

Antrag

Fraktion DIE LINKE

Hannover, den 11.06.2012

Landesregierung soll Kreditaufnahmeverbot (sogenannte Schuldenbremse) vom Bundesverfassungsgericht prüfen lassen

Der Landtag wolle beschließen:

Entschließung

- I. Der Landtag stellt fest, dass die Übernahme der Regelung zum Kreditaufnahmeverbot (sogenannte Schuldenbremse) in der Bundesverfassung für die Länder gegen die nach Artikel 79 Abs. 3 Grundgesetz (GG) unveränderlich garantierte Bundesstaatsgarantie und das Demokratiegebot für die Länder verstößt. Die Hoheitsrechte der Länder, insbesondere das vornehmste Recht ihrer vom Volk gewählten Parlamente, das Budgetrecht, werden durch die Festlegung eines Länder-Neuverschuldungsverbotes im Grundgesetz verletzt. Der Kern des bundesstaatlichen Föderalismus ist damit infrage gestellt.
- II. Der Landtag fordert die Landesregierung auf, die Verfassungsmäßigkeit der Artikel 109 Abs. 3, 109 a und 143 d GG, die die Übernahme der Regelungen zum Kreditaufnahmeverbot (sogenannte Schuldenbremse) in der Bundesverfassung für die Länder betrifft und die Länder durch Bundesgesetz in ihrer Haushaltswirtschaft der Kontrolle eines Stabilittsrates unterwirft, vom Bundesverfassungsgericht durch eine Normenkontrollklage nach Artikel 93 Abs. 3 Nr. 2 GG überprüfen zu lassen.

Begründung

Das Kreditaufnahmeverbot (sogenannte Schuldenbremse) regelt die Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte. In Artikel 109 Abs. 3 GG ist der Grundsatz des strukturell ausgeglichenen Haushalts verankert. Danach dürfen Haushaltsdefizite nicht durch Kredite, also die Aufnahme neuer Schulden, ausgeglichen werden (Verbot der Kreditaufnahme zum Haushaltsausgleich). Bei staatlichen Aufgaben muss nun besonders darauf geachtet werden, dass sie auf der Einnahmeseite refinanziert oder im Ausmaß der fehlenden Einnahmen reduziert werden. Weiterhin ist zur Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern ein gemeinsamer Stabilitätsrat eingesetzt worden, der insbesondere der Vermeidung von Haushaltnotlagen dienen und die Länder kontrollieren soll (Artikel 109 a GG).

Das Kreditaufnahmeverbot gilt jedoch nicht absolut. Das Grundgesetz enthält verschiedene Ausnahmen.

- In Artikel 109 Abs. 3, Satz 4, 115 Abs. 2, Satz 2 GG ist vorgesehen, dass eine Kreditaufnahme des Bundes bis zu 0,35 % des nominalen Bruttoinlandproduktes nicht unter das Verbot der Kreditaufnahme fllt. Es liegt also für den Bund eine Kreditermächtigung bis zu dieser Summe vor.
- Weiterhin können Kredite aus konjunkturellen Gründen aufgenommen werden, wobei die konjunkturellen Schwankungen im Auf- und Abschwung symmetrisch in einer antizyklischen Finanzpolitik zu berücksichtigen sind.
- Schließlich können Kredite auch im Falle von Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, aufgenommen werden.

- Die geforderte weitere normative Ausgestaltung der Rahmenbedingungen findet sich für den Bund in Artikel 115 GG und dem dazu ergangenen Ausführungsgesetz.

Die dargelegten Regelungen des Artikels 109 GG gelten mit Ausnahme der 0,35-Prozent-Regel auch für die Länder. Die nähere Ausgestaltung, die sich für den Bund in Artikel 115 GG findet, wird den 16 Landesgesetzgebern überlassen (Artikel 109 Abs. 3, Satz 5 GG).

Die Vorschriften zum Kreditaufnahmeverbot wurden erstmals ab dem Haushaltjahr 2011 angewendet (Artikel 143 d Abs. 1 Sätze 1 u. 2 GG). Dabei ist in Artikel 143 d Abs. 1 Sätze 3 bis 7 GG eine Übergangsphase für den Bund bis zum 31.12.2015 und für die Länder bis zum 31.12.2019 vorgesehen, in der noch von den Verschuldungsregelungen abgewichen werden kann. Der Bundeshaushalt soll ab dem Jahr 2016 und die Haushalte der Länder sollen ab dem Jahr 2020 die oben beschriebenen Vorgaben vollständig erfüllen.

Artikel 143 d Abs. 2 GG sieht für den Zeitraum von 2011 bis 2019 die Möglichkeit von Konsolidierungshilfen für die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein in Höhe von insgesamt 800 Mio. Euro jährlich vor.

Das Kreditaufnahmeverbot ist sehr umstritten. Kritisiert wird, dass die Möglichkeit der Verschuldung der Länder stärker begrenzt wird als die des Bundes. Das Kreditaufnahmeverbot wird darüber hinaus als Bremse eines Konjunkturaufschwunges und eine Regelung gesehen, die Zukunftsinvestitionen, vor allem in die Infrastruktur, behindert.

Das Kreditaufnahmeverbot bremst Zukunftsvorhaben auch für die Länder aus. Es nimmt dem Land Niedersachsen die Möglichkeit, vorausschauend die Zukunft zu gestalten, Innovationen anzustoßen und zeitnah auf neue Herausforderungen zu reagieren. Es verhindert dringend notwendige Ausgaben insbesondere für die Bereiche Kultus, Wissenschaft, Kultur und Forschung. Dabei sind nicht weniger, sondern mehr Investitionen in Bildung - von der Kita über Schulen und Hochschulen bis zur Weiterqualifizierung - geboten.

Das Kreditaufnahmeverbot gefährdet auch den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft und widerspricht damit grundlegenden Wertungen des Grundgesetzes, die im Sozialstaatsgebot (Artikel 20 GG), ihren Niederschlag finden. Die zu erwartenden massiven Kürzungen werden vor allem zu Lasten der ohnehin Benachteiligten in der Gesellschaft gehen: arme Menschen, Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen, Arbeitslose, Menschen in prekärer Beschäftigung, alleinerziehende Mütter und Väter, Migrantinnen und Migranten.

Der auch in Niedersachsen spürbare gestiegene Investitionsstau bei Energienetzen, im Umweltschutz, bei Bahn und Bussen, in der Unterhaltung von Landesstraßen bzw. -brücken und auf anderen Gebieten der öffentlichen Daseinsvorsorge wird mit der Verankerung eines Kreditaufnahmeverbotes nicht abgebaut, sondern nimmt weiter zu.

Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst und bei Auftragnehmern der öffentlichen Hand sind durch das Kreditaufnahmeverbot ebenso gefährdet wie Versorgungs- und Pensionsleistungen des Landes.

Angesichts des vom Niedersächsischen Landesrechnungshof festgestellten strukturellen Defizits für Niedersachsen von rund 2 Mrd. Euro würde die Einhaltung eines Kreditaufnahmeverbotes schon heute allein im Kernhaushalt des Landes Niedersachsen rund 10 % der Ausgaben zur Folge haben.

Die Einhaltung des Krediteinnahmeverbotes durch erhöhte Einnahmen kann vom Landesgesetzgeber nicht sicher gewährleistet werden, weil alle für die Einnahmeseite der Länder maßgeblichen Steuersätze (mit Ausnahme der unbedeutenden Grunderwerbssteuer) nur im Zusammenwirken mit dem Bund neu festgelegt werden können. Die Kombination dieser Zuständigkeitsregelungen für Steuereinnahmen mit dem Verschuldungsverbot im Grundgesetz führt deshalb zu dem unausweichlichen Zwang der Länder, das Problem der Überschuldung einseitig nur auf der Ausgabeseite des jeweiligen Landeshaushalts lösen zu können.

Damit werden die Hoheitsrechte der Länder, insbesondere das vornehmste Recht des vom Volk gewählten Landesparlaments, das Budgetrecht, durch die Festlegung eines Länder-Neverschuldungsverbotes in der Bundesverfassung verletzt, weil jeder vom Volk gewählte Landtag das Recht haben muss, einen Haushaltsausgleich sowohl über die Einnahmen wie auch über die

Ausgaben oder über beides herzustellen. Mit dem Verschuldungsverbot wird nicht nur die föderale Bundesverfassung, sondern auch das Demokratieprinzip für die Länder infrage gestellt.

Der Föderalismus und das Demokratiegebot auch für die Länder gehören aber zu den Verfassungsgrundsätzen, die nach Artikel 79 Abs. 3 GG auch nicht mit einer Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat außer Kraft gesetzt oder in ihrem Wesensgehalt beeinträchtigt werden dürfen. Das Verschuldungsverbot der Länder ist deshalb eine verfassungswidrige Verfassungsnorm.

Der Verfassungsrechtler Prof. Dr. Dr. h. c. Hans-Peter Schneider, Deutsches Institut für Föderalismusforschung, erklärte dazu bei der gemeinsamen Anhörung des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen sowie des Ausschusses für Haushalt und Finanzen des Niedersächsischen Landtages am 3. November 2011: „Wozu dient die Aufnahme einer Schuldenbremse in die Verfassung? Niemand hindert Politiker daran, die dort anvisierte Obergrenze aus freien Stücken einzuhalten? Es ist niemand zur Schuldenaufnahme verpflichtet. Also fragt man sich, was das Ganze eigentlich soll. Es soll offenbar zur Legitimation von Haushaltskürzungen dienen. Eine Schuldenbremse führt praktisch zu einer Selbstentmachtung der Länder, insbesondere der Parlamente. Die Länder haben bekanntlich kaum Einfluss auf ihre Einnahmen, weil die Steuergesetze vom Bund gemacht werden. Die einzigen Einnahmen aus Steuern erzielen die Länder aus der Grunderwerbssteuer. Alle anderen Steuern - auch die, die den Ländern ausschließlich zustehen - werden jedoch vom Bund geregelt. Das heißt: Ein einzelnes Land ist insoweit auch gegen Steuersenkungen wehrlos. Auch auf der Ausgabenseite sind die Länder außerordentlich beschränkt. Zunächst wird auch die Ausgabenseite sehr stark vom Bund beeinflusst, da dieser nämlich - was die Ausführung der Länder angeht - die Vollzugsstandards setzt, gegen die einzelne Länder relativ wehrlos sind.“

Es bestehen folglich Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Kreditverbotes für die Länder in der Bundesverfassung. Zweifel reichen für die Zulässigkeit eines Antrages nach Artikel 93 Abs. 1 Satz 2 GG aber schon aus.

Der Landtag des Landes Schleswig-Holstein beschloss daher im September 2009 auf Antrag des damaligen Landtagspräsidenten Kayenburg (CDU) Klage gegen die sogenannte Schuldenbremse beim Bundesverfassungsgericht einzureichen. „Mit der Verankerung eines strikten Schuldenrechts verlören die deutschen Bundesländer einen wesentlichen Teil ihrer haushaltspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten“ lautet die Kernaussage der hundertseitigen Klageschrift. Damit verstoße die Regelung zur sogenannten Schuldenbremse gegen das verfassungsrechtlich garantierte Bundesstaats- und Demokratieprinzip.

Der Landtag von Schleswig-Holstein hat diese Klageschrift von Prof. Dr. Dr. h. c. Hans-Peter Schneider erarbeiten lassen. Ziel der Klage sei die „Verteidigung der Länderhoheit gegenüber dem Bund“.

Das Bundesverfassungsgericht verwarf den Antrag des Landtages Schleswig-Holstein, weil der gestellte Antrag als Bund-Länder-Streit nach Artikel 93 Abs. 1 Nr. 1 GG als nicht zulässig angesehen wurde. Der Antrag hätte nicht vom Landesparlament, sondern von der Landesregierung als Normenkontrollklage nach Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 GG eingereicht werden müssen.

Prof. Dr. Dr. h. c. Hans-Peter Schneider gab auf der genannten Anhörung der beiden Ausschüsse des Niedersächsischen Landtages am 3. November 2011 angesichts der von ihm verfassten Klageschrift des Landtages von Schleswig-Holstein vor dem Bundesverfassungsgericht folgenden wichtigen Hinweis: „Ich sage ja, dass ich im Auftrag des Schleswig-Holsteinischen Landtags tätig geworden bin. Der dortige Berichterstatter hat mir, wie bereits angemerkt, vertrauensvoll gesagt: Wenn die Verfassungsklage zulässig gewesen wäre, wäre etwas dran gewesen. Es geht hier schon um den Lebensnerv des Föderalismus, muss ich einmal sehr, sehr deutlich sagen.“

Aus all dem lässt sich folgern, dass eine Klage der Niedersächsischen Landesregierung über Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des den Ländern aufgezwungenen Kreditverbotes in ihren eigenen Haushalten aussichtsreich ist.

Hans-Henning Adler
Fraktionsvorsitzender