obwohl das eine Kehrseite des anderen ist. Auch wenn es dem Land Brandenburg freisteht, den Regelungsstoff auf Verfassung und Gesetz zu verteilen, ist es inkonsistent, das eine - Kreditaufnahme aus konjunkturellen Gründen - in Verfassung und Gesetz zu regeln, das andere - Tilgung und Rücklagen - aber nur im Gesetz.

Die Frage der AfD-Fraktion, warum eine Kreditaufnahme nach Naturkatastrophen usw. mit einem Tilgungsplan zu verbinden ist, eine Kreditaufnahme nach einer konjunkturbedingten Neuverschuldung hingegen nicht, ist vor diesem Hintergrund verständlich. Die Antwort, die diesen

zu Recht bestehenden Unterschied erklärt, lautet, dass Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG davon ausgeht, dass nach Kreditbedarf in Abschwungphasen Haushaltsüberschüsse in Aufschwungphasen folgen und dass der Haushaltsgesetzgeber **verpflichtet** ist, den konjunkturell bedingten Teil dieser Überschüsse zur Schuldentilgung zu verwenden. Ein zusätzlicher Tilgungsplan ist dann nicht erforderlich, anders als bei Naturkatastrophen usw., die sich außerhalb der Auf- und Abs von Konjunkturzyklen ereignen.

All das kommt in Art. 103 Abs. 2 Satz 1 des Änderungsentwurfs nicht zum Ausdruck. Dies ist mein Hauptkritikpunkt. Ausgehend davon, dass der Änderungsentwurf schlank gehalten werden soll, **empfehle ich eine Formulierung, die sich an Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG anlehnt und nicht darüber hinausgeht, etwa, wie Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG: "Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen."** Verfassungstextlich innovativ und mutig wäre die Formulierung: "Der konjunkturell bedingte Teil von Haushaltsüberschüssen muss vorrangig zur Tilgung von Schulden verwandt werden."

2. Abs. 2 Sätze 2 und 3

Die von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gestellte Frage nach dem Quorum der einfachen Mehrheit ist vordergründig leicht zu beantworten. Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG fordert für einen entsprechenden Bundestagsbeschluss die Kanzlermehrheit, Art. 109 Abs. 2 Satz 5 GG unterlässt eine entsprechende Vorgabe an die Bundesländer. Soweit die Finanzverfassungsrechtliche Literatur sich zu dieser Frage äußert, wird darum angenommen, es sei Ermessen der Bundesländer, ob sie es für den Tilgungsplan bei dem Grundsatz der einfachen Mehrheit belassen (Art. 65 Satz 1 Brand. Verf.) oder ob sie eine qualifizierte Mehrheit fordern.³³

Die Frage wird schwieriger, wenn man sie mit den weiteren Fragen nach der Verbindlichkeit und der Änderbarkeit eines Tilgungsplans verknüpft.³⁴ Zu diesen Fragen gibt es auf Bundesebene einen juristischen Meinungsstreit, zu dem sich Art. 103 Abs. 2 Satz 3 des Entwurfs und die dazu gegebene Begründung nicht klar positionieren. Um diesen Streit zu verstehen, muss man drei Rechtsakte unterscheiden: den Abweichungsbeschluss nach Abs. 2 Satz 2, die von diesem Beschluss zu unterscheidende Kreditermächtigung nach Abs. 3 Satz 1 und den mit dem Abweichungsbeschluss gemäß Abs. 2 Satz 3 zu verbindenden Tilgungsplan. Von dem ersten Beschluss wird überwiegend angenommen, er sei kein Gesetzesbeschluss, sondern ein sog. schlichter Par-

³³ Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 8 Rn. 186; Pünder in Friauf/Höfling, Grundgesetz, Art. 115 (Stand 2010), Rn. 148.

³⁴ So etwa bei Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl., 2019, Rn. 461.

lamentsbeschluss.³⁵ Bei der Kreditermächtigung ist die Rechtsnatur klar: formelles Gesetz. Bei dem Tilgungsplan könnte man wegen seiner ausdrücklich angeordneten Verbindung mit dem Beschluss, vom Gebot eines materiell ausgeglichenen Haushalts abzuweichen, annehmen, er sei wie dieser ein schlichter Parlamentsbeschluss³⁶, der allerdings, anders als dieser, nicht durch förmliches Gesetz umgesetzt und verstetigt werde. Schlichte Parlamentsbeschlüsse haben keine dauerhafte Rechtsverbindlichkeit. Deshalb wird teilweise gefordert, der Tilgungsplan müsse zumindest Gesetzesrang³⁷, ja, um spätere Haushaltsgesetzgeber zu binden³⁸, sogar Verfassungsrang³⁹ haben. Andere leiten die Verbindlichkeit des Tilgungsplans unmittelbar aus dem Grundgesetz ab⁴⁰, wobei es nach vereinzelt vertretener Ansicht auf die für ihn geforderte qualifizierte Mehrheit ankommen soll.⁴¹

Eine Verfassung hat nicht die Aufgabe, juristische Streitfragen im Detail zu entscheiden. Sie sollte das Problem, das sich hier aus der Schwierigkeit ergibt, einen Tilgungsplan in das überrkommene Schema von Rechtsquellen einzuordnen, aber zur Kenntnis nehmen und für die Lösung eine Richtung weisen. **Deshalb schlage ich vor, in Absatz 2 Satz 3 des Entwurfs vor dem Wort "Tilgungsplan" das Wort "verbindlichen" einzufügen.** Es wäre dann Aufgabe von Rechtsprechung und Rechtswissenschaft, diese - wie der geschilderte Meinungsstreit zeigt - keinesfalls selbstverständliche⁴² Verbindlichkeit rechtskonstruktiv zu erklären. Eine Verfassung ist in der Tat frei, einem Parlamentsbeschluss, der nicht der Gesetzesform genügt, Verbindlichkeit zuzusprechen⁴³; zu klären wäre dann noch die Frage der Publizität des Tilgungsplans (Art.

³⁵ So insbesondere die Amtliche Begründung zur Änderung von Art. 115 GG: BT-Drs. 16/12410, Seite 13 linke Spalte.

³⁶ So etwa G. Kirchhof in von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl., Bd. 3, 2018, Art. 109 Rn. 101 mit Fn. 96; dagegen Heintzen in von Münch/Kunig, Grundgesetz, 6. Aufl., Bd. 2, 2012, Art. 109 Rn. 39; Reimer in Beck OK GG, Art. 115 (Stand: März 2015), Rn. 97.

³⁷ So Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 8 Rn. 188 u. § 12 Rn. 48; Kube in Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 109 (Stand: Mai 2011), Rn. 190 u. Art. 115 (Stand: Oktober 2009), Rn. 190; Wendt in von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl., Bd. 3, 2018, Art. 115 Rn. 55.

³⁸ Zu diesem Problem Heintzen und Kube, jeweils zuvor, und Siekmann, nachfolgend zu Art. 109. Änderungsmöglichkeiten sollten bei einem in Notfallsituationen möglicherweise mit sehr heißer Nadel gestrickten Tilgungsplan bestehen; zu Änderungsmöglichkeiten siehe auch Henneke in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 14. Aufl., 2018, Art. 109 Rn. 149.

³⁹ So Siekmann in Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl., 2018, Art. 109 Rn. 73 u. Art. 115 Rn. 52.

⁴⁰ So Heun in Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl., Bd. 3, 2018, Art. 115 Rn. 44; ihm folgend Pieroth in Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 15. Aufl., 2018, Art. 115 Rn. 13.

⁴¹ So etwa bei Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl., 2019, Rn. 461.

⁴² Auch dem Wort "Plan" ist Verbindlichkeit nicht notwendig inhärent; es gibt auch bloß indikative oder influenzierende Pläne; vgl. Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl., § 16 Rn. 15 ff. - Zur Unklarheit der Rechtsnatur und Verbindlichkeit der Sanierungsprogramme gemäß Art. 109a Abs. 1 Nr. 3 GG zum Vergleich statt vieler Heintzen in von Münch/Kunig, Grundgesetz, 6. Aufl., Bd. 2, 2012, Art. 109a Rn. 15.

⁴³ So zutreffend Heun in Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl., Bd. 3, 2018, Art. 115 Rn. 44. Dort wird zutreffend weiter ausgeführt, mit Art. 115 Abs. 2 Satz 8 GG lasse sich die Verbindlichkeit des Tilgungsplans begründen. Da entsprechende Aussagen in Art. 103 Abs. 2 Satz 3 Brand. Verf. (Entwurf) fehlen, ist dessen oben im Text vorgeschlagene Ergänzung erforderlich.

81 Abs. 1 Brand. Verf. gilt nur für Gesetze), weiterhin, doch dies kann man Rechtsprechung und Rechtswissenschaft überlassen, die Auflösung eventueller Normenkollisionen. In Brandenburg würden die gestellten Fragen, die Verfassung konkretisierend, durch den neu in die LHO einzufügenden § 18b Abs. 1 Satz 2 beantwortet, wonach der Plan zur vollständigen Tilgung Teil des Haushaltsgesetzes sein soll.

3. Abs. 2 Satz 3

Die Ausführungen zu Tilgungsplan und Tilgungsfrist sind im Sinne von Frage 1 der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen möglicherweise nicht ausreichend klar und bestimmt. Gewiss lassen sich Notfallsituationen ex ante schwer regeln.⁴⁴ Ich empfehle, jedenfalls das Wort "Frist" in den Verfassungstext aufzunehmen.

4. Abs. 3 Satz 1

Soweit es nicht um die Aufnahme von Krediten geht, entspricht der neue Art. 103 Abs. 3 Satz 1 dem alten Art. 103 Abs. 1 Satz 1. Da das Grundgesetz hierzu den Ländern keine Vorgaben macht und in Art. 115 Abs. 1 eine ähnliche Regelung trifft, ist diese Regelung unproblematisch. Ebenso unproblematisch ist die Tatsache, dass die Vorschrift etwas strenger ist als Art. 115 Abs. 1 GG, indem sie eine bestimmte Ermächtigung fordert und eine bloß bestimmbar Ermächtigung nicht genügen lässt. Letzteres scheint eine bewusste Entscheidung des Verfassungsgebers in Brandenburg zu sein.⁴⁵ Die Frage, ob zwischen "bestimmt" und "bestimmbar" tatsächlich ein Unterschied besteht, mag hier dahinstehen.

5. Abs. 3 Satz 3

Zwischen Haushaltsplanung und Haushaltsvollzug gibt es regelmäßig Divergenzen. Haushaltsaufstellung hat dabei mehr Verfassungsniveau als Haushaltsvollzug. Deshalb ist es vertretbar, dass der Entwurf eines neuen Art. 103 Abs. 3 Satz 3 Brand. Verf. sich auf die Erwähnung des Haushaltsvollzugs beschränkt und damit für eventuelle verfassungsgerichtliche Prüfungen "einen Fuß in die Tür setzt". Weiteres kann aus den schon dargestellten Gründen (oben I.3.) der Lan-

⁴⁴ Siehe *Heun* in Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl., Bd. 3, 2018, Art. 109 Rn. 43, 47 gegen den insoweit vielleicht zu miss-träuischen *Kube* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 115 (Stand: Oktober 2009), Rn. 193 ff.

⁴⁵ Dazu und zu "aus der Praxis" geübter Kritik *Lieber* in ders./Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Seite 636.

deshaushaltsordnung überantwortet werden. Deren geplante Änderung zu begutachten, ist von meinem Stellungnahmeauftrag nicht umfasst.

6. Abs. 4

Wie oben unter I.3. dargestellt, erfolgt die brandenburgische Umsetzung der Schuldenbremse durch Arbeitsteilung zwischen dem verfassungsändernden und dem einfachen Gesetzgeber. Von daher hätte es nahe gelegen, den Gesetzgebungsauftrag des Abs. 4 zu substantiieren, etwa durch Nennung der Begriffe Konjunkturbereinigungsverfahren oder Kontrollkonto. Dass dies nicht geschehen ist, ist unbedenklich, wenn das schon von Art. 109 Abs. 3 Abs. 5 GG geforderte Rechtsetzungsprogramm von der Landeshaushaltsordnung, die Landesverfassung ergänzend, vollständig abgearbeitet wird, ohne zuvor in Art. 103 Abs. 4 aufgelistet worden zu sein.

7. Art. 2: Inkrafttreten

Dass die Änderung des Art. 103 Brand. Verf. am 1. Januar 2020 in Kraft treten soll, ist vor dem Hintergrund des Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG und des Annuitätsprinzips des Haushaltsrechts geboten bzw. sinnvoll. Auf die geplanten Änderungen der Art. 55, 72 und 78 Brand. Verf. trifft diese Erwägung allerdings nicht zu. Warum eine Grundsatzaussage zum Landtag wie Art. 55 möglicherweise erst Monate nach dem Beschluss, die Verfassung zu ändern, in Kraft treten soll, leuchtet nicht ein.

In zeitlicher Hinsicht ist weiter zu bedenken, dass das Land Brandenburg für die Jahre 2019 und 2020, einem "gewissen Trend"⁴⁶ der Bundesländer entsprechend, einen Doppelhaushalt aufgestellt hat, der, kommt es zur Änderung von Art. 103, für 2019 anderen verfassungsrechtlichen Anforderungen zu genügen hat als für 2020. Ob diese neuen Anforderungen erfüllt werden, ist vom Landtag zu überprüfen.

III. Fazit

Meine Einschätzung von Art. 103 Brand. Verf. (neu) ist **grundsätzlich positiv**. Die Vorschrift entspricht in zeitlicher und im Wesentlichen auch in inhaltlicher Hinsicht den Vorgaben von Art. 109 Abs. 3 Satz 5 und Art. 143d Abs. 1 Sätze 3 und 4 des Grundgesetzes. In inhaltlicher Hinsicht ist die Vorschrift auf Ergänzung durch die Landeshaushaltsordnung angelegt, was in ihrem Absatz 4 zum Ausdruck kommt.

⁴⁶ Zitat: Tappe in Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl., 2019, § 12 Rn. 11.

Deutliche Kritik habe ich an der Nichterwähnung des Symmetriegebots (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG). Absatz 2 Satz 1 nimmt nur negative konjunkturelle Entwicklungen in den Blick und verpflichtet das Land nicht, in konjunkturell guten Zeiten mit "sprudelnden" Steuereinnahmen so generierte Haushaltsüberschüsse symmetrisch zur Schuldenrückführung zu verwenden. **Kritik** habe ich an der Regelung zum Tilgungsplan, dies in zweierlei Hinsicht, und zum Inkrafttreten der Verfassungsänderung.

Berlin, den 25. März 2019

A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'Heintzen', written in dark ink on a white background.

Professor Dr. Heintzen


**MEHR
DEMOKRATIE**

Landesverband Berlin-Brandenburg
 Oliver Wiedmann
 Greifswalder Str. 4
 D-10405 Berlin
 Tel.: 030 - 420 823 70
 Fax: 030 - 420 823 80
 oliver.wiedmann@mehr-demokratie.de
 www.bb.mehr-demokratie.de

BIC: GENODEM1GLS
IBAN: DE81 43060987 0041100200
 GLS Bank

Mehr Demokratie e.V., Greifswalder Str. 4, D-10405 Berlin

Landtag Brandenburg
 Hauptausschuss
 Alter Markt 1
 14467 Potsdam

Berlin, den 28.03.2019

Änderung des Art. 78 der Landesverfassung

Sehr geehrte Mitglieder des Hauptausschusses,

die Art. 78 der Landesverfassung betreffenden Änderungen, welche vorsehen, die Fristen bei Volksbegehren auszudehnen, sind grundsätzlich zu begrüßen. Insbesondere die Möglichkeit der Ausweitung der Frist auf 8 Monate bei Zusammenlegung eines Volksentscheids mit einem Wahltermin ist zu unterstützen. Beabsichtigt ist vermutlich, dass eine Zusammenlegung eines Volksentscheids mit einer Wahl nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch möglich wird.

Mit der vorliegenden Formulierung wäre allerdings nur ein Monat gewonnen, denn die geplante Frist von acht Monaten würde nicht nach, sondern zu Beginn der Behandlung im Landtag ansetzen, also bereits nach Feststellung des Zustandekommens eines Volksbegehrens (hier Zulässigkeit). Um wirklich eine Verbesserung in der Praxis zu erreichen, wäre eine Verlängerung der vorgesehenen Vier-Monats-Frist auf acht Monate geboten. So bliebe sowohl für Landtag und Verwaltung als auch für die Initiativen genügend Spielraum.

Wir möchten Ihnen allerdings raten, nicht die Fehler anderer Bundesländer zu wiederholen und noch einen Schritt weiter zu gehen. Die Zusammenlegung von Wahlen und Abstimmungen sollte in dem festgelegten Korridor von acht Monaten zwingend stattfinden. Nur so ist zu gewährleisten, dass Volksentscheide nicht aus taktischen Gründen entkoppelt werden. Denn mit der Zusammenlegung steigt die Chance für die Initiativen, das Zustimmungsquorum zu erreichen. So ist es auch in Bremen und etwas anders in Hamburg geregelt.

In Berlin befindet sich ein entsprechender Gesetzentwurf der Koalition zurzeit in der Beratung. In der Vergangenheit wurden seitens des Senats aus taktischen Gründen zwei Volksentscheide bewusst nicht mit der Europa- bzw. Bundestagswahl zusammengelegt, obwohl es zeitlich möglich gewesen wäre. Die Erfolgchancen wurden damit gemindert. Da es in Brandenburg noch keinen durch Volksbegehren ausgelösten Volksentscheid gab, konnte bisher keine Erfahrung damit gesammelt werden. Zu bedenken ist aber, dass alle Parteien irgendwann einmal die Rolle der Opposition einnehmen. Wer dann ein Volksbegehren unterstützt, erwartet eine faire Behandlung und faire Regeln.

Mehr Demokratie schlägt folgende Anpassung des Art. 78 vor:

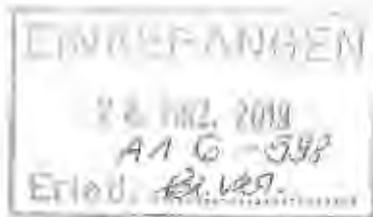
„(1) Entspricht der Landtag nicht binnen drei Monaten dem Volksbegehren, so findet innerhalb von weiteren acht Monaten ein Volksentscheid statt. Findet frühestens drei Monate nach Beginn dieser Frist eine landesweite Wahl oder ein weiterer Volksentscheid statt, so findet der Volksentscheid am gleichen Tag statt. Der Landtag kann einen konkurrierenden Gesetzentwurf oder eine sonstige Vorlage nach Artikel 76 mit zur Abstimmung stellen. Der Landtagspräsident hat die mit Gründen versehenen Gesetzentwürfe oder die anderen zur Abstimmung stehenden Vorlagen in angemessener Form zu veröffentlichen.“

Mit einer weiteren Frist von drei Monaten innerhalb des zeitlichen Korridors von acht Monaten ist gewährleistet, dass der Landeswahlleitung ausreichend Zeit bleibt, um den Volksentscheid (gemeinsam mit der Wahl) vorzubereiten.

Gern stehen wir für Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,

Oliver Wiedmann



Mehr Demokratie e.V., Greifswalder Str. 4, D-10405 Berlin

Landtag Brandenburg
Hauptausschuss
Alter Markt 1
14467 Potsdam

Landesverband Berlin-Brandenburg
Oliver Wiedmann
Greifswalder Str. 4
D-10405 Berlin
Tel.: 030 - 420 823 70
Fax: 030 - 420 823 80
oliver.wiedmann@mehr-demokratie.de
www.bb.mehr-demokratie.de

BIC: GENODEM1GLS
IBAN: DE81 43080987 0041100200
GLS Bank

Berlin, den 28.03.2019

Änderung des Art. 78 der Landesverfassung

Sehr geehrte Mitglieder des Hauptausschusses,

die Art. 78 der Landesverfassung betreffenden Änderungen, welche vorsehen, die Fristen bei Volksbegehren auszudehnen, sind grundsätzlich zu begrüßen. Insbesondere die Möglichkeit der Ausweitung der Frist auf 8 Monate bei Zusammenlegung eines Volksentscheids mit einem Wahltermin ist zu unterstützen. Beabsichtigt ist vermutlich, dass eine Zusammenlegung eines Volksentscheids mit einer Wahl nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch möglich wird.

Mit der vorliegenden Formulierung wäre allerdings nur ein Monat gewonnen, denn die geplante Frist von acht Monaten würde nicht nach, sondern zu Beginn der Behandlung im Landtag ansetzen, also bereits nach Feststellung des Zustandekommens eines Volksbegehrens (hier Zulässigkeit). Um wirklich eine Verbesserung in der Praxis zu erreichen, wäre eine Verlängerung der vorgesehen Vier-Monats-Frist auf acht Monate geboten. So bliebe sowohl für Landtag und Verwaltung als auch für die Initiativen genügend Spielraum.

Wir möchten Ihnen allerdings raten, nicht die Fehler anderer Bundesländer zu wiederholen und noch einen Schritt weiter zu gehen. Die Zusammenlegung von Wahlen und Abstimmungen sollte in dem festgelegten Korridor von acht Monaten zwingend stattfinden. Nur so ist zu gewährleisten, dass Volksentscheide nicht aus taktischen Gründen entkoppelt werden. Denn mit der Zusammenlegung steigt die Chance für die Initiativen, das Zustimmungsquorum zu erreichen. So ist es auch in Bremen und etwas anders in Hamburg geregelt.

In Berlin befindet sich ein entsprechender Gesetzentwurf der Koalition zurzeit in der Beratung. In der Vergangenheit wurden seitens des Senats aus taktischen Gründen zwei Volksentscheide bewusst nicht mit der Europa- bzw. Bundestagswahl zusammengelegt, obwohl es zeitlich möglich gewesen wäre. Die Erfolgchancen wurden damit gemindert. Da es in Brandenburg noch keinen durch Volksbegehren ausgelösten Volksentscheid gab, konnte bisher keine Erfahrung damit gesammelt werden. Zu bedenken ist aber, dass alle Parteien irgendwann einmal die Rolle der Opposition einnehmen. Wer dann ein Volksbegehren unterstützt, erwartet eine faire Behandlung und faire Regeln.

Mehr Demokratie schlägt folgende Anpassung des Art. 78 vor:

„(1) Entspricht der Landtag nicht binnen drei Monaten dem Volksbegehren, so findet innerhalb von weiteren acht Monaten ein Volksentscheid statt. Findet frühestens drei Monate nach Beginn dieser Frist eine landesweite Wahl oder ein weiterer Volksentscheid statt, so findet der Volksentscheid am gleichen Tag statt. Der Landtag kann einen konkurrierenden Gesetzentwurf oder eine sonstige Vorlage nach Artikel 76 mit zur Abstimmung stellen. Der Landtagspräsident hat die mit Gründen versehenen Gesetzentwürfe oder die anderen zur Abstimmung stehenden Vorlagen in angemessener Form zu veröffentlichen.“

Mit einer weiteren Frist von drei Monaten innerhalb des zeitlichen Korridors von acht Monaten ist gewährleistet, dass der Landeswahlleitung ausreichend Zeit bleibt, um den Volksentscheid (gemeinsam mit der Wahl) vorzubereiten.

Gern stehen wir für Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,

Oliver Wiedmann



Anlage 10

Landtag Brandenburg
Hauptausschuss

Für die Sitzung des Hauptausschusses am 8. Mai 2019

Änderungsantrag (Neudruck)

Gesetzentwurf der SPD-Fraktion, der CDU-Fraktion, der Fraktion DIE LINKE und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Siebentes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg, DS 6/10391

Der Hauptausschuss möge beschließen:

Artikel 1 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 1

Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg

Die Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 (GVBl. I S. 298), die zuletzt durch das Gesetz vom 18. März 2015 (GVBl. I Nr. 6) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Artikel 55 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Der Landtag ist die gewählte Vertretung des Volkes und Stätte der politischen Willensbildung. Er beschließt Gesetze und den Landeshaushalt, kontrolliert die vollziehende Gewalt, behandelt öffentliche Angelegenheiten, wirkt in bundes- und europapolitischen Fragen an der Willensbildung des Landes mit und erfüllt andere, ihm nach dieser Verfassung zustehenden Aufgaben.“

2. Artikel 72 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 72 (Untersuchungsausschüsse)

(1) Der Landtag hat das Recht und auf Antrag eines Fünftels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen. Der Untersuchungsauftrag Gegenstand der Untersuchungen ist in einem Beschluss festzulegen und Der Untersuchungsauftrag darf gegen den Willen der Antragsteller nicht verändert werden.

(2) Bei der Einsetzung jedes neuen Untersuchungsausschusses wechselt der Vorsitz unter den Fraktionen in der Reihenfolge ihrer Stärke. Die er-Vorsitzenden haben hat

im Ausschuss kein Stimmrecht. Jede Fraktion hat das Recht, mit mindestens einem Mitglied im Untersuchungsausschuss vertreten zu sein.

(3) Die Untersuchungsausschüsse haben das Recht, Beweise zu erheben. Sie sind dazu verpflichtet, wenn dies von einem Fünftel der Ausschussmitglieder beantragt wird. Die Beweiserhebung erfolgt grundsätzlich in öffentlicher Sitzung. Der Untersuchungsausschuss erhebt grundsätzlich in öffentlicher Sitzung die Beweise, deren Erhebung ein Fünftel seiner Mitglieder beantragt. Die Beweiserhebung ist unzulässig, wenn sie offensichtlich nicht im Rahmen des Untersuchungsauftrages liegt. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unangetastet. Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet. Die Landesregierung, die Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes und die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, sind verpflichtet, die vom Untersuchungsausschuss angeforderten Akten vorzulegen und Auskünfte zu geben, Zutritt zu Behörden, Dienststellen und Einrichtungen zu gewähren sowie die erforderlichen Aussagegenehmigungen zu erteilen.

(4) Berichte der Untersuchungsausschüsse unterliegen nicht der gerichtlichen Nachprüfung. Die Gerichte sind frei, den festgestellten Sachverhalt zu würdigen.

(5) Das Nähere regelt ein Gesetz.“

3. Artikel 78 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Entspricht der Landtag nicht binnen drei Monaten dem Volksbegehren, so findet innerhalb von weiteren vier Monaten ein Volksentscheid statt. Die Frist zwischen der Bekanntmachung des festgestellten Ergebnisses Feststellung der Zulässigkeit eines Volksbegehrens und dem Volksentscheid ist kann durch das Präsidium des Landtages auf bis zu zehn ~~nacht~~ Monate zu verlängern + werden, wenn dadurch der Volksentscheid gemeinsam mit einer landesweiten Wahl oder einem anderen Volksentscheid durchgeführt werden kann. Der Landtag kann einen konkurrierenden Gesetzentwurf oder eine sonstige Vorlage nach Artikel 76 mit zur Abstimmung stellen. Der Landtagspräsident hat die mit Gründen versehenen Gesetzentwürfe oder die anderen zur Abstimmung stehenden Vorlagen in angemessener Form zu veröffentlichen.“

4. Artikel 103 wird wie folgt gefasst.

„Artikel 103 (Kreditaufnahme)

(1) Der Haushalt des Landes ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

(2) Zur Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden negativen konjunkturellen Entwicklung kann von dem in Absatz 1 genannten Grundsatz abgewichen werden. Im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann aufgrund eines Beschlusses mit einfacher

Mehrheit des Landtags von dem in Absatz 1 genannten Grundsatz abgewichen werden. Der Beschluss nach Satz 2 ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden.

(3) Die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedarf einer der Höhe nach bestimmten Ermächtigung durch Gesetz. Gleiches gilt für die in Ausnahme von Absatz 1 zulässige Aufnahme von Krediten. Für die Kreditaufnahme gemäß Absatz 2 Satz 1 kann eine Abweichung von der gesetzlich bestimmten Höhe im Ergebnis des Haushaltsvollzuges vorgesehen werden.

(4) Das Nähere regelt ein Gesetz.“

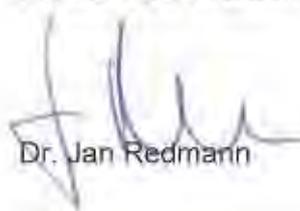
Potsdam, den 7. Mai 2019

Für die SPD-Fraktion



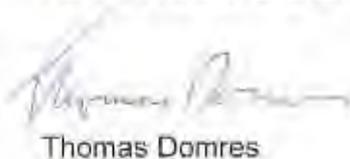
Björn Lüttmann

Für die CDU-Fraktion



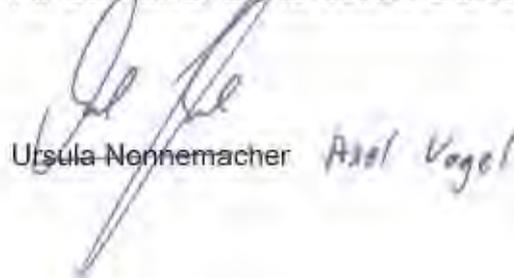
Dr. Jan Redmann

Für die Fraktion DIE LINKE



Thomas Domres

Für die Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN



Ursula Nonnemacher Axel Vogel