BUCERIUS LAW SCHOOL

PRESS

Schriften der Bucerius Law School

Herausgegeben von

Professor Dr. Dres. h.c. Karsten Schmidt

Professor Dr. Thomas Rönnau

Professor Dr. Michael Fehling

Band I/11

Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz

Herausgegeben von

CLEMENS HETSCHKO
Freie Universität Berlin

JOHANNES PINKL
Bucerius Law School, Hamburg

PROFESSOR DR. HERMANN PÜNDER, LL.M. (IOWA)
Bucerius Law School, Hamburg

MARIUS THYE, B.A., LL.M.OEC.
Bucerius Law School, Hamburg

Verlag:

Bucerius Law School Press, Jungiusstr. 6, 20355 Hamburg

Herausgeber:

Clemens Hetschko, Johannes Pinkl, Professor Dr. Hermann Pünder, LL.M. (Iowa),
Marius Thye, B.A., LL.M.oec.

1. Auflage 2012

Herstellung und Auslieferung:

tredition GmbH, Burchardstraße 21, 20095 Hamburg

ISBN: 978-3-86381-011-5

Printed in Germany

Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk, einschließlich seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlages und des Autors unzulässig. Dies gilt insbesondere für die elektronische oder sonstige Vervielfältigung, Übersetzung, Verbreitung und öffentliche Zugänglichmachung.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Die Herausgeber und der Verlag unterstützen den Gedanken des freien Zugangs zu wissenschaftlichen Informationen (»Open Access«). Daher ist dieser Tagungsband neben der Druckversion in elektronischer Form im Internet frei zugänglich (http://www.gbv.de/dms/buls/696798654.pdf).

DIE BUCERIUS
LAW SCHOOL IST EINE
GRÜNDUNG DER

ZEIT-Stiftung
Ebelin und Gerd
Bucerius

Vorwort

Im Jahr 2009 trat eine grundlegende Reform der Finanzverfassung des Grundgesetzes in Kraft. Kernstück der neuen Regeln ist die sog. »Schuldenbremse«. Um zwei Jahre danach eine erste Zwischenbilanz zu ziehen, fand am 13. und 14. Oktober 2011 an der Bucerius Law School in Hamburg der Workshop »Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz« statt, der sich insbesondere an Nachwuchswissenschaftler richtete. Die Reihe »Hamburger Kolloquium zum Öffentlichen Wirtschaftsrecht« wurde mit einer finanzwissenschaftlichen Ausrichtung fortgesetzt.

Dass gerade Nachwuchswissenschaftler angesprochen wurden, liegt nahe; denn die – bei aller berechtigten Kritik im Einzelnen – sehr ambitionierten Verfassungsregeln wurden eingeführt, um gerade nachfolgende Generationen vor der erdrückenden Last ausufernder Staatsschulden zu schützen. Die Tagung war interdisziplinär ausgerichtet; denn dass die Schuldenbremse im Verfassungsrecht verankert wurde, bedeutet nicht, dass sie nur ein Problem für Juristen ist. Vielmehr handelt es sich bei der Staatsverschuldung um einen klassischen Schnittstellenbereich, der die Aufmerksamkeit und Expertise mehrerer akademischer Disziplinen und damit die Überwindung von Fächergrenzen erfordert.

Viele junge Forscher aus der Rechtswissenschaft, der Volkswirtschaftslehre und der Politikwissenschaft sowie Mitarbeiter aus Ministerien und Rechnungshöfen sind der Einladung nach Hamburg gefolgt. Die Vorträge waren außerordentlich inhaltsreich, und die Diskussionen wurden sehr ausführlich, kreativ und lebendig geführt. Um die dabei erzielten Erkenntnisgewinne allen Interessierten zugänglich zu machen, haben wir uns entschieden, die Referenten zu bitten, ihre Beiträge im Hinblick auf die während des Workshops gewonnenen Einsichten zu überarbeiten und im Rahmen dieses Tagungsbandes zu veröffentlichen.

Während des Workshops konnte man spüren, dass alle Teilnehmer mit Leidenschaft dabei waren. Dies galt ganz besonders auch für *Henner Will* vom Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, der kurz nach der Tagung bei einem Autounfall ums Leben kam. Sein Tod hat uns tief bewegt. Er zeigt uns, wie fragil unsere Existenz ist.

Dass die Tagung stattfand, beruhte auf einem Glücksfall. Und dieser Glücksfall hat drei Namen. Zunächst einmal: *Johannes Pinkl* und *Marius Thye*. Dies sind zwei meiner Mitarbeiter, die sich wie ich sehr für das Staatsschuldenrecht interessieren. Hinzu kam *Clemens Hetschko*, der an einem Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin arbeitet. Als die Idee aufkam, eine Tagung für Nachwuchswissenschaftler zu organisieren, haben alle drei sofort zugegriffen und seitdem nicht mehr losgelassen. Sie haben viel Kraft auf die Konzeption und Organisation der Tagung und zuletzt auch auf die Herausgabe dieses Tagungsbandes gerichtet. Eine solche Zusammenarbeit ist außergewöhnlich. Dafür bin ich von Herzen dankbar.

Herzlich danken für die Unterstützung bei der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung des Workshops möchte ich meinen studentischen Mitarbeitern *Kai Bruns*, *Julian Glau*, *Kristina Groß*, *Konstantin Kuhle* und *Julia Ruwe* sowie ganz besonders Frau *Anne Trebesius* im Lehrstuhlsekretariat. Dank gebührt zudem den Referentinnen und Referenten, die sich die Mühe gemacht haben, ihre Vorträge für diesen Tagungsband wissenschaftlich zu vertiefen, sowie all denjenigen, die sich an den Diskussionen beteiligt und damit dazu beigetragen haben, dass der Workshop ein schöner Erfolg war.

Schließlich möchte ich der *Stiftung Geld und Währung* danken. Die großzügige finanzielle Unterstützung hat es uns ermöglicht, den Workshop für zahlreiche interessierte Nachwuchswissenschaftler zu öffnen und die Ergebnisse mit diesem Tagungsband einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Hamburg, im März 2012

Hermann Pünder.

Inhalt

Vorwort V

Impuls

Die Schuldenregel in Deutschland – Ein guter Start für einen langen Weg 1
CHRISTIAN KASTROP / FELIX MARKLEIN

Die »Schuldenbremse« in den Ländern

Die Umsetzung der Verschuldungsregelung in den Ländern 11
CHRISTOPH BRAVIDOR

Konsolidierungshilfen und der Umgang mit der bestehenden Verschuldung nach der Föderalismusreform II – Eine kritische Analyse der Altschuldenproblematik – 35
DANIEL BUSCHER

Herausforderungen der Konjunkturbereinigung

Die Konjunkturbereinigung in den Ländern im Rahmen der Schuldenbremse 61
CLEMENS HETSCHKO

Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse 75
ACHIM TRUGER / HENNER WILL (†)

Umgehung der »Schuldenbremse«

Umgehungsgefahren für die neue »Schuldenbremse« – Auslegung der Ausnahmetatbestände, Sondervermögen und Nebenhaushalte, Belastung der Kommunen – 103
JOHANNES PINKL

Der kommunale Kassenkredit im Kontext der grundgesetzlichen Schuldenbremse 145
KAROLIN HERRMANN

Grenzen der verfassungsgerichtlichen Justiziabilität nach der Föderalismusreform II .. 167
SVEN SIMON

Der Stabilitätsrat

Der Stabilitätsrat: Ein fiskalpolitisches Gremium zwischen Kontinuität und Neuanfang 189
SEBASTIAN THOMASIUS

Die demokratische Legitimation eines unabhängigen Stabilitätsrats aus Sachverständigen – Eine Untersuchung mit Hilfe einer politikfeldbezogenen Demokratietheorie – 223
MARIUS THYE

IMPULS

Die Schuldenregel in Deutschland – Ein guter Start für einen langen Weg

CHRISTIAN KASTROP / FELIX MARKLEIN*

A. Einführung 1
B. Finanzpolitischer Handlungsbedarf in Deutschland 2
C. Reform der Schuldenregel 4
D. Fazit 6

A. Einführung

Die Staatsverschuldung ist in den vergangenen Jahren in vielen Ländern weltweit drastisch angestiegen. In der Bundesrepublik Deutschland hat die Schuldenstandsquote – nicht zuletzt in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise – Rekordstände erreicht. Zudem ist spätestens angesichts der aktuellen Staatsschuldenkrise in Europa deutlich geworden, dass ein »weiter wie bisher« keine Option sein kann: Ein fortschreitender Anstieg der Schuldenstandsquote ist unter dem Gesichtspunkt der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht mehr hinnehmbar.

Die Historie der Staatsfinanzen hat immer wieder gezeigt, dass erhebliche Anreize bestehen, die langfristige Solidität öffentlicher Finanzen zugunsten kurzfristiger politischer Erfolge aufs Spiel zu setzen. Mit Hilfe der Staatsverschuldung können beispielsweise Ausgaben erhöht werden oder Steuern gesenkt werden, ohne an anderer Stelle dafür Einsparungen vornehmen zu müssen. Jedoch wird zu einem späteren Zeitpunkt zwangsläufig die »Rechnung aus der Vergangenheit« in Form steigender Zinsausgaben und gegebenenfalls auch steigender Risikoprämien präsentiert.

Aus ökonomischer Sicht sprechen gewichtige Gründe dafür, die Höhe der Staatsverschuldung auf ein tragfähiges Maß zu begrenzen. Zunächst garantieren solide öffentliche Finanzen die Handlungsfähigkeit des Staates; dagegen würde ein stetig steigender Zinsendienst den Handlungsspielraum immer weiter einschränken. Darüber hinaus spielen Vertrauenseffekte eine wichtige Rolle: Tragfähige Finanzen haben positive Auswirkungen auf die Erwartungen der Finanzmärkte, der Unternehmen und der Bürger und stärken somit die Investitions- und Konsumtätigkeit. Nicht zuletzt geht es auch darum, Rückkopplungseffekte zwischen der Staatsverschuldung und dem Wirtschaftswachstum angemessen zu berück-

* *Dr. oec. Christian Kastrop* ist Leiter der Unterabteilung »Grundsatzfragen der Finanzpolitik« des Bundesministeriums der Finanzen. *Dr. oec. Felix Marklein* ist Referent im Generalreferat für Finanzpolitik des Bundesministeriums der Finanzen. Die Autoren vertreten in diesem Beitrag ausschließlich ihre persönliche Meinung.

sichtigen. Denn einerseits sind solide Finanzen gut für das Wachstum, andererseits erleichtert nachhaltiges Wachstum die Rückführung der Schuldenstandsquote.

Von zentraler Bedeutung ist daher die Frage, welche rechtlichen Rahmenbedingungen dazu geeignet sind, der Problematik einer stetig ansteigenden Staatsverschuldung entgegen zu wirken. In diesem Zusammenhang sind Fiskalregeln ein wichtiges Instrument, da sie einen Beitrag zur Abmilderung der Verschuldungsanreize liefern können. Diese Regeln sollen staatliche Verschuldungsmöglichkeiten begrenzen und Verstöße mit Sanktionen belegen. Ziel der Regeln ist also ein »Selbstschutz«, der verhindert, dass heute kurzsichtige Entscheidungen getroffen werden, die langfristig schädlich für die öffentlichen Finanzen sein können.

Deutschland hat im Jahr 2009 – im Zuge der Föderalismusreform II – eine neue Schuldenregel im Grundgesetz verankert, die einen verbindlichen Rahmen für die schrittweise Rückführung der strukturellen Haushaltsdefizite vorgibt. Die Reform wird von wissenschaftlicher Seite insgesamt positiv beurteilt. So stellte beispielsweise der *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* fest, dass die neue Regel eine »finanzpolitische Errungenschaft« sei, die »einen wichtigen und richtigen Beitrag zur wirksamen Begrenzung der staatlichen Verschuldung« leiste.[1] Angesichts der aktuellen Debatte zur Stärkung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion dient die deutsche Schuldenregel auch als ein Vorbild für vergleichbare Reformen in den anderen Ländern des Euroraums.

Der vorliegende Beitrag soll zunächst den Handlungsbedarf beschreiben, der in Deutschland mit Blick auf die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte besteht. Anschließend wird am Beispiel der neuen Schuldenregel verdeutlicht, worauf es bei der Ausgestaltung einer wirksamen Fiskalregel ankommt. Der Beitrag schließt – in Anlehnung an den Titel dieses Tagungsbands – mit einer Zwischenbilanz, in der das bisher Erreichte den zukünftigen Herausforderungen gegenübergestellt wird.

B. Finanzpolitischer Handlungsbedarf in Deutschland

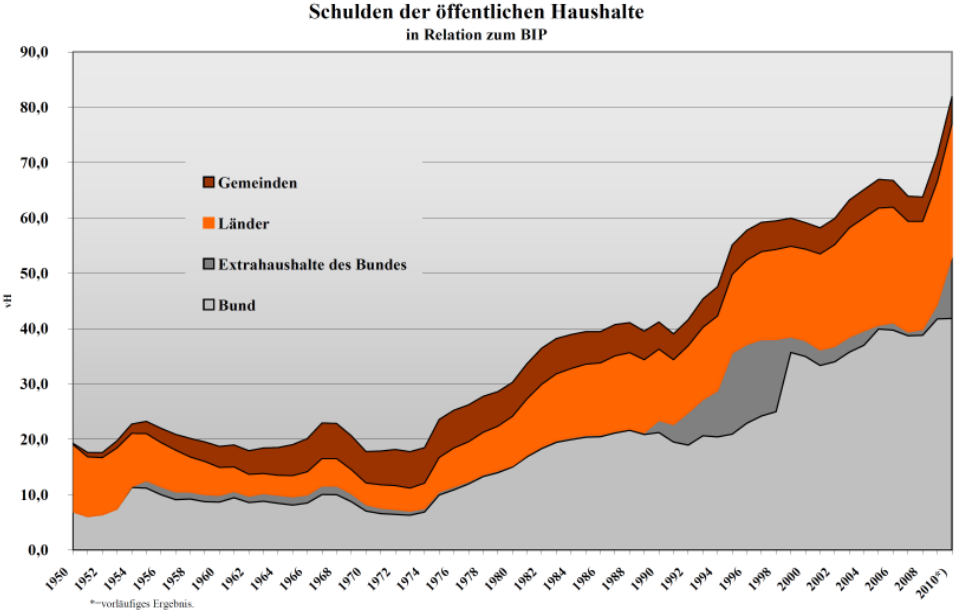
Der gesamtstaatliche Schuldenstand der Bundesrepublik Deutschland ist im Jahr 2010 auf einen Wert von über 80 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) angestiegen.[2] Ein Blick zurück macht deutlich, dass dieser unerfreuliche Rekordwert nicht allein durch die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise in den Jahren 2009 und 2010 oder durch die Finanzierung der deutschen Einheit nach 1990 erklärt werden kann. Betrachtet man die Entwicklung der gesamtstaatlichen Verschuldung seit dem Jahr 1950, so zeigt sich, dass die Staatsverschuldung in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik gleich bleibend in einer

1 *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Chancen für einen stabilen Aufschwung. Jahresgutachten 2010/11, Textziffer 360 (abrufbar unter: http://sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/x_ga_2010_11/ga10_ges.pdf, zuletzt abgerufen am 22.2.2012).

2 Der starke Anstieg der Schuldenstandsquote ging insbesondere darauf zurück, dass die neu errichteten Abwicklungsanstalten der Hypo Real Estate und der WestLB dem Sektor Staat zugeordnet wurden und somit in den Schuldenstand einfließen.

Größenordnung von rund 20 % in Relation zum BIP lag (vgl. Abbildung 1). Die Schuldenstandsquote schwankte zwar im Zeitablauf, sie wies jedoch in den Jahren 1950 bis 1970 keinen steigenden Trend auf. Bei isolierter Betrachtung des Bundes lag der Schuldenstand noch bis 1973 unter 10 % in Relation zum BIP.

Abbildung 1: Gesamtstaatliche Schuldenstandsquote (1950-2010)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Erst seit Anfang der 1970er Jahre ist die Verschuldung von Bund und Ländern kontinuierlich gewachsen. Dabei kommt der im Jahr 1969 im Rahmen der Haushalts- und Finanzreform erfolgten Änderung des Art. 115 GG im Einklang mit der damals aufkommenden Neigung zum Versuch konjunktureller Feinsteuerung besondere Bedeutung zu: Aufgrund dieser Neuregelung bestand fortan die Möglichkeit, (Brutto-)Investitionen über Verschuldung zu finanzieren und diskretionäre finanzpolitische Maßnahmen zu ergreifen. Entgegen ökonomischer Grundsätze erfolgte die aktive Konjunkturpolitik nahezu ausschließlich in konjunkturell ungünstigen Zeiten (Ausweitung der Nettokreditaufnahme), ohne entsprechende Rückführung der Schuldenstandsquote in Aufschwung- und Boomphasen. Darüber hinaus kam die damalige Fiskalregel ausschließlich bei der Haushaltsaufstellung zur Anwendung – im tatsächlichen Vollzug des Haushalts fand keine Überprüfung der Regel statt. Somit konnte eine Verletzung der Regel *ex post* nicht mit Sanktionen einhergehen. Zudem war auch die vorgesehene Ausnahmeregelung nicht restriktiv genug ausgestaltet, sondern durch Erklärung einer »Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts« allzu leicht nutzbar. Somit kam es zu einem ansteigenden Trend der Schuldenstandsquote, der sich aus den 1970er Jahren bis in die heutige Zeit fortgesetzt hat. Allein der Schuldenstand des Bundes stieg bis zum Jahr 2009 auf über 40 % des BIP. Die Staatsverschuldung hatte somit bereits vor einigen Jahren eine Größenordnung erreicht, die verdeutlichte, dass dringender

Handlungsbedarf besteht, um zukünftig eine tragfähige Entwicklung der Schuldenstandsquote sicherzustellen.

C. Reform der Schuldenregel

Die seit dem Jahr 1969 im Grundgesetz verankerte »alte« Schuldenregel war offensichtlich nicht in der Lage, einen Anstieg der öffentlichen Verschuldung zu verhindern. Bereits vor Ausbruch der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 bestand Konsens darüber, dass eine Reform der Verschuldungsregeln unabdingbar sei, um einen nachhaltigen Konsolidierungskurs zu erreichen. Dies prägte auch die konzeptionellen Vorarbeiten zur Schuldenregel im Rahmen der Föderalismuskommission II, die von Anfang an maßgeblich von Vertretern des Bundesministeriums der Finanzen geprägt wurden. Ergebnis dieser Arbeiten war eine tiefgreifende Reform der föderalen Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland, die im Jahr 2009 von Bundestag und Bundesrat beschlossen wurde. Die neue Schuldenregel soll sicherstellen, dass die Staatsverschuldung – gemessen an der Wirtschaftsleistung – konsequent und Schritt für Schritt auf ein tragfähiges Maß zurückgefahren wird.

Für die Wirksamkeit von Fiskalregeln ist eine Vielzahl von Parametern entscheidend. Von der konkreten Ausgestaltung solcher Regeln hängt entscheidend ab, ob die beabsichtigte Wirkung erzielt werden kann. Exemplarisch seien einige notwendige Bedingungen genannt, die eine wirksame Fiskalregel erfüllen muss:

1. **Glaubwürdigkeit der Regel:** Dazu gehört insbesondere eine stabile rechtliche Grundlage. Erstrebenswert ist eine Regel mit Verfassungsrang, da eine einfache Gesetzgebung keine zwingende Verpflichtung für künftige Regierungen und Parlamente bedeuten muss.

2. **Verpflichtung zur Erzielung von Überschüssen in »guten Zeiten«:** Eine solide Fiskalpolitik braucht genügend Spielraum, um in konjunkturell ungünstigen Zeiten temporäre Defizite hinzunehmen. Allerdings müssen diesen Defiziten in konjunkturell günstigen Zeiten entsprechende Überschüsse gegenüberstehen, die eine Rückführung der Schuldenstandsquote gewährleisten.

3. **Vollzugskontrolle:** Eine wirksame Regel muss sowohl *ex ante* (bei Aufstellung des Haushalts) als auch *ex post* (nach Abschluss eines Haushaltsjahres) Anwendung finden. Nur so ist es möglich, Regelverstöße, die sich erst im Haushaltsvollzug ergeben, zu erfassen.

4. **Korrektur von Regelverstößen:** Abweichungen von der Schuldenregel müssen dazu führen, dass übermäßige Neuverschuldung gezielt getilgt wird.

5. **Ausreichende Flexibilität in Krisenfällen:** Ausnahmeklauseln für außergewöhnliche Notsituationen.

6. **Starke öffentliche Verankerung:** Zusätzlich zu den gesetzlichen Vorgaben spielen auch die politischen Kosten bei Nichteinhaltung einer Fiskalregel eine wichtige Rolle. Wenn die Öffentlichkeit hinreichend informiert ist über die zentrale Bedeutung solider Staatsfinanzen, kann ein Verstoß gegen die Schuldenregel durch den Wähler bestraft werden.

Die deutsche Schuldenregel ist bewusst so konzipiert worden, dass sie die oben genannten Kriterien für eine »gute« Fiskalregel erfüllt und somit dazu beiträgt, finanzpolitische Fehler der Vergangenheit künftig nicht mehr zu wiederholen. Wesentliche Elemente der Schuldenregel sind:[3]

1. **Die Ausgestaltung der Schuldenregel zielt auf strukturell nahezu ausgeglichene Haushalte (»close-to-balance«).** Sie gibt vor, in welcher Höhe eine Nettokreditaufnahme durch den Bund maximal zulässig ist. Dabei ist in konjunkturell normalen Zeiten eine maximale Verschuldung in Höhe von maximal 0,35 % des BIP (rd. 10 Mrd. Euro) zulässig (Strukturkomponente).
2. **Die Schuldenregel wirkt über den Konjunkturverlauf symmetrisch.** Zusätzlich zur Strukturkomponente wird eine Konjunkturkomponente berechnet, die eine symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Lage gewährleistet. So werden konjunkturell günstige Zeiten dafür genutzt, die Defizite nachhaltig zurückzuführen und auf ein dauerhaft tragfähiges Maß zu begrenzen. Damit tragen die Vorgaben der Schuldenregel entscheidend zu langfristig stabilen Rahmenbedingungen bei.[4] Darüber hinaus erfolgt eine Bereinigung um den Saldo der finanziellen Transaktionen.
3. **Es erfolgt eine ex post-Überprüfung der tatsächlichen Neuverschuldung eines Jahres.** Um eine Überprüfung nach Abschluss des Haushaltsjahres sicherzustellen, wird ein Kontrollkonto eingerichtet, auf dem gegebenenfalls Abweichungen von den Vorgaben der Schuldenregel erfasst werden, die sich im Haushaltsvollzug ergeben haben.
4. **Für außergewöhnliche Notsituationen ist eine Ausnahmeregelung vorgesehen.** Diese Konstruktion ist notwendig, um beispielsweise im Falle von Naturkatastrophen handlungsfähig zu bleiben, ohne gegen die grundgesetzliche Schuldenregel zu verstoßen.

Für die Schuldenregel des Bundes gilt ein Übergangszeitraum bis zum Jahr 2016, in dem das strukturelle Defizit 2010 (rund 2,2 % des BIP) ab 2011 in gleichmäßigen Schritten bis zum Jahr 2016 auf max. 0,35 % des BIP zurückgeführt wird. Die Konjunkturkomponente und die Bereinigung um finanzielle Transaktionen gelten bereits seit dem Haushaltsjahr 2011. Auf Länderebene sieht die Schuldenregel vor, dass ab dem Jahr 2020 keine strukturelle Neuverschuldung mehr zulässig ist. Die Verschuldung eines Landes darf ab dann also nur in konjunkturell schlechten Zeiten ansteigen. In konjunkturell guten Zeiten müssen die Länder dagegen Überschüsse erzielen.

3 Weitergehende ausführliche Erklärungen zur Schuldenregel bietet das »Kompendium zur Verschuldungsregel des Bundes gemäß Artikel 115 Grundgesetz« (abrufbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_53524/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Finanzpolitik/Weitere__Informationen__Links/1009231a1001.html, zuletzt abgerufen am 22.2.2012).

4 Detaillierte Informationen zum Konjunkturbereinigungsverfahren der Schuldenregel finden sich im BMF-Monatsbericht Februar 2011, S. 66 ff.: »Die Ermittlung der Konjunkturkomponente des Bundes im Rahmen der neuen Schuldenregel« (abrufbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_123210/DE/BMF__Startseite/Publikationen/Monatsbericht__des__BMF/2011/02/inhalt/Monatsbericht-Februar-2011,templateId=raw,property=publicationFile.pdf, zuletzt abgerufen am 22.2.2012).

Die Schuldenregel soll dazu führen, dass die Konsolidierung der Staatsfinanzen sowohl in der Öffentlichkeit als auch seitens der politischen Entscheidungsträger als oberste Priorität angesehen wird. Dies ist zugleich ein Beitrag zur Sicherung des Vertrauens in tragfähige Staatsfinanzen. Auch angesichts der entstandenen Unsicherheiten hinsichtlich der Lösung der Verschuldungsprobleme im Euroraum besteht die derzeitige Hauptaufgabe der Wirtschafts- und Finanzpolitik darin, das Vertrauen von Konsumenten, Unternehmen und Märkten in langfristig tragfähige Staatsfinanzen zu sichern.

Entscheidend ist dabei die konkrete Umsetzung der Schuldenregel im Budgetprozess. Im Übergangszeitraum bis 2016 gilt es, eine stetige und konjunkturgerechte Haushaltspolitik sicherzustellen. Das beinhaltet vor allem, dass die vorgegebenen Defizitgrenzen des Abbaupfads nicht ausgereizt werden – vielmehr muss ein ausreichender Sicherheitsabstand zur maximal zulässigen Neuverschuldung eingehalten werden.

Die ersten Erfahrungen mit den verbesserten Budgetprozessregeln (Top-Down-Haushaltsaufstellung) sind durchweg positiv. Die Festlegung von Einzelplanplafonds durch »Eckwerte«-Beschluss (für den gesamten Finanzplanungszeitraum) hat bei Aufstellung des Bundeshaushalts 2012 erfolgreich funktioniert. Dabei legte die Bundesregierung im März 2011 Eckwerte für den Haushalt – d.h. globale Einnahme- und Ausgabeplafonds für die einzelnen Bundesministerien und einzelne darin enthaltene Haushaltspositionen – fest. Diese wurden von sämtlichen Ressorts bei Aufstellung des Haushalts eingehalten bzw. teilweise sogar unterschritten. Das Top-Down-Verfahren wird auch in den kommenden Jahren angewandt. Dieses Verfahren ermöglicht, die Haushalts- und Finanzplanung frühzeitig und klar an politischen Prioritäten und wachstumsfreundlichen Schwerpunkten auszurichten.

In der langfristigen Perspektive wird deutlich, dass eine dauerhafte Einhaltung der Schuldenregel bei Bund und Ländern zu einem nachhaltigen Rückgang der Schuldenstandsquote führt. Damit garantieren die strukturellen Defizitobergrenzen der Schuldenregel auch die Einhaltung der sog. 1/20 Regel zur Unterschreitung der 60 %-Schuldengrenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts innerhalb der nächsten 20 Jahre.

Mit Blick auf die europäische Debatte wurde deutlich, dass eine glaubwürdige Verpflichtung zu tragfähiger Haushaltspolitik auf nationaler Ebene unabdingbar ist. Der Erfolg nationaler Schuldenregeln hängt maßgeblich davon ab, dass die Mitgliedstaaten der EU ihre mittelfristigen Haushaltsziele konkretisieren und mit einer »wasserdichten« Regelung glaubwürdig verankern. Dazu muss die Vorgabe des einzuschlagenden Konsolidierungspfades rechtlich verbindlich sein. Eine Ausgestaltung der Schuldenregeln in Eigenverantwortung der nationalen Parlamente erlaubt zudem eine glaubwürdige Selbstbindung: Strikte Regeln und Durchsetzungsinstrumente stehen dann nicht in Konflikt mit der Haushaltsautonomie der Mitgliedstaaten.

D. Fazit

Die deutsche Schuldenregel hat einen erfolgreichen Start absolviert. Die vorläufigen Zahlen zum Haushaltsabschluss 2011 zeigen, dass es auf der Ebene des Bundes gelungen ist, die Staatsausgaben im Jahr 2011 mit 296,2 Mrd. Euro um 9,6 Mrd. Euro unterhalb des Soll-Wertes zu halten. Die Nettokreditaufnahme des Bundes blieb im Jahr 2011 mit 17,3 Mrd. Euro sogar um 31,1 Mrd. Euro unterhalb des ursprünglich angesetzten Sollwerts. Damit

wird auch die gemäß des Übergangspfads der Schuldenregel zulässige Nettokreditaufnahme drastisch unterschritten. Die positiven konjunkturellen Effekte wurden somit weitgehend zur Senkung der Neuverschuldung genutzt. Die im Bundeshaushalt 2012 vorgesehene Nettokreditaufnahme beläuft sich auf 26,1 Mrd. Euro und unterschreitet den nach der Schuldenregel zulässigen Höchstwert erneut signifikant.

Trotz dieser ersten Erfolge ist es nach wie vor ein langer Weg bis zu einer nachhaltigen Rückführung der Schuldenstandsquote. Es wäre zudem vermessen, anzunehmen, dass die neue Schuldenregel »von allein« und ohne weitere politische Anstrengungen dafür sorgt, dass Deutschland schon in absehbarer Zeit den Maastricht-Referenzwert einer Staatsverschuldung in Höhe von 60 % in Relation zum BIP unterschreitet. Schließlich gilt es zu bedenken, dass Fiskalregeln nicht allein dadurch bindende Wirkung entfalten, indem sie in die Verfassung aufgenommen werden. Es gilt vielmehr, auch ein politisches »commitment« mit den Regeln zu verbinden. Nur so ist gewährleistet, dass ein Abweichen oder eine Umgehung der Regeln auch politische Kosten mit sich bringt.

Gerade die Rolle der Öffentlichkeit kann in diesem Zusammenhang gar nicht hoch genug bewertet werden. Wenn die Einsicht in die Notwendigkeit tragfähiger öffentlicher Haushalte sowohl bei Politikern als auch bei Wählern fest verankert ist, wird es einfacher, die erforderliche Konsolidierungspolitik umzusetzen. Es besteht durchaus die Hoffnung, dass nicht zuletzt aufgrund der aktuellen europäischen Staatsschuldenkrise eine Zäsur erfolgt ist, die zu einem dauerhaften Umdenken bei Entscheidungsträgern und Bürgern führt.

DIE »SCHULDENBREMSE«

IN DEN LÄNDERN

Die Umsetzung der Verschuldungsregelung in den Ländern

CHRISTOPH BRAVIDOR*

A. Einleitung und Problemaufriss ... 11
B. Normative Bestandsaufnahme der Schuldenbegrenzungsregelungen der Länder ... 13
I. Länder mit strikter Schuldenbegrenzungsregelung in der Landesverfassung ... 14
II. Länder mit strikter Schuldenbegrenzungsregelung in der Haushaltsordnung ... 14
III. Länder mit einer am Investitionsbegriff orientierten Schuldenbegrenzung ... 16
C. Der Einfluss der Normenhierarchie auf die Schuldenbegrenzungsregelungen ... 17
I. Einfluss unionsrechtlicher Regelungen ... 17
II. Die bundesrechtlichen Beschränkungsmöglichkeiten der Haushaltsautonomie ... 18
1. Ausgangslage: der Regelungsgehalt der Haushaltsautonomie der Länder ... 18
2. Kompetenzgrundlage zur Durchbrechung ... 19
D. Die Durchschlagskraft der landesrechtlichen Normen zur Kreditbegrenzung ... 20
I. Der Einfluss des Art. 109 Abs. 3 GG auf die landesverfassungsrechtlichen Verschuldungsregelungen ab dem Jahr 2020 ... 20
1. Anwendbarkeit des Art. 31 GG auf Regelungen des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG ... 21
2. Bricht Art. 31 GG auch inhaltlich übereinstimmendes Landesrecht? ... 21
3. Möglichkeit der harmonisierenden Auslegung ... 23
4. Anwendung des Art. 31 GG ... 25
II. Entfaltet die Übergangsregelung Art. 143d GG eine Vorwirkung vor dem Jahr 2020? ... 26
1. Die allgemeinen Vorgaben der Übergangsregelung, Art. 143d Abs. 1 GG ... 26
2. Vorgaben für die Länder mit Konsolidierungshilfen, Art. 143d Abs. 2, 3 GG ... 30
3. Zwischenergebnis ... 31
E. Zusammenfassung und Bewertung ... 32

A. Einleitung und Problemaufriss

Der Gesamtschuldenstand von Bund, Ländern und Kommunen beträgt heute ca. 2028 Milliarden Euro, wobei der Schuldenanteil der Länder davon ca. 30 Prozent ausmacht.[1] Damit hat sich der absolute Gesamtschuldenstand in Deutschland seit 1969[2] um das über 32-fache

* *Dipl-Jur. Christoph Bravidor* ist wissenschaftliche Hilfskraft an der Lehrprofessur für Öffentliches Recht der Julius-Maximilians-Universität Würzburg (Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz).

1 Bezogen auf das Jahr 2010, wobei der absolute Schuldenanteil der Länder bei 595,16 Milliarden Euro liegt (ohne die Gemeinden und Gemeindeverbände mit Schulden in Höhe von 120,59 Milliarden Euro), *Statistisches Bundesamt*, Statistisches Jahrbuch 2011, S. 589 (abrufbar unter: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/SharedContent/Oeffentlich/B3/Publikation/Jahrbuch/StatistischesJahrbuch.psml, zuletzt abgerufen am 22.2.2012).

2 Im Jahr 1969 wurde die Haushaltsverfassung mit Blick auf die Schuldenregelung zuletzt umfassend reformiert, 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 12.5.1969, BGBl. 1969, S. 357 f.

erhöht.[3] Der rasante Schuldenanstieg der letzten Jahrzehnte zeigt, dass die bisherigen gesetzlichen Regelungen zur Schuldenbegrenzung wenig effektiv waren. Als Konsequenz wurde im Zuge der sogenannten Föderalismusreform II[4] ein neues Verschuldungskonzept im Grundgesetz eingeführt, um mit strikteren Verschuldungsregelungen dem massiven Schuldenanstieg in Bund und Ländern den Riegel vorzuschieben.[5]

Gem. Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG sind nun die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Davon darf aber in bestimmten Ausnahmen abgewichen werden. Die Vorgabe, grundsätzlich ohne Kreditaufnahmen auszukommen, entfaltet sich auch gegenüber den Länderhaushalten. Allerdings können durch Landesrecht Schuldenbegrenzungsregelungen festgeschrieben werden, die von den grundgesetzlichen Ausnahmeregelungen Gebrauch machen oder auf diese verzichten und damit ihre Verschuldungsbegrenzungsregelungen zusätzlich verschärfen. Nach Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG können die Länder diese Regelung für ihre Haushalte entsprechend ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen ausgestalten. Dabei wird der neuen Schuldenbegrenzungsregelung aber nur dann entsprochen, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden. Demnach müssen die Länder Regelungen treffen, nach denen ihre Haushalte, abgesehen von den Ausnahmen des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG, ohne strukturelles Defizit ausgeglichen werden. Der Begriff des »strukturellen« Defizits wird durch das Grundgesetz allerdings nicht definiert, vielmehr kann jedes Land hierzu eine eigene Berechnungsmethode verwenden.[6]

Mit der Übergangsregelung des Art. 143d Abs. 1 GG wurde für Bund und Länder ein gemeinsamer Zeitplan festgelegt, bis wann die Vorgaben der neuen Verschuldungsregelungen vollständig umzusetzen sind. Demnach müssen die Länder zwar die Vorgaben des Art. 109 GG erstmals für das Haushaltsjahr 2011 anwenden (S. 2 Hs. 1), allerdings dürfen sie noch bis Ende 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG abweichen (S. 3). Spätestens ab dem Jahr 2020 sind die Haushalte der Länder so aufzustellen, dass die Vorgabe aus Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG erfüllt wird (S. 4). Gesonderte Regelungen gelten für die Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten (Art. 143d Abs. 2, 3 GG).[7]

Um die Umsetzung der Verschuldungsregelungen in den Ländern erfassen zu können, ist zunächst in einer normativen Bestandsaufnahme zu untersuchen, inwiefern sich die Kreditaufnahmeregelungen der Länder, als Ausfluss der föderalen Strukturen in Deutschland, unterscheiden (B.). Da die Länder aber auch Glieder des Bundesstaates sind, stellt sich als nächstes die Frage, inwieweit in der landesrechtlichen Ausgestaltung ihrer Verschuldungs-

3 Inklusive der Kreditmarktschulden, Berechnung beruhend auf Zahlen des Statistischen Bundesamtes, Finanzen und Steuern – Schulden der öffentlichen Haushalte, 2010, S. 19.

4 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, v. 29. Juli 2009, BGBl. I 2009, S. 2248 ff.

5 *Hans-Günter Henneke,* Bundesstaat und kommunale Selbstverwaltung nach den Föderalismusreformen, 2009, S. 95.

6 Das Institut der Deutschen Wirtschaft Köln fordert deshalb, dass der Stabilitätsrat autorisiert wird, zu regelmäßig wiederkehrenden Terminen von den Ländern vereinheitlichte Finanzplanungen einfordern zu dürfen, *Brügelmann, Ralph/Schaefer, Thilo,* Bericht Modul 2 – Konsolidierungs-Check: Schuldenbremse in den Bundesländern, 2011, S. 6 f., 16 (abrufbar unter: http://www.insm.de/insm/Presse/Pressemeldungen/Konsolidierungscheck-Bundesl-nder.html, zuletzt abgerufen am 22.2.2012).

7 Ausführlich hierzu unter D.II.12., S. 30 f.

regelungen die bundesrechtlichen Vorgaben zu beachten sind (C.). Ein besonderes Interesse gebührt dabei den normativen Auswirkungen, die die neue Verschuldungsregelung im Grundgesetz auf die landesrechtlichen Kreditaufnahmeregelungen zeitlich gesehen ab dem Jahr 2020 haben (D. I.). Mit Blick auf die zeitliche Modifikation der neuen Verschuldungsregelungen in Art. 143d GG drängt sich die Frage auf, ob sich daraus bis dahin eine Vorwirkung für die Länder ergeben könnte und ob es einem Land zumindest bis 2020 noch gestattet sein könnte, sich extensiv neu zu verschulden (D. II.). In einer abschließenden Bewertung wird die Bedeutung der Schuldenbegrenzungsregelungen auf Länderebene für das Erreichen der Ziele der Schuldenbremse im Grundgesetz aufgezeigt (E.).

B. Normative Bestandsaufnahme der Schuldenbegrenzungsregelungen der Länder

Die Länder nehmen ebenso wie der Bund Kredite zur Bedarfsdeckung und wirtschaftspolitischen Lenkung auf. Allerdings gilt seit der Föderalismusreform II gem. Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG, dass die Haushalte von Bund und Ländern »*grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen*« sind. Nach den Ausnahmeregelungen des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG können bei entsprechenden Landesregelungen Kreditaufnahmen trotzdem noch zulässig sein.

Die landesrechtlichen Kreditaufnahmeregelungen lassen sich grob in drei Gruppen unterteilen. Die Länder der ersten Gruppe haben ihre Verfassungen nun ausdrücklich dahin gehend geändert, dass sich ihre Kreditaufnahmegrenzen an den neuen und strikteren Verschuldungsregelungen des Grundgesetzes durch die Föderalismusreform II orientieren.[8] Die Länder der zweiten Gruppe haben zwar noch keine strikte Verschuldungsbegrenzung im Sinne der Föderalismusreform II in ihren Landesverfassungen integriert, dafür haben sie aber zumindest in ihren Landeshaushaltsordnungen strengere einfachgesetzliche Regelungen zur Kreditaufnahme eingeführt.[9] Der dritten Gruppe lassen sich die übrigen Länder zuordnen, die bisher weder in ihrer Landesverfassung noch in ihrer Landeshaushaltsordnung eine strikte Schuldenbegrenzungsregelung aufgenommen haben und sich noch an der Grundgesetzformulierung vor der Föderalismusreform II orientieren.

8 Siehe Art. 141 Abs. 1 HessVerf; Art. 65 Abs. 2, 79a MVVerf; Art. 117 Abs. 1 RhPfVerf; Art. 53 SHVerf.

9 Entsprechende Regelungen finden sich in § 18 (in Bayern entsprechend in Art. 18) der jeweiligen Landeshaushaltsordnung: in Baden-Württemberg seit dem 1.1.2011, BWGVBl 2007, S. 105 ff.; in Bayern seit dem 1.1.2006, BayGVBl 2000, S. 942; in Sachsen seit dem 1.1.2009, SächsGVBl 2008, S. 866; in Sachsen-Anhalt seit dem 17.12.2010, LSAGVBl 2010, S. 564; in Thüringen seit dem 8.8.2009, ThürGVBl 2009, S. 604. Hamburg hat bereits seit 2007 eine strengere Kreditaufnahmeregelung in der Landeshaushaltsordnung, allerdings tritt diese erst am 1.1.2013 in Kraft, HmbGVBl 2007, S. 173 (Artikel 3).

I. Länder mit strikter Schuldenbegrenzungsregelung in der Landesverfassung

Die Länder Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz[10] und Schleswig-Holstein haben in ihren Verfassungen strikte Grenzen zur Kreditaufnahme normiert. Ihre Regelungen orientieren sich an den neuen und strengeren Verschuldungsregelungen seit der Föderalismusreform II. Sie haben nun ausdrücklich verfassungsrechtlich verankert, dass ihre Haushalte grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen sind.

Allerdings gelten für die Anwendung der strikteren Regelungen in den Übergangsvorschriften jeweils zeitliche Besonderheiten. So soll die Verfassungsänderung der strengeren Verschuldungsbegrenzungsregelung in Mecklenburg-Vorpommern gem. Art. 79a MVVerf erst ab dem 1.1.2020 in Kraft treten bzw. in Hessen gem. Art. 161 HessVerf erst im Haushaltsjahr 2020 angewendet werden. Dabei sind ihre Haushalte in Zukunft jeweils so aufzustellen, dass diese ab dem Jahr 2020 ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind.[11] In Rheinland-Pfalz hingegen soll die strengere Verschuldungsregelung erstmals für das Haushaltsjahr 2012 angewendet werden.[12] Zwar darf auch dort bis Ende 2019 noch von den neuen und strikteren Verschuldungsregelungen abgewichen werden, allerdings muss das strukturelle Defizit ab dem Haushaltsjahr 2011 regelmäßig abgebaut werden.[13] In Schleswig-Holstein gilt die strengere Verschuldungsregelung ab dem Tag nach seiner Verkündung.[14] Dort wurde mit Art. 59a Abs. 1 SHVerf eine besonders detaillierte Übergangsregelung getroffen.[15] So kann vom Grundsatz der Nichtkreditaufnahme ab 2011 bis 2019 nur unter Beachtung näher bestimmter Obergrenzen abgewichen werden (S. 2, 3).[16]

II. Länder mit strikter Schuldenbegrenzungsregelung in der Haushaltsordnung

Die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen haben zwar keine strikte Schuldenbegrenzungsregelung in ihrer Landesverfassung normiert, dafür finden sich strikte Grenzen der Kreditaufnahme in § 18 ihrer jeweiligen Landeshaushaltsordnung bzw. in Bayern in Art. 18 BayHO.[17] Dabei haben fast alle Landeshaushaltsordnungen mit strikter Schuldenbegrenzungsregelung den gleichen Wort-

10 Zu den Besonderheiten der Verfassungsregelung in Rheinland-Pfalz siehe Fußn. 57.

11 Der Abbau des bestehenden Defizits ist in Hessen gem. Art. 161 S. 2, 3 HessVerf bereits im Haushaltsjahr 2011 einzuleiten und in Mecklenburg-Vorpommern sind die entsprechenden Schritte gem. Art. 79a MVVerf ab dem Haushaltsjahr 2012 vorzunehmen.

12 37. Landesgesetz zur Änderung der Verfassung von Rheinland-Pfalz, Gesetz vom 23.12.2010 (verkündet am 30.12.2010), RhPfGVBl. 2010, S. 547, Art. 2.

13 RhPfGVBl. 2010, S. 547, Art. 2.

14 Gesetz zur Änderung der Landesverfassung, Gesetz vom 22.7.2010 (verkündet am 26.8.2010), SHGVBl. 2010, S. 550, Art. 2.

15 SHGVBl. 2010, S. 550, Art. 1 Abs. 3.

16 Dabei errechnet sich die Obergrenze für 2011 aus dem Finanzierungsdefizit des Jahres 2010, verringert um ein Zehntel (S. 3). Die Obergrenze in den Folgejahren errechnet sich, »*indem die Obergrenze des Vorjahres jeweils um ein Zehntel des Ausgangswertes verringert wird*« (S. 4). Hierfür muss die Landesregierung dem Landtag eine jährlich fortzuschreibende Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits vorlegen (Art. 59a Abs. 2 SHVerf).

17 Siehe zu den Fundstellen der jeweiligen Landeshaushaltsordnung bereits Fußn. 9.

laut in Abs. 1 (mitunter noch Satz 1), wonach der »*Haushaltsplan […] ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen*« ist.[18]

Die maßgeblichen Unterschiede finden sich in den Ausnahmen, nach denen Kreditaufnahmen entgegen der Regel des Kreditaufnahmeverbots zulässig sind. So ist in Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Sachsen eine Abweichung vom Kreditaufnahmeverbot zumindest zur »*Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts*« ausnahmsweise zulässig.[19] In Sachsen-Anhalt und Thüringen ist eine Abweichung vom grundsätzlichen Kreditaufnahmeverbot hingegen bei »*Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen*«, erlaubt.[20] Zusätzlich wird in Sachsen-Anhalt eine Kreditaufnahme gem. § 18 Abs. 2 Nr. 1 LSAHO bei »*einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung, die die Finanzlage des Landes nicht nur unerheblich beeinträchtigt, bis zum Ausgleich der konjunkturell bedingten Einnahmeausfälle*« zugestanden. In Thüringen dürfen gem. § 18 Abs. 2 Nr. 1 ThürHO zusätzlich Kredite zum Ausgleich von Einnahmeausfällen aufgenommen werden. Allerdings sind die Einnahmen aus Krediten auf die Höhe begrenzt, die erforderlich ist, um die Höhe der Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen nach Art. 107 Abs. 3 S. 1, 2, Abs. 2 S. 1, 2 GG im Dreijahresdurchschnitt der vorangegangenen Jahre wieder zu erreichen. Eine der ThürHO ähnliche Kreditaufnahmeregelung findet sich in Baden-Württemberg und Sachsen. Gem. § 18 Abs. 3 BWHO ist eine erhöhte Kreditaufnahme[21] bei Steuereinnahmerückgängen von mindestens einem Prozent gegenüber dem Vorjahr oder »*bei Naturkatastrophen oder vergleichbar schwerwiegenden Situationen*« zulässig. Dies entspricht auch dem Regelungscharakter des § 18 Abs. 3 SächsHO.[22]

18 Lediglich in zwei Ländern weicht der Wortlaut ab: In Bayern »*soll*« der Haushaltsplan »*regelmäßig*« ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden (Art. 18 Abs. 1 BayHO), während in Baden-Württemberg ein »*grundsätzlicher*« Verzicht auf Einnahmen aus Krediten verlangt wird (§ 18 Abs. 1 S. 1 BWHO).

19 Siehe § 18 Abs. 2 S. 2 BWHO; Art. 18 Abs. 2 Hs. 2 BayHO; § 18 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 1 HbgHO; § 18 Abs. 2 S. 2 SächsHO.

20 Während in Sachsen-Anhalt gem. § 18 Abs. 2 Nr. 2 LSAHO das bloße Vorliegen der außergewöhnlichen Notsituation ausreicht, muss in Thüringen die Kreditaufnahme gem. § 18 Abs. 2 Nr. 2 ThürHO zusätzlich dem daraus resultierenden außerordentlichen Finanzbedarf dienen.

21 Maßstab für die baden-württembergische Begrenzung der Kreditaufnahme ist dabei im Grundsatz die Höhe der Gesamtverschuldung am Kreditmarkt am 31.12.2007, welche gem. § 18 Abs. 1 S. 2 BWHO nicht dauerhaft überschritten werden soll, wenn nicht dem § 18 Abs. 3 BWHO entsprechende Ausnahmen vorliegen.

22 In Sachsen bedarf es allerdings eines Rückgangs der Steuereinnahmen des Landes um mindestens drei Prozent gegenüber dem Vorjahr (§ 18 Abs. 3 Nr. 2 SächsHO). Maßstab für die sächsische Begrenzung der Kreditaufnahme ist dabei im Grundsatz die Höhe der Gesamtverschuldung des im Haushaltsabschluss 2008 festgestellten Betrags, welcher gem. § 18 Abs. 1 S. 2 SächsHO nicht überschritten werden darf, solange nicht dem § 18 Abs. 3 SächsHO entsprechende Ausnahmen vorliegen.

III. Länder mit einer am Investitionsbegriff orientierten Schuldenbegrenzung

In Anlehnung an die Reformen des Grundgesetzes der Jahre 1967 und 1969 haben die übrigen Länder, namentlich Berlin, Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland, ihre objektgruppenbezogenen Verschuldungsregelungen beibehalten.[23] So dürfen in der Regel die Krediteinnahmen die Höhe der Summe der Investitionsausgaben nicht überschreiten,[24] wobei in Ausnahmefällen eine Abweichung von dieser Regel grundsätzlich möglich ist.[25]

Auch hier gestalten sich die Ausnahmeregelungen in den Landesverfassungen unterschiedlich. So ist in Berlin, Bremen und Nordrhein-Westfalen eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze nur zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig.[26] In Niedersachsen und dem Saarland gibt es neben der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zusätzliche Ausnahmetatbestände. So ist in Niedersachsen gem. Art. 71 S. 3 Alt. 2 NdsVerf eine Kreditaufnahme zusätzlich *»zur Abwehr einer akuten Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen«* zulässig. Im Saarland ist gem. Art. 108 Abs. 2 S. 2 Alt. 2 SaarlVerf eine Kreditaufnahme auch *»bei Vorliegen eines außerordentlichen Bedarfs«* gestattet. Hingegen wird in Brandenburg die Ausnahmeregelung für die Kreditaufnahme gemessen an den übrigen landesverfassungsrechtlichen Regelungen am weitesten eingeschränkt. So bezieht sich die Ausnahmeregelung gem. Art. 103 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 101 Abs. 1 BbgVerf zwar auch auf die »*Abwehr einer Störung des gesamt-*

23 Mit der Reform der Verschuldungsregelungen 1967/69 sollten die bis dahin »objektbezogenen Verschuldungsgrundsätze« durch eine »moderne situationsbezogene Betrachtungsweise« der staatlichen Kreditwirtschaft abgelöst werden, BT-Drs. 5/3040, Rdnr. 61; allerdings besteht bezüglich der genauen Einordnung der Neuregelung des Art. 115 GG a.F. Uneinigkeit: das Bundesverfassungsgericht geht zumindest davon aus, dass mit der Neuregelung des Art. 115 GG der Wechsel von der objektbezogenen zur situationsbezogenen Kreditaufnahme vollzogen werden sollte, BVerfGE 79, 311 332 f.; so auch *Roland Lappin,* Kreditäre Finanzierung des Staates unter dem Grundgesetz, 1994, S. 63. Dass dieser Übergang mit der Neureglung tatsächlich vollzogen worden ist, wird bezweifelt von *Wolfgang Kitterer,* Die Problematik der Objektbezogenheit des öffentlichen Kredits nach Art. 115 Abs. 1 GG: Zur gegensätzlichen Position von Rechts- und Finanzwissenschaft, DÖV 1975, S. 23 ff., *Wolfram Höfling,* Staatsschuldenrecht, 1993, S. 140 ff., mit umfangreichen Ausführungen zu den Vorüberlegungen der Neufassung des Art. 115 GG; *Markus Heintzen,* in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 115 Rdnr. 5.

24 Siehe: Art. 87 Abs. 2 BlnVerf; Art. 103 Abs. 1 S. 2 f., Abs. 2 BbgVerf; Art. 131a BremVerf; Art. 71 NdsVerf; Art. 108 SaarlVerf. Eine besondere Formulierung wurde in Art. 83 NWVerf gewählt, wonach die Kreditaufnahmen entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in der Regel nur bis zur Höhe der Summe der Investitionsausgaben in den Haushaltsplan eingestellt werden; dies wird allerdings in § 18 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 NWHO in der Weise konkretisiert, dass das Erfordernis des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wie in den landesverfassungsrechtlichen Regelungen der übrigen Länder auch als Ausnahmeregelung verstanden werden kann; in diesem Sinne auch *Katleen Knop,* Verschuldung im Mehrebenensystem, 2008, S. 112 f. m.w.N.

25 Ähnlich *Hilde Neidhardt,* Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, S. 75, die die gemeinsame Struktur mit »*Normallage*« und »*Ausnahmefall*« beschreibt.

26 Siehe Art. 87 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 BlnVerf; Art. 131a BremVerf; Art. 83 S. 2 Hs. 1 NWVerf i.V.m. § 18 Abs. 1 NWLHO.

wirtschaftlichen Gleichgewichts«, allerdings mit der Einschränkung, dass die Kreditaufnahme *»dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gegenwärtiger und künftiger Generationen Rechnung zu tragen«* hat.

C. Der Einfluss der Normenhierarchie auf die Schuldenbegrenzungsregelungen

Auch die landesrechtlichen Regelungen zur Kreditaufnahme sind in das Normengeflecht des Unionsrechts und der föderalen Strukturen in Deutschland eingewoben. Ihre Bedeutung für die Schuldenbegrenzung wird deutlich, wenn man sich den Einfluss der unionsrechtlichen Regelungen und der Normenhierarchie von Bundesrecht und Landesrecht vergegenwärtigt. Ein besonderes Augenmerk gilt in diesem Zusammenhang der Derogationsnorm Art. 31 GG und den bundesrechtlichen Beschränkungsmöglichkeiten der Haushaltsautonomie der Länder.

I. Einfluss unionsrechtlicher Regelungen

Die bisherigen unionsrechtlichen Verweise der Verschuldungsregelungen des Art. 109 Abs. 5 S. 1 GG a.F. und des Art. 109 Abs. 2 GG a.F. wurden in der Neuregelung des Art. 109 Abs. 2 GG in einem Satz zusammengefügt.[27] Zudem verbleibt in Art. 109 Abs. 5 GG die Regelung, wie sich die Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft bezüglich ihrer finanziellen Anteile prozentual auf Bund und Länder verteilen.

Grundsätzlich entfalten diese Regelungen schon auf Grund des Vorranges des Unionsrechts eine verbindliche Wirkung.[28] Außerdem verpflichtet § 51 Abs. 1 S. 2 HGrG die Bundesrepublik Deutschland, den Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 126 AEUV zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nachzukommen.[29] Durch die Verschiebungen in Art. 109 Abs. 2 GG hat sich die bisherige Rechtslage nicht geändert, dafür wird allerdings die Bedeutung des Berücksichtigungsgebots durch die Einführung der weitaus strikteren Verschuldungsregelung in Art. 109 Abs. 3 GG stark eingeengt.[30] Insofern stehen die innerstaatlichen Kreditbegrenzungsvorschriften und die unionsrechtlichen Vorgaben auf Grund der unterschiedlichen Regelungsgegenstände nebeneinander und müssen

27 *Werner Heun,* in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar – Supplementum 2010, 2. Aufl. 2010, Art. 109 Rdnr. 23.

28 Ausführlich zur Einwirkung des Unionsrechts auf die bisherigen Regelungen, *Katleen Knop* (Fußn. 24), S. 359 ff.; *Werner Heun* (Fußn. 27), Art. 109 Rdnr. 23.

29 Nach der Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetz v. 27.5.2010, BGBl. I 2010, S. 671, Art. 1.

30 *Ekkehart Reimer,* in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2009, Art. 109 Rdnr. 46 f.; *Werner Heun* (Fußn. 27), Art. 109, Rdnr. 23, mit dem Hinweis, dass dadurch die Bindung des Gesetzgebers an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht keinesfalls beendet sei.

kumulativ beachtet werden.[31] Die europäischen Regelungen genießen zumindest keinen normativen Vorrang vor den innerstaatlichen Kreditbegrenzungsvorschriften.[32]

II. Die bundesrechtlichen Beschränkungsmöglichkeiten der Haushaltsautonomie

Zwar sind die Länder Staaten mit eigener, »*nicht vom Bund abgeleiteter, sondern von ihm anerkannter staatlicher Hoheitsmacht*«[33] ausgestattet, allerdings unterliegen sie als dessen Glieder gewissen Beschränkungen.

1. Ausgangslage: der Regelungsgehalt der Haushaltsautonomie der Länder

Allen Reformen der Finanzverfassung zum Trotz blieb der ursprüngliche Grundsatz des Art. 109 GG[34] erhalten, wonach Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind. Art. 109 Abs. 1 GG ist eine Ausprägung und Konkretisierung des Bundesstaatsprinzips[35] und gehört zum Kernbereich der Staatlichkeit von Bund und Ländern.[36] Nach dem Grundsatz des Art. 109 Abs. 1 GG können Bund und Länder ihre Haushaltsentscheidungen im Rahmen ihrer Verfassungen unabhängig voneinander in eigener Verantwortung treffen.[37] Diese Autonomie umfasst nicht nur die formelle Durchführung der Haushaltswirtschaft, sondern auch materielle Pflichten mit eigenständigen Entscheidungsspielräumen.[38] Der Grundsatz der eigenen Haushaltsverantwortung gewährt aber nicht

31 *Katleen Knop* (Fußn. 24), S. 361, verweist zudem noch auf den theoretischen Fall, dass eine Kreditaufnahme nach innerstaatlichem Recht noch zulässig ist, obwohl gesamtstaatlich ein übermäßiges Defizit besteht, allerdings ließe sich dann wegen der unterschiedlichen Regelungsgegenstände keine konkrete Kollisionslage bestimmen – eine rein innerstaatliche Kollisionslage bedürfte zunächst einer innerstaatlichen Aufteilung der Defizitgrenze. Ausführlich zum Streit, ob es sich bei Art. 109 Abs. 5 GG um eine mittelbare (über das Recht der Mitgliedstaaten) oder unmittelbare Verpflichtung zur Einhaltung der Defizitkriterien für die Länder handelt, siehe *Daniel Buscher,* Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise, 2010, S. 328 ff.

32 *Hilde Neidhardt* (Fußn. 25), S. 28. Weitergehende Untersuchungen sollen an dieser Stelle mit Blick auf die ohnehin umfangreichen Fragen bezüglich der Bund-Länder-Beziehung ausgeblendet werden.

33 BVerfGE 1, 14, 34.

34 So bereits in der ersten Fassung des Grundgesetzes vom 23.5.1949, in der der heutige Art. 109 Abs. 1 GG mit gleichem Wortlaut die einzige Vorschrift des Art. 109 GG war, BGBl. 1949, S. 1, 15.

35 *Werner Heun* (Fußn. 27), Art. 109 Rdnr. 15.

36 *Helmut Sieckmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2007, Art. 109 Rdnr. 3 m.w.N. in Fußn. 2.

37 *Werner Heun* (Fußn. 27), Art. 109 Rdnr. 19.

38 *Markus Heintzen,* in: von Münch/Kunig (Hrsg.), (Fußn. 23), Art. 109 Rdnr. 9; *Michael Rodi,* in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2004, 114. ErgLfg., Art. 109 Rdnr. 126; *Werner Heun* (Fußn. 27), Art. 109 Rdnr. 19 m.w.N.

nur die Freiheit vor äußeren Einflüssen, sondern er verpflichtet auch dazu, diese Verantwortung tatsächlich wahrzunehmen.[39]

Die Haushaltsautonomie ist aber durch Art. 109 Abs. 1 GG nicht uneingeschränkt gewährt, vielmehr ist sie in das Gesamtgefüge des bundesstaatlichen Finanzwesens eingebettet[40] und wird dementsprechend vielfältig modifiziert.[41] So wird Art. 109 Abs. 1 GG in den folgenden Absätzen (Art. 109 Abs. 2 bis 5 GG) und in einigen Regeln der Finanzverfassung (Art. 91a bis d, 104a, 104b, 105 bis 108 GG) eingeschränkt.[42] Darüber hinaus gehende Einschränkungen verstoßen allerdings gegen Art. 109 Abs. 1 GG.[43] Im Ergebnis ist die Dispositionsmacht der Länder auf der Einnahmenseite, unter anderem bedingt durch die bundesgesetzlichen Steuern, das verfassungsrechtlich festgelegte Ertrags- und Finanzausgleichssystem und die nunmehr geregelten Grenzen der Kreditaufnahmen, stark eingeschränkt.[44] Hingegen kommt den Ländern auf Ausgabenseite ein deutlich größerer Gestaltungsspielraum zu.[45]

2. *Kompetenzgrundlage zur Durchbrechung*

Gem. Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG haben die Länder ihre Haushalte »*im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen*« ohne eine strukturelle Verschuldung auszugestalten. Neben dem Verbot jeglicher struktureller Neuverschuldung werden die Länder zur näheren Ausgestaltung ihrer Kreditaufnahme ermächtigt.[46] Dabei wird für den Landesgesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum angedeutet, indem der verfassungsändernde Bundesgesetzge-

39 So begründet Art. 109 Abs. 1 GG neben dem Schutz vor den Einwirkungen anderer getrennt geführter Haushalte von Bund und Ländern, eine grundsätzlich nicht abwälzbare Einstandspflicht für die haushaltspolitischen Folgen autonomer Entscheidungen, BVerfGE 72, 330, 398; 86, 148, 214 f.; 101, 158, 222; *Gregor Kirchhof,* in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 109 Rdnr. 10; insofern resultiert für *Michael Rodi* (Fußn. 38), Art. 109 Rdnr. 126, aus der Autonomie der Haushaltswirtschaft auch eine Verpflichtung, wirtschaftlich zu haushalten, und ein grundsätzlicher Vorrang der Selbsthilfe vor der Fremdhilfe im Fall einer angespannten Finanzlage.

40 BVerfGE 4, 115, 140.

41 *Theodor Maunz,* in: ders./Dürig (Begr.), Grundgesetz, 17. ErgLfg. 1958, Art. 109 Rdnr. 9 ff.; *Gregor Kirchhof* (Fußn. 39), Art. 109 Rdnr. 19.

42 Nach *Gregor Kirchhof* (Fußn. 39), Art. 109 Rdnr. 19, wird Art. 109 Abs. 1 GG von der grundgesetzlichen Ordnung geprägt und wirkt auch auf diese ein; *Werner Heun* (Fußn. 27), Art. 109 Rdnr. 21.

43 *Werner Heun* (Fußn. 27), Art. 109 Rdnr. 21.

44 *Michael Kloepfer/Matthias Rossi,* Die Verschuldung der Bundesländer im Verfassungs- und Gemeinschaftsrecht, VerwArch 94 (2003), S. 319, 320 f.; *Gregor Kirchhof* (Fußn. 39), Art. 109 Rdnr. 20.

45 *Ekkehart Reimer* (Fußn. 30), Art. 109 Rdnr. 21. Hingegen sehen *Michael Kloepfer/Matthias Rossi* (Fußn. 44), S. 321, auch die Ausgabenautonomie ähnlich beschränkt, wenn auch nicht so krass wie die Einnahmenseite.

46 *Werner Heun* (Fußn. 27), Art. 109 Rdnr. 52.

ber auf die verfassungsrechtlichen Kompetenzen verweist und es den Ländern freistellt, ob die Ausgestaltung in den Landesverfassungen oder durch einfache Landesgesetze erfolgt.[47]

Auch hier stellt sich die Frage, ob durch Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG nicht die selbständige und unabhängige Haushaltswirtschaft des Art. 109 Abs. 1 GG untergraben wird,[48] denn die Beschränkung der Kreditaufnahmemöglichkeiten könnte die gewährleistete Autonomie auf der Einnahmenseite in unzulässiger Weise einschränken. Allerdings greift auch hier, dass die Haushaltsautonomie nicht uneingeschränkt gewährt wird, sondern in das Gesamtgefüge des bundesstaatlichen Finanzwesens eingebettet ist.[49] So soll die selbständige und unabhängige Haushaltswirtschaft der Länder zwar den jährlichen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben ermöglichen, dabei berechtigt dies nicht zu einem Vorgriff auf das Steueraufkommen zukünftiger Generationen.[50] Im Ergebnis wird durch Art. 109 Abs. 1 GG der Haushaltwirtschaft eine Kreditfinanzierung der Landeshaushalte nur innerhalb der Grenzen des Art. 109 Abs. 3 S. 2, 3, 5 GG erlaubt.[51]

D. Die Durchschlagskraft der landesrechtlichen Normen zur Kreditbegrenzung

Es verbleibt zu klären, welche Konsequenzen sich für die gegenwärtigen landesverfassungsrechtlichen Verschuldungsregelungen aus den neuen grundgesetzlichen Vorgaben ergeben. Insbesondere ist zu beleuchten, welche zeitlichen Wirkungen die neuen Verschuldungsvorschriften entfalten.

I. Der Einfluss des Art. 109 Abs. 3 GG auf die landesverfassungsrechtlichen Verschuldungsregelungen ab dem Jahr 2020

Mit Blick auf die Normenhierarchie drängt sich die Frage auf, welche Konsequenzen die uneingeschränkte Anwendung des Art. 109 Abs. 3 GG für die landesverfassungsrechtlichen Verschuldungsregelungen ab dem Jahr 2020 hat. Hier könnte vor allem die Derogationsregelung des Art. 31 GG Anwendung finden. Nach der allgemeinen bundesstaatlichen Kollisions- und Vorrangsregel des Art. 31 GG »bricht« Bundesrecht Landesrecht, setzt es mithin außer Kraft.

47 So *Josef Christ,* Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, S. 1333, 1335, mit konkreten Hinweisen, welche Bereiche durch den weiten Gestaltungsspielraum erfasst werden; *Werner Heun* (Fußn. 27), Art. 109 Rdnr. 51.

48 *Gregor Kirchhof* (Fußn. 39), Art. 109 Rdnr. 109.

49 BVerfGE 4, 115, 140.

50 *Gregor Kirchhof* (Fußn. 39), Art. 109 Rdnr. 109.

51 *Gregor Kirchhof* (Fußn. 39), Art. 109 Rdnr. 109.

1. Anwendbarkeit des Art. 31 GG auf Regelungen des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG

Problematisch ist in diesem Zusammenhang allerdings schon der rechtliche Charakter der Vorgabe des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG für das Landesrecht. So ist fraglich, ob es sich bei dieser Regelung um eine Durchgriffsbestimmung oder eine Normativbestimmung handelt. Sollte es sich um eine Normativbestimmung handeln, könnte Art. 31 GG schon gar nicht anwendbar sein, vielmehr würde die Problematik im Sinne der Grundsatzbestimmung des Art. 109 Abs. 4 GG über die Kompetenzregelung des Art. 72 Abs. 1 GG aufgelöst werden. Normativbestimmungen wirken nicht unmittelbar in den Ländern, sondern richten sich an den Landesgesetzgeber und müssen von diesem in Landesrecht umgesetzt werden.[52] Durchgriffsbestimmungen wirken hingegen unmittelbar in den Ländern, ohne dass die Norm durch den Landesgesetzgeber umgesetzt werden muss.[53]

Während der erste Halbsatz des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG noch auf den Kompetenzraum der Länder verweist und auf den Charakter einer Normativbestimmung hindeutet, spricht der zweite Halbsatz des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG für eine bundesverfassungsrechtliche Durchgriffsbestimmung.[54] Zwar steht den Ländern der Gestaltungsspielraum zu, von den Ausnahmeregelungen zur Kreditaufnahme in Art. 109 Abs. 3 S. 2 i.V.m. S. 5 Hs. 1 GG Gebrauch zu machen; die Möglichkeit der Ausnahmeregelung ändert aber nichts daran, dass die Länderhaushalte i.S.d. Art. 109 Abs. 3 S. 1 i.V.m. S. 5 Hs. 2 GG im Grundsatz ohne die Aufnahme von Krediten auszugleichen sind. Entsprechend muss auch das Verbot der strukturellen Neuverschuldung von den Ländern unmittelbar beachtet werden, so dass die Vorschrift nur als Durchgriffsbestimmung Sinn hat.[55] Insofern ist Art. 31 GG bei Art. 109 Abs. 3 GG entgegenstehenden landesrechtlichen Kreditaufnahmeregelungen grundsätzlich anwendbar.[56]

2. Bricht Art. 31 GG auch inhaltlich übereinstimmendes Landesrecht?

Art. 31 GG räumt dem kompetenzgemäßen Bundesrecht gegenüber Landesrecht jedweder Art einen Geltungsvorrang ein und setzt Landesrecht außer Kraft. Die Landesverfassungen

52 *Johannes Hellermann,* in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2009, Art. 28 Rdnr. 3; *Peter J. Tettinger/Kyrill-A. Schwarz,* in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Bd. 2, Art. 28 Rdnr. 11.

53 *Jochen Rozek,* Das Grundgesetz als Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte, 1993, S. 40 f., 106; *Johannes Hellermann* (Fußn. 52), Art. 31 Rdnr. 5..

54 *Stefan Korioth,* Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, S. 729, 731 f.; *Christoph Gröpl,* Die »Schuldenbremse« in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland, LKRZ 2010, S. 401, 402, differenziert ebenso, wobei er Art. 109 Abs. 3 S. 5 Hs. 1 GG als Normativbestimmung ansieht und aus Art. 109 Abs. 3 S. 5 Hs. 2 GG zumindest für Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG ableitet, dass es sich um eine Durchgriffsbestimmung handelt.

55 Zu diesem Ergebnis kommt *Stefan Korioth* (Fußn. 54), JZ 2009, S. 731 f.; anderer Auffassung ist hingegen *Iris Kemmler,* Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat, DÖV 2009, S. 549, 556, die die Regelung als Normativbestimmung ansieht, ohne nach den unterschiedlichen Halbsätzen des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG zu differenzieren.

56 In diesem Sinne zumindest im Hinblick auf Art. 108 Abs. 2 SaarlVerf und § 18 Abs. 1 SaarlLHO auch *Christoph Gröpl* (Fußn. 54), LKRZ 2010, S. 404.

von Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein enthalten jeweils Kreditaufnahmeregelungen, die mit den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG inhaltlich weitgehend übereinstimmen.[57] Fraglich ist, ob für diese Regelungen Art. 31 GG überhaupt anwendbar ist, denn es ist umstritten, ob dieser auch für inhaltlich übereinstimmendes Landesrecht und die Grundsatzgesetzgebung gilt.[58]

Nach der »unitarischen« Auslegung werde nicht nur widersprechendes, sondern auch inhaltsgleiches Landesrecht durch Art. 31 GG gebrochen.[59] Dies wird vor allem mit dem Hinweis vertreten, dass Art. 142 GG konstitutive Wirkung entfalte und dadurch alle übrigen inhaltsgleichen Regelungen der Anwendung des Art. 31 GG zugänglich seien.[60] Im Gegensatz dazu bleibt bei der »föderalistischen« Auslegung inhaltsgleiches Landesrecht von gleichlautendem Bundesrecht unberührt. Der letzteren Ansicht hat sich auch das Bundesverfassungsgericht angeschlossen, wodurch die »unitarische« Lösung weitgehend verdrängt wurde.[61]

Die »föderalistische« Auslegung ist vor allem wegen des Wortlauts des Art. 31 GG vorzugswürdig. Demnach »bricht« Bundesrecht Landesrecht. Dies spricht im Sinne der Rechtsprechung und mit weitgehender Zustimmung des Schrifttums[62] dafür, dass die Anwendbarkeit des Art. 31 GG ausdrücklich an das Vorliegen einer Kollisionslage geknüpft ist.[63] Somit greift Art. 31 GG immer nur bei solchen Normen, die kompetenzgemäß sowohl durch Bundes- als auch durch Landesrecht dieselbe Rechtsfrage regeln und zwischen denen

57 Dies gilt zumindest für die Regelungen des Art. 117 Abs. 1 S. 1, 2 Nr. 1, 2a RhPfVerf; ausgenommen hiervon ist Art. 117 Abs. 1 S. 2 Nr. 2b) RhPfVerf, der Art. 109 Abs. 3 GG inhaltlich widerspricht, vgl. insofern die Ausführungen am Ende des Abschnitts unter D. I. 3., S. 25.

58 Noch offen gelassen wurde diese Problematik von BVerfGE 7, 342, 353 f. (m.w.N. zum Streitstand aus dem früheren Schrifttum). Für eine Anwendung des Art. 31 GG und Derogation inhaltsgleichen Landesrechts: *Robert Uerpmann,* Landesrechtlicher Grundrechtsschutz und Kompetenzordnung, Der Staat 35 (1996), S. 428, 436 f.; *Ewald Wiederin,* Bundesrecht und Landesrecht, 1995, S. 375 ff.; *Günter Krings,* in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 24. ErgLfg. 2008, Art. 31 Rdnr. 22; *Peter M. Huber,* in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 31 Rdnr. 22. Gegen eine Anwendung des Art. 31 GG: BVerfGE 36, 342, 362 f.; 40, 296, 327; 96, 345, 364, allerdings beschränkt auf Landesverfassungsrecht; statt vieler in der Literatur siehe *Wolfgang März,* in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 31 Rdnr. 42 m.w.N.

59 Statt vieler, mit Hinweis auf die Wurzeln dieser Ansicht aus der Weimarer Zeit und entsprechenden Verweisen, siehe *Ernst-Wolfgang Böckenförde/Rolf Grawert,* Kollisionsfälle und Geltungsprobleme im Verhältnis von Bundesrecht und Landesverfassung, DÖV 1971, S. 123 f., Fußn. 17 m.w.N., wobei diese eine vermittelnde Lösung vorschlagen, nach welcher der Bundesgesetzgeber mittels Art. 31 GG auch übereinstimmendes Landesrecht aufheben kann, indem seine Regelung nach Zweck, Inhalt oder Art auf eine solche Aufhebung abzielt.

60 Ausführlich zur Argumentation mit Art. 142 GG und den damit zusammenhängenden Schwächen der föderalistischen Sichtweise, siehe *Ewald Wiederin* (Fußn. 58), S. 370.

61 BVerfGE 36, 342, 362 f.; 40, 296, 327; 96, 345, 364; statt vieler in der Literatur siehe *Wolfgang März* (Fußn. 58), Art. 31 Rdnr. 42 m.w.N.

62 So sieht nahezu das gesamte jüngere Schrifttum nach der Rspr. des Bundesverfassungsgerichts durch Art. 31 GG nur dem Bundesrecht entgegenstehendes Landesrecht gebrochen, statt vieler siehe *Ewald Wiederin* (Fußn. 58), S. 369 m.w.N.

63 BVerfGE 36, 342, 363.

auch eine Kollision besteht.[64] Eine Kollision liegt allerdings nur dann vor, wenn die Anwendung der Normen auf dasselbe Rechtsverhältnis zu unterschiedlichen Rechtsfolgen führt.[65]

Für eine Anwendung des Art. 31 GG auf die Kreditaufnahmeregelungen der Landesverfassungen von Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein bedürfte es einer Kollisionslage. Allerdings ist bei diesen Regelungen eine Kollisionslage schon deshalb ausgeschlossen,[66] da inhaltsgleiche Neuverschuldungsregelungen nicht zu unterschiedlichen Rechtsfolgen führen können. Somit ist mangels Kollisionslage Art. 31 GG in den Fällen nicht anwendbar, bei denen landesverfassungsrechtliche Kreditaufnahmeregelungen mit denen des Art. 109 Abs. 3 GG übereinstimmen. Daher findet Art. 31 GG in diesem Fall eben gerade keine Anwendung und setzt inhaltsgleiches Landesrecht auch nicht außer Kraft. Vielmehr behalten über das Jahr 2019 hinaus diejenigen Regelungen ihre Geltung, die bereits den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG entsprechend eine strikte Neuverschuldungsregelung in ihre Landesverfassungen eingeführt haben.

3. Möglichkeit der harmonisierenden Auslegung

Bevor ein Kollisionsfall und somit eine Anwendung des Art. 31 GG in Betracht kommt, muss zudem überprüft werden, ob nicht durch Anwendung der Auslegungsregelungen eine Möglichkeit zur Harmonisierung der beiden konfrontierten Rechtsnormen besteht, z.B. durch Feststellung eines Spielraums für das Landesrecht oder dessen »bundesrechtskonformer« Auslegung.[67] Hier ist zu berücksichtigen, dass den Ländern in Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum zugestanden wird.[68]

Für eine harmonisierende Auslegung kommen insbesondere diejenigen Länder in Betracht, die zwar keine strikte Neuverschuldungsregel in der Landesverfassung haben, dafür aber ein Art. 109 Abs. 3 GG entsprechendes Kreditaufnahmeverbot in die Landeshaushaltsordnung übernommen haben. Das landeshaushaltsrechtliche Kreditaufnahmeverbot könnte die landesverfassungsrechtliche Regelung i.S.v. Art. 109 Abs. 3 GG konkretisieren. Hierfür müssten aber zumindest die landeshaushaltsrechtlichen Regelungen dem strikten Verbot der strukturellen Neuverschuldung gem. Art. 109 Abs. 3 S. 1, 5 GG folgen.

Zwar haben die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Sachsen prinzipiell die Regelung des Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG dahingehend übernommen, dass der Haushaltsplan

64 *Peter M. Huber* (Fußn. 58), Art. 31 Rdnr. 18; *Wolfgang März* (Fußn. 58), Art. 31 Rdnr. 40.

65 BVerfGE 36, 242, 363; 96, 345, 364; 121, 317, 348.

66 Ausgenommen hiervon ist die Regelung des Art. 117 Abs. 1 S. 2 Nr. 2b RhPfVerf, siehe die Hinweise in Fußn. 57.

67 *Horst Dreier,* in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 31 Rdnr. 37.

68 Hierzu bereits oben unter C. II. 2., S. 19 f.; BT-Drs. 16/12410, S. 12, spricht von Regelungsspielräumen zum Beispiel für die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen sowie für die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen von der zulässigen Kreditaufnahme. Hingegen geht *Josef Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, S. 1333, 1335, von einem weiten Gestaltungsspielraum aus; ebenso *Werner Heun* (Fußn. 27), Art. 109 Rdnr. 51.

grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist. Jedoch gelten in diesen Ländern gleichzeitig Ausnahmeregelungen, die ein Abweichen »*zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts*« ermöglichen.[69] Es wird jedoch durch die Neuregelung des Art. 109 Abs. 3 GG die Kreditaufnahmemöglichkeit i.S.d. Art. 109 Abs. 4 S. 1 GG a.F. zugunsten des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts funktional ersetzt, um die Neuverschuldung in wirksamer und justiziabler Weise besser zu begrenzen.[70] Da die Kreditaufnahmeregelungen von Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Sachsen sich aber noch – wie Art. 115 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG a.F. für den Bund – auf den Ausnahmetatbestand des »gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts« beziehen, besteht bei diesen keine Möglichkeit zur Harmonisierung mit Art. 109 Abs. 3 GG durch Auslegung.

Lediglich in Thüringen und Sachsen-Anhalt könnte eine entsprechende Auslegung in Betracht kommen, da ihre Regelungen nicht nur ein Kreditaufnahmeverbot vorsehen, sondern ihre Ausnahmen den Regelungen des Art. 109 Abs. 3 GG zumindest ähneln. So beziehen sich die Ausnahmetatbestände vom Kreditaufnahmeverbot in Sachsen-Anhalt und Thüringen i.S.v. Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG auf Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen.[71] Zusätzlich sind in Sachsen-Anhalt gem. § 18 Abs. 2 Nr. 2 LSAHO Kreditaufnahmen bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung in Übereinstimmung mit Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG zulässig.

In Thüringen weicht der Ausnahmetatbestand allerdings von der Formulierung des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG (»*der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung*«) ab. Hier sind gem. § 18 Abs. 2 Nr. 1 ThürHO Kredite zudem dann zulässig, wenn die Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen nach Art. 107 Abs. 1 S. 1, 2, Abs. 2 S. 1, 2 GG im Dreijahresdurchschnitt der vorangegangenen Jahre unterschritten werden. Eine derartige statische Festlegung auf einen Rückgang der Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen erweitert jedoch die Kreditaufnahmemöglichkeiten im Vergleich zu einer Regelung, die sich auf eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung im Sinne von Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG beschränken würde. Zum einen werden von der Ausnahmeregelung des § 18 Abs. 2 Nr. 1 ThürHO nicht nur rein konjunkturell bedingte Abweichungen berücksichtigt, sondern auch die bloße Änderung steuerrechtlicher und finanzpolitischer Zuteilungen. Zum anderen kann selbst ein rein konjunkturell bedingter Rückgang der Steuern und Zuweisungen im Dreijahresdurchschnitt der vorangegangenen Jahre unter Umständen noch eine der Normallage entsprechende konjunkturelle Entwicklung darstellen. Eine solche Kreditaufnahme wird von Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG aber gerade nicht gedeckt, so dass § 18 Abs. 2 Nr. 1 ThürHO im Wege der Auslegung mit der Neuregelung im Grundgesetz nicht harmonisiert werden kann.

Im Übrigen lassen sich die einfachgesetzlichen Regelungen in den Landeshaushaltsordnungen von Sachsen-Anhalt und Thüringen aber i.S.d. Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG auslegen, so dass für diese Kreditbegrenzungsregelungen ein Kollisionsfall fehlt und Art. 31 GG nicht

69 Siehe § 18 Abs. 2 S. 2 BWHO; Art. 18 Abs. 2 Hs. 2 BayHO; § 18 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 1 HbgHO; § 18 Abs. 2 S. 2 SächsHO.

70 *Ekkehart Reimer* (Fußn. 30), Art. 109 Rdnr. 4.

71 Zu den Besonderheiten der Regelungen in Sachsen-Anhalt und Thüringen siehe Fußn. 20.

anwendbar ist. Allerdings kommt dort noch eine Anwendung des Art. 31 GG auf die weitergehenden landesverfassungsrechtlichen Kreditaufnahmeregelungen in Betracht.[72]

Zudem ist zu klären, ob die Ausnahmeregelung des Art. 117 Abs. 1 S. 2 Nr. 2b RhPfVerf durch Auslegung mit Art. 109 Abs. 3 GG harmonisiert werden kann. Gem. Art. 117 Abs. 1 S. 2 Nr. 2b RhPfVerf ist eine auf vier Jahre befristete Kreditaufnahme zur »*Anpassung an eine strukturelle […] und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation*« zulässig. Bei dieser Regelung könnte es sich um eine der außergewöhnlichen Notsituation des Art. 109 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 GG entsprechende Ausnahmeregelung handeln. Allerdings umfasst Art. 117 Abs. 1 S. 2 Nr. 2b RhPfVerf generell »*dem Land*« nicht zurechenbare Änderungen der Einnahmen- und Ausgabensituationen und damit auch beispielsweise vom Bund ausbleibende Ausgleichszahlungen. Allerdings müssen sich die außergewöhnlichen Notsituationen im Sinne von Art. 109 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 GG der Kontrolle des »Staates« und nicht nur des »Landes« entziehen. Art. 117 Abs. 1 S. 2 Nr. 2b RhPfVerf geht insofern über die Ausnahmeregelung des Art. 109 Abs. 3 GG hinaus und kann nicht durch Auslegung harmonisiert werden. Auch hier liegt eine Kollisionslage im Sinne von Art. 31 GG vor.[73]

4. Anwendung des Art. 31 GG

In den verbleibenden Ländern mit strikter Verschuldungsregelung in der Landeshaushaltsordnung (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Sachsen und Thüringen) und in denen ohne ein striktes Verbot der strukturellen Neuverschuldung (Berlin, Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Saarland) kommt eine Anwendung des Art. 31 GG in Betracht.

Mit den haushaltsrechtlichen Regelungen der betroffenen Länder, unabhängig ob landesverfassungsrechtlicher oder einfachgesetzlicher Art, und dem Art. 109 GG als Regelung des Grundgesetzes kommt es zu einem Zusammentreffen von kompetenzgemäßem Bundes- und Landesrecht. Art. 109 Abs. 3 S. 1 i.V.m. S. 5 GG sieht ein striktes Verbot struktureller Neuverschuldung für die Länder vor.[74] In den Ländern ohne ein Verbot struktureller Neuverschuldung ist die Kreditaufnahme zumindest »*bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen*« beschränkt. Zusätzlich sind hiervon Ausnahmen zugunsten der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts möglich.[75] Insofern ist in diesen Ländern eine Kreditaufnahme auch unabhängig davon zulässig, ob es sich um eine konjunkturelle oder strukturelle Neuverschuldung handelt. Indem aber auch eine strukturelle Neuverschuldung durch die landesrechtlichen Regelungen zulässig ist, wird gerade eine Art. 109 Abs. 3 S. 1 i.V.m. S. 5 GG entgegenstehende Rechtsfolge ermöglicht.

Im Ergebnis derogiert Art. 31 GG diese landesrechtlichen Regelungen, da ihre Rechtsfolgen zu Art. 109 Abs. 3 GG im Widerspruch stehen, und setzt sie somit ab dem Jahr 2020 außer

72 Weitere Ausführungen hierzu unter D. I. 4., S. 25 f.

73 Somit greift Art. 31 GG und führt zur Nichtigkeit der Regelung des Art. 117 Abs. 1 S. 2 Nr. 2b RhPfVerf ab dem Jahr 2020. Zu den Rechtsfolgen des Art. 31 GG vgl. die Ausführungen im folgenden Abschnitt.

74 *Werner Heun* (Fußn. 27), Art. 109 Rdnr. 52.

75 Vgl. insofern die Ausführungen in B. III., S. 16 f.

Kraft.[76] Dies führt ab dem 1.1.2020 dazu, dass die landesrechtlichen Kreditaufnahmeregelungen von Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und dem Saarland das Schicksal der Nichtigkeit ereilt, wenn diese bis dahin nicht den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 S. 1, 5 GG angepasst werden. In Sachsen-Anhalt und Thüringen sind vor allem die landesverfassungsrechtlichen Kreditaufnahmeregelungen sowie die einfachgesetzliche Vorschrift des § 18 Abs. 2 Nr. 1 ThürHO von der Derogation durch Art. 31 GG betroffen. In Rheinland-Pfalz ist – die Untätigkeit des Landesgesetzgebers vorausgesetzt – Art. 117 Abs. 1 S. 2 Nr. 2b RhPfVerf gem. Art. 31 GG ab dem Jahr 2020 nichtig.

II. Entfaltet die Übergangsregelung Art. 143d GG eine Vorwirkung vor dem Jahr 2020?

Es verbleibt die Frage, ob sich trotz der Verschiebung des Anwendungsbeginns der strikten Verschuldungsregelungen nach Art. 143d Abs. 1 GG bis spätestens 2020 nicht schon eine zeitliche Vorwirkung der Neuregelungen im Grundgesetz ergibt. Insbesondere ist zu klären, ob nicht die Länder entsprechend Vorbereitungen zu treffen haben, um die verfassungsrechtliche Regelung jedenfalls ab 2020 auch tatsächlich einhalten zu können. Man könnte es auch anders formulieren: Besteht für die Länder gegenwärtig bereits eine Verpflichtung zur Einleitung eines Bremsmanövers oder können sie die neuen Kreditaufnahmeregelungen ignorieren, um dann im Haushaltsjahr 2020 eine Vollbremsung einlegen zu müssen?

Eine Antwort hierauf könnte die Übergangsregelung des Art. 143d GG geben. Darin wird ausdrücklich zwischen solchen Ländern unterschieden, die das Verbot struktureller Neuverschuldung ab 2020 ohne Konsolidierungshilfen einhalten sollen (Abs.1) und solchen Ländern, denen zum Erreichen dieses Ziels Konsolidierungshilfen gewährt werden (Abs. 2, 3). Für letztere gelten neben den allgemeinen Übergangsregelungen des Art. 143d Abs. 1 GG besondere Anforderungen, wie sie mit ihrem Finanzierungsdefizit umzugehen haben.

1. Die allgemeinen Vorgaben der Übergangsregelung, Art. 143d Abs. 1 GG

Von den Ländern ist der neu gefasste Art. 109 GG gem. Art. 143d Abs. 1 S. 1 GG erstmals im Haushaltsjahr 2011 anzuwenden. Dies gilt allerdings mit der Einschränkung des Art. 143d Abs. 1 S. 3 GG, dass die Länder noch *»bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen«* Kredite aufnehmen können. Problematisch ist allerdings, dass den Ländern kein *»konkreter Pfad zum Abbau vorhandener Finanzierungsdefizite«* [77] vorgegeben wird. Vielmehr hat der Landesgesetzgeber grundsätzlich einen weiten Gestaltungsspielraum zum Erreichen dieses Ziels.[78] Fraglich ist, welche rechtlichen Konsequenzen sich für den Landesgesetzgeber aus Art. 143d Abs. 1 GG überhaupt ergeben können.

76 Vgl. *Werner Heun* (Fußn. 27), Art. 109, Rdnr. 51.
77 BT-Drs. 16/12410, S. 13.
78 *Werner Heun,* (Fußn. 27), Art. 143d Rdnr. 9.

Der Vorbehalt des Art. 143d Abs. 1 S. 3 GG (»nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen«) begründet keinen Gesetzgebungsauftrag, denn dieser ergibt sich allein aus Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG.[79] Mit der Beschränkung auf das »geltende« Landesrecht in Art. 143d Abs. 1 S. 3 GG wird für die Länder lediglich ein Verschlechterungsverbot begründet, welches einen inhaltlichen Bezug zum Maßstab des Art. 109 Abs. 3 GG n.F. hat.[80] Dementsprechend ist es den Ländern untersagt, die zum Inkrafttreten der Föderalismusreform II am 1.8.2009 bereits über eine gemessen an Art. 109 Abs. 2 GG a.F. strengere Verschuldungsgrenze im Landesrecht verfügten, diese Grenzen so zu lockern, dass sie dadurch gegen Art. 109 Abs. 3 GG n.F. verstoßen.[81]

Umstritten ist, welcher rechtliche Gehalt Art. 143d Abs. 1 S. 4 GG zu entnehmen ist. Gem. Art. 143d Abs. 1 S. 4 GG sind die Länderhaushalte bis zum Haushaltsjahr 2020 so aufzustellen, dass bis dahin die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG erfüllt werden. Nach einer Ansicht hat Art. 143d Abs. 1S. 4 GG keinen rechtlichen, sondern einen nur faktisch auffordernden Charakter.[82] Dies wird damit begründet, dass sich aus dieser Regelung keine konkreten Rechtsfolgen ergeben.[83] Da dem Gesetzgeber zudem ein weiter Gestaltungsspielraum zukomme, sei die Norm kaum gerichtlich durchsetzbar.[84] Demnach sei es sogar denkbar, dass die strukturelle Neuverschuldung eines Landes nicht nur in einem Jahr, sondern sogar in allen Jahren bis 2019 ansteigt.[85] Nach anderer Auffassung spricht der Wortlaut des Art. 143d Abs. 1 S. 4 GG (*»Haushalte der Länder sind so aufzustellen«*) dafür, dass den Landesgesetzgeber zumindest eine Rechtspflicht zum Schuldenabbau treffe, die im Rahmen des Entscheidungsspielraums des Parlaments auch justitiabel sei.[86]

Mit Blick auf die Entstehungsgeschichte des Art. 143d GG wurde mit der Verschiebung des Anwendungsbeginns des Art. 109 GG das Ziel verfolgt, den verschiedenen Gebietskörperschaften den Abbau des bestehenden strukturellen Defizits als Voraussetzung eines weitgehenden Kreditaufnahmeverbots zu ermöglichen.[87] Insbesondere die strenge Schuldengrenze

79 *Ekkehart Reimer* (Fußn. 30), Art. 143d Rdnr. 11.

80 *Ekkehart Reimer* (Fußn. 30), Art. 143d Rdnr. 11; sich auf Reimer beziehend bezeichnet *Hanno Kube,* in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz, Bd. VII, 57. ErgLfg. Januar 2010, Art. 143d Rdnr. 15, diese Vorschrift als »qualifiziertes Lockerungsverbot« für das Landesrecht.

81 *Ekkehart Reimer* (Fußn. 30), Art. 143d Rdnr. 11; mit Reimer in Übereinstimmung wähnt sich *Hanno Kube* (Fußn. 80), Art. 143d Rdnr. 15, obwohl er auf eine Anwendungsbeschränkung des Lockerungsverbots auf diejenigen Länder, die eine gegenüber Art. 109 Abs. 2 GG a.F. strengere Neuverschuldungsgrenze haben, verzichtet. Anderer Auffassung ist hingegen *Werner Heun* (Fußn. 27), Art. 143d Rdnr. 8, der ein Verschlechterungsverbot aus Art. 143d Abs. 1 S. 3 GG ablehnt, sondern allenfalls aus Art. 143d Abs. 1 S. 4 GG ableiten will.

82 Annähernd gleich sprechen *Ekkehart Reimer* (Fußn. 30), Art. 143d Rdnr. 9, 11, insofern vom »adhortativen« und *Werner Heun* (Fußn. 27), Art. 143d Rdnr. 9, vom »mahnenden« Charakter der Regelung.

83 *Ekkehart Reimer* (Fußn. 30), Art. 143d Rdnr. 9; *Werner Heun* (Fußn. 27), Art. 143d Rdnr. 8; zumindest im Hinblick auf die fehlenden konkreten Rechtsfolgen *Hanno Kube* (Fußn. 80), Art. 143d Rdnr. 14.

84 *Werner Heun* (Fußn. 27), Art. 143d Rdnr. 9.

85 *Ekkehart Reimer* (Fußn. 30), Art. 143d Rdnr. 9.

86 *Gregor Kirchhof* (Fußn. 39), Art. 143d Rdnr. 10, der ebenso in der Parallelvorschrift des Art. 143d Abs. 1 S. 7 Hs. 1 GG eine entsprechende justitiable Rechtspflicht sieht (ebd. Rdnr. 7).

87 BT-Drs. 16/12410, S. 13 f.; in diesem Sinne auch *Werner Heun* (Fußn. 27), Art. 143d Rdnr. 3.

für die Länder in Art. 109 Abs. 3 S. 1 i.V.m. S. 5 Hs. 2 GG war heftig umstritten und drohte, die Reform scheitern zu lassen. Unter anderem mit der Aussicht auf zukünftige Konsolidierungszahlungen wurden den Kritikern mit Art. 143d GG derartige Zugeständnisse gemacht, dass im Ergebnis nur der politische Kompromiss die erforderliche Mehrheit für die Reform erbrachte.[88] Dies erhärtet auch den Verdacht, dass die lange Übergangsfrist die Verabschiedung der Schuldenbremse erleichtert hat, denn erst nachfolgende Politikergenerationen werden davon mit voller Härte getroffen.[89] Dies zeigt zwar zum einen, dass es die Schuldenbremse ohne die Relativierungen durch die Übergangsregelungen nicht gegeben hätte. Zum anderen wird aber auch deutlich, dass spätestens ab 2020 eine strukturelle Nullverschuldung erreichbar sein soll. Man verlangt von dem gegenwärtigen Gesetzgeber zumindest, dass er bis dahin einen Pfad einschlägt, auf dem das Ziel der strukturellen Nullverschuldung erreichbar bleibt. Insofern besteht auch eine rechtliche Verpflichtung hierzu, die in bestimmten Grenzen gerichtlich überprüfbar ist. Hierfür spricht auch die Systematik der Übergangsregelung des Art. 143d GG, denn die strengen Vorgaben für die Länder mit Konsolidierungshilfen in Art. 143d Abs. 2, 3 GG und die generelle Überwachung zur Vermeidung von extremen Haushaltsnotlagen durch den Stabilitätsrat gem. Art. 109a GG sind zumindest Indizien dafür, dass auch die anderen Länder sich bis Ende 2019 nicht planlos verschulden dürfen. Dem könnte man entgegnen, dass der maßgebliche Unterschied des Absatzes 1 zu den Absätzen 2 und 3 des Art. 143d GG darin liege, dass den Ländern ohne Konsolidierungshilfen gerade keine klar vorgezeichneten Abbauschritte wie in Art. 143d Abs. 2 S. 5 GG vorgegeben sind.[90] Außerdem fehle es bei der Regelung für die Länder an einer Art. 143d Abs. 1 S. 6 GG entsprechenden Klausel, wonach der Bund »*mit dem Abbau des bestehenden Defizits*« im Haushaltsjahr 2011 beginnen soll.[91] Den Ländern werden kein Zeitpunkt für den Abbaubeginn[92] und keine konkreten Abbauschritte zur Beseitigung der strukturellen Neuverschuldung rechtlich vorgezeichnet – das »Wann« und »Wie« wird eben gerade nicht geregelt. Allerdings trifft Art. 143d Abs. 1 S. 4 GG eine Regelung, »ob« überhaupt gehandelt werden muss, denn er verpflichtet die Länder zumindest dazu, dass diese überhaupt einen Abbaupfad beschreiten, der das Ziel der strukturellen Nullverschuldung zumindest ermöglicht. Zwar folgt das Grundgesetz der Systematik, dass die Budgetautonomie der Länderparlamente grundsätzlich zu wahren ist und dass diese über das »Wie« des

88 *Gregor Kirchhof* (Fußn. 39), Art. 143d Rdnr. 2, 19 f.; *Werner Heun* (Fußn. 27), Art. 143d Rdnr. 1, 13; *Hanno Kube* (Fußn. 80), Art. 143d Rdnr. 6.

89 *Werner Heun* (Fußn. 27), Art. 143d Rdnr. 3.

90 *Hanno Kube* (Fußn. 80), Art. 143d Rdnr. 39.

91 *Ekkehart Reimer* (Fußn. 30), Art. 143d Rdnr. 11; *Hanno Kube* (Fußn. 80), Art. 143d Rdnr. 14; *Lars Feld,* Die Schuldenbremse ist ein wunderbares Instrument, in: Kastrop/Meister-Scheufelen/Sudhof (Hrsg.), Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, 2010, S. 168, 170, weist darauf hin, dass es an einer eindeutigen Regelung zum Übergang gänzlich fehlt; so auch *Birgit Mattil/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof,* Die neuen Regeln und Institutionen, in: Kastrop/Meister-Scheufelen/Sudhof (Hrsg.), Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, 2010, S. 165, 167. Zur Vorwirkung des Art. 143d Abs. 1 S. 6 GG im Zusammenhang mit dem Europäischen Stabilisierungsmechanismus, siehe *Hanno Kube/Ekkehart Reimer,* Grenzen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus, NJW 2010, S. 1911, 1915 f.

92 Anderer Auffassung ist *Christoph Gröpl* (Fußn. 54), LKRZ 2010, S. 405, der aus Art. 143d Abs. 1 S. 4 GG ableitet, dass die Länder ab 2011 mit dem Abbau ihrer Nettoneuverschuldung beginnen müssen.

Schuldenabbaus zu entscheiden haben.[93] Der Budgetautonomie wird dabei insofern Rechnung getragen, dass der kontrollierende Richter zumindest den Entscheidungsspielraum des Parlaments achten müsse.[94] Somit ist der Entscheidungsspielraum des Parlaments durch den Richter auch grundsätzlich zu berücksichtigen, ohne dass die gerichtliche Überprüfbarkeit dadurch gänzlich entfällt.

Auch der Wortlaut des Art. 143d Abs. 1 S. 4 GG (»*sind so aufzustellen*«) spricht für eine Rechtspflicht. Zudem bringen die Sätze 1 und 2 des Art. 143d Abs. 1 GG zum Ausdruck, dass die alte Fassung des Art. 109 GG letztmals im Haushaltsjahr 2010 und dessen neue Fassung erstmals im Haushaltsjahr 2011 anzuwenden ist. Insofern wird hiermit die Regel festgelegt, dass Art. 109 Abs. 3 GG ab dem Jahr 2011 grundsätzlich gelten soll. Art. 143d Abs. 1 S. 3 GG stellt hierzu nur eine Ausnahme dar, die die Möglichkeit eröffnet, nach Maßgabe der landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG abzuweichen. Zwischen Art. 143d Abs. 1 S. 2 Hs. 1 GG und dessen Satz 3 liegt insofern ein Regel-Ausnahme-Verhältnis vor. Dies ergibt sich auch daraus, dass die Soll-Vorschrift des Art. 143d Abs. 1 S. 2 Hs. 1 GG sonst obsolet wäre. Indem schon nach dem Wortlaut des Art. 143d Abs. 1 S. 2 Hs. 1 GG die neue Fassung des Art. 109 Abs. 3 GG als Regel bereits im Haushaltsjahr 2011 anzuwenden ist, muss davon ausgegangen werden, dass auch Art. 143d Abs. 1 S. 4 GG mehr als nur einen rein faktischen Charakter hat oder eine bloß abstrakte Verpflichtung darstellt,[95] sondern vielmehr eine Rechtspflicht des Landesgesetzgebers begründet. Es ist auch nicht davon auszugehen, dass Art. 143d Abs. 1 S. 4 GG überflüssig ist, da er nur etwas Selbstverständliches formuliere, »*was schon aus dem Zusammenhang der Neuregelung zu erschließen*«[96] sei. Vielmehr spricht die Tatsache, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber ausdrücklich im Verfassungstext darauf hinweist, dafür, dass die Vorgabe des Art. 143d Abs. 1 S. 4 GG auch rechtlich verbindlich sein soll.

Somit ergibt sich für die Länder aus Art. 143d Abs. 1 S. 4 GG die justitiable Rechtspflicht, zielführende Maßnahmen zu ergreifen, um auf die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 S. 1 i.V.m. S. 5 GG hinzuwirken.[97] Zudem folgt indirekt aus Art. 143d Abs. 1 S. 3, 4 GG, dass der Landesgesetzgeber den Gesetzgebungsauftrag des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG zu erfüllen und bis dahin materielle und verfahrensrechtliche Regelungen zur Einhaltung des Neuverschul-

93 Zu den Einschränkungsmöglichkeiten der Haushaltsautonomie der Länder siehe bereits C.II., S. 18 ff.

94 *Gregor Kirchhof* (Fußn. 39), Art. 143d Rdnr. 10, bezugnehmend auf *Werner Heun* (Fußn. 27), Art. 143d Rdnr. 9.

95 So aber *Werner Heun* (Fußn. 27), Art. 143d, Rdnr. 9, nach dessen Vorstellung sich die abstrakte Verpflichtung aber zumindest ähnlich den unionsrechtlichen Richtlinien zunehmend verdichtet.

96 So aber *Werner Heun* (Fußn. 27), Art. 143d Rdnr. 12, in Parallelwertung zu der entsprechenden Regelung für den Bund in Art. 143d Abs. 1 S. 7 GG.

97 Ähnlich auch *Christoph Gröpl* (Fußn. 54), LKRZ 2010, S. 402, der – zwar ohne die ausdrückliche Annahme einer justitiablen Rechtspflicht, aber mit Verweis auf Art. 143d Abs. 1 S. 4, 7 GG – davon ausgeht, dass sich die Haushalte des Bundes und der Länder auf die strukturelle Nullverschuldung zu bewegen müssen; ähnlich auch *Gregor Kirchhof* (Fußn. 39), Art. 109 Rdnr. 78, der den neuen Grenzen der Staatsverschuldung eine Vorwirkung attestiert.

dungsverbots zu erlassen hat.[98] Darüber hinausgehende Verpflichtungen sind in der Übergangszeit bis Ende 2019 für die Länder aus Art. 143d Abs. 1 GG aber nicht ableitbar.

2. *Vorgaben für die Länder mit Konsolidierungshilfen, Art. 143d Abs. 2, 3 GG*

Strengere Vorgaben ergeben sich hingegen für die Länder, denen Konsolidierungshilfen nach Art. 143d Abs. 2, 3 GG gewährt werden. Art. 143d Abs. 2 GG begründet eine für die Jahre 2011 bis 2019 befristete Ermächtigung des Bundeshaushaltsgesetzgebers zur Zahlung von Konsolidierungshilfen an die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.[99]Allerdings setzt die Zahlung der Konsolidierungshilfen gem. Art. 143d Abs. 2 S. 4 GG den vollständigen Abbau[100] der Finanzierungsdefizite bis Ende 2020 voraus. Dabei ist die Zahlung der Konsolidierungshilfen in Höhe von jährlich insgesamt 800 Millionen Euro an die Einhaltung eines Konsolidierungspfades geknüpft, der die betreffenden Länder in die Lage versetzen soll, ihre Haushalte bis spätestens 2020 auch ausgleichen zu können.[101] Der Konsolidierungspfad ist von Art. 143d Abs. 2 S. 5 GG i.V.m. dem Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (KonsHilfG)[102] präzise vorgezeichnet und unterteilt sich in drei Bestandteile. Erstens sind gem. § 2 Abs. 1 S. 2 KonsHilfG jährliche Obergrenzen zum Abbau des Finanzierungsdefizits einzuhalten.[103] Zweitens unterliegt die Einhaltung des Konsolidierungspfades gem. § 2 Abs. 2 KonsHilfG der Überwachung durch den Stabilitätsrat. Drittens sieht § 2 Abs. 3 i.V.m. §§ 1 Abs. 3 S. 3 KonsHilfG Sanktionsmaßnahmen für den Fall vor, dass ein Land von seinem Konsolidierungspfad abweicht, d.h. die jährlichen Abbauschritte nicht einhält. In diesen strengen Vorgaben des Konsolidierungspfades liegt ein essentieller Unterschied zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Länder, denen keine Konsolidierungshilfen gewährt werden und die keinen konkreten Pfad zum Abbau vorhandener Finanzierungsdefizite einzuhalten haben.[104]

Die bundesgesetzliche Grundlage zur Gewährung der Konsolidierungshilfen gem. Art. 143d Abs. 2, 3 GG ist mit dem Erlass des KonsHilfG[105] geschaffen worden.[106] Konstitutive

98 Übereinstimmend *Ekkehart Reimer* (Fußn. 30), Art. 143d Rdnr. 10 f., und *Werner Heun* (Fußn. 27), Art. 143d Rdnr. 10.

99 *Ekkehart Reimer* (Fußn. 30), Art. 143d Rdnr. 17 f., wobei für den Bundesgesetzgeber nur die »Möglichkeit« zur Vornahme entsprechender Zahlungen besteht, ohne dass daraus ein Anspruch der Länder erwächst, siehe BT-Drs. 16/12410, S. 2, 7.

100 Zur Reichweite der Formulierung des »vollständigen« Abbaus siehe *Ekkehart Reimer* (Fußn. 30), Art. 143d Rdnr. 24, der trotz des strengen Wortlauts zumindest eine nichtstrukturelle Neuverschuldung unter den in Art. 109 Abs. 3 GG niedergelegten Voraussetzungen auch für die Länder, denen Konsolidierungshilfen gezahlt wurden, 2020 für zulässig hält.

101 BT-Drs. 16/12410, S. 7.

102 Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 10.8.2009, BGBl. I 2009, Art. 3, S. 2702, 2705.

103 Ausgehend von dem Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 sind die Obergrenzen dabei jährlich stufenweise um je ein Zehntel des Ausgangswerts zu reduzieren.

104 Vgl. entsprechend die Anforderungen an die Länder ohne Konsolidierungshilfen, hierzu unter D. II. 1., S. 26 ff.; ebenso BT-Drs. 16/12410, S. 13.

105 Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen, siehe Fußn. 102.

106 *Hanno Kube* (Fußn. 80), Art. 143d Rdnr. 61.

Voraussetzung für die Gewährung von Hilfen ist gem. Art. 143d Abs. 2 S. 3 GG der Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung.[107] Eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung haben inzwischen alle in Art. 143d Abs. 2 S. 1 GG genannten Länder unterzeichnet.[108] Damit haben sich Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein dem strengen Konsolidierungspfad des Art. 143d Abs. 2 GG unterworfen. Sie sind gem. Art. 143d Abs. 2 S. 4 GG verfassungsrechtlich verpflichtet, ihr strukturelles Finanzierungsdefizit[109] in den Jahren 2011 bis Ende 2020 stufenweise abzubauen, wenn sie sich nicht den Sanktionsmaßnahmen gem. Art. 143 Abs. 2 S. 5 GG i.V.m. §§ 2 Abs. 3, 4 KonsHilfG aussetzen wollen. Gleichwohl besteht für diese Länder auch während des Konsolidierungsverfahrens des Art. 143d Abs. 2 S. 3 bis 5 GG die Möglichkeit, im Rahmen ihrer landesverfassungsrechtlichen Regelungen Kredite aufzunehmen, solange sie nur die in der Verwaltungsvereinbarung festgelegte Kreditobergrenze nicht überschreiten.[110]

3. Zwischenergebnis

Aus 143d GG ergeben sich nur für die Länder mit Konsolidierungshilfen strenge Vorgaben, um das Neuverschuldungsverbot zu erreichen. Für die übrigen Länder gilt bis dahin lediglich, dass sie ihre bisherigen Verschuldungsgrenzen insoweit nicht lockern dürfen, als sie dadurch gegen Art. 109 Abs. 3 GG n.F. verstoßen würden. Zudem müssen sie bis Ende des Jahres 2019 verfahrensrechtliche und materielle Regelungen zur Einhaltung des Verbots der strukturellen Neuverschuldung erlassen haben. Mit anderen Worten: Die Länder, denen Konsolidierungshilfen gewährt werden, sind schon allein durch die grundgesetzlichen Vorgaben des Art. 143d Abs. 2 GG i.V.m. dem KonsHilfG zur Einleitung eines gesetzlich reglementierten »Bremsmanövers« verpflichtet. Hingegen steht es den übrigen Ländern frei, wie sie 2020 das Ziel einer konjunkturbereinigten Nullverschuldung erfüllen. Für sie besteht insofern auch die Möglichkeit, im Jahr 2020 eine »Vollbremsung« vorzunehmen, solange diese nur zur Erreichung der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG führt.

107 Nach BT-Drs. 16/12400, S. 8, ist die Verwaltungsvereinbarung »*Voraussetzung für die Auszahlung der Hilfen*«. Die Rechtsform der Verwaltungsvereinbarung ist umstritten: während *Ekkehart Reimer* (Fußn. 30), Art. 143d Rdnr. 22, und *Hanno Kube* (Fußn. 80), Art. 143d Rdnr. 33, darin einen bilateralen Staatsvertrag sehen, lehnt *Werner Heun* (Fußn. 27), Art. 143d Rdnr. 16, dies ausdrücklich ab.

108 Als erste Länder haben der Freistaat Sachsen am 10.3.2011 und anschließend Schleswig-Holstein am 30.3.2011 eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung geschlossen; dem folgten am 15.4.2011 Berlin, Bremen und das Saarland, siehe hierzu Bundesministerium der Finanzen, Pressemitteilung Nr. 11/2011, 15.4.2011 (abrufbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_53848/DE/Presse/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2011/04/20110415-PM11.html?__nnn=true, zuletzt abgerufen am 22.2.2012).

109 BT-Drs. 16/12400, S. 21.

110 Zuletzt ausdrücklich bestätigt durch StGH Bremen, Urteil v. 24.8.2011, 1/11, NordÖR 2011, S. 484.

E. Zusammenfassung und Bewertung

Die Landesgesetzgeber sind durch die neuen Verschuldungsregelungen im Grundgesetz aufgefordert, ihre landeshaushaltsrechtlichen Regelungen im eigenen Interesse an Art. 109 Abs. 3 S. 1, 2 GG anzupassen, denn über das Jahr 2019 hinaus entfalten im derzeitigen Zustand lediglich die inhaltsgleichen Regelungen[111] der Landesverfassungen von Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein noch Wirkung. Die Schuldenbegrenzungsregelungen in den übrigen Ländern unterliegen in der derzeitigen Fassung hingegen dem »Verfallsdatum« des Art. 143d Abs. 1 S. 3 GG und gelten nur noch bis zum 31. Dezember 2019. Für die Landesgesetzgeber dieser Länder ergibt sich aus Art. 143d Abs. 1 S. 3, 4 GG die konstitutive Pflicht, dem Gesetzgebungsauftrag des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG nachzukommen und bis dahin entsprechende Schuldenbegrenzungsregelungen im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen in Landesrecht umzusetzen. Tun sie dies nicht, so werden die landesrechtlichen Kreditaufnahmeregelungen ab dem Jahr 2020 gem. Art. 31 GG derogiert. Mangels unmittelbarer Geltung der Ausnahmetatbestände in Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG unterlägen diese Länder einem absoluten Verschuldungsverbot nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG. Wenn ein Land also keine den Ausnahmetatbeständen des Art. 109 Abs. 3. S. 2 GG entsprechenden Regelung erlässt, muss es seinen Haushalt somit ab 2020 ohne Neuverschuldung ausgleichen, vollkommen unabhängig von der Konjunkturlage oder einer Notsituation.[112]

Bis zum Jahr 2020 haben die Übergangsregelungen des Art. 143d GG eine nur sehr begrenzte Wirkung für diejenigen Länder, die keine Konsolidierungshilfen erhalten. In jedem Fall hat diese Regelung auffordernden Charakter dahingehend, dass die Landesgesetzgeber ihre Haushalte so aufzustellen haben, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgaben aus Art. 109 Abs. 3 S. 1 i.V.m. 5 GG erfüllt werden. Leitet man zur Erfüllung dieser Vorgaben aus Art. 143d Abs. 1 GG eine Rechtspflicht ab, so besteht zumindest noch ein weiter Gestaltungsspielraum der Landesgesetzgeber, wie sie das Ziel der strukturellen Nullverschuldung erreichen können. Insbesondere obliegt es ihrem Entscheidungsspielraum, wann sie mit dem Schuldenabbau beginnen, solange ihre Vorstellungen zur Zielerreichung nicht vollkommen unrealistisch sind. Zumindest ist aus Art. 143d Abs. 1 S. 3 GG mit inhaltlichem Bezug zum Maßstab des Art. 109 Abs. 3 GG n.F. ein Verschlechterungsverbot ableitbar. Dementsprechend ist es den Ländern, die zum 1.8.2009 bereits über eine gemessen an Art. 109 Abs. 2 GG a.F. strengere Verschuldungsgrenzen im Landesrecht verfügten, auch untersagt, diese Grenzen so zu lockern, dass sie dadurch gegen Art. 109 Abs. 3 GG n.F. verstoßen.[113]

Zudem ist der Bundesgesetzgeber mit den strengeren Vorgaben für die staatliche Kreditaufnahme und den Bestimmungen des Art. 109a GG den Forderungen der Rechtsprechung gefolgt. So hat das Bundesverfassungsgericht vom Bundesgesetzgeber verlangt, für die Länder in (drohenden) Haushaltsnotlagen ein gesetzliches Sanierungskonzept für Haushaltsnotlagen zu entwickeln. Gem. Art. 143d Abs. 2, 3 GG unterliegen diese Länder nun einem

111 Ausgenommen hiervon ist die inhaltlich abweichende Regelung des Art. 117 Abs. 1 S. 2 Nr. 2b RhPfVerf; ausführlich hierzu bereits unter D. I. 3., S. 25.

112 *Birgit Mattil/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof* (Fußn. 91), S. 166 f.

113 Vgl. hierzu Fußn. 80 f.

konkret zu erfüllenden Pfad zum Abbau des Finanzierungsdefizits mit dem Ziel, bis Ende 2020 ihr strukturelles Defizit auf Null zurückzufahren. Weichen sie von diesem Pfad ab oder verfehlen sie das Ziel, drohen ihnen Sanktionsmaßnahmen. Ob sich Sanktionsmaßnahmen allerdings für ein Land, das sich ohnehin schon in einer desaströsen Haushaltssituation befindet, als hilfreich und praktikabel erweisen, steht auf einem anderen Blatt. Als Alternative hätte sich vielmehr angeboten, die Konsolidierungshilfen als Anreizmittel zur Eigeninitiative im Vorfeld zu gestalten. Insofern hätte als Voraussetzung für jede Auszahlung von Konsolidierungshilfen der Nachweis vorheriger Konsolidierungsanstrengungen und Konsolidierungserfolge erbracht werden müssen.[114] Ein solches Vorgehen wäre schon mit Blick auf die föderale Gleichbehandlung vorzugswürdig. Schließlich ziehen mit der gegenwärtigen Regelung diejenigen Gebietskörperschaften den Kürzeren, die ihre Finanzlage in den letzten Jahren aus eigener Kraft verbessert haben und sich nun auf der Seite der Geberländer befinden.[115]

Trotz des Gestaltungsspielraums der Länder bei der Umsetzung der Verschuldungsregelung wird die Einnahmeautonomie der Länder durch die Schuldenbremse erheblich eingeschränkt.[116] Die Möglichkeit der Länder, auf neue Herausforderungen auf der Ausgabenseite zu reagieren, ist damit weiter zurückgedrängt worden.[117] Eine Verringerung des finanziellen Handlungsspielraums der Länder ist aber schon deshalb besonders konfliktträchtig, weil das vollständige Einsetzen des strukturellen Verschuldungsverbots ab dem Haushaltsjahr 2020 für die Länder mit dem Auslaufen des Solidarpaktes II und des bestehenden Finanzausgleichssystems Ende 2019 zusammenfallen.[118] Dies könnten Länder zum Anlass nehmen, ihre Verschuldung bewusst auszudehnen und so das Ziel der strukturellen Nullverschuldung 2020 absichtlich zu verfehlen. Somit könnten sie sich einen Verhandlungsvorteil erschleichen, um bessere Bedingungen für einen neuen, ab 2020 geltenden Finanzausgleich zu erkämpfen.[119] Damit auch die Länder ohne Konsolidierungshilfen das Ziel der strukturel-

114 So schon *Johannes Hancke,* Defizitbegrenzung im Bundesstaat, DVBl 2009, S. 621, 627; entsprechend auch der Vorschlag des Ministerpräsidenten von Mecklenburg-Vorpommern *Erwin Sellering,* Viel Arbeit und wenig Solidarität: Die Föderalismuskommission II, in: Kastrop/Meister-Scheufelen/Sudhof (Hrsg.), Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, 2010, S. 181, 182 f., mit der Begründung, dass so die öffentliche Akzeptanz der Konsolidierung der Länderhaushalte bewahrt werde, indem die Länder ihre Verantwortung bei Sparmaßnahmen und schwierigen Strukturmaßnahmen nicht auf den Bund und die Schuldenbremse abwälzen können.

115 Auf Grund der Regelungen des Art. 143d Abs. 2, 3 GG hat zum Beispiel Mecklenburg-Vorpommern der Neuregelung der Verschuldungsgrenze im Bundesrat nicht zugestimmt, siehe hierzu mit ausführlicher Darlegung der Beweggründe *Erwin Sellering* (Fußn. 114), S. 181 ff.; ebenso *Christofer Lenz/Ernst Burgbacher,* Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, S. 2561, 2565; *Stefan Korioth* (Fußn. 54), JZ 2009, S. 734, und *Werner Heun* (Fußn. 27), Art. 143d Rdnr. 14.

116 *Lars Feld* (Fußn. 91), S. 171.

117 *Lars Feld* (Fußn. 91), S. 171.

118 Siehe § 20 Finanzausgleichsgesetz (FAG), wonach das Gesetz am 31.12.2019 außer Kraft tritt.

119 *Stefan Korioth* (Fußn. 54), JZ 2009, S. 734; *Birgit Mattil/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof* (Fußn. 91), S. 167; *Lars Feld* (Fußn. 91), S. 171, der daher auch ausdrücklich dafür plädiert, dass die Steuerautonomie der Länder durch Überarbeitung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems gestärkt wird; in diesem Sinne auch *Kai Konrad,* Fiskalregeln und Zeitkonsistenz, in: Kastrop/Meister-Scheufelen/Sudhof (Hrsg.), Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, 2010, S. 153 f.

len Nullverschuldung erreichen, ist es erforderlich, dass sich auch diese Länder in der Übergangsphase bis zum Jahr 2020 tatsächlich einen Abbaupfad für ihre Verschuldung verordnen.[120] In diesem Sinne haben inzwischen Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz klare Vorgaben verabschiedet, ab welchem Haushaltsjahr konkret mit dem Schuldenabbau begonnen werden soll.[121] Auch die Aufnahme des Verbots struktureller Neuverschuldung in die Landeshaushaltsordnungen von Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen ist zumindest ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings sind hier die Ausnahmeregelungen mitunter noch zu weit gefasst und das Erreichen des Ziels der Nullverschuldung im Jahr 2020 ist schon mangels klarer Wegbeschreibung nicht garantiert.[122] Letztlich sollten alle Länder ihren Abbaupfad zur Nullverschuldung gesetzlich regeln, damit die rechtlichen Rahmenbedingungen den Weg vorzeichnen, auf dem die grundgesetzlichen Zielvorstellungen auch tatsächlich erreicht werden können.

Mit dem absoluten Verbot der strukturellen Neuverschuldung wurde den Ländern für das Jahr 2020 ein ambitioniertes Ziel verfassungsrechtlich vorgeschrieben. Für die Länder mit Konsolidierungshilfen wurde mit den Regelungen des Art. 143d Abs. 2 S. 4, 5 GG i.V.m. §§ 1 Abs. 3, 2 KonsHilfG und den Verwaltungsvereinbarungen[123] ein klarer Pfad vorgezeichnet, auf dem sie dieses Ziel erreichen sollen. Die Länder ohne Konsolidierungshilfen können ihren Weg zur strukturellen Nullverschuldung bis zum Jahr 2020 freier bestimmen. Zwar besteht für sie im Fall einer hemmungslosen Neuverschuldung die äußerste Grenze, dass das Ziel der Nullverschuldung ab 2020 dadurch nicht in unerreichbare Ferne rücken darf. Letztlich gewähren die grundgesetzlichen Vorgaben dem Landesgesetzgeber aber, nicht nur zeitlich gesehen, bis zum Jahr 2020 einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum. Sanktionsmaßnahmen im Falle einer Zielverfehlung drohen diesen Ländern nicht.[124] Somit verbleibt im Ergebnis festzuhalten, dass das Ziel, ab dem Jahr 2020 ohne strukturelle Neuverschuldung auszukommen, viel stärker vom politischen Wollen abhängig ist als vom rechtlichen Sollen.

120 *Hanno Kube* (Fußn. 80), Art. 143d Rdnr. 58; *Lars Feld* (Fußn. 91), S. 171.

121 Siehe hierzu bereits Fußn. 11 und 12.

122 Vor allem in Thüringen geht die Ausnahme des § 18 Abs. 2 Nr. 1 ThürHO über die von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung hinaus. Ebenso in Sachsen, wo die Ausnahme gem. § 18 Abs. 3 Nr. 1 SächsHO vom Rückgang der Steuereinnahmen um drei Prozent abhängig ist; immerhin ist für diese Kredite nach § 18 Abs. 4 SächsHO ein max. fünf Jahre dauernder Tilgungsplan zwingend.

123 Ausführlich hierzu unter D. II. 2., S. 30 f. Hinweise zu den Verwaltungsvereinbarungen in Fußn. 108.

124 Ausführlich hierzu unter D. II. 1., S. 126 ff.

Konsolidierungshilfen und der Umgang mit der bestehenden Verschuldung nach der Föderalismusreform II

– Eine kritische Analyse der Altschuldenproblematik –

DANIEL BUSCHER*

A. Einführung von Konsolidierungshilfen im Zuge der Föderalismusreform II 36
I. Rechtliche Ausgestaltung der Konsolidierungshilfen 36
II. Bewertung der Konsolidierungshilferegelung 40
1. Kein Verstoß gegen das föderative Gleichbehandlungsgebot 41
2. Konjunkturbereinigung 42
3. Ausnahme von der Sanktion nach § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG 42
4. Rückzahlungsanspruch 43
5. Abstimmung zu Sanierungsverfahren 44
6. Regelungstechnik 45
B. Notwendigkeit einer weiterführenden Regelung der Altschuldenproblematik im Hinblick auf die Inkraftsetzung der Länderschuldenbremsen bis spätestens 2020 46
C. Lösungsvorschläge zur Entschuldung der Länderhaushalte 49
I. Insolvenzrecht für öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften 50
II. Durchführung eines »Schuldenschnitts« 52
III. Einrichtung eines Entschuldungsfonds 53
1. Teilentschuldung 54
2. Vollentschuldung 55
D. Fazit 56

Dieser Beitrag untersucht die rechtlichen Vorgaben in Bezug auf die im Zuge der Föderalismusreform II eingeführten Konsolidierungshilfen für die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Nach einer Darstellung des Finanzierungsinstruments der Konsolidierungshilfen erfolgt eine Bewertung der Neuregelung. Im Ergebnis erweisen sich die Konsolidierungshilfen als unzureichende Regelung der Altschuldenproblematik. Sie versetzen die fünf Empfänger zwar im Idealfall 2020 in die Lage, einen ausgeglichenen Haushalt ohne Nettokreditaufnahme aufzustellen. Für eine nachhaltige Stabilisierung der öffentlichen Haushalte und eine Reduzierung der Abhängigkeit von den Finanzmärkten besteht darüber hinaus jedoch die Notwendigkeit einer weiterführenden rechtlichen Lösung des Altschuldenproblems.

* *Dr. iur. Daniel Buscher* wurde mit einer Dissertation zum Finanzverfassungsrecht promoviert (»Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise. Ein Beitrag zur Reform der deutschen Finanz- und Haushaltsordnung (Föderalismusreform)«) und arbeitet derzeit als persönlicher Referent der Bürgermeisterin und Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen.

A. Einführung von Konsolidierungshilfen im Zuge der Föderalismusreform II

Die explizite Verschuldung von Bund, Ländern und Kommunen steigt bis Ende 2011 voraussichtlich auf rund 2,05 Billionen Euro an. Die Staatsverschuldung nimmt seit über 40 Jahren stetig zu. Um zumindest die Verschuldung von Bund und Ländern zukünftig besser steuern zu können, wurde daher das Staatsschuldenrecht im Zuge der Föderalismusreform II im Jahr 2009 umfassend reformiert.[1] Die Neuordnung beinhaltete drei Schwerpunkte: Die Einführung einer »Schuldenbremse« für Bund und Länder, die Installation eines Begleitsystems zur Vermeidung zukünftiger Haushaltsnotlagen und die Gewährung von Konsolidierungshilfen. Der vorliegende Beitrag widmet sich ausschließlich den in Art. 143d Abs. 2 und 3 GG und dem dazugehörigen Ausführungsgesetz[2] normierten Zahlungen von Konsolidierungshilfen an einzelne Länder mit schwieriger Haushaltssituation für den Zeitraum von 2011 bis 2019. Ihnen liegt die Annahme zugrunde, dass die fünf Empfängerländer einen ausgeglichenen Haushalt ohne Nettokreditaufnahme aus eigener Kraft bis 2020 nicht erreichen können. Die Zahlungen des Bundes und der Ländergemeinschaft sollen es daher Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ermöglichen, die Vorgaben der Schuldenbremse eines strukturell ausgeglichenen Haushalts bis zum Haushaltsjahr 2020 einzuhalten. Sollte dies gelingen, müssten auch Empfängerländer ihre Ausgaben einschließlich der Zinsen für Altschulden ohne weitere Kreditaufnahme finanzieren können.

Um die Einzelheiten der Neuregelung nachvollziehen zu können, wird zunächst die rechtliche Ausgestaltung des Finanzierungsinstruments der Konsolidierungshilfen dargestellt (dazu I.). Im Anschluss erfolgt eine Bewertung der Neuregelung (dazu II.).

I. Rechtliche Ausgestaltung der Konsolidierungshilfen

Der Gesetzgeber hat die Konsolidierungshilfen in Art. 143d Abs. 2 und 3 GG sowie im Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (KonsHilfG) geregelt. Eine Konkretisierung erfahren die Regelungen durch Verwaltungsvereinbarungen, die jeweils zwischen dem Empfängerland und dem Bund geschlossen wurden. Die im März/April 2011 zwischen dem Bund und den fünf Ländern abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarungen haben bis auf wenige Ausnahmen einen gleichlautenden Wortlaut. Es finden sich dort insbesondere Regelungen zur Ermittlung des strukturellen Finanzierungssaldos und zur Konjunkturbereinigung, Defizitobergrenzen sowie Regelungen zur Ausgestaltung des Überwachungsverfahrens durch den Stabilitätsrat.

Im Einzelnen sieht die im Rahmen der Föderalismusreform II eingeführte Neuregelung in Art. 143d GG Abs. 2 S. 1 GG und § 1 Abs. 1 KonsHilfG vor, dass den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für den Zeitraum von 2011 bis 2019 als Hilfe zur Einhaltung der Vorgaben der neuen Schuldenregelung in

1 Vgl. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 29.7.2009, BGBl. I, S. 2248 ff.; Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform v. 10.8.2009, BGBl. I, S. 2702 ff.

2 Art. 3 des Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform (Konsolidierungshilfengesetz) v. 10.8.2009, BGBl. I, 2702, 2705 f.

Art. 109 Abs. 3 GG, Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes in Höhe von insgesamt 800 Mio. € jährlich gewährt werden.[3] Bei der Festlegung der jeweiligen Zuweisungen wurden die Zinslasten, Schuldenstände und Haushaltsstrukturen der Länder berücksichtigt. Das Land Bremen erhält demnach jährliche Zahlungen i.H.v. 300 Mio. €, das Saarland 260 Mio. € und Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein jeweils 80 Mio. €. Die sich aus der Gewährung der Konsolidierungshilfen ergebende Finanzierungslast tragen der Bund und die nicht empfangsberechtigten Länder zu jeweils 50 %.[4] Der Bundesanteil an den Zahlungen nach § 1 Abs. 2 KonsHilfG beläuft sich somit auf jährlich 400 Mio. €. Die Länder leisten ihren Anteil an den Konsolidierungshilfen i.H.v. jährlich 400 Mio. € für die Jahre 2011 bis 2019 aus dem Umsatzsteueranteil der Länder.[5] Die Auszahlung der Jahresbeträge der Konsolidierungshilfen durch das Bundesministerium der Finanzen erfolgt in Höhe von zwei Dritteln zum 1.7. des laufenden Jahres und durch die Auszahlung des restlichen Drittels zum 1.7. des Folgejahres, wenn die Voraussetzungen des § 2 KonsHilfG erfüllt sind.[6] Andernfalls sind auch die erhaltenen zwei Drittel zurückzuzahlen.

Gemäß Art. 143d Abs. 2 S. 3 und 4 GG müssen sich die Konsolidierungshilfen erhaltenden Länder für die Gewährung der Hilfsleistung in einer Verwaltungsvereinbarung zu einem völligen Abbau ihrer strukturellen Finanzierungsdefizite bis zum Ablauf des Jahres 2020 verpflichten. In § 2 Abs. 1 S. 2 KonsHilfG ist hierzu normiert, dass beim Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits der Empfängerländer jährliche Obergrenzen des Finanzierungsdefizits einzuhalten sind. Die Obergrenze errechnet sich für das Jahr 2011, indem das Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 als Ausgangswert um ein Zehntel verringert wird. Für die folgenden Jahre wird die jährliche Obergrenze ermittelt, indem die Obergrenze des Vorjahres jeweils um ein Zehntel des Ausgangswertes verringert wird.[7]

3 Art. 143d Abs. 2 S. 2 GG, § 1 Abs. 2 KonsHilfG regeln die Aufteilung des Gesamtjahresbetrages auf die einzelnen hilfeberechtigten Länder.

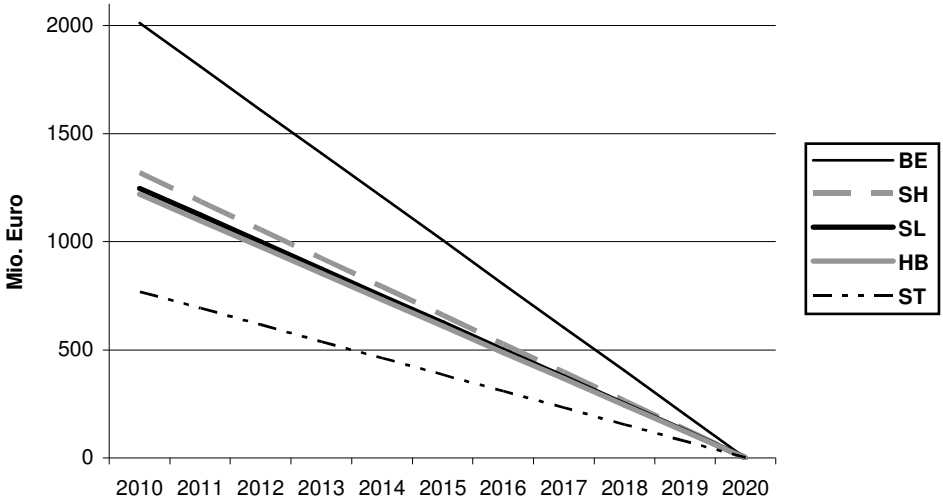
4 Vgl. § 3 KonsHilfG.

5 Vgl. § 1 S. 16 u. 17 FAG (Gesetz über den Finanzausgleich von Bund und Ländern) mit dem Hinweis der gesonderten Ratenzahlung für die Jahre 2011 und 2020. Zur Errechnung der Netto-Mehreinnahmen der Empfängerländer durch die Konsolidierungshilfen muss daher der Länderanteil des jeweiligen Landes an dem Umsatzsteueranteil i.H.v. 400 Mio. €, der auf den Bund übergeht, noch in Abzug gebracht werden.

6 § 1 Abs. 3 KonsHilfG.

7 Die jährlichen Obergrenzen des Finanzierungsdefizits für die Jahre von 2011 bis 2020 sind jeweils in § 4 der Verwaltungsvereinbarungen festgelegt.

Abbildung 1: Defizitobergrenzen nach Verwaltungsvereinbarungen in Mio. Euro



Bereits bewilligte Konsolidierungshilfen sind bei der Berechnung des Finanzierungssaldos nicht zu berücksichtigen. Finanzierungssaldo im Sinne des KonsHilfG ist daher gemäß § 2 Abs. 1 S. 7 der Finanzierungssaldo zuzüglich des Saldos der finanziellen Transaktionen, wobei eine Bereinigung um unmittelbar konjunkturell bedingte Änderungen zulässig ist. Die Einzelheiten der Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos sind in den Verwaltungsvereinbarungen geregelt. Der Finanzierungssaldo einschließlich Auslaufperiode in der Abgrenzung der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes bildet demnach die Berechnungsgrundlage für die Festlegung der einzelnen Abbauschritte. Nach § 1 Abs. 2 der Verwaltungsvereinbarungen wird der Finanzierungssaldo um den Wert bestimmter finanzieller Transaktionen bei Einnahmen und Ausgaben bereinigt. Aus den Ausgaben sind demnach die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für die Tilgung an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe herauszurechnen. Bei den Einnahmen werden die Veräußerung von Beteiligungen, die Schuldenaufnahme im öffentlichen Bereich sowie Darlehensrückflüsse nicht bei der Berechnung des Finanzierungssaldos berücksichtigt. Weiterhin ist der Betrag nach § 1 Abs. 3 der Verwaltungsvereinbarungen um die systembedingt zeitlich nachlaufenden Abrechnungen des Länderfinanzausgleichs zu bereinigen. Hierbei sind die kassenmäßigen Einnahmen aus der Umsatzsteuer, die Einnahmen und Ausgaben im horizontalen Länderfinanzausgleich sowie die Einnahmen aus den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen durch die entsprechenden Positionen aus der vorläufigen Jahresrechnung zu ersetzen. Soweit dieser Betrag Einnahmen aus Konsolidierungshilfen enthält, werden diese nicht berücksichtigt. Der somit errechnete Betrag ist dann gemäß § 1 Abs. 5 der Verwaltungsvereinbarungen um die Finanzierungssalden aller Einrichtungen des Empfängerlandes mit eigener Kreditermächtigung zu erhöhen, die dem Sektor Staat

gemäß der Definition der VO (EG) Nr. 2223/96[8], Anhang A Kap. 2 zuzurechnen sind. Versorgungsrücklagen und Pensionsfonds sollen hierbei allerdings nicht berücksichtigt werden. In einem letzten Schritt wird der aus § 1 der Verwaltungsvereinbarungen errechnete Betrag gemäß § 2 Abs. 1 S. 7 Hs. 2 KonsHilfG um einen Wert in Höhe der unmittelbaren konjunkturellen Auswirkungen auf den jeweiligen Länderhaushalt bereinigt. Die Berechnung dieser konjunkturellen Effekte orientiert sich an dem auf europäischer Ebene zur Haushaltsüberwachung angewendeten Verfahren zur Konjunkturbereinigung. Die Einzelheiten des Verfahrens sind in § 2 der Verwaltungsvereinbarungen und im Anhang der Verträge geregelt.

Sollte ein Konsolidierungshilfen empfangendes Land die maßgebliche Obergrenze des Finanzierungssaldos nicht einhalten, dann entfällt der Anspruch für das betreffende Jahr in der Regel nach einer entsprechenden Feststellung des Stabilitätsrates. Falls der Anspruch eines oder mehrerer Länder auf Konsolidierungshilfen nach § 2 Abs. 3 KonsHilfG nicht besteht, reduzieren sich die Anteile des Bundes und der nicht empfangsberechtigten Länder entsprechend. Zudem wird das betroffene Land vom Stabilitätsrat verwarnt. Hält ein Land in einem späteren Jahr wieder die für das jeweilige Jahr geltende Obergrenze ein, erhält es auch wieder die ihm zugedachten Hilfen für dieses Jahr. Ein Anspruch auf Zahlungen für vergangene Jahre besteht jedoch explizit nicht. Dem Stabilitätsrat kommt hierbei die Aufgabe zu, die Einhaltung der vorgegebenen Konsolidierungsverpflichtungen zu überwachen.[9] Er stellt für jedes Empfängerland mit der in § 1 Abs. 4 des Gesetzes zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (StabiRatG) festgelegten Mehrheit einzeln fest, ob die Konsolidierungsverpflichtung für das abgelaufene Jahr eingehalten wurde. Demnach werden die Beschlüsse des Stabilitätsrates mit der Stimme des Bundes und der Mehrheit von zwei Dritteln der Länder gefasst. Die Stimme des Bundes wird durch den Bundesminister für Finanzen abgegeben. Das von der Entscheidung betroffene Land ist nach § 1 Abs. 4 S. 3 StabiRatG hingegen nicht stimmberechtigt. Der Sanktionsmechanismus in Form des Verlustes der Konsolidierungshilfen für das betreffende Jahr greift daher grundsätzlich nur, wenn der Stabilitätsrat ex post die Nicht-Einhaltung des Defizitabbaus der Länder feststellt. Hierfür bedarf es konkret der Zustimmung des Bundes sowie der Zustimmung von zehn der 15 stimmberechtigten Länder.

In Ausnahmefällen ist es jedoch gemäß § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG möglich, dass der Stabilitätsrat überprüft, ob eine Überschreitung der Obergrenzen des Finanzierungssaldos auf einer besonderen Ausnahmesituation beruht und daher ausnahmsweise unbeachtlich ist. Nach § 6 Abs. 2 der Verwaltungsvereinbarungen ist das betroffene Land insoweit verpflichtet, den Charakter der Ausnahmesituation und das Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltslage darzustellen. Kommt das Land seiner Beweispflicht nach, entscheidet der Stabilitätsrat nach einer Prüfung der Umstände über das Vorliegen einer begründeten Ausnahmesituation, die ein Überschreiten der Obergrenze des Finanzierungssaldos erlaubt.

8 ABl. EG Nr. L 310 v. 30.11.1996. S. 1 ff.

9 Vgl. § 2 Abs. 2 KonsHilfG. Neben der Überwachung der Einhaltung der vorgegebenen Konsolidierungsverpflichtungen hat der Stabilitätsrat noch folgende weitere Aufgaben:
- die regelmäßige Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder (§ 2 StabiRatG),
- die Durchführung von Sanierungsverfahren (§ 2 StabiRatG),
- die Koordinierung der Haushalts- und Finanzplanungen von Bund und Ländern (§ 51 Abs. 1 HGrG)
- und die Erörterung der Fortschrittsberichte Aufbau Ost (§ 11 Abs. 3 S. 3 und 4 FAG).

Die gleichzeitige Gewährung von Konsolidierungshilfen nach Art. 143a Abs. 2 und 3 GG und Sanierungshilfen in Form von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen[10] aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage ist gemäß Art. 143d Abs. 2 S. 6 GG nicht möglich. Entsprechende Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht entfallen daher als Option für Konsolidierungshilfe beziehende Länder.

II. Bewertung der Konsolidierungshilferegelung

Die im Rahmen der Föderalismusreform II beschlossene Regelung zur Teilentschuldung der Länderhaushalte mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung aller Länder ist originär ein politischer Kompromiss, dessen rechtliche Ausgestaltung in Art. 143d Abs. 2 GG und im KonsHilfG jedoch einer rechtliche Bewertung zugänglich ist.

Die vereinbarten Zahlungen sollen die Einführung der neuen Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder ermöglichen. Die erfolgte Aufteilung der insgesamt 800 Mio. € jährlich auf die einzelnen Länder steht in keiner durch eindeutige Zahlen belegten Relation zur konkreten Finanzsituation der Empfängerländer. Der Betrag reduziert sich in nicht unerheblicher Weise durch die Übertragung des Umsatzsteueranteils der Länder auf den Bund nach § 1 S. 16 und 17 FAG, sodass die Empfängerländer netto weniger als die in Art. 143d Abs. 2 S. 2 GG ausgewiesenen Beträge als Hilfsleistungen erhalten.[11] Überzeugend an der Neuregelung ist im Ergebnis vor allem die verbindliche Verknüpfung der Konsolidierungshilfen an entsprechende Konsolidierungserfolge sowie deren Kontrolle durch den Stabilitätsrat. Es besteht daher berechtigte Hoffnung, dass die Hilfsleistungen zunächst zu einer Stabilisierung der Haushalte der Empfängerländer führen. Im Gegensatz zum präventiven Begleitsystem zur Einhaltung der neuen Verschuldungsregeln hat der Stabilitätsrat bei den Konsolidierungshilfen grundsätzlich die Möglichkeit, die Einhaltung des Defizitabbaupfades zu überwachen und bei Abweichungen das betreffende Land durch die Nichtauszahlung des vorgesehenen Jahresbetrages zu sanktionieren. Ein nachhaltiger Abbau der Altschulden erfolgt durch die Gewährung der Konsolidierungshilfen jedoch nicht. Der Schuldenstand der Empfängerländer steigt im Gegenteil bis 2019 kontinuierlich an. Im Idealfall könnten die Empfängerländer daher 2020 bei gestiegenem Schuldenstand einen strukturell ausgeglichenen Haushalt ausweisen.

Im Einzelnen sind die im Rahmen der Föderalismusreform II verabschiedeten Konsolidierungshilfenregelungen aus der rechtswissenschaftlichen Perspektive zum Teil kritisch zu bewerten. Insbesondere die folgenden Punkte sind hierbei problematisch:

10 Vgl. zu diesen näher *Felix Ekardt/Daniel Buscher*, Anspruch auf Sanierungshilfe für arme Bundesländer?, NJ 2008, S. 102 ff.

11 Vgl. *Schleswig-Holsteinischer Landtag*, LT-Drs. 17/315: Schleswig-Holstein erhält demnach beispielsweise im Jahr 2012 netto nur 66,5 Mio. € statt der im Grundgesetz ausgewiesenen 80 Mio. €.

1. Kein Verstoß gegen das föderative Gleichbehandlungsgebot

Zum Teil wird in der Literatur vertreten, dass die Regelung der Konsolidierungshilfen in Art. 143d Abs. 2 und 3 GG gegen das föderative Gleichbehandlungsgebot aus Art. 79 Abs. 3 GG verstoße.[12] Es sei nicht ersichtlich, warum gerade diese fünf Länder Konsolidierungshilfen erhielten und andere Länder nicht.

Hinsichtlich der Leistung von Bundesergänzungszuweisungen für Sonderlasten einzelner Länder ist es in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt, dass der Bund im Rahmen von Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG verpflichtet ist, das föderative Gebot der Gleichbehandlung zu beachten, indem er seine Zuweisungen begründen muss.[13] Dieses föderative Gebot der Gleichbehandlung ist als elementares Prinzip des Grundgesetzes auch Bestandteil des von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Bereichs[14], sodass Art. 143d Abs. 2, 3 GG hieran gemessen werden müssen. Im Ergebnis wird man jedoch feststellen müssen, dass die Zahlung von Konsolidierungshilfen gemäß Art. 143d Abs. 2, 3 GG zwar eine Ungleichbehandlung darstellt (nur die in der Regelung genannten fünf Länder erhalten Hilfszahlungen, die restlichen elf Länder nicht), diese Ungleichbehandlung aber nicht gegen das Willkürverbot verstößt und somit gerechtfertigt ist.[15] Der Gesetzgeber hat die Ungleichbehandlung mit sachlichen Gründen hinreichend untermauert. In der Gesetzesbegründung heißt es:

»Die Hilfen sollen es den Ländern vor dem Hintergrund ihrer im Vergleich zu den übrigen Ländern schwierigen Haushaltssituation ermöglichen, die Vorgabe eines strukturell ausgeglichenen Haushalts, die sich aus Art. 109 Absatz 3 ergibt, zum 1. Januar 2020 als dem nach Absatz 1 insoweit maßgeblichen Termin einzuhalten. Dabei wurden insbesondere die Zinslasten, Schuldenstände und Haushaltsstrukturen berücksichtigt.«[16]

Das Ziel der Konsolidierungshilfen ist somit ausweislich der Gesetzesbegründung die Einhaltung der Vorgaben eines strukturell ausgeglichenen Haushalts im Jahr 2020, wobei u.a. die dort genannten Kriterien als Entscheidungsgrundlage für die Ungleichbehandlung dienen. Die genaue Unterlegung der gesetzgeberischen Entscheidung in tatsachenbezogener Hinsicht in der Gesetzesbegründung anhand volkswirtschaftlicher Kennziffern wäre zwar aus Gründen der Transparenz wünschenswert, ist aber an dieser Stelle nicht notwendig. Wenn man die für den Verfassungsgesetzgeber im Jahr 2009 maßgeblichen Kennzahlen für das Jahr 2008 und der vorherigen Jahre betrachtet, d.h. insbesondere die Pro-Kopf-

12 So wohl *Stefan Korioth*, Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, S. 729, 734; *Hilde Neidhardt*, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, S. 379 f.; *Marius Thye*, Die neue »Schuldenbremse« im Grundgesetz – Zur neuen Gestalt der Finanzverfassung nach der Föderalismusreform II, 2010, S. 67 ff.; *Maxi Koemm*, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 364.

13 BVerfGE 72, 330, 405 f.; 101, 158, 234; 116, 327, 381.

14 BVerfGE 72, 330, 404; 86, 148, 275; 101, 158, 225; 116, 327, 376. Grundlegender Überblick zur Herleitung des föderativen Gebots der Gleichbehandlung bei *Marcus Pleyer*, Föderative Gleichheit, 2005, S. 238 ff.; *Josef Isensee*, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 6, 3. Aufl. 2008, § 126 Rdnr. 137 ff.

15 So auch *Gregor Kirchhof*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 109 Rdnr. 76.

16 BT-Drs. 16/12410, S. 21.

Verschuldung, die Zins-Steuer-Quote, die Kreditfinanzierungsquote sowie die allgemeine Haushaltsstruktur der Länder, dann wird ersichtlich, dass die fünf auserwählten Empfängerländer bei einer kumulierten Betrachtung der Kennziffern im Ergebnis die schlechtesten Werte aufweisen.[17]

2. *Konjunkturbereinigung*

Nach § 2 Abs. 1 S. 7 Hs. 2 KonsHilfG wird der Finanzierungssaldo um einen Wert in Höhe der unmittelbaren konjunkturellen Auswirkungen auf den jeweiligen Länderhaushalt bereinigt. Das hierfür in der Anlage zu den Verwaltungsvereinbarungen geregelte Verfahren befindet sich zurzeit noch in seiner Erprobungsphase. Es ist daher nicht auszuschließen, dass das gewählte Verfahren die konjunkturellen Entwicklungen unzureichend erfasst und folglich geändert werden muss.[18]

Der Bund und die Empfängerländer haben den potentiellen Veränderungsbedarf gesehen und in § 9 der Verwaltungsvereinbarungen eine Revisionsklausel aufgenommen. Auf Verlangen eines Beteiligten kann das Verfahren demzufolge überprüft und mit dem Ziel einer Verminderung von Schätzfehlern bei der Bestimmung der unmittelbar konjunkturellen Auswirkungen auf die Haushalte der Länder unter der Beachtung der Anforderungen der Symmetrie nach Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG geändert werden.

3. *Ausnahme von der Sanktion nach § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG*

Problematisch an dem Regelwerk ist aber, dass es von der Sanktionsmöglichkeit in § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG eine Ausnahme vorsieht.[19] Bei einer Überschreitung der Obergrenzen des Finanzierungssaldos hat der Stabilitätsrat die Möglichkeit, Abweichungen für unbeachtlich zu erklären. Gemäß § 6 Abs. 1 der Verwaltungsvereinbarungen soll dies nur in »begründeten Ausnahmefällen« gelten. Nach der Gesetzesbegründung liegt ein »begründeter Ausnahmefall« im Grundsatz jedenfalls dann vor, wenn entsprechend der Regelung in Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG die besondere Ausnahmesituation auf einer Naturkatastrophe oder »außergewöhnlichen Notsituation«, die sich der Kontrolle des jeweiligen Landes entzieht, beruht.[20]

Naturkatastrophen sind demnach in Anlehnung an die Rechtslage bei der Amtshilfe gemäß Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (z. B. Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen).

17 Vgl. hierzu u.a. die Berechnungen des *Statistischen Bundesamts*, Statistisches Jahrbuch 2009, S. 566 ff. Die Anforderungen an eine korrekte Tatsachenerhebung als Grundlage der Gesetzgebung dürften damit gewahrt sein.

18 Vgl. ausführlich zu den Problemen der Konjunkturbereinigung in diesem Band *Clemens Hetschko*, Die Konjunkturbereinigung in den Ländern im Rahmen der Schuldenbremse, S. 61 ff.

19 So auch *Stefan Korioth* (Fußn. 12), S. 734.

20 Vgl. BT-Drs. 16/12400, S. 21.

Der Verweis auf eine »außergewöhnliche Notsituation« grenzt den Anwendungsbereich der Ausnahme von der Sanktion jedoch nicht entscheidend ein, da es sich hierbei um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt. Aus der Gesetzesbegründung zu Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG lassen sich jedoch drei Kriterien entnehmen, bei deren kumulativem Vorliegen eine Überschreitung der Obergrenze des Finanzierungssaldos für ein Konsolidierungshilfen empfangendes Land vom Stabilitätsrat gewährt werden kann: Die Notsituation muss außergewöhnlich sein, ihr Eintritt muss sich der Kontrolle des Staates entziehen und sie muss den Haushalt erheblich beeinträchtigen.[21] Folgt man der Gesetzesbegründung, nimmt der Gesetzgeber das Vorliegen einer »außergewöhnlichen Notsituation« an, wenn es beispielsweise zu einem besonders schweren Unglücksfall i.S.d. Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG oder einer plötzlichen Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks kommt. Zu Letzterem zählen demnach auch Finanzkrisen, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe erfordern können.[22] Vor dem Hintergrund der mit der aktuellen Finanzkrise einhergehenden finanziellen Belastungen der Länder und der allgemeinen Haushaltsentwicklung ist es nicht unwahrscheinlich, dass einige der Empfängerländer zukünftig versuchen werden, das Vorliegen einer Ausnahmesituation gemäß § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG hiermit zu begründen. Der Terminus »exogene Schocks« ist vom Gesetzgeber als Auffangtatbestand bewusst offen formuliert worden. Um für die Zukunft eine Einordnung zu erleichtern, sollte der Gesetzgeber dennoch in § 2 KonsHilfG weitergehend präzisieren, ab wann eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks vorliegen soll. Dies ist umso wichtiger, da die Auslegungshoheit für den Begriff der »außergewöhnlichen Notsituation« in Zusammenhang mit den Konsolidierungshilfen beim Stabilitätsrat liegt und zurzeit nicht abschließend geklärt ist, welcher Rechtsweg gegen dessen Entscheidungen eröffnet ist.[23]

4. Rückzahlungsanspruch

Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, entfällt der Anspruch auf Konsolidierungshilfen grundsätzlich für das betreffende Jahr, wenn ein Konsolidierungshilfen empfangendes Land die maßgebliche Obergrenze des Finanzierungssaldos nicht einhält. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Empfängerländer bei nicht vollständigem Abbau ihres strukturellen Defizits bis 2020 einem umfassenden Rückzahlungsanspruch hinsichtlich der gesamten im Zeitraum von 2011 bis 2019 erhaltenen Konsolidierungshilfen ausgesetzt sind. Ein solcher Anspruch käme in Betracht, wenn ein Empfängerland bis zu einem bestimmten Zeitpunkt die in der Verwaltungsvereinbarung festgelegten Konsolidierungsschritte eingehalten hat bzw. Ausnahmen nach § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG vorlagen und dann das strukturelle Defizit doch nicht wie vorgesehen bis 2020 abgebaut wird.

Der Wortlaut des Art. 143d Abs. 2 S. 4 GG scheint nach aktueller Rechtlage insoweit eindeutig. Die Gewährung der Konsolidierungshilfen setzt demnach einen vollständigen Abbau des Finanzierungsdefizits bis zum Jahresende 2020 voraus. Sollte dies einem Empfänger-

21 Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 11.

22 Auch Ereignisse von positiver historischer Tragweite wie die Deutsche Wiedervereinigung sollen einen Anwendungsfall der Klausel bilden.

23 Vgl. zum Problem des Rechtsweges *Marius Thye* (Fußn. 12), S. 94.

land nicht gelingen, ist es nach herrschendem Recht einem Rückzahlungsanspruch hinsichtlich der erhaltenen Konsolidierungshilfen ausgesetzt. Der Rückerstattungsanspruch ist bei Betrachtung des Wortlautes des systematisch nachfolgenden Art. 143d Abs. 2 S. 5 GG

»Das Nähere, insbesondere die jährlichen Abbauschritte der Finanzierungsdefizite, die Überwachung des Abbaus der Finanzierungsdefizite durch den Stabilitätsrat sowie die Konsequenzen im Falle der Nichteinhaltung der Abbauschritte, wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates und durch Verwaltungsvereinbarung geregelt.«

jedoch nur auf die Rückzahlung der Konsolidierungshilfen für das jeweilige vom Stabilitätsrat nach § 4 Abs. 2, 3 KonsHilfG beanstandete Jahr begrenzt; ein vollständiger Rückzahlungsanspruch der kumulierten Konsolidierungshilfen besteht daher nicht.[24]

5. *Abstimmung zu Sanierungsverfahren*

Die Überwachung des Konsolidierungshilfeverfahrens ist bisher nicht von Gesetzes wegen mit dem im Rahmen der allgemeinen Haushaltsüberwachung von Bund und Ländern vorgesehenen Sanierungsverfahren abzustimmen. Es ist daher fraglich, ob diesbezüglich Veränderungsbedarf besteht.

Der Stabilitätsrat hat gemäß Art. 109a GG und § 3 StabiRatG u.a. noch die Aufgabe, die Haushalte des Bundes und der Länder regelmäßig zu überwachen.[25] Die Grundlage der Haushaltsüberwachung sind die jährlichen Stabilitätsberichte, die der Bund und die Länder seit Beginn des Jahres 2010 dem Stabilitätsrat vorlegen müssen. Der Bund und die Länder stellen in ihrem Stabilitätsbericht die Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung dar. Ferner informieren die Berichte über die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen in der jeweiligen Gebietskörperschaft. Nach einer Prüfung der vorgelegten Berichte beschließt der Stabilitätsrat gemäß § 4 StabiRatG, ob in einer Gebietskörperschaft eine Haushaltsnotlage droht. Im Anschluss setzt der Stabilitätsrat einen Evaluationsausschuss ein, dem die Finanzstaatssekretäre des Bundes und von vier Ländern angehören. Der Evaluationsausschuss hat die Aufgabe, die Haushaltslage der betroffenen Gebietskörperschaft noch einmal genau zu prüfen. Sollte der Stabilitätsrat durch den Prüfungsbericht des Evaluationsausschusses erfahren, dass der Gebietskörperschaft eine Haushaltsnotlage droht, ist nach einem entsprechenden Beschluss des Rates gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 StabiRatG ein Sanierungsprogramm mit der Gebietskörperschaft zu vereinbaren.

Mit Beschluss vom 23.5.2011 hat der Stabilitätsrat festgestellt, dass in Berlin, Bremen, Schleswig-Holstein und dem Saarland eine Notlage droht. Von den Konsolidierungshilfen empfangenden Ländern wurde einzig für Sachsen-Anhalt keine drohende Haushaltsnotlage festgestellt. Die von der Entscheidung des Stabilitätsrates betroffenen Länder wurden je-

24 Im Ergebnis auch *Hilde Neidhardt* (Fußn. 12), S. 382 ff.

25 Ausführlich zum Überwachungs- und Sanierungsverfahren *Hans-Günter Henneke*, Gemeinschaftsorgan Stabilitätsrat – Verfassungsvorgaben, gesetzliche Ausformung, verabschiedete Kennziffern und Schwellenwerte, NdsVBl. 2010, S. 313 ff., und innerhalb dieses Bandes *Sebastian Thomasius*, Der Stabilitätsrat: Ein fiskalpolitisches Gremium zwischen Kontinuität und Neuanfang, S. 189 ff.

weils aufgefordert bis zum 15.11.2011 dem Rat Vorschläge für ein Sanierungsprogramm vorzulegen. Im Anschluss prüft der Evaluationsausschuss die einzelnen Vorschläge und legt dem Stabilitätsrat nach einer bilateralen inhaltlichen Abstimmung einen Beschlussvorschlag vor. Die Sanierungsprogramme laufen grundsätzlich über fünf Jahre und sollen Vorgaben über den Abbau der jährlichen Nettokreditaufnahme (Konsolidierungspfad) sowie über geeignete Sanierungsmaßnahmen enthalten. Die Grundlage für die Sanierungsprogramme werden u.a. die finanzwirtschaftliche Ausgangslage, Prognosen über die zukünftige Entwicklung sowie bereits beschlossene Sanierungsmaßnahmen bilden. Insoweit ist anzunehmen, dass auch die Defizitabbauvorgabe aus den im Rahmen der Konsolidierungshilfen abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarungen in Bezug auf das parallel laufende Sanierungsverfahren Berücksichtigung finden.

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass das Sanierungs- und das Konsolidierungshilfenverfahren nach dem Gesetz nicht aufeinander abgestimmt sind. Trotzdem sollte es aber über den Stabilitätsrat als das für beide Verfahren zuständige Organ zumindest teilweise gewährleistet sein, dass eine Abstimmung stattfindet. Da beiden Verfahren unterschiedliche Kennziffern zugrunde liegen, ist es jedoch nicht sicher, ob diese Abstimmung wirklich stattfindet. Infolgedessen können die beiden Verfahren auch, wie sich aktuell am Beispiel Sachsen-Anhalt zeigt, zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Es ist nach der aktuellen Regelung überraschenderweise möglich, dass ein Land Konsolidierungshilfen erhält und doch keine Haushaltsnotlage droht. Genauso kann trotz erfolgreicher Konsolidierung ex ante eine mangelnde Sanierung festgestellt werden. Ferner unterscheiden sich die Verfahren in den Sanktionsmöglichkeiten. Im Sanierungsverfahren kann der Stabilitätsrat nur die negativen Prüfergebnisse veröffentlichen und das betroffene Land auffordern, zukünftig verstärkte Sanierungsmaßnahmen durchzuführen. Verstöße gegen das Sanierungsverfahren haben nach dem Gesetz jedoch bisher keine Auswirkungen auf das Verfahren nach dem KonsHilfG. Der Stabilitätsrat hat nur im Konsolidierungshilfenverfahren die Möglichkeit als Sanktion gegen einen Verstoß die Zahlung für das betreffende Jahr auszusetzen. Um die Widersprüche der beiden Verfahren zu beheben, bedarf es daher weiterer gesetzlicher Vorgaben zu deren Verzahnung.[26] Wenn der Stabilitätsrat z.B. feststellt, dass einem Empfängerland keine Haushaltsnotlage mehr droht, sollte der Anspruch auf Konsolidierungshilfezahlungen für das kommende Jahr entfallen.

6. Regelungstechnik

Schließlich sei angemerkt, dass die exakte Ausgestaltung der einzelnen Konsolidierungshilfenzahlungen in Höhe und Zeit regelungstechnisch nicht in das Grundgesetz gehört, sondern in das KonsHilfG hätte aufgenommen werden sollen. Die Normierung der Konsolidierungshilfen in einer Übergangsregelung des Grundgesetzes lässt sich jedoch damit erklären, dass der Gesetzgeber künftige Forderungen bisher nicht bedachter Länder vorbeugen woll-

26 Die gesetzgeberische Handlungsnotwendigkeit könnte dadurch eingeschränkt sein, dass die Zahlung der Konsolidierungshilfen bis 2020 zeitlich begrenzt ist. Bedenkt man jedoch, dass im Anschluss hieran möglicherweise die Leistung von Sonder-Bundesergänzungszuweisungen aufgrund eines »bundesstaatlichen Notstandes« nach Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG in einem vergleichbaren Verfahren unter die Aufsicht des Stabilitätsrates gestellt werden, dann ist es angebracht, die Abstimmung der beiden Verfahren aufeinander genau zu analysieren.

te. Eine Abänderung des gefundenen politischen Kompromisses ist daher nur auf dem erschwerten Wege der Verfassungsänderung möglich. Anzumerken ist ferner, dass es konsequent gewesen wäre, die Konsolidierungshilfen als Bundesergänzungszuweisungen gemäß Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG auszugestalten, womit eine genaue Einordnung der Sonderzahlungen in den Finanzausgleich nach Art. 106 und Art. 107 GG erfolgt wäre.[27]

B. Notwendigkeit einer weiterführenden Regelung der Altschuldenproblematik im Hinblick auf die Inkraftsetzung der Länderschuldenbremsen bis spätestens 2020

Die Einführung eines verbindlichen Defizitabbaupfades im Rahmen der Gewährung von Konsolidierungshilfen ist ein wichtiger Schritt zur Konsolidierung der Haushalte der fünf Empfängerländer. Im Gegensatz zur Bundesschuldenbremse haben die Länder ab 2020 keine Möglichkeit mehr sich strukturell zu verschulden. Die Beachtung der Schuldenbremse müsste daher dazu führen, dass die Verschuldung der Länder ab diesem Zeitpunkt in der Regel nicht mehr anwächst und diese langfristig sogar durch einen Abbau des Schuldensockels zurückgeführt wird.

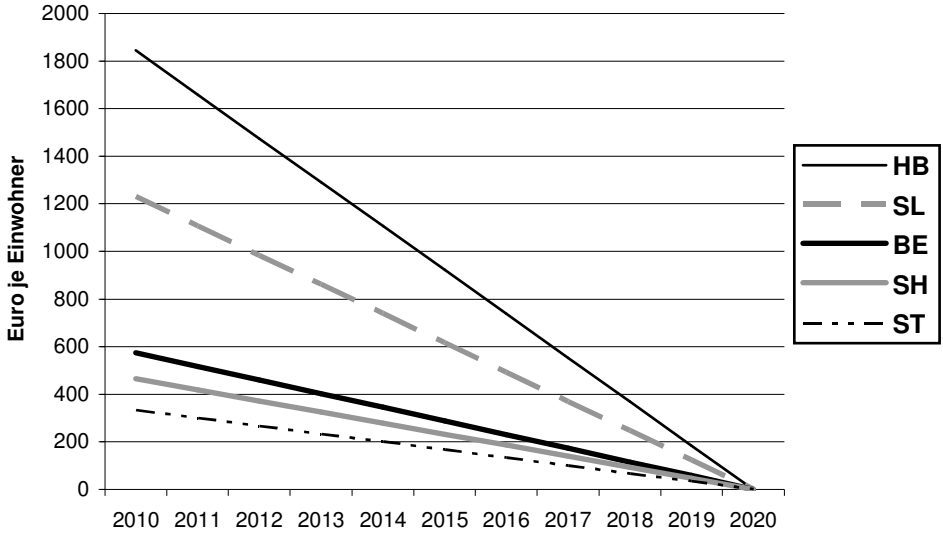
Vor dem Hintergrund der 2009 verabschiedeten Regelungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung stellt sich jedoch die Frage, ob darüber hinaus die Notwendigkeit besteht, eine weiterführende Regelung der Altschuldenproblematik im Hinblick auf die Inkraftsetzung der Länderschuldenbremsen und der Gewährleistung der Stabilität der Staatsfinanzen zu verabschieden. Es ist aus der heutigen Perspektive nicht absehbar, ob alle Empfängerländer 2020 einen strukturell ausgeglichen Haushalt aufstellen können oder ob es weitergehender Hilfsmaßnahmen für die Aktivierung der Schuldenbremse bedürfen wird. Betrachtet man die Haushaltsentwicklung der Empfängerländer, dann erscheint es zweifelhaft, ob alle Länder die Konsolidierungsvorgaben erfüllen werden. Allgemein lässt sich bei Betrachtung der öffentlichen Haushalte feststellen, dass der Schuldenstand der Flächenländer im Verhältnis zum BIP von 1992 bis 2005 stetig zugenommen hat. Allerdings erkennt man bei genauer Betrachtung der Zahlen, dass die sog. »Geberländer« im Rahmen des Länderfinanzausgleichs vergleichsweise geringe Schuldenstandsquoten aufzeigen. Unterdessen liegen die neuen Länder mit Ausnahme von Sachsen klar über dem Länderdurchschnitt.[28] Insgesamt zeigt sich, dass die Länder extrem unterschiedliche Ausgangslagen in Bezug auf die Verschuldung ihrer Haushalte haben. Dies und die ungewisse wirtschaftliche Entwicklung der Länder macht die Einführung eines Automatismus zum Abbau von Schulden ohne die Schaffung vergleichbarer Startbedingungen sehr schwierig.

27 So zu Recht *Stefan Korioth* (Fußn. 12), S. 734, obwohl die »klassischen« Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG nicht z.T. – wie es bei den Konsolidierungshilfen gemäß § 1 S. 16, 17 FAG der Fall ist – im Rahmen des primär-vertikalen Finanzausgleichs durch die Übertragung eines Umsatzsteueranteils der nichtempfangsberechtigten Länder auf den Bund kompensiert werden.

28 Vgl. Abb. 3 bei *Thomas Lenk*, Kom.-Drs. 26, in: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, S. 16, wonach die Schuldenstandsquote z.B. von Sachsen-Anhalt im Jahr 2005 fast 40 % bei einem Mittel der 13 Flächenländer von annähernd 25 % beträgt.

Betrachtet man die konkreten Konsolidierungsvorgaben für die Empfängerländer, dann zeigt sich, dass insbesondere Bremen und das Saarland erhebliche Einsparungen vornehmen müssen.

Abbildung 2: Defizitobergrenzen in Euro je Einwohner



Da der Bund die wichtigen Steuergesetzgebungskompetenzen hat, können die Länder Einnahmesteigerungen nur begrenzt beeinflussen. Der Defizitabbau muss daher überwiegend auf der Ausgabenseite erfolgen. Es ist jedoch zu erwarten, dass Ausgabenkürzungen nur in einem begrenzten Umfang durchführbar sind. Große Ausgabenposten in den Haushalten sind gebundene Mittel, die langfristig nur in einem begrenzten Rahmen gekürzt werden können. Dazu zählen u.a. Personalausgaben, Pensionen, Sozialausgaben.[29] Für das Inkrafttreten der Schuldenbremse der Länder 2020 wird es daher vermutlich notwendig sein, den Schuldenstand zumindest einiger Länder auch nach Gewährung der Konsolidierungshilfen in der Spitze zu senken.

Selbst wenn die Empfängerländer die Konsolidierungsvorgaben bis 2020 einhalten sollten, beinhaltet eine Reform des Staatsschuldenrechts die Chance in einem nächsten Schritt einen umfassenden Systemwechsel im Umgang mit der Staatsverschuldung zu vollziehen. Der Bund und die Länder haben inzwischen gleichermaßen Probleme mit einem hohen Schuldenstand. Man könnte zwar erwägen, ob eine hohe Staatsverschuldung nicht zum Nachteil, sondern zum Vorteil künftiger Generationen sei, indem Investitionen für diese getätigt würden, die diese dann auch bezahlen müssten. Diese Auffassung überzeugt wegen des hohen

29 Vgl. Stellungnahme der Länder Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein im Bericht der AG Haushaltsanalyse, Kom.-Drs. 102, in: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, S. 212 f., 270 f.

Anteils konsumtiver Ausgaben einschließlich der Zinsbelastung an der Staatsverschuldung indes nicht wirklich. In empirischen und theoretischen volkswirtschaftlichen Untersuchungen lassen sich zudem Belege dafür finden, dass die Bürger eines Staates umso mehr selbst konsumieren und nicht vererben oder in zukünftige Generationen investieren, je mehr der Staat selbst Investitionen für zukünftige Generationen tätigt.[30] Somit »zahlen« zukünftige Generationen allein schon durch diese Verhaltensanpassung der Elterngeneration für staatliche Investitionen zu ihren Gunsten mit. Die offene Frage ist im konkreten Fall immer wieder, ob sie deshalb teilweise oder vollumfänglich für Investitionen zu ihren Gunsten aufkommen.

Ferner wird geltend gemacht, man leihe sich das Geld meistens nur bei den eigenen Bürgern; doch dies stimmt in Zeiten internationaler Kapitalanlagen und Verflechtungen so auch nicht mehr. Auch die Vorstellung, man könnte Schulden über ein ewiges Wirtschaftswachstum bezahlen, ist aus mehreren Gründen nicht sehr nahe liegend: Zum einen ist die wirtschaftliche Basis in den modernen Industriestaaten auf einem sehr hohen Niveau, sodass sich nennenswerte Wachstumsraten kaum noch generieren lassen. Zum anderen sprechen viele Gesichtspunkte, u.a. die schlichte physikalische Endlichkeit der Welt und ihrer Ressourcen sowie das Problem des Klimawandels eher dafür, dass der für die letzten 200 Jahre der Menschheitsgeschichte kennzeichnende Wachstumspfad sich verlangsamen wird. Es ist somit zu erwarten, dass positives Wirtschaftswachstum auch in Zukunft noch Schuldenwachstum ermöglichen wird. Problematisch ist hierbei aber, was seit 1970 in Deutschland und in fast allen anderen Industriestaaten zu beobachten ist: Die Schulden wachsen schneller als die Wirtschaftsleistung. Die Erfahrung der letzten 40 Jahre zeigt also, dass es unrealistisch ist, anzunehmen, dass ohne eine Änderung der Regeln das Schuldenwachstum unter das Wirtschaftswachstum gesenkt wird bzw. Schulden anderweitig zurückgeführt werden.

Im Hinblick auf die Konsolidierungshilfen empfangenden Länder werden die mittel- bis langfristig bestehenden Probleme am deutlichsten bei den beiden vom Stabilitätsrat verwendeten »vergangenheitsbezogen« Kennziffern Schulden je Einwohner und der Zins-Steuerquote. Beide werden sich – selbst bei der Annahme des erreichten Haushaltsausgleichs – nur extrem langsam ändern. Die betroffenen Länder werden daher über einen sehr langen Zeitraum eine überdurchschnittliche Zinsbelastung haben. Einnahmesteigerungen sind für die Länder nur begrenzt beeinflussbar, da der Bund die wichtigen Steuergesetzgebungskompetenzen hat und vorhandene Potentiale bereits genutzt wurden.[31] Die Konsolidierungshilfen werden grundsätzlich nur gezahlt, wenn der Abbaupfad zum ausgeglichenen Haushalt 2020 strikt eingehalten wird. Für das Land Bremen bedeutet das beispielsweise, dass die Primärausgabenrelation von 135 % (2007) auf 105 % (2020) sinken muss. Damit wird Bremen die vom Bundesverfassungsgericht vorausgesetzte und vom Gesetzgeber anerkannte Funktion als Haupt- und Großstadt langfristig nicht mehr erfüllen können. Es ist daher fraglich, welche Primärausgaben je Einwohner die Empfängerländer im Jahr 2020 im Verhältnis zu den übrigen Ländern noch leisten können.[32] Nach Abschluss der Konsolidie-

30 Siehe zusammenfassend *Roberto Ricciuti*, Assessing Ricardian Equivalence, Journal of Economic Surveys 17, 2003, S. 55-78.

31 Vgl. zur Begrenzung staatlicher Krisenbewältigung in bündischen Systemen *Kai von Lewinski*, Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, 2011, S. 364 ff.

32 Vgl. hierzu *Sonja Kastin*, Die Finanzierung von Agglomerationen über die Finanzausgleichsysteme in der Bundesrepublik Deutschland, 2011, S. 289 ff.

rungsphase 2019 werden die Empfängerländer somit idealerweise zwar einen strukturell ausgeglichenen Haushalt haben; eine nachhaltige Stabilisierung der Haushalte Berlins, Bremens, des Saarlands und Schleswig-Holsteins ist jedoch aufgrund des bis dahin weiter anwachsenden Schuldensockels nicht zu erwarten. Vielmehr ist zu befürchten, dass wie bei der alten Regelung die Ausnahme die Regel wird und zumindest die überschuldeten Länder Ausweichmöglichkeiten wahrnehmen werden.[33]

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass eine konsequente Anwendung von Art. 109 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG a.F. und den entsprechenden Regelungen in den Ländern den Aufbau eines Schuldensockels eigentlich hätte verhindern müssen, indem in konjunkturellen Aufschwungphasen bestehende Schulden getilgt bzw. Rücklagen aufgebaut worden wären.[34] Diese staatsschuldenrechtlichen Vorgaben wurden in den letzten Jahrzehnten jedoch überwiegend von Bund und Ländern missachtet. Berücksichtig man zudem, dass neben die explizite Verschuldung noch die sog. impliziten Schulden treten (Beamtenversorgung, Sozialversicherungen), dann wird deutlich, dass künftige Generationen die auf sie übertragenen Lasten kaum werden bewältigen können. Dies gilt umso mehr, weil der Pro-Kopf-Anteil der Verschuldung durch den prognostizierten Bevölkerungsrückgang steigen wird. In der ökonomischen Theorie ist anerkannt, dass ein hoher Schuldenstand langfristig zu Einbußen beim Wachstum führt.[35] Eine langfristige Gewährleistung der Stabilität der öffentlichen Finanzen kann daher nur durch eine gemeinsame Lösung zur Rückführung der bestehenden Verschuldung gefunden werden. Eine nachhaltige Rückführung der öffentlichen Verschuldung würde den Defizitabbau der Länder beschleunigen. Zudem wäre eine zielführende Rückführung gerecht, da somit die jetzigen Generationen noch einen Eigenbeitrag zur Rückführung der von ihnen zu verantwortenden Verschuldung leisten müssten. Schließlich reduziert der Abbau der Staatsverschuldung die Abhängigkeit von den Spekulationen der Finanzmärkte, was nach den Erfahrungen der aktuellen Finanz- und Schuldenkrise zur Stabilisierung der öffentlichen Haushalte dringend geboten erscheint.

C. Lösungsvorschläge zur Entschuldung der Länderhaushalte

Die Beachtung einer verschärften Schuldenbegrenzungsregel im Jahr 2020 wird wie aufgezeigt zunächst für die hoch verschuldeten Länder problematisch, wenn nicht gar vereinzelt unmöglich werden.[36] Bevor diese gefährdeten öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften faktisch zahlungsunfähig werden und über die damit verbundenen Konsequenzen nachgedacht werden müsste (z. B. Ausfall des Schuldendienstes und Verlust der Gläubigereinlagen, Unfähigkeit der Erledigung der obligatorischen Staatsaufgaben etc.), sollte vorher über

33 Vgl. zu einigen Ausweichmöglichkeiten von der Schuldenbremse *Christian Mayer*, Greift die neue Schuldenbremse?, AöR 136 (2011), S. 266, 306 ff.; siehe auch innerhalb dieses Bandes *Johannes Pinkl*, Umgehungsgefahren für die neue »Schuldenbremse«, S. 103 ff.

34 So auch *Hermann Pünder*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 30. Erg.-Lfg. VII/10, Art. 115 Rdnr. 30.

35 *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Staatsverschuldung wirksam begrenzen, 2007, S. 1, 31 ff.; *Hermann Pünder* (Fußn. 34), Art. 115 Rdnr. 33.

36 *Staatskanzlei des Saarlandes*, Kom.-Drs. 49, in: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, S. 4.

die Einführung geeigneter Instrumente zur Entschuldung der Länder (und ggf. auch des Bundes) nachgedacht werden. Ansonsten wäre zu erwarten, dass die Akzeptanz gegenüber den 2009 verabschiedeten Regelungen zur Schuldenbegrenzung sinkt und Umgehungstendenzen zunehmen. Weitergehende Reformbemühungen wären insoweit im Ganzen gefährdet.

Zur Lösung des Problems gibt es verschiedene Ansätze, von denen die Normierung eines Insolvenzrechts für öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften (dazu I.), der »Schuldenschnitt« (dazu II.) und die Einrichtung eines Entschuldungsfonds (dazu III.) im Folgenden als Reformoption analysiert werden.[37]

I. Insolvenzrecht für öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften

Eine Möglichkeit den Altschulden zu begegnen, könnte die Einführung eines Insolvenzrechts für Gebietskörperschaften in das deutsche Recht sein.[38] Dieses müsste die Insolvenzfähigkeit der Gebietskörperschaft festlegen und die Durchführung eines Insolvenzverfahrens vorsehen. Die gesetzliche Festlegung der Insolvenzfähigkeit von Gebietskörperschaften ist grundsätzlich möglich. Die staatliche Souveränität steht dem genauso wenig wie das Völkerrecht entgegen. Der völkerrechtliche Grundsatz der Vertragsfreiheit umfasst die Freiheit eines jeden Staates, ein solches Recht zu normieren, da die Insolvenzunfähigkeit von Staaten nicht zum geschützten Bereich des *ius cogens* gehört.[39] Ein bekanntes Beispiel für ein existierendes Insolvenzverfahren für kommunale Gebietskörperschaften ist das in den USA geltende *Chapter 9*-Verfahren.[40]

In Deutschland sind Gebietskörperschaften bisher gemäß § 12 Abs. 1 InsO in der Regel insolvenzverfahrensunfähig, womit ein Insolvenzverfahren über deren Vermögen unzulässig ist.[41] Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Verschuldung der Gebietskörperschaften auch nach der Föderalismusreform II könnte man daher über die Einführung eines geordneten Restrukturierungsverfahrens nachdenken. Dies gilt insbesondere für die Länder, denen im Gegensatz zum Bund relativ wenige Kompetenzen auf der Einnahmeseite zukommen und die sich daher nur eingeschränkt z.B. über Steuererhöhungen refinanzieren können.

37 Die drei Lösungsvorschläge sind zum Teil auch miteinander kombinierbar.

38 *Charles Blankart*, Konstruktive Insolvenz – Ein Vorschlag dargestellt am Beispiel Berlins, in: Baus/Fischer/Hrbek (Hrsg.), Föderalismusreform II, S. 127 ff.; *Jobst Fiedler/Christoph Paulus/Johannes Peters/Matthias Rossi/Gunnar Folke Schuppert*, Die finanzielle Zukunft Berlins, 2006, S. 154 ff.; *Nico Gumboldt*, Institutionelle Reformen als Lösung für die Krise der öffentlichen Haushalte, ZRP 2006, S. 3, 6 f.; *Christoph Paulus*, Überlegungen zu einem Insolvenzverfahren für Staaten, WM 2002, S. 725 ff.

39 *Jost Delbrück/Rüdiger Wolfrum*, Völkerrecht, Band I/3, 2002, S. 537; *Jobst Fiedler/Christoph Paulus/Johannes Peters/Matthias Rossi/Gunnar Folke Schuppert* (Fußn. 38), S. 159 f.

40 *Stefan Niederste Frielinghaus*, Die kommunale Insolvenz als Sanierungsansatz für die öffentlichen Finanzen, 2007, S. 164 ff.

41 Z.T. wird die Insolvenzfähigkeit öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften schon aus den Normen des Bundes- und Landesverfassungsrechts entnommen. Ausführlich zum Ausschluss der Insolvenzverfahrensfähigkeit im öffentlichen Recht *Kai von Lewinski* (Fußn. 31), S. 160 ff.

Der Vorschlag zur Normierung der Insolvenzfähigkeit von Gebietskörperschaften würde durch die Festlegung bestimmter Überschuldungsgrenzen zusätzlich verschuldensbegrenzend wirken und damit künftigen Haushaltskrisen vorbeugen. Ein normiertes Insolvenzrecht würde zudem die Bonität der öffentlichen Hand beeinflussen. Wie bei einem privaten Schuldner würden Refinanzierungskosten und Kreditwürdigkeit von der Finanzlage, der voraussichtlichen Entwicklung und vor allem auch vom Umfang der bereits angelaufenen Gesamtverschuldung abhängen. Mit anwachsender Gesamtverschuldung und einer sich verschlechternden Zukunftsperspektive dürften die Refinanzierungskosten steigen und die Kreditwürdigkeit sinken.

Dem wird jedoch mit gutem Grund entgegnet, dass ein Staat wegen der mit einer Insolvenz typischerweise verbundenen Gefahr der Liquidation des Staatsvermögens zur Befriedigung von Gläubigeransprüchen einem solchen Verfahren nicht unterworfen werden könne.[42] Der Normierung der Insolvenzfähigkeit eines Bundesstaates steht die grundgesetzlich verankerte staatliche Verpflichtung zur Daseinsfürsorge mit Gewährleistungsverpflichtung entgegen. Im Hinblick auf diesen Vorschlag gilt es insoweit zu bedenken, dass Gebietskörperschaften faktisch nicht aufgelöst oder abgewickelt werden können, wie dies etwa bei juristischen Personen des Privatrechts möglich ist. Eine Gebietskörperschaft hat bedeutende, gesetzliche vorgegebene Aufgaben wie z.B. die der Daseinsfürsorge zu erfüllen, deren Finanzierung auch bei einer Überschuldung oder Zahlungsunfähigkeit gewährleistet sein muss. Insoweit würden die Gebietskörperschaften durch die Einführung einer Insolvenzfähigkeit in eine Lage geraten, in der sie ihre zugewiesenen Aufgaben wegen der Befriedigung von Gläubigern nicht mehr erfüllen könnten.[43]

Gegen die Normierung der Insolvenzfähigkeit von Gebietskörperschaften sprechen auch Bedenken gegen die Kompatibilität eines solchen Verfahrens mit der bestehenden spezifischen föderalen Struktur in Deutschland. Man könnte zwar ähnlich wie im Zwangsvollstreckungsrecht die für die fundamentalen Staatsaufgaben notwendigen Finanzmittel für unpfändbar erklären. Im Sinne von Pfändungsgrenzen müsste dann aber ein Mindestmaß an Aufgaben und ein entsprechendes Ausgabenniveau zur Aufrechterhaltung des Staatsbetriebes, dessen Finanzierung – gegebenenfalls mit der Aufnahme weiterer Kredite – festgelegt werden. Dieses Mindestmaß an Aufgaben und entsprechenden Ausgaben festzulegen, bildet in faktischer wie in rechtlicher Hinsicht die eigentliche Schwierigkeit dieses Vorschlages. Die Festlegung eines solchen Aufgaben- und Ausgabenkanons kann zu Konflikten mit der Eigenstaatlichkeit und Haushaltsautonomie der Länder führen. Mit zunehmender Verschuldung und drohender Insolvenz wird eine Konzentration auf bestimmte Kernaufgaben erzwungen und somit der Finanzpolitik ein inhaltlicher Rahmen von außen vorgeschrieben. Ein weiteres Problem stellt das System der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen im Fall der Insolvenz dar. Insolvenzfähigkeit und bundesstaatliche Ausgleichsmechanismen sowie Beistandspflichten stehen im Widerspruch zueinander. Die mit der Insolvenzfähigkeit verbundene Lenkungsfunktion ließe sich nur erreichen, wenn bundesstaatliche Ausgleichs- und Einstandspflichten eingeschränkt werden. Sollte ein Gläubigerzugriff auf Ausgleichszah-

42 BVerfGE 15, 126, 135; *Horst Kratzmann*, Der Staatsbankrott – Begriff, Erscheinungsformen, Regelung, JZ 1981, S. 319, 322.

43 *Bernhard Kempen*, Zur Konkursfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, DÖV 1988, S. 547, 549; *Jens Lehmann*, Die Konkursfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts, 1999, S. 61.

lungen gestattet werden, so würden faktisch zu Gunsten des Gläubigers andere Gliedstaaten in Anspruch genommen. Problematisch wäre im Übrigen auch ein Zugriff auf Steueransprüche der insolventen Gebietskörperschaft. Staatliche Einnahmen würden so direkt in die Verfügungsbefugnis Dritter gelangen.

Im Ergebnis ist die Einführung eines Insolvenzrechts daher aus den zuvor genannten Gründen zumindest für Bund und Länder abzulehnen.[44] Es ist nicht ersichtlich, inwieweit die Normierung eines Insolvenzrechts für Gebietskörperschaften kompatibel zu der neu eingeführten Schuldenbremse, dem Begleitsystem zur Vermeidung zukünftiger Haushaltsnotlage und der Gewährung von Konsolidierungshilfen zu gestalten wäre.

II. Durchführung eines »Schuldenschnitts«

Die Schulden hochverschuldeter Gebietskörperschaften könnten ferner durch einen »Schuldenschnitt«[45], wie er aktuell auch auf europäischer Ebene zur Entschuldung Griechenlands vorgesehen ist, zurückgeführt werden.[46]

Unter einem Schuldenschnitt versteht man einen teilweisen Schuldenerlass durch die Gläubiger zugunsten einer sich in großen finanziellen Schwierigkeiten befindenden Gebietskörperschaft. Bei einem Schuldenschnitt handelt es sich damit um eine radikale Form der Reduzierung des öffentlichen Schuldenstandes durch einen Teilverzicht der Gläubiger. Im Gegensatz zu der Einführung eines Insolvenzverfahrens, bei dem die Gläubiger auf einen bestimmten Teil des Staatsvermögens als Insolvenzmasse zurückgreifen könnten, erfolgt bei einem Schuldenschnitt die Reduzierung der Schulden allein auf Kosten der Gläubiger. Ein Schuldenschnitt kommt grundsätzlich erst dann in Betracht, wenn die Gebietskörperschaft ihren Haushalt nicht mehr aus eigener Kraft (d.h. insbesondere über das Erwirtschaften von Haushaltsüberschüssen) konsolidieren kann. Der in der näheren Vergangenheit bekannteste Fall eines Schuldenschnitts war der von Argentinien in den Jahren 2001/2002. Die Gläubiger des südamerikanischen Krisenlandes verzichteten damals auf fast drei Viertel ihrer ursprünglichen Anlagen in argentinische Staatsanleihen in Höhe von ca. 100 Milliarden US-Dollar. Der Schuldenschnitt ist somit die *ultima ratio*, durch die eine überschuldete Gebietskörperschaft eigenständig haushalts- und finanzpolitische Handlungsspielräume zurück erlangen kann. Die genaue Höhe des Schuldenschnitts müsste von Fall zu Fall bestimmt werden.

Ein Schuldenschnitt führt jedoch auch zu Folgeproblemen. Es wäre zu befürchten, dass die Kreditwürdigkeit der Gebietskörperschaft langfristig durch ein herabgestuftes Rating negativ beeinflusst wird. Dadurch, dass den Gläubigern der überschuldeten Gebietskörperschaft (z. B. Banken, andere Gebietskörperschaften und Privatanleger) bei einem Schuldenschnitt das geliehene Geld nicht oder nicht in voller Höhe zurückgezahlt wird, mindert sich deren Vermögen, was zur Folge haben kann, dass sich deren Kreditwürdigkeit ebenfalls verrin-

44 Im Zusammenhang mit der Schuldenproblematik der Kommunen könnte man jedoch über die Einführung der Insolvenzfähigkeit nachdenken, vgl. hierzu ausführlich *Stefan Niederste Frielinghaus* (Fußn. 40).

45 Im Engl. »Haircut«.

46 Privatgläubiger wie Banken, Versicherungen und Pensionsfonds verzichten voraussichtlich im Jahr 2012 freiwillig auf 50 bis 75 % ihrer Forderungen aus griechischen Staatsanleihen.

gert. Bei großen Unternehmen als Gläubiger könnte das unmittelbar Rückwirkungen auf die betroffene Volkswirtschaft haben, die weitere Rettungsmaßnahmen erfordern (»to big to fail«). Ferner entsteht die Notwendigkeit für einen Schuldenschnitt oft aufgrund tief greifender struktureller Probleme der jeweiligen Gebietskörperschaft. Diese strukturellen Probleme werden durch einen Schuldenschnitt nicht beseitigt, sodass zukünftig ähnliche finanzielle Verwerfungen zu befürchten sind.

Trotz aller damit verbundenen Probleme sollten sich Bund und Länder intensiv mit dem Thema der Gläubigerbeteiligung als Mittel zur Entschuldung auseinandersetzen. Die Beteiligung privater Gläubiger an der Entschuldung von Staaten wird in Europa dadurch, dass ab Juli 2013 alle neuen Staatsschuldtitel des Eurogebietes mit standardisierten Umschuldungsklauseln (»collective action clauses«) versehen werden müssen, Realität.[47] Diese Umschuldungsklauseln eröffnen den Schuldnern die Möglichkeit gemeinsam mit einer zuvor festgelegten Mehrheit seiner Gläubiger, die Zahlungsbedingungen seiner Anleihen zu ändern, um gegebenenfalls einen vollständigen Zahlungsausfall zu verhindern. Einzelne Gläubiger können somit nicht mehr Vereinbarungen über Schuldenerleichterungen blockieren. Bei den »collective action clauses« handelt es sich um eine vertragliche Vereinbarung und nicht um eine gesetzlich angeordnete Umschuldung. Sie sind somit zukünftig von vornherein integraler Bestandteil des Finanzprodukts der Staatsanleihen, welche den Gläubigern auf dem Finanzmarkt als Risikopapier zum Kauf angeboten werden.

Vor dem Hintergrund, dass ein Schuldenschnitt schon heute möglich ist und durch die in Europa einheitliche Einführung von »collective action clauses« mittelfristig erleichtert wird, sollte der deutsche Gesetzgeber in Erwägung ziehen, ein geregeltes Resolvenzverfahren[48] unter Berücksichtigung der Entschuldungsoption des »Schuldenschnitts« für überschuldete Gebietskörperschaften zu normieren. Somit ließe sich mehr Rechtssicherheit für diesen starken Eingriff in die Gläubigerrechte erreichen.

III. Einrichtung eines Entschuldungsfonds

Eine Entlastung der Länderhaushalte könnte auch durch die Einrichtung eines Entschuldungsfonds erfolgen.[49] Im Unterschied zur Einführung eines Insolvenzrechts für öffentlichrechtliche Gebietskörperschaften und zur Durchführung eines »Schuldenschnitts«, erfolgt die Finanzierung der Entschuldung hierbei grundsätzlich nicht durch eine Beteiligung der Gläubiger, sondern durch die Gemeinschaft von Bund und Ländern.[50] Die Schuldenlast tragen somit die Bürger. Eine solche Lösung bedarf aufgrund ihrer Bedeutung und finanziellen Reichweite einer Ermächtigung im Grundgesetz. Im Anschluss könnten der Bund und die Länder einen gemeinsamen Fonds per Staatsvertrag einrichten, in den sie die bestehenden

47 Vgl. *Deutsche Bundesbank*, Monatsbericht April 2011, S. 56.

48 Vgl. hierzu *Christoph Paulus*, Ein Regelungssystem zur Schaffung eines internationalen Insolvenzrechts für Staaten, ZG 2010, S. 313 ff.

49 Auf kommunaler Ebene existiert ein Entschuldungsfonds u.a. bereits in Rheinland-Pfalz.

50 Eine (teilweise) Gläubigerbeteiligung wäre aber auch nach diesem Modell möglich.

Kreditmarktschulden der Länder und gegebenenfalls auch des Bundes teilweise (dazu 1.) oder im Ganzen (dazu 2.) einbringen.[51]

1. Teilentschuldung

Eine Teilentschuldung hochverschuldeter Länder kann unterschiedlich ausgestaltet sein. Bei der Ausgestaltung eines Teilentschuldungsmodells ist grundsätzlich zu beachten, dass es sich hierbei um keinen permanenten »Nebenfinanzausgleich« handeln darf und Fehlanreize vermieden werden.

Ein Modell der Teilentschuldung hochverschuldeter Gebietskörperschaften kann einerseits so ausgestaltet werden, dass Schulden ab einem festzulegenden Wert in einen Entschuldungsfonds übertragen werden. So würden die Länder im Gegensatz zu einer Vollentschuldung nur in der Spitze ihrer Verschuldung entlastet werden. Ausschließlich Länder, deren Schuldenstand je Einwohner überdurchschnittlich hoch ist, werden dann über den Einsatz der Fondsmittel im Rahmen eines zu verhandelnden Konsolidierungsprogramms auf den Länderdurchschnitt zurückgeführt. Zu diesem Zweck hätte der Bund die über dem Länderdurchschnitt liegenden Schulden der betreffenden Länder in einen Entschuldungsfonds zu übernehmen. Dieser wird über einen bestimmten Zeitraum getilgt, wofür im Gegenzug die Länder im Tilgungszeitraum z.B. entsprechend weniger Umsatzsteueranteile erhalten. Im Ergebnis würde somit der bei den Konsolidierungshilfen eingeschlagene Weg über das Jahr 2020 hinweg im Rahmen einer Fonds-Lösung institutionalisiert werden.

Ferner könnte man alternativ einen Entschuldungsfonds einrichten, der ausschließlich eine Zinsentlastung für Länder vorsieht, die durch ihre Zinsen für Altschulden deutlich höher belastet sind als der Länderdurchschnitt.[52] Indikator für den Grad der Verschuldung eines Landes soll nach diesem Modell die Verschuldung pro Finanzkraft sein.[53] Dieser Maßstab stellt die unterschiedliche Wirtschafts- und Finanzkraft, d.h. die Belastung bezogen auf die Leistungsfähigkeit der Länder dar. Als Berechnungsgrundlage könnten die Daten über die Verschuldung eines Landes und seiner Gemeinden dienen. Zudem sollten die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen mit Ausnahme der Sonderbedarfs- Bundesergänzungszuweisungen bei der Ermittlung der Steuerkraft hinzugerechnet werden. Zinshilfen aus dem Fonds erhält jedes Land, welches mit seiner tatsächlichen Verschuldung gemessen am Länderdurchschnitt (Indikator Verschuldung pro Finanzkraft) mindestens 25 % über dem Länderdurchschnitt liegt. Der jeweilige Betrag der Zinshilfen ergibt sich ausgehend von einem Basiszins von 5 % aus der Differenz der tatsächlichen Zinsbelastung zur Zinsbelastung beim Schwellenwert der Kennzahl von 125 %.

Das Problem dieses in die richtige Richtung weisenden Vorschlags ist, dass er nicht weit genug geht. Durch die Zahlung von Zinshilfen erfolgt keine Tilgung von bestehenden Schulden. Die begünstigten Länder werden lediglich bis zu einem bestimmten Zeitpunkt

51 *Roland Koch*, Kom.-Drs. 107, in: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, S. 3.

52 *Winfried Kretschmann*, Kom.-Drs. 91 und 114, in: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

53 *Winfried Kretschmann*, Kom.-Drs. 91, in: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, S. 12.

von einer überdurchschnittlichen Zinsbelastung befreit, was noch nicht einmal bedeutet, dass sie nicht weiterhin gezwungen sind, weitere Schulden aufzunehmen. Eine nachhaltige Verbesserung der Haushaltslage der hoch verschuldeten Länder ist nur durch einen nachhaltigen Abbau des Schuldensockels zu bewerkstelligen.

Eine Teilentschuldung würde im Ergebnis zumindest die hochverschuldeten Gebietskörperschaften in die Lage versetzen, ihre Finanzen zu stabilisieren. Dennoch würde die Altschuldenproblematik über eine Teilentschuldung nicht vollständig gelöst werden. Eine weitergehende Rückführung der Verschuldung zur Stabilisierung der Finanzen läge im Ermessen der einzelnen Gebietskörperschaften.

2. *Vollentschuldung*

Die bestehenden Schulden der Länder (und optional auch des Bundes) könnten alternativ zu einer Teilentschuldung auch im Ganzen in einen Entschuldungsfonds übertragen werden.[54] Dieser weit reichende Vorschlag wäre ein Systemwechsel und zugleich Neuanfang im Umgang mit der Staatsverschuldung. In diesen Fonds würde die gesamte Verschuldung der beteiligten Gebietskörperschaften mit dem Ziel der Tilgung über einen langfristigen Zeitraum eingebracht werden. Die neu eingeführte Schuldenbremse und das begleitenden Präventionssystem würden ihre volle Wirkung zur Stabilisierung der Staatsfinanzen entfalten können.

Der Schuldenfonds könnte zwischen den Beteiligten durch einen Staatsvertrag gegründet werden. Die beteiligten Gebietskörperschaften müssten sich dann verpflichten, ihre Haushalte fortan grundsätzlich jeweils ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, wie es die vereinbarte Länderschuldenbremse für das Jahr 2020 obligatorisch vorsieht. Für dieses Modell eines Entschuldungsfonds spricht, dass die Gebietskörperschaften durch die Übertragung in einen gemeinsamen Fonds sofort ihren haushalts- und finanzwirtschaftlichen Handlungsspielraum zurückgewinnen und zumindest mittelfristig damit begonnen werden kann, die bestehenden Schulden durch ein gemeinsames Schuldenmanagement zu tilgen. Durch die Errichtung eines umfassenden Schuldenfonds könnten am Kreditmarkt günstigere Konditionen erzielt werden. Ferner schafft das Fondsmodell Transparenz bezüglich des Schuldenstandes und der avisierten Rückführung der Schulden.

Damit dieses Modell funktioniert, muss jedoch zunächst ermittelt werden, ob die beteiligten öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften nach Übertragung der Schulden in einen gemeinsamen Fonds überhaupt in der Lage wären, ihre zukünftigen Haushalte grundsätzlich ohne Aufnahme von neuen Krediten aufstellen zu können. Falls dies für eine Körperschaft nicht möglich ist, müsste ihre Beteiligung an einem eventuell vorgesehenen Schuldendienst bis zum Abbau des Finanzierungsdefizits um einen entsprechenden Betrag auf Kosten der Schuldengemeinschaft reduziert werden bzw. müssten ihr übergangsweise bundesstaatliche Hilfsleistungen zugestanden werden (z. B. in Form von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen).

54 *Roland Koch*, Kom.-Drs. 107 und 131, in: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

Weiterhin ist bei der vollständigen Übertragung der Schulden in einen Fonds zu regeln, wie die Zinsen aufgebracht und die Schulden zurückgeführt werden sollen. Durch ein einheitliches Management des Fonds werden sich die Schulden zum Teil über Inflation und positive Zinseffekte abbauen lassen. Um die Schulden langfristig reduzieren zu können, wird aber der Einsatz weiterer Finanzmittel zur Tilgung erforderlich sein. Es bedarf daher eines geregelten Tilgungsplans, der eine verbindliche Richtlinie zur Rückführung in einem bestimmten Zeitraum der Schulden vorsieht. Von diesem festgelegten Pfad darf nur in vorher festgelegten Ausnahmefällen (wie auch bei der Schuldenbremse und den Konsolidierungshilfen vorgesehen) abgewichen werden. Überwacht werden könnte der Schuldenabbau vom Stabilitätsrat. Die Finanzierung der Entschuldung der Länderhaushalte könnte u.a. über die Länderanteile an der Umsatzsteuer erfolgen.[55] Demnach würde der Bund über mehrere Jahrzehnte die Tilgung vornehmen. Als Ausgleich hierfür könnte er einen entsprechenden Betrag vom Länderanteil an der Umsatzsteuer (welcher dann wiederum den Ländern fehlt; den Ländern blieben die Zinsersparnisse) erhalten. Ferner wäre es möglich, die frei gewordenen Länderanteile des Solidaritätszuschlages zur Finanzierung des Entschuldungsfonds[56], Mittel aus dem Länderfinanzausgleich oder einer einzuführenden Finanztransaktionssteuer zu verwenden bzw. eine neue Sonderabgabe zur Entschuldung einzuführen. Problematisch wäre hierbei jedoch, dass die Einwohner von Ländern mit einer unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-Verschuldung in der Relation einen höheren Beitrag als die in überdurchschnittlich verschuldeten Ländern zahlen würden. Eine Kompensation könnte aber durch eine entsprechende Änderung des Länderfinanzausgleichs erfolgen, der bei einer Entschuldung aller Länder vollständig reformiert werden müsste.

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass mittels der Einrichtung eines Entschuldungsfonds das Inkrafttreten der Schuldenbremse mit einem begleitenden Systems zur künftigen Vermeidung der Überschuldung bewirkt werden kann. Da eine vollständige Entschuldung durch die Gründung eines Altschuldenfonds im Gegensatz zur Teilentschuldung das Ziel der vollständigen Altlastenrückführung formuliert, ist ersteres vorzugswürdig.

D. Fazit

Die verabschiedete Regelung zur Teilentschuldung der Länderhaushalte mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung[57] ist primär eine Übereinkunft, mit der die Zustimmung einiger Verhandlungsbeteiligter für die Einführung der neuen Schuldenbegrenzungsregeln gesichert wurde. Den Empfängerländern der Konsolidierungshilfen ist die Zustimmung zu dieser Regelung nicht vorzuwerfen, da sie so wenigstens etwas Zeit bis zu der möglichen Einführung einer konsistenten Regelung der Altschuldenproblematik gewonnen haben. Die Konsolidierungshilfenregelungen haben aber auch eine positive Wirkung. Durch die Kontrolle der Auszahlungen durch den Stabilitätsrat in einem geregelten Verfahren und die generell bestehende Sanktionsmöglichkeit, werden die Empfängerländer in ihrer Haushaltsaufstellung

55 *Peter-Harry Carstensen*, Kom.-Drs. 41, in: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, S. 2.

56 *Winfried Kretschmann* (Fußn. 53), S. 13.

57 Die Freie und Hansestadt Hamburg erhält trotz hoher Pro-Kopf-Verschuldung aufgrund seiner Gesamtfinanzsituation keine Konsolidierungshilfen.

diszipliniert. Die aufgezeigten Probleme der bestehenden Regelungen lassen sich im Nachhinein mit verhältnismäßig geringem Aufwand durch den Gesetzgeber korrigieren.

Dennoch wird man im Ergebnis feststellen müssen, dass die an den Verhandlungen zur Föderalismusreform II Beteiligten hinsichtlich der notwendigen Einführung einer auf die Schuldenbremse abgestimmten Regelung zur Lösung der Altschuldenproblematik bisher versagt haben. Die fehlende Altschuldenregelung ist die »Achillesferse« der Schuldenbremse. Sollte der Gesetzgeber hier nicht in absehbarer Zeit durch Normierung einer nachhaltigen Entschuldungslösung nachbessern, dann ist absehbar, dass sich die öffentlichen Haushalte vieler Ländern und des Bundes langfristig aufgrund des hohen Schuldensockels nicht stabilisieren lassen. Es ist vielmehr nicht auszuschließen, dass der Schuldenstand aufgrund exogener Schocks im Rahmen der globalen Finanz- und Schuldenkrise weiter steigen wird. Es droht somit die konkrete Gefahr, dass die Beteiligten mit allen Mitteln das neue Schuldenbegrenzungssystem versuchen werden zu umgehen bzw. mittelfristig eine Aufweichung der Regelungen anstreben. Um dies zu verhindern und die Abhängigkeit von den Finanzmärkten zu reduzieren, bedarf es daher im Zuge der anstehenden Föderalismusreform III (Auslaufen des Solidarpakts II und des Länderfinanzausgleichs 2019) einer zukunftsweisenden Lösung zur Reduzierung der Altschulden.

Eine Option wäre hier die Normierung eines Resolvenzverfahrens, d.h. eines geregelten Verfahrens zur Durchführung eines »Schuldenschnitts« unter Beteiligung der Gläubiger. Die Beteiligung der Gläubiger ist insoweit gerecht, da es sich bei Anleihen um Finanzprodukte handelt, die einem (wenn auch bisher geringem) Ausfallrisiko unterliegen. Von den sich bisher abzeichnenden Vorschlägen zum Umgang mit der bestehenden Verschuldung von Bund und Ländern erscheint jedoch die Option der Vollentschuldung vorzugswürdig. Durch ein gemeinsames Management der bestehenden Schulden könnten bessere Konditionen ausgehandelt und Zinseffekte ausgenutzt werden. Die bestehenden Schulden könnten auf einem für alle Beteiligten transparenten, verbindlichen Pfad langfristig zurückgeführt werden. Dies wäre ein notwendiger Systemwechsel im Umgang mit der bestehenden Staatsverschuldung, der die Beteiligten langfristig unabhängig von den Finanzmärkten machen würde.

Im Hinblick auf den zukünftigen Umgang mit den Altschulden sind zudem die Reform des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (Art. 126 AEUV) sowie die Einführung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zu berücksichtigen.[58] Der ESM soll ab dem 1. Juli 2013 die Aufgaben der zeitlich befristeten Instrumente für »Europäische Finanzstabilisierungsfazilität« (EFSF) und des Gemeinschaftsinstrumentes des »Europäischen Finanz-

58 Vgl. *Lothar Knopp*, Griechenland-Nothilfe auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, NJW 2010, S. 1777 ff.; *Hannes Rathke*, Von der Stabilitäts- zur Stabilisierungsunion – Der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV, DÖV 2011, S. 753 ff.; *Klaus Regling*, Aufgaben und Herausforderungen des EFSF, EWS 2011, S. 261 ff.

stabilisierungsmechanismus« (EFSM) übernehmen und ein transparentes Regelwerk für den Umgang mit zukünftigen Staatsschuldenkrisen bieten.[59]

Sollte es hingegen zu keiner Lösung der Altschuldenproblematik kommen und sich herausstellen, dass die Konsolidierungshilfen nicht ausreichen, das strukturelle Finanzierungsdefizit der Empfängerländer rechtzeitig abzubauen, müssten diese Länder auf weitere finanzielle Unterstützung beim Bundesverfassungsgericht klagen. Es könnte in Ermangelung einer Altschuldenregelung aus dem Gebot der föderativen Gleichheit ein Anspruch auf einmalige Teilentschuldung durch die Gemeinschaft von Bund und Ländern bestehen, welcher das hilfsbedürftige Land in die Lage versetzt, die Vorgaben zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Schuldenbremse zu erfüllen.[60] Zudem könnte das Land nach dem Auslaufen der Konsolidierungshilfen (oder vorher bei Verzicht auf diese) eine Klage nach Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG auf Zahlung von Sonder-Bundesergänzungszuweisungen erheben. Durch das Berichtswesen des Stabilitätsrates werden die Eigenleistungen der Länder hinsichtlich des Abbaus ihres strukturellen Defizits transparent werden, sodass bei entsprechenden Bemühungen das Verhalten des Landes einem solchen Anspruch nicht entgegengehalten werden könnte. Sollte ein Land schon vor Auslaufen der Konsolidierungshilfen klagen wollen und nicht auf diese verzichten wollen, dann könnte es ferner auf eine Neuverteilung der Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisse klagen.

59 Die ESFS bildet mit dem EFSM und einer Beteiligung des IWF den bis 2013 zeitlich befristeten »Rettungsschirm«. Die drei Institutionen treten zur Stabilisierung der Finanzmärkte gemeinsam auf und verfügen hierbei 2011 über Mittel in Höhe von 750 Mrd. € (EFSF: 440 Mrd. €, EFSM: 60 Mrd. €, IWF: 250 Mrd. €). Das Finanzvolumen wird zukünftig durch eine Hebelung des EFSF-Kapitals noch erweitert werden. Der ab 2013 (bei erfolgreicher Ratifizierung des ESM-Vertrages schon ab Juli 2012) permanent installierte ESM wird voraussichtlich über ein gezeichnetes Kapital von insgesamt 700 Mrd. € verfügen, davon 80 Mrd. € eingezahltes und 620 Mrd. € abrufbares Kapital der Mitgliedstaaten als Gewährleistungen. Deutschland zahlt in den ESM 22 Mrd. € ein und steht zusätzlich für weitere 168 Mrd. € in Form von Gewährleistungen ein.

60 Im Fall der Empfängerländer ist hier an eine gesonderte Klage vor dem Bundesverfassungsgericht auf Leistung erhöhter Konsolidierungshilfen zu denken, die nicht durch Art. 143d Abs. 2 S. 6 GG präkludiert wäre. Bei einem Verzicht auf die Konsolidierungshilfen könnte das Land seinen Anspruch auch auf Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG stützen; so auch *Hans-Günter Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 12. Aufl. 2011, Art. 143d Rdnr. 32; zu BVerfGE 116, 327 ff. Siehe auch *Felix Ekardt/Daniel Buscher* (Fußn. 10), S. 102 ff.

HERAUSFORDERUNGEN

DER KONJUNKTURBEREINIGUNG

Die Konjunkturbereinigung in den Ländern im Rahmen der Schuldenbremse

CLEMENS HETSCHKO*

A. Konjunkturbereinigung in den Ländern ... 61
B. Die Ausgangssituation: Konjunkturbereinigung in den Ländern auf Grundlage der neuen »Schuldenbremse« ... 62
I. Verfassungsrechtliche Grundlage ... 62
II. Interpretation ... 63
III. Alternative Interpretationen ... 63
C. Wirtschaftstheoretische Kriterien für die Konjunkturbereinigung in den Ländern ... 64
I. Antizyklische Ausgabenpolitik ... 64
II. Anreizkompatibilität und Nachvollziehbarkeit ... 65
D. Herausforderungen der konkreten Umsetzung ... 67
I. Theoretischer Eignungstest: Normallage und Produktionslücke ... 67
II. Praktischer Eignungstest I: Welche Normallage ist die richtige? ... 68
III. Praktischer Eignungstest II: Die Anwendung von Schätzverfahren ... 70
E. Tendenzen bei der Umsetzung in den Ländern ... 72
F. Fazit ... 72

A. Konjunkturbereinigung in den Ländern

Die 16 Länder der Bundesrepublik Deutschland haben bis zum Jahr 2020 Zeit, die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse umzusetzen. Diese neue Regel besteht für sie im Kern aus einer Pflicht, ihre Budgets ohne Kredite auszugleichen. Das Grundgesetz versetzt sie allerdings in die Lage, selbst darüber zu entscheiden, ob sie dieses grundsätzliche Neuverschuldungsverbot analog zum Bundeshaushalt auf das strukturelle, um konjunkturelle Einflüsse bereinigte Defizit oder generell anwenden wollen.

Der vorliegende Beitrag analysiert, ob eine solche Konjunkturbereinigung des Defizits für die Länder empfehlenswert ist und ob die konkrete Ausgestaltung durch die grundgesetzli-

* *Dipl.-Vw. Clemens Hetschko* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft mit dem Schwerpunkt internationale Finanzpolitik (Prof. Dr. Ronnie Schöb) an der Freien Universität Berlin.

che Regelung sinnvoll vorbereitet wurde.[1] Dafür werden zunächst die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen dargestellt (Kapitel B). Anschließend werden Kriterien für ein sinnvolles Konjunkturbereinigungsverfahren definiert (Kapitel C): Es sollte erstens antizyklische Ausgabenpolitik ermöglichen, zweitens anreizkompatibel im Sinne der Schuldenbremse und drittens nachvollziehbar sein. Darauf aufbauend wird analysiert, inwiefern die grundgesetzlichen Rahmenbedingungen diese Anforderungen zu erfüllen helfen und an welchen Stellen Verbesserungen erzielt werden könnten (Kapitel D). Dabei erweist sich das vom Grundgesetz für den Bund entwickelte Konzept einer Abweichung von der konjunkturellen Normallage im Grundsatz auch für die Länder als sinnvoll. Gleichwohl ergeben sich für die antizyklische Wirkung der Konjunkturbereinigung Schwierigkeiten, weil sowohl die gesamtstaatliche als auch die landesspezifische Konjunktur das Defizit eines Landes beeinflussen. Als ebenfalls problembehaftet erweist sich die unzureichende Bindung der Länder an bestimmte Details des Konjunkturbereinigungsverfahrens. Dadurch entstehen für die politischen Entscheider Verschuldungsspielräume in beträchtlicher Höhe. Im Zuge dessen wird u.a. der Vorschlag erarbeitet, das Konjunkturbereinigungsverfahren so detailliert wie möglich im Haushaltsgrundsätzegesetz zu verankern.

Der vorliegende Beitrag schließt mit einem Blick auf diejenigen Länder, die bereits mit der Umsetzung begonnen haben (Kapitel E) sowie einem Fazit (Kapitel F), das basierend auf der vorgenommenen Analyse die Ausgangsfragen nach der grundsätzlichen Sinnhaftigkeit der Konjunkturbereinigung in den Ländern und der Bewertung der Rahmenbedingungen für ihre Ausgestaltung beantwortet.

B. Die Ausgangssituation: Konjunkturbereinigung in den Ländern auf Grundlage der neuen »Schuldenbremse«

I. Verfassungsrechtliche Grundlage

Maßgeblich für die Konjunkturbereinigung in den Ländern ist Art. 109 GG, welcher eine Trennung von struktureller und konjunktureller Verschuldung vornimmt. Dabei verpflichtet er die Länder, den Landeshaushalt ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Allerdings ermöglicht er es ihnen, dieses Neuverschuldungsverbot u.a. durch eigene »Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der

1 Der vorliegende Beitrag widmet sich somit grundsätzlichen Fragen im Bezug auf die Konjunkturbereinigung in den Ländern. Die *Deutsche Bundesbank* geht detaillierter auf die konkrete Umsetzung in denjenigen Ländern ein, die bereits mit der konkreten Implementierung der Schuldenbremse begonnen haben (siehe *Deutsche Bundesbank*, Monatsbericht Oktober, 2011). Ratschläge für die technische Ausgestaltung der Konjunkturbereinigung in den Ländern erarbeitet das *Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI)* in einem Gutachten (siehe *RWI*, Ermittlung von Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung (Endbericht), 2010). Auch bleibt in diesem Beitrag die Konjunkturbereinigung in den Konsolidierungshilfenländern außen vor. Diesen Sonderfällen widmet sich ausführlich *Daniel Buscher*, Konsolidierungshilfen und der Umgang mit der bestehenden Verschuldung nach der Föderalismusreform II – Eine kritische Analyse der Altschuldenproblematik, S. 35 ff., in diesem Band.

Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung« (Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG) zu ergänzen. In diesem Fall müssten die Länder das strukturelle, um konjunkturelle Einflüsse bereinigte Defizit einer Haushaltsperiode auf Null reduzieren. Ob die Länder überhaupt eine solche Bereinigung durchführen und wie sie sie ausgestalten, bleibt damit ihnen überlassen.

II. Interpretation

Das Gesetz zur Ausführung von Art. 115 GG[2] konkretisiert in § 5 Abs. 2 den Begriff der konjunkturellen Normallage für den Bund und deutet dabei auf ihren ökonomischen Hintergrund. Die Normallage ist der langfristige Trend, dem das Bruttoinlandsprodukt gerade folgt. Er ergibt sich theoretisch unmittelbar aus den Produktionskapazitäten einer Volkswirtschaft (»Produktionspotenzial«). Weicht nun das aktuelle Bruttoinlandsprodukt von diesem aktuellen Potenzial negativ ab (»Produktionslücke«), liegt eine negative Abweichung von der konjunkturellen Normallage vor. Art. 109 GG zielt darauf ab, in einer solchen Situation kreditfinanzierte Defizite zuzulassen. Im Aufschwung sollen hingegen Überschüsse erwirtschaftet werden, um Verschuldung abzubauen.[3]

§ 5 Abs. 3 G 115 geht noch einen Schritt weiter und definiert genau die Höhe der Konjunkturkomponente. Sie entspricht der Produktionslücke multipliziert mit der Budgetsensitivität.[4] Damit ergibt sich der genaue Wert des Defizits theoretisch automatisch aus den Konjunkturdaten. Abschnitt D. II. des vorliegenden Beitrages macht allerdings deutlich, dass die Bestimmung der Konjunkturkomponente in der Praxis mit einigen Hindernissen verbunden ist.

III. Alternative Interpretationen

Es ist plausibel, dass diese Interpretation von Art. 109 GG analog für die Länder intendiert ist.[5] *Johannes Pinkl* macht unterdessen deutlich, dass alternative Auslegungen zu der in § 5 Abs. 2 G 115 gefundenen wirtschaftswissenschaftlichen Interpretation des Begriffs ›Normallage‹ juristisch durchaus denkbar sind.[6] Wie stark die Länder sich am Bund orientieren oder eigene Definitionen für den Begriff Normallage finden und wie die Rechtsprechung damit umgehen wird, erscheint daher vom heutigen Standpunkt aus schwer abzuschätzen. In den folgenden Abschnitten wird stets davon ausgegangen, dass die Länder sich zumindest

2 Nachfolgend: Artikel 115-Gesetz/G 115.

3 Siehe auch *Marius Thye*, Die neue »Schuldenbremse« im Grundgesetz. Zur neuen Gestalt der Finanzverfassung nach der Föderalismusreform II, 2010, S. 28.

4 Die Budgetsensitivität gibt an, um wie viel Prozent sich der Finanzierungssaldo eines Haushaltes ändert, wenn sich die Produktionslücke um ein Prozent ändert. Die Budgetsensitivität ergibt sich aus der Summe der prozentualen Änderungen der verschiedenen Einnahmen und Ausgaben bei einer ein-prozentigen Änderung der Produktionslücke. Siehe dazu ausführlich *Nathalie Girouard/Christophe André*, Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries, OECD Economics Department Working Paper No. 434, 2005.

5 *RWI* (Fußn. 1), S. 10.

6 Vgl. dazu in diesem Band *Johannes Pinkl*, Umgehungsgefahren für die neue »Schuldenbremse«, S. 106 ff.

insofern am Bund orientieren, als sie eine ähnliche gesetzgeberische Konkretisierung des Begriffs Normallage vornehmen wie in § 5 Abs. 2 G 115.[7]

C. Wirtschaftstheoretische Kriterien für die Konjunkturbereinigung in den Ländern

Wie im vorhergehenden Kapitel ausgeführt wurde, können die Länder selbst darüber entscheiden, ob sie sich dazu verpflichten, ihr Defizit stets oder konjunkturbereinigt auf Null zu reduzieren. Daraus ergibt sich aus ökonomischer Sicht die Frage, ob Konjunkturbereinigung überhaupt sinnvoll ist und wenn ja, unter welchen Bedingungen. Im Folgenden werden deshalb Kriterien erörtert, die eine solche Ausnahmeregelung mindestens erfüllen sollte.

I. Antizyklische Ausgabenpolitik

Es gibt verschiedene Gründe, warum Auswirkungen von Konjunkturschwankungen auf das Budget eines Landes durch Schulden aufgefangen werden sollten. Wenn sich beispielsweise die konjunkturelle Lage verschlechtert, sinken deshalb vor allem die Einnahmen der Länder, während die Ausgaben relativ konstant bleiben.[8] Da die Länder ihre Einnahmen kaum selbst steuern können,[9] müssen sie diese Verluste durch Ausgabensenkungen kompensieren, wenn sie sich nicht verschulden dürfen. Schließlich haben die Länder kaum Möglichkeiten ihre Einnahmen zu steigern.[10]

Eine solche Ausgabenpolitik wäre aber ökonomisch nicht optimal. Je mehr Arbeitslosigkeit herrscht, desto geringer sind die Löhne, die Arbeitsanbietern gezahlt werden müssen. Weil folglich die Arbeitskosten im Konjunkturtief besonders niedrig sind, lassen sich die vom Staat intendierten Zwecke gerade dann am günstigsten finanzieren. Daher sollte der Staat Ausgaben gerade in der Rezession und nicht etwa in der Hochkonjunktur tätigen.[11] Mitunter wird auch argumentiert, dass der Staat über höhere Ausgaben Konjunktureinbrüche abfedern sollte.[12] Die optimale Ausgabenpolitik erfolgt damit antizyklisch, d.h. der konjunktu-

7 Vgl. *RWI* (Fußn. 1), S. 10.

8 Die Ausgaben der Länder gelten als weniger konjunkturabhängig, da staatliche Ausgaben, die von Arbeitsmarktentwicklungen abhängen, vor allem beim Bund anfallen.

9 Für eine Quantifizierung siehe *Frank Zipfel*, Finanzen der Bundesländer: Im Schatten des Bundes, Deutsche Bank Research Aktuelle Themen 513, 2011, S. 5.

10 Steuererhöhungen entfallen größtenteils aufgrund fehlender Gesetzgebungskompetenzen auf Länderseite und wären im Sinne der Steuerglättungstheorie auch nicht empfehlenswert. Siehe zum zweiten Punkt *Giacomo Corneo*, Verschuldung und Konsolidierung, Diskussionsbeitrag des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin Nr. 19/2009, 2009, S. 6. Vermögenswerte, die veräußert werden könnten, stehen nicht in unendlichem Maße zur Verfügung.

11 Vgl. *Giacomo Corneo* (Fußn. 10), S. 6.

12 Vgl. *Max Groneck/Robert Plachta*, Simulation der Schuldenbremse und der Schuldenschranke für die deutschen Bundesländer, FiFo-CPE Discussion Papers No. 07-7, 2007, S. 23-25.

rellen Lage entgegenwirkend. Vor diesem Hintergrund erscheint es durchaus sinnvoll, ein konjunkturbedingtes Defizit im Landeshaushalt durch Verschuldung auszugleichen, damit das Ausgabenniveau zumindest nicht sinken muss. Als erstes Kriterium an die Konjunkturbereinigung in den Ländern gilt deshalb, dass sie Verschuldung antizyklisch erfolgen lässt.

Gleichwohl birgt jede Ausnahmeregelung Missbrauchsgefahren, wie in den folgenden Abschnitten deutlich wird.

II. Anreizkompatibilität und Nachvollziehbarkeit

Nachdem nun die grundsätzliche Sinnhaftigkeit einer Konjunkturbereinigung des zulässigen Defizits bejaht werden kann, rückt die Frage nach der optimalen Ausgestaltung der Konjunkturbereinigung in den Fokus. Wie im Folgenden dargelegt wird, ist dabei die Zielstellung der Schuldenbremse besonders zu berücksichtigen.

Die Idee einer konstitutionellen Schuldenregel fußt auf der Erkenntnis, dass die politischen Entscheidungsträger starken Anreizen ausgesetzt sind, Staatsverschuldung einzugehen. Auch die aktuelle Neuregelung in Deutschland geschieht vor diesem Hintergrund.[13] Ökonomische Modelle politischer Entscheidungen erklären, welche Anreize Abgeordnete und Regierungsmitglieder dazu verleiten, die Staatsverschuldung auch ohne volkswirtschaftliche Rechtfertigung auszuweiten.[14] Aus diesen Arbeiten lassen sich mindestens drei für die Länder relevante Implikationen ableiten:

- Koalitionsregierungen und -fraktionen neigen dazu, eine höhere Neuverschuldung zu verursachen.[15]
- Regierungen und Fraktionen, deren Ausgabenpolitik bestimmten ideologischen Grundsätzen verhaftet ist, neigen zu einer höheren Neuverschuldung.[16]
- Die Ausgaben werden schuldenfinanziert ausgeweitet, wenn Wahlen bevorstehen.[17]

Eine empirische Untersuchung von *Beate Jochimsen* und *Robert Nuscheler* kommt zu dem Ergebnis, dass insbesondere Koalitionsregierungen in den zehn »alten« Ländern ohne Berlin (West) zwischen 1960 und 2005 zum Anwachsen der Staatsverschuldung beigetragen

13 Vgl. dazu *Christian Kastrop/Felix Marklein*, Die Schuldenregel in Deutschland – Ein guter Start für einen langen Weg, S. 1 ff., in diesem Band.

14 Siehe hierzu überblicksartig *Alberto Alesina/Roberto Perotti*, The Political Economy of Budget Deficits, NBER Working Paper No. 4637, 1994; ferner *Heiner Felix Mikosch/Silke Übelmesser*, Staatsverschuldungsunterschiede im internationalen Vergleich und Schlussfolgerungen für Deutschland, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 8, 2007, S. 309-334.

15 Siehe u.a. *Alberto Alesina/Allan Drazen*, Why Are Stabilizations Delayed?, American Economic Review 81, 1991, S. 1170-1188.

16 Siehe u.a. *Thomas Bräuninger*, A Partisan Model of Government Expenditure, Public Choice 125, 2005, S. 409-429.

17 Siehe zusammenfassend *Alberto Alesina/Roberto Perotti* (Fußn. 14), S. 10-13.

haben.[18] Einen etwaigen Einfluss ideologischer Grundrichtungen der Regierungsfraktionen auf die Verschuldung können mehrere Studien, die mit Daten für Deutschland arbeiten, statistisch nicht eindeutig identifizieren.[19] Dafür ermitteln *Emma Galli* und *Stefania P.S. Rossi*, dass die Ausgaben der alten Länder – inklusive Berlin (West) – mindestens in den Jahren 1974-1994 signifikant höher waren als im Durchschnitt, wenn Wahlen anstanden.[20]

Die Schuldenbremse, die durch ihre konstitutionelle Verankerung die Entscheidung über die Staatsverschuldung von den politischen Entscheidungsträgern unabhängiger macht, reagiert gewissermaßen auf diese Anreizmechanismen. Schließlich ist eine Verfassungsänderung weitaus schwerer durchzusetzen als ein Haushaltsgesetz.

Die Verfassung fungiert damit im agenturtheoretischen Sinne als Teil eines Vertrages, der die mitunter divergierenden Interessen des Souveräns mit den Interessen seiner Repräsentanten in Einklang bringt, d.h., »anreizkompatibel« ist. Dieses theoretische Ideal ist für die Realität vor allem als Referenzpunkt von Bedeutung. Der konstitutionelle Anreiz, die Schuldenbremse einzuhalten, ist die Gefahr der Verfassungswidrigkeit eines Haushaltes und die damit verbundene Hoffnung auf öffentliche Ablehnung der für diesen Haushalt verantwortlichen Abgeordneten und Regierungsmitglieder. Fraglich ist, ob dieser Anreizmechanismus bereits ein deutlich verlangsamtes Anwachsen der Länderschulden erwirken kann.[21] Andere Modelle wie der Europäische Fiskalpakt beinhalten konkretere Sanktionen. Eine Strafzahlung kann dort bis zu 0,1% des BIP betragen.[22] Für die Umsetzung durch die deutschen Länder ab 2020 sieht die grundgesetzliche Schuldenbremse ein ähnliches Druckmittel indes nicht vor.[23] Bis dahin gelten Sanktionen allerdings noch für die Konsolidierungsländer: Ihre politischen Repräsentanten gefährden die Auszahlung der Konsolidierungshilfen, wenn sie sich nicht an die vereinbarten Schritte zum Schuldenabbau halten.[24]

Aber nicht nur die Anreize im Vertrag müssen stimmen. Die Vereinbarung darf auch keine Möglichkeiten zulassen, umgangen zu werden. Wenn die Schuldenbremse eines Landes das weitere Anwachsen der Verbindlichkeiten verhindern soll, darf deshalb das Konjunkturbereinigungsverfahren ebenso wie jede andere Teilregelung keine Schuldenschlupflöcher für Landesregierungen und Abgeordnete eröffnen.

18 Siehe *Beate Jochimsen/Robert Nuscheler*, The Political Economy of the German Länder Deficits: Weak Governments Meet Strong Finance Ministers, Applied Economics 43, 2011, S. 2399-2415.

19 Siehe *Helge Berger/Ulrich Woitek*, Searching for Political Business Cycles in Germany, Public Choice 91, 1997, S. 179-197; ferner *Helmut Seitz*, Fiscal Policy, Deficits and Politics of Subnational Governments: The Case of the German Länder, Public Choice 102, 2000, S. 183-218; ferner *Emma Galli/Stefania P.S. Rossi*, Political Budget Cycles: The Case of the Western German Länder, Public Choice 110, 2002, S. 283-303; *Beate Jochimsen/Robert Nuscheler* (Fußn. 18), S. 10.

20 Siehe *Emma Galli/Stefania P.S. Rossi* (Fußn. 19).

21 Vgl. *Clemens Hetschko/Dominic Quint/Marius Thye*, Nationale Schuldenbremsen für die Länder der Europäischen Union: Taugt das deutsche Modell als Vorbild?, 2012, S. 5, mimeo.

22 Vgl. Art. 8 Abs. 2 des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion.

23 Vgl. *Ralph Brügelmann/Rolf Kroker/Thilo Schaefer*, Faktencheck Schuldenbremse und Schuldencheck Bundesländer, 2011, S. 18-19.

24 Siehe dazu ausführlich *Daniel Buscher* (Fußn. 1).

Als Schlupfloch denkbar wären u.a. Gelegenheiten, ein konjunkturbereinigtes Defizit in Teilen zu verschleiern, sodass es nur dem Anschein nach Null beträgt. Deshalb kann der erhoffte Anreizmechanismus nur wirken, wenn der Haushalt und damit auch das Konjunkturbereinigungsverfahren für Gerichte und Öffentlichkeit nachvollziehbar sind. Dies setzt ein hohes Maß an Transparenz und begrenzte Komplexität voraus.[25]

Zusammenfassend ergeben sich wenigstens drei Kriterien an die Konjunkturbereinigung in den Ländern:

- Die Konjunkturbereinigung muss so wirken, dass Schulden **antizyklisch** auf- und abgebaut werden.
- Die Regeln des Konjunkturbereinigungsverfahrens müssen im Sinne der Zielsetzung der Schuldenbremse **anreizkompatibel** sein.
- Um das zweite Kriterium zu erfüllen, muss das Konjunkturbereinigungsverfahren insbesondere **nachvollziehbar** sein.

D. Herausforderungen der konkreten Umsetzung

Vor dem Hintergrund der im vorangegangenen Kapitel entwickelten Kriterien sollen nun die Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Konjunkturbereinigung in den Ländern einem Eignungstest unterzogen werden. Dieser unterteilt sich in eine Analyse der theoretischen Konzeption (unter I.) und eine Bewertung der praktischen Umsetzbarkeit (unter II.). Dabei werden sowohl verschiedene Probleme aufgezeigt als auch erste Lösungsansätze präsentiert.

I. Theoretischer Eignungstest: Normallage und Produktionslücke

Im Folgenden wird angenommen, dass die Länder die wirtschaftswissenschaftliche Lesart des Begriffes Normallage übernehmen, die § 5 Abs. 2 G 115 für den Bund wiedergibt. Dadurch resultiert die zulässige Schuldenaufnahme, wie bereits beschrieben, automatisch aus der Berechnungsvorschrift:

(1) $\textit{Konjunkturkomponente} = \textit{Budgetsensitivität} * \textit{Produktionslücke}$

Keiner der Parameter auf der rechten Seite der Gleichung ist eine politische Entscheidungsvariable. Die konjunkturelle Verschuldung ist ein automatisches Ergebnis der konjunkturellen Entwicklung: Die Produktionslücke beschreibt den aktuellen Stand des BIP gemessen an seinem langfristigen Trend. Die Budgetsensitivität identifiziert das Ausmaß, indem sich die Produktionslücke auf das Haushaltsdefizit niederschlägt.[26]

25 Ähnlich argumentieren *RWI* (Fußn. 1), S. 11-13, und *Deutsche Bundesbank*, Anforderungen an die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel, Monatsbericht Januar, 2011, S. 61.

26 Siehe Fußn. 4.

Mit Gleichung (1) wird theoretisch exakt bestimmt, wie die aktuelle konjunkturelle Lage bei ansonsten gleichen Rahmenbedingungen auf das Budget wirkt. In einer sich verlangsamenden wirtschaftlichen Dynamik steigen die Sozialausgaben (z.B. die Grundsicherungsleistungen der Stadtstaaten) und sinken die Steuereinnahmen. Auch die Produktionslücke wächst. Entsprechend Gleichung (1) steigt damit automatisch die zulässige Verschuldung des Landes an. Dadurch wird sichergestellt, dass die Ausgaben nicht prozyklisch reduziert werden müssen, um die unmittelbaren konjunkturellen Auswirkungen abzufangen. Die Konjunktur profitiert unterdessen von einem Stabilisierungsimpuls durch die Verschuldung des Staates: Aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifs vermindert sich die Steuerbelastung bei fallenden Einkommen in der konjunkturellen Krise überproportional.[27] Bei den Stadtstaaten kommt eine stützende Wirkung durch die angewachsenen Kosten für die Grundsicherungsleistungen hinzu. Insgesamt ist das Kriterium der Antizyklik damit erfüllt: Prozyklische Ausgabenreduktionen werden vermieden und kleinere Impulse gesetzt. Dieser Vorgang wird auch als passive antizyklische Fiskalpolitik oder automatische Stabilisierung bezeichnet, weil die Wirkung ohne politisches Zutun (Konjunkturprogramm) erzeugt wird. Gerade dieser Ausschluss politischer Einflussnahme sichert im theoretischen Konzept der Konjunkturkomponente Anreizkompatibilität im Hinblick auf die Zielsetzung der Schuldenbremse. Wie in den folgenden beiden Abschnitten ausgeführt wird, kann dieses Ergebnis vor dem Hintergrund einiger Hürden der praktischen Umsetzung allerdings nicht uneingeschränkt aufrechterhalten werden.

II. Praktischer Eignungstest I: Welche Normallage ist die richtige?

Um die eigene zulässige konjunkturelle Verschuldung zu bestimmen, muss ein Land die für seinen Haushalt maßgebliche Normallage kennen. Dahinter steht die Frage, welche Konjunktur Einfluss auf den Haushalt hat – die Konjunktur des Landes oder der gesamten deutschen Volkswirtschaft. Auf der Einnahmenseite ergibt sich ein gemischtes Bild: Den Einkommensteueranteil und den Körperschaftsteueranteil der Länder gibt der Bund nach dem Wohnstättenprinzip bzw. nach dem Betriebsstättenprinzip weiter. Hier hängen die Einnahmen eines Landes also von seiner eigenen konjunkturellen Entwicklung ab. Ihre jeweiligen Anteile an den Umsatzsteuereinnahmen hingegen erhalten die Länder größtenteils entsprechend ihrem Anteil an der Einwohnerzahl Deutschlands, sodass sich die gesamtwirtschaftliche Situation der Bundesrepublik in ihrem Defizit widerspiegelt. Konjunkturabhängige Ausgaben fallen insgesamt nur geringfügig bei den Ländern an. Gleichwohl haben die Stadtstaaten Kosten der Grundsicherung zu tragen und sind deshalb auf der Ausgabenseite von ihrer eigenen Konjunktur abhängig.[28] Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen bewirken überdies eine Umverteilung zwischen den Ländern, die ein Land wiederum unabhängiger von der eigenen Konjunktur und abhängiger von der gesamtdeutschen Entwicklung machen.

Aufgrund dieser Gesamtsituation sollte die Konjunkturkomponente sowohl die Reaktion des Budgets auf die Landeskonjunktur als auch die Reaktion des Budgets auf die Gesamtkonjunktur berücksichtigen, um optimal antizyklisch zu wirken. Ansonsten besteht stets die

27 Vgl. *Max Groneck/Robert Plachta* (Fußn. 12), S. 24.
28 Siehe hierzu ausführlich *RWI* (Fußn. 1), S. 13.

Gefahr, dass in Jahren deutlicher Unterschiede zwischen Landes- und gesamtdeutscher Konjunktur entweder zu viel oder zu wenig Verschuldung im Sinne der automatischen Stabilisierung aufgenommen wird. Ein Gutachten des *Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI)* äußert sich jedoch skeptisch zu einer Berücksichtigung der Landeskonjunktur. Die Autoren nehmen an, dass spätestens durch den Länderfinanzausgleich die Einnahmenentwicklung der Länder fast ausschließlich durch die gesamtdeutsche Konjunktur geprägt wird. Daraus schlussfolgert ihr Bericht, dass »Verfahren, die auf konjunkturellen Entwicklungen in den einzelnen Ländern basieren, zur Ermittlung der Konjunkturkomponenten in den Länderhaushalten weniger geeignet [sind], als Verfahren, die an der gesamtstaatlichen konjunkturellen Entwicklung anknüpfen.«[29]

Das Gutachten empfiehlt daher, nur mit der gesamtdeutschen Produktionslücke und der Budgetsensitivität der Ländergesamtheit zu arbeiten und daraus die Konjunkturkomponente eines Landes über ein Ländergewicht abzuleiten. In die Budgetsensitivität der Ländergesamtheit gehen dabei die Teilelastizitäten der für die Länder relevanten konjunkturreagiblen Budgetposten ein. Ein Landesgewicht könnte zum Beispiel der Anteil des Landes an der Einwohnerzahl der Bundesrepublik sein.[30]

Gleichwohl ist die antizyklische Wirkung bei einer solchen Vorgehensweise möglicherweise gefährdet, wenn sich die Konjunktur eines Landes aufgrund von bereits absehbaren Reformen – der Länderfinanzausgleich läuft in seiner jetzigen Form 2019 aus – doch stärker auf das Defizit auswirken sollte. Mithin müsste dieser Aspekt des Konjunkturbereinigungsverfahrens eines Landes jedes Mal wieder überdacht werden, wenn sich die Aufteilung der konjunkturreagiblen Einnahmen oder Ausgaben zwischen Bund und Ländern erheblich ändert. Es ist zu befürchten, dass etwaige Zugänge zum Verfahren, die für solche Anpassungen offen gelassen werden, zu Schlupflöchern für Verschuldung werden.

Ein insgesamt einheitliches Verfahren auf gesamtstaatlicher Ebene könnte diese Zweifel von vornherein ausräumen. Anpassungen könnten dann zentral auf Bundesebene vorgenommen werden, sodass nicht jedes Land einzeln reagieren müsste. Wie im folgenden Abschnitt noch näher ausgeführt wird, bietet es sich an, hierfür die Konjunkturbereinigung gemeinsam mit dem Bund im Haushaltsgrundsätzegesetz zu verankern. Verschuldungsspielräume auf Landesebene ließen sich dadurch reduzieren. Das bündische Prinzip lässt den Bund und die anderen Länder für eine extreme Haushaltsnotlage eines Landes haften. Ein einzelnes Land internalisiert deshalb die Risiken eines im Landesrecht verankerten, nicht anreizkompatiblen Konjunkturbereinigungsverfahrens nicht vollständig. Auf gesamtstaatlicher Ebene werden Bund und Länder durch das bündische Prinzip hingegen stärker motiviert, sich auf ein strenges Verfahren zu verständigen.[31]

29 *RWI* (Fußn. 1), S. 15.

30 Siehe im Detail *RWI* (Fußn. 1), S. 22 ff.

31 Vgl. auch *Ralph Brügelmann/Thilo Schaefer*, Konsolidierungs-Check: Schuldenbremse in den Bundesländern, 2011, S. 6-7. Zum bündischen Prinzip siehe u.a. *Frank Zipfel* (Fußn. 9), S. 8.

III. Praktischer Eignungstest II: Die Anwendung von Schätzverfahren

Die Frage nach den Konsequenzen der letztendlichen Berechnung der Konjunkturkomponente in der Praxis motiviert auch die Analyse in diesem Abschnitt. Budgetsensitivitäten und Produktionslücken müssen mit aufwendigen ökonometrischen Verfahren geschätzt werden. Für die Bestimmung der Produktionslücke stehen den Landesregierungen bzw. Landesparlamenten dabei zahlreiche, zum Teil technisch höchst unterschiedliche Wege offen. Somit verwundert nicht, dass auch die Ergebnisse in Abhängigkeit von der gewählten Methodik stark voneinander abweichen. Je nachdem, welches Schätzverfahren genutzt wird, resultieren folglich unterschiedliche Werte für die Höhe des zulässigen Defizits.

Clemens Hetschko, *Dominic Quint* und *Marius Thye* ermitteln die Konjunkturkomponente für den Bund in Abhängigkeit von vier verschiedenen Schätzverfahren – einer Variante des Verfahrens der Europäischen Kommission, dem HP-Filter, dem Baxter-King-Filter und der Blanchard-Quah-Methode – mittels einer Ex-Post-Simulation für die Jahre 1960 bis 2011. Die Budgetsensitivität für den Bund wird mit 0,26 konstant gehalten. Die errechneten Konjunkturkomponenten unterscheiden sich je nach Jahr meistens um 3 bis 15 Milliarden Euro, manchmal auch um mehr. Damit beträgt die Bandbreite der verfahrensabhängigen Schwankungen ca. 1% bis 5% der derzeitigen Ausgaben des Bundes. Inwiefern die Bestimmung der Budgetsensitivität die Bandbreite der Ergebnisse weiter erhöhen könnte, haben die Autoren nicht weiter untersucht. Es erscheint aber wahrscheinlich, dass dies der Fall ist.[32]

In ähnlicher Weise gehen *Achim Truger* und *Henner Will* vor. Sie untersuchen mehrere Ausgestaltungsvarianten derselben Methode (des Ansatzes der Europäischen Kommission). Auch dabei ergeben sich Werte für die Höhe der Konjunkturkomponente, die sich um mehrere Milliarden Euro unterscheiden.[33] Ferner ermittelt das *RWI* für die Ländergesamtheit Unterschiede zwischen mHP-Filter und einer Variante der von der Europäischen Kommission vorgegebenen Methode in Milliardenhöhe.[34]

Die ausgewählten Studien zeigen, welche enormen Verschuldungsspielräume sich durch die Auswahl einer Methode zur Bestimmung der Produktionslücke ergeben könnten.[35] Da die Länder ihr Konjunkturbereinigungsverfahren selbst gestalten, ist es an ihnen, dieses Schlupfloch zu schließen, indem sie sich glaubhaft und verbindlich an ein Verfahren binden. Im Sinne einer anreizkompatiblen Umsetzung müssten auch die Details des Konjunkturbereinigungsverfahrens in die Landesverfassung Eingang finden, damit das Landesparlament und die Landesregierung eindeutig festgelegt werden. Alternativ könnten die Länder

32 *Clemens Hetschko/Dominic Quint/Marius Thye* (Fußn. 21), S. 6 f.

33 Siehe ausführlich *Achim Truger/Henner Will*, Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse, S. 75 ff., in diesem Band. Ähnliche Erfahrungen mit dieser Methode scheint die *Deutsche Bundesbank* (Fußn. 25), S. 59, gemacht zu haben: »Das Verfahren [der Europäischen Kommission] ist vergleichsweise komplex, schwer nachzuvollziehen und aufgrund vielfacher Modellierungsoptionen gestaltungsanfällig«.

34 Vgl. *RWI* (Fußn. 1), S. 59-61.

35 Diese Erkenntnis kann sich zudem auf noch umfassendere und methodisch feinere Vergleichsstudien zu Produktionslückenschätzverfahren stützen, die zu ähnlich ernüchternden Ergebnissen kommen. Siehe u.a. *Andreas Billmeier*, Ghostbusting: which output gap really matters?, International Economics and Economic Policy, 2009, S. 406.

ein Gesetz zur Konjunkturbereinigung beschließen, das durch die Landesparlamente schwer zu ändern ist, weil eine besonders große Zustimmung erforderlich ist.

Eine weitere Alternative ist eine Festlegung des genauen Konjunkturbereinigungsverfahrens inklusive der Bestimmung von Produktionslücke und Budgetsensitivität im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG). Es dient »der Harmonisierung des Haushaltsrechts in Bund und Ländern […] [und] enthält verbindliche Vorgaben für Bund und Länder. Es bindet nicht nur die Exekutive, sondern auch die Legislative«[36]. Die Landesregierungen und die Landesparlamente könnten sich keinerlei Verschuldungsspielräume durch die Auswahl unterschiedlicher Schätzverfahren mehr verschaffen, da Bundesrecht Landesrecht nach Art. 31 GG bricht.

Auch die **Nachvollziehbarkeit** leidet unter der Anwendung von komplizierten Schätzverfahren, wobei die einzelnen Methoden wiederum als unterschiedlich komplex einzuschätzen sind. Wenn die Öffentlichkeit, die größtenteils mit Schätzverfahren zur Bestimmung von Produktionslücken kaum vertraut sein dürfte, überhaupt eine Chance haben soll, die Höhe der zulässigen Neuverschuldung eines Landeshaushalts nachzuvollziehen, sollte das gesamte Konjunkturbereinigungsverfahren so einfach und transparent wie möglich sein. Besonders trivial, aber für jedermann nachvollziehbar, wäre die Definition der Produktionslücke als Abweichung der aktuellen BIP-Wachstumsrate von der durchschnittlichen Wachstumsrate der letzten – z.B. – 20 Jahre (einfacher Trend). Die methodischen Vorbehalte gegenüber dieser Lösung dürften indes am größten sein. Ansonsten gelten die einfachen Filterverfahren, wie z.B. der mHP-Filter, der für die Schweizer Schuldenbremse genutzt wird, als vergleichsweise nachvollziehbar.[37]

Gleichwohl wird aus methodischer Sicht eher eine weitere Komplexitätssteigerung eingefordert, um überhaupt valide Werte für die Produktionslücke zu erhalten. *Athanasios Orphanides* warnt aus historischer Sicht vor der unreflektierten Anwendung einzelner Verfahren. Er führt Fehler in der Geldpolitik der Vereinigten Staaten in den 1960er und 1970er Jahren unter anderem auf unzureichende Produktionslückenschätzungen zurück.[38] *Andreas Billmeier* empfiehlt u.a. die Berücksichtigung mehrerer Verfahren zugleich: »various measures of the output gap should be taken into account when assessing the cyclical position of the economy"[39]. Im Hinblick auf die enorm unterschiedlichen Ergebnisse aus den Verfahren ist die Skepsis gegenüber den zur Verfügung stehenden Methoden durchaus nachvollziehbar.

Die Kriterien an ein gutes Konjunkturbereinigungsverfahren sind, wie in diesem Abschnitt ausgeführt wurde, nur schwer zu erfüllen. Mitunter müssten erhebliche Bemühungen gestartet werden, um die Rahmenbedingungen für alle Länder zu konkretisieren. Im nächsten Kapitel wird deutlich, dass das Fehlen dieser Leitplanken in der Praxis bereits Folgen hat.

36 *Steffen Detterbeck*, Öffentliches Recht für Wirtschaftswissenschaftler, 4. Aufl. 2005, S. 107.

37 Siehe hierzu ausführlich *RWI* (Fußn. 1), S. 24 ff.

38 Vgl. *Athanasios Orphanides*, The quest for prosperity without inflation, Journal of Monetary Economics 50, 2003, S. 633-663. Siehe auch *ders.*, Historical Monetary Policy Analysis and the Taylor Rule, Journal of Monetary Economics 50, 2003, S. 983-1022.

39 *Andreas Billmeier* (Fußn. 35), S. 406.

E. Tendenzen bei der Umsetzung in den Ländern

Neben der Analyse der allgemeinen Rahmenbedingungen für die Konjunkturbereinigung können vom heutigen Standpunkt aus bereits erste Tendenzen der konkreten Umsetzung in einigen Ländern beobachtet werden.[40]

In den ersten Ländern, die eine Schuldenbremse in Folge des novellierten Art. 109 GG in ihre Landesverfassungen implementiert haben, zeichnet sich ab, dass Konjunkturbereinigungsverfahren als Ausnahme vom generellen Neuverschuldungsverbot Eingang in die Landesverfassungen finden.[41] Hessen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz ermöglichen beispielsweise eine symmetrische Berücksichtigung konjunktureller Entwicklungen bei der Bestimmung des zulässigen Defizits.[42] Die verfassungsrechtliche Umsetzung auf Länderebene geschieht meist sehr stark angelehnt an die Umsetzung im Grundgesetz.

Mit diesem Haupttrend – der Orientierung am Bund – ist die Befürchtung verbunden, dass wie in § 5 Abs. 4 G 115 die Festlegung von Schätzverfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente an Landesministerien delegiert wird. Wenn eine Schuldenbremse geschaffen wird, um zu verhindern, dass Landesregierungen die Staatsschulden immer weiter ausweiten, ist dieser Weg angesichts der damit geschaffenen Spielräume für die Landesregierung bei der Festlegung der Verschuldungshöhe denkbar ungeeignet.[43] *Marius Thye* deutet zudem verfassungsrechtliche Probleme einer solchen Praxis an: Wenn die Landesregierung über die Auswahl des Bestimmungsverfahrens für die Produktionslücke einen enormen Einfluss auf das Budget erhält, werden die Rechte des Parlamentes im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung womöglich in unzulässiger Weise beschnitten.[44]

F. Fazit

Während die Länder die Schuldenbremse bis 2020 umsetzen, müssen sie die Frage beantworten, ob sie sich konjunkturinduzierte Verschuldung für die Zukunft erlauben wollen oder nicht. Grundsätzlich erscheint ein sogenanntes Konjunkturbereinigungsverfahren sinnvoll zu sein, weil es den Ländern theoretisch ermöglicht, die Ausgaben in einer konjunkturellen Schwächephase nicht automatisch zurückfahren zu müssen. Außerdem soll-

40 Hier nicht weiter betrachtet werden die Konsolidierungsbemühungen der Länder. Siehe dazu *Ralph Brügelmann/Thilo Schaefer* (Fußn. 31).

41 Für Überblicksdarstellungen zur Umsetzung der gesamten Schuldenregel in den Ländern siehe u.a. *Deutsche Bundesbank*, Monatsbericht Oktober, 2011, S. 34; ferner *Lothar Schemmel*, Grenzen der Staatsverschuldung in den Bundesländern. Verfassungsrechtliche Einwände und finanzpolitische Bedenken ohne Durchschlagskraft – Schlupflöcher verhindern, 2011, S. 6 ff.

42 Siehe Art. 141 Abs. 3 HessVerf; Art. 53 Abs. 2 SHVerf; Art. 65 Abs. 2 MVVerf; Art. 117 Abs. 1 RhPfVerf.

43 Siehe z.B. § 3 Abs. 2 des von der Landesregierung Rheinland-Pfalz unterbreiteten Entwurfs eines Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (*Landtag Rheinland-Pfalz*, Drs. 16/503, S. 6). Siehe auch § 5 Abs. 4 G 115.

44 Vgl. *Marius Thye* (Fußn. 3), S. 75 ff.

te es im Hinblick auf die Zielsetzung der Schuldenbremse anreizkompatibel und nachvollziehbar sein.

Für ein solches Verfahren erweisen sich die grundgesetzlichen Rahmenbedingungen für die Länder als nicht wegweisend genug. Zum einen hängt es u.a. von der zukünftigen Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs ab, wie stark die Länder die eigene Konjunktur für das zulässige Defizit berücksichtigen müssten. Damit steht und fällt, ob das Verfahren seinen eigentlichen Zweck, das Defizit um konjunkturelle Einflüsse zu bereinigen, auch effektiv erfüllen wird. Des Weiteren steht den Ländern offen, die Wahl von Schätzverfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente politischen Entscheidungsträgern zu überlassen. Da durch diesen Schritt erhebliche Verschuldungsspielräume entstehen können, sollten sie sich selbst jeweils im eigenen Landesrecht oder koordiniert auf gesamtstaatlicher Ebene an möglichst konkrete Vorgaben binden. Der vorliegende Beitrag schlägt deshalb vor, den Aufbau des Konjunkturbereinigungsverfahrens ebenso wie die Schätzmethodik für alle Länder verbindlich im Haushaltsgrundsätzegesetz zu verankern. Dadurch können Anpassungen aufgrund von Änderungen beim Länderfinanzausgleich gleichzeitig für alle Länder vorgenommen werden und der Verschuldungsspielraum bei der Abschätzung der Konjunkturkomponente entfällt. Auch wird die Konjunkturbereinigung dadurch zwischen den Ländern vergleichbarer und somit nachvollziehbarer.

Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse

ACHIM TRUGER / HENNER WILL (†)*

A. Einleitung ... 75
B. Die deutsche Schuldenbremse: Wesentliche Charakteristika und grundsätzliche Probleme ... 77
I. Die wesentlichen Charakteristika der deutschen Schuldenbremse ... 77
II. Grundsätzliche Probleme der Schuldenbremse aus finanzpolitischer und makroökonomischer Sicht ... 78
C. Gestaltungsanfälligkeit in der Theorie: Das Problem der Bestimmung struktureller Defizite ... 81
I. Einführung in die Berechnung struktureller Defizite ... 81
II. Das Verfahren der europäischen Kommission zur Potenzialbestimmung ... 82
III. Der »Stand der Wissenschaft« ... 83
D. Gestaltungsanfälligkeit in der Praxis: Die Nutzung der Spielräume durch die Bundesregierung 88
E. Das Risiko pro-zyklischer Politik ... 91
I. Das Grundproblem aller Defizitregeln: Budgetdefizite sind endogen und politisch kaum steuerbar ... 91
II. Das Problem der starken Revisionsanfälligkeit des »Produktionspotenzials« ... 91
III. Simulation eines zukünftigen Konjunkturabschwungs ... 94
F. Fazit ... 100

A. Einleitung

Die deutsche Schuldenbremse scheint vielen – zumindest in ihrem Grundanliegen – unantastbar. Angesichts der Euro-Krise, der für viele Staaten aufgrund steigender Risikoprämien immer extremer werdenden Schwierigkeiten, sich an den Finanzmärkten zu refinanzieren und der katastrophalen ökonomischen und sozialen Folgen der weithin verordneten Austeritätspolitik ist es gegenwärtig besonders leicht, ohnehin vorhandene Ängste vor der Staatsverschuldung zu schüren. In einem solchen Klima wird die deutsche Schuldenbremse schnell zur Ursache für die im internationalen Vergleich sehr erfolgreiche Haushaltskonsolidierung und die günstigen Finanzierungsbedingungen des deutschen Fiskus erklärt. Die Einführung strenger Regeln für die Staatsverschuldung in die Verfassung führe zu einem Glaubwürdigkeitsgewinn an den Finanzmärkten, was die Risikoprämien tendenziell senke und damit die Staatsfinanzierung wiederum erleichtere.[1] Der Export der deutschen Schul-

* *Dr. rer. pol. Achim Truger* ist Leiter des Referats Finanz- und Steuerpolitik am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK). *Henner Will, M.Sc.Vw.*, war wissenschaftlicher Mitarbeiter im Referat Finanz- und Steuerpolitik des IMK.

1 *Friedrich Heinemann/Marc-Daniel Moessinger/Steffen Osterloh*, Nationale Fiskalregeln – Ein Instrument zur Vorbeugung von Vertrauenskrisen? Kurzfassung des Forschungsberichts des ZEW Mannheim, Monatsbericht des BMF, August 2011, S. 58-66.

denbremse oder ähnlicher Fiskalregeln in die Euroraum-Krisenstaaten gerät in dieser Logik zu einem entscheidenden Beitrag zur Lösung der Euro-Krise.[2]

Wir halten diese Logik für grob fehlerhaft und für den Fortbestand des Euro extrem gefährlich, vor allem, weil sie die Ursachen der Eurokrise in unzulässiger Weise auf eine unsolide Finanzpolitik in den gegenwärtigen Krisenstaaten verengt, außenwirtschaftliche Ungleichgewichte sowie die Verantwortung der gegenwärtig (noch) wirtschaftlich starken Euro-Staaten fast völlig ausblendet und zudem weiter an der längst widerlegten Annahme rationaler Finanzmärkte festhält.[3] Zudem halten wir die Schuldenbremse grundsätzlich nicht für ein (makro-)ökonomisch rationales Instrument zur Begrenzung der Staatsverschuldung.[4]

Im vorliegenden Beitrag wollen wir diese grundsätzliche Kritik jedoch nicht weiter ausbreiten, sondern stattdessen zwei wesentliche Kritikpunkte vertiefen, die – ökonomisch auch nur halbwegs rationale Finanzmärkte vorausgesetzt – gerade die behauptete Fähigkeit der deutschen Schuldenbremse zur Steigerung des Vertrauens und zur Stabilisierung der Erwartungen an den Finanzmärkten ernsthaft in Frage stellen. Aus der bestehenden ökonomischen Literatur zu Fiskalregeln lassen sich gewisse Güteanforderungen für gute und zieladäquate

2 *Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose*, Herbstgutachten. Europäische Schuldenkrise belastet deutsche Konjunktur, 2011, S. 51.

3 *Gustav A. Horn/Silke Tobe/Till van Treeck/Achim Truger*, Euroraum vor der Zerreißprobe? IMK Report, Nr. 48, April 2010; *Gustav A. Horn/Torsten Niechoj/Silke Tober/Till van Treeck/Achim Truger*, Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts: Nicht nur öffentliche, auch private Verschuldung zählt. IMK Report, Nr. 51, Juli 2010; *IMK/OFCE/WIFO*, Der Euroraum im Umbruch. Erste gemeinsame Diagnose des Makro-Konsortiums. IMK Report, Nr. 61, April 2011; *Gustav A. Horn/Fabian Lindner/Torsten Niechoj*, Schuldenschnitt für Griechenland – ein gefährlicher Irrweg für den Euroraum. IMK Report, Nr. 63, Juni 2011; *Gustav A. Horn/Alexander Herzog-Stein/Peter Hohlfeld/Fabian Lindner/Torsten Niechoj/Sabine Stephan/Silke Tober/Achim Truger*, Deutsche Konjunktur im Abwärtssog. Prognose-Update: Deutsche Konjunktur im Herbst 2011, IMK Report, Nr. 65, Oktober 2011; *Gustav A. Horn/Fabian Lindner/Torsten Niechoj/Achim Truger/Henner Will*, Voraussetzungen einer erfolgreichen Konsolidierung Griechenlands, IMK Report, Nr. 66, Oktober 2011.

4 *Gustav A. Horn/Torsten Niechoj/Christian Proaño/Achim Truger/Dieter Vesper/Rudolf Zwiener*, Die Schuldenbremse – eine Wachstumsbremse? IMK Report, Nr. 29, 2008; *Gustav A. Horn/Achim Truger/Christian Proaño*, Stellungnahme zum Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform (BT Drucksache 16/12400) und Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT Drucksache 16/12410), IMK Policy Brief, 2009; *Achim Truger/Henner Will*, Finanzpolitische und makroökonomische Risiken der Schuldenbremse in Schleswig-Holstein. Stellungnahme des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen der schriftlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Antrag der Fraktionen von CDU und SPD »Haushalt konsolidieren – Neuverschuldung auf Null reduzieren« (Drucksache 16/2771 Absatz 4), IMK Policy Brief, 2009; *Achim Truger/Henner Will/Jens Köhrsen*, Die Schuldenbremse: Eine schwere Bürde für die Finanzpolitik. Stellungnahme des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen der öffentlichen Anhörung des nordrhein-westfälischen Landtags, IMK Policy Brief, 2009; *Gustav A. Horn/Fabian Lindner/Torsten Niechoj/Simon Sturn/Silke Tober/Achim Truger/Henner Will*, Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik 2011. Der Euroraum in Trümmern?, IMK Report, Nr. 59, Januar 2011; *Achim Truger/Henner Will/Dieter Teichmann*, IMK-Steuerschätzung 2011-2015. Kräftige Mehreinnahmen: kein Grund für finanzpolitischen Übermut, IMK Report, Nr. 62, Mai 2011.

Regeln definieren. Eine Regel sollte demnach insbesondere einfach und transparent sein.[5] Die Intention ist klar. Die Regeln haben demnach in erster Linie die Aufgabe, Wähler und Finanzmärkte vor unter Umständen eigennützigem Verhalten von Politikern zu schützen. Wenn jedoch weder Wähler noch Märkte die Regel verstehen können, ist eine solche Regel nicht besonders hilfreich. Wie im vorliegenden Beitrag gezeigt wird, ist die deutsche Regel in der Form, in der sie vom Bund implementiert wurde, leider weder transparent noch einfach. Die Berechnung der strukturellen Defizite ist hochkomplex – aufgrund vorenthaltener Informationen seitens der Bundesregierung war sie eine Zeit lang nicht einmal für Fachwissenschaftler nachvollziehbar. Zudem reagiert sie hochsensibel auf Änderungen in den Spezifikationen, so dass die Ergebnisse leicht von der Politik gestaltbar sind. Die ihr innewohnende Pro-Zyklik und die darin angelegte Gefahr einer krisenverschärfenden Politik sollten eigentlich nicht dazu geeignet sein, das Vertrauen an den Finanzmärkten nachhaltig zu sichern.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Zunächst geht Abschnitt B kurz auf einige grundsätzliche konzeptionelle Probleme der Schuldenbremse aus finanzpolitischer und makroökonomischer Sicht ein. Die Abschnitte C, D und E widmen sich dann der technischen Detailanalyse und demonstrieren mittels eigener Simulationsrechnungen, dass die für den Bund zum Einsatz kommende Methodik auf Basis des Konjunkturbereinigungsverfahrens der Europäischen Kommission in hohem Maße gestaltungsanfällig ist und zu pro-zyklischen Resultaten führt. Abschnitt C zeigt zunächst die sich grundsätzlich im Rahmen dieses Verfahrens ergebenden riesigen Interpretationsspielräume. Abschnitt D skizziert kurz, wie die sich ergebenden Spielräume von der Bundesregierung auch tatsächlich genutzt wurden, um sich im Übergangszeitraum bis 2016 einen gewissen haushaltspolitischen Spielraum zu verschaffen. Abschnitt E demonstriert dann ausführlich das Problem pro-zyklischer Revisionsanfälligkeit des Verfahrens der Europäischen Kommission. In einer dynamischen Simulation wird das Bereinigungsverfahren für zwei Konjunkturszenarien erstmals explizit mit einer entsprechenden eigenen Steuerschätzung gekoppelt, um die Auswirkungen der Schuldenbremse auf die Budgetvorgaben für den Bund im Übergangszeitraum bis 2016 zu veranschaulichen. Es wird gezeigt, dass die derzeit scheinbar existierenden Spielräume durch einen Konjunkturabschwung sukzessive aufgezehrt würden. Schließlich würden sogar, über das »Zukunftspaket« hinaus, weitere diskretionäre Konsolidierungsmaßnahmen nötig, um die Vorgaben der Schuldenbremse zu erfüllen. Abschnitt F zieht ein kurzes Fazit.

B. Die deutsche Schuldenbremse: Wesentliche Charakteristika und grundsätzliche Probleme

I. Die wesentlichen Charakteristika der deutschen Schuldenbremse

Die 2009 in das Grundgesetz übernommene Schuldenbremse besteht im Kern aus einer Strukturkomponente, die eine strukturelle Verschuldung nur noch in sehr engen Grenzen – 0,35 % des BIP für den Bund und 0 % für die Länder – zulässt, einer Konjunkturkomponente, die die Verschuldungsmöglichkeiten je nach Konjunkturlage über die strukturelle Kom-

5 *George Kopits/Steven Symansky*, Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper No. 162, 1998.

ponente hinaus vergrößert oder einschränkt, und einer Ausnahmeklausel, die eine Überschreitung der zulässigen Verschuldung nur bei Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation ermöglicht. Für den Bund ist darüber hinaus ein Ausgleichskonto vorgesehen, das die Einhaltung der Schuldenbremse nicht nur bei der Haushaltsaufstellung, sondern auch im Haushaltsvollzug sicherstellen soll. Als Übergangszeitraum zur Erreichung der Grenzen für die strukturelle Verschuldung wurde dem Bund bis 2016 und den Ländern bis 2020 Zeit gegeben. Für fünf Länder (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) sind außerdem Konsolidierungshilfen vorgesehen, die an strenge Auflagen gebunden sind. Mit den Vorgaben zur Schuldenbremse werden die mittelfristigen gesamtstaatlichen Haushaltsziele für Deutschland, das im Rahmen der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts ein strukturelles Defizit von 0,5 % des BIP realisieren darf, sogar übererfüllt.

II. Grundsätzliche Probleme der Schuldenbremse aus finanzpolitischer und makroökonomischer Sicht

Es gibt keinen Grund, die deutsche Finanzpolitik vor Einführung der Schuldenbremse zu verklären. Tatsächlich war die deutsche Finanzpolitik seit mehr als 30 Jahren schon traditionell pro-zyklisch ausgerichtet und hat seit der Jahrtausendwende mit ihrer gefährlichen Mischung aus ständigen Steuersenkungen bei striktem Willen zur Haushaltskonsolidierung bis zur Krise im Jahr 2009 wachstums- und beschäftigungspolitisch großen Schaden angerichtet, die Schieflage der Einkommensverteilung erheblich vergrößert sowie die Finanzierungsbasis des Staates empfindlich geschwächt.[6] Es bestand also hinreichend Anlass zu einer Neuausrichtung. Die gewählte institutionelle Neuausrichtung mit der Schuldenbremse lässt sich jedoch aus mindestens fünf Gründen grundsätzlich kritisieren.

Erstens ist schon die zukünftig verfassungsmäßig festgeschriebene Zielvorgabe einer maximalen strukturellen Netto-Neuverschuldung von 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) für den Bund und das Verbot struktureller Netto-Neuverschuldung für die Länder aus ökonomischer Sicht vollkommen willkürlich. Implizit läuft dies bei einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum des nominalen BIP von 3 % langfristig auf eine gesamtstaatliche Schuldenstandsquote von 11,7 % hinaus. Dass eine Obergrenze für die Schuldenstandsquote sinnvoll sein kann, ist unstreitig; in der neueren empirischen Literatur werden allerdings kritische Werte von 80 % oder 90 % genannt, ab denen sich eine wachstumsschädliche

6 *Achim Truger*, Rot-grüne Steuerreformen, Finanzpolitik und makroökonomische Performance – was ist schief gelaufen?, in: Hein/Heise/Truger (Hrsg.), Finanzpolitik in der Kontroverse, 2005, S. 169-208; *ders.*, Ökonomische und soziale Kosten von Steuersenkungen, Prokla 154, H. 1, 2009, S. 27-46; *ders.*, Schwerer Rückfall in alte Obsessionen – Zur aktuellen deutschen Finanzpolitik, Intervention. European Journal of Economics and Economic Policies, Vol. 7, No. 1, 2010, S. 11-24; *ders./Dieter Teichmann*, Zur Reform des Einkommensteuertarifs. Ein Reader der Parlamentarischen Linken in der SPD-Bundestagsfraktion, 2011.

Wirkung der öffentlichen Verschuldung einstellen könnte.[7] Stattdessen muss befürchtet werden, dass den Kapitalmärkten aufgrund der Schuldenbremse bei dem angestrebten geringen Volumen der bislang sichersten Anlageform ein wichtiger Stabilitätsanker und eine wichtige Orientierungsmarke verloren gehen wird. In welche Anlageform und in welche Länder in Zukunft die traditionell hohe Überschussersparnis des deutschen privaten Sektors und damit unter anderem die private Altersvorsorge fließen soll, ist unklar; die Finanzmärkte dürften langfristig dadurch deutlich instabiler werden.

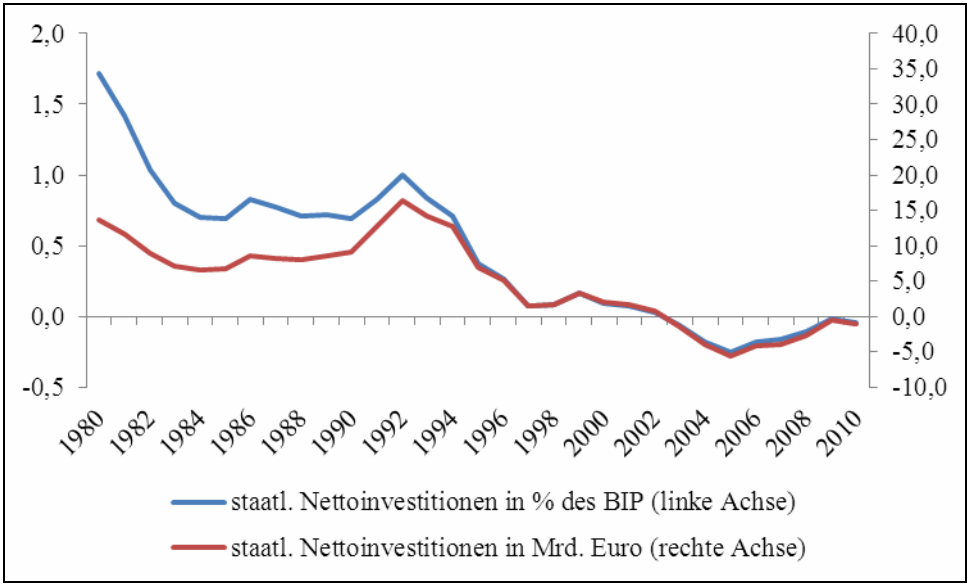
Zweitens verabschiedet sich die Finanzpolitik mit der Schuldenbremse gerade von dem einen weithin akzeptierten ökonomischen Maßstab für die Höhe staatlicher Defizite, der so genannten Goldenen Regel, und ignoriert damit 60 Jahre theoretischen *commonsense*. Die Goldene Regel oder das »pay-as-you-use«-Prinzip stellt eine wachstumsorientierte Neuverschuldungsregel dar, die strukturelle Neuverschuldung über den Zyklus hinweg in Höhe der öffentlichen (Netto-)Investitionen erlaubt. Die Idee dahinter ist es, mehrere Generationen an der Finanzierung des öffentlichen Kapitalstocks zu beteiligen, da kommende Generationen von den heute getätigten, produktiven öffentlichen Investitionen insofern profitieren, als ihr Wohlstand steigt.[8] Sicherlich hatte die alte Verschuldungsregelung von Bund und Ländern die Schwäche, nicht zwischen Brutto- und Nettoinvestitionen zu unterscheiden und zudem nicht alle aus ökonomischer Sicht relevanten Investitionen zu erfassen. Statt hier eine geeignete Definition oder Schätzung für Abschreibungen zu suchen, wurde, wie auch bei den Maastricht-Kriterien und beim Stabilitäts- und Wachstumspakt, auf die notwendige Diskussion verzichtet und zudem die Empfehlung des – nicht eben für seine Befürwortung einer schrankenlosen Staatsverschuldung bekannten – *Sachverständigenrates*[9] ignoriert. Wie dringlich es gewesen wäre, eine Regel in der Verfassung zu verankern, die die öffentlichen Investitionen fördert, zeigt die klägliche Entwicklung der öffentlichen Nettoinvestitionen des Staates in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). Die staatlichen Nettoinvestitionen sind in Deutschland in den vergangenen Jahren zurückgegangen, d.h. der öffentliche Kapitalstock schrumpfte sukzessive (siehe Abbildung 1).

7 *Mehmet Caner/Thomas Grennes/Fritzi Koehler-Geib*, Finding the Tipping-Point – When Sovereign Debt Turns bad, World Bank Policy Research Paper 5391, 2011; *Stephen G. Cecchetti/Madhusudan S. Mohanty/Fabrizio Zampolli*, The real effects of debt, BIS Working Paper, 2011; *Cristina Checherita/Philipp Rother*, The Impact of high and growing Debt on economic Growth. An empirical Investigation for the Euro Area, ECB Working Paper No. 1237, 2010; *Manmohan S. Kumar/Jaejoon Woo*, Public Debt and Growth, IMF Working Paper No. 10/174, 2010; *Jonathan D. Ostry/Atish R. Ghosh/Jun I. Kim/Mahvash S. Qureshi*, Fiscal Space, IMF Staff Position Note 10/11, 2010; *International Monetary Fund*, Modernizing the Framework for Fiscal Policy and Public Debt Sustainability Analysis, IMF Policy Papers, 2011; *Carmen M. Reinhardt/Kenneth S. Rogoff*, Growth in a Time of Debt, NBER Working Paper No. 15639, 2010.

8 Vgl. dazu beispielsweise *Richard A. Musgrave*, The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy, 1959; *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, 2007.

9 *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (Fußn. 8).

Abbildung 1: Entwicklung der gesamtstaatlichen Nettoinvestitionen (VGR)



Quelle: AMECO Datenbank (Mai 2011).

Das gegenwärtig möglicherweise gravierendste Problem der Schuldenbremse besteht drittens darin, dass sie in einer Situation strukturell erheblich unterfinanzierter öffentlicher Haushalte eingeführt wurde: Seit vielen Jahren wurden die öffentlichen Haushalte immer wieder durch Steuersenkungen erheblich belastet. Die im Zuge der schweren globalen Finanz- und Wirtschaftskrise beschlossenen dauerhaften Steuersenkungen und das so genannte Wachstumsbeschleunigungsgesetz schlugen dann nochmals mit Mindereinnahmen von fast 30 Mrd. Euro jährlich für die Gebietskörperschaften zu Buche.[10] Wenn in einer solchen Situation zu einem bestimmten Stichtag bedingungslos ein strukturell (nahezu) ausgeglichener Haushalt verlangt wird, ohne dass die bestehende einnahmenseitige Lücke zuvor oder parallel dazu geschlossen wurde oder wird, werden die öffentlichen Haushalte über Jahre hinaus in eine strikte ausgabenseitige Sparpolitik getrieben werden. Dies ist makroökonomisch ein extrem riskanter Kurs mit potenziell negativen Folgen für Wachstum und Beschäftigung im Anpassungsprozess – auch und gerade angesichts der prekären wirtschaftlichen Lage im Euroraum insgesamt – und unzweifelhaft verbunden mit erheblichen Einbußen bei der Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern, Dienstleistungen und sozialer Sicherheit. Wenn dabei fast zwangsläufig notwendige zentrale Zukunftsinvestitionen unterbleiben, dann ist überdies auch der viel beschworenen Generationengerechtigkeit nicht gedient. Starke Ausgabenkürzungen können dabei auch nicht durch etwa bestehende große Spielräume aufgrund verschwenderischer Ausgabenpolitik in der Vergangenheit gerechtfertigt werden. Die Schuldenbremse trifft die deutschen öffentlichen

10 *Achim Truger/Dieter Teichmann* (Fußn. 6).

Haushalte vielmehr bereits nach einer Phase extremer Ausgabenzurückhaltung.[11] Die von Bundestag und Bundesrat gemeinsam getroffene Entscheidung, die Schuldenbremse und in engem zeitlichen Zusammenhang damit großzügige dauerhafte Steuersenkungen (wie die Wiedereinführung der Pendlerpauschale, die zweistufige Senkung des Einkommensteuertarifs, das Bürgerentlastungsgesetz und zuletzt das Wachstumsbeschleunigungsgesetz) umzusetzen, war daher ökonomisch und staatspolitisch mehr als fahrlässig. Schon allein aus diesen Gründen wäre es makroökonomisch – aber letztlich auch haushaltspolitisch – vernünftig gewesen, auf die Schuldenbremse im Grundgesetz zu verzichten. Hinzu kommen die folgenden beiden Kritikpunkte, die im vorliegenden Beitrag weiter vertieft werden.

Die Auswirkungen der Schuldenbremse hängen nämlich viertens kritisch von der genauen technischen Ausgestaltung, d.h. der Wahl des zugrunde zu legenden Konjunkturbereinigungsverfahrens und der verwendeten Budgetsensitivitäten ab. Der Bund hat sich zwar bereits für das von der EU-Kommission im Rahmen der Haushaltsüberwachung verwendete Verfahren entschieden, jedoch bleibt die genaue technische Umsetzung letztlich der Entscheidung von Wirtschafts- und Finanzministerium vorbehalten. Sie ist damit äußerst intransparent und gestaltungsanfällig. Für die Länder sind bislang noch wenig konkrete Überlegungen bekannt geworden. Da sie im Rahmen der Vorgaben des Art. 109 GG erhebliche Gestaltungsspielräume haben, könnte es im Jahr 2020 in Deutschland 17 unterschiedliche Schuldenbremsen geben: Eine für den Bund und 16 für die Länder, mit jeweils ganz unterschiedlichen Ausgestaltungen und Auswirkungen.

Die Schuldenbremse wird schließlich fünftens aufgrund der Mechanik der üblicherweise verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahren pro-zyklisch wirken und daher die wirtschaftliche Entwicklung unnötig destabilisieren. Im Abschwung wird ein Zuviel an Konsolidierung verlangt werden, im Aufschwung dagegen spiegelbildlich zu wenig.

C. Gestaltungsanfälligkeit in der Theorie: Das Problem der Bestimmung struktureller Defizite

I. Einführung in die Berechnung struktureller Defizite

Im Rahmen der Schuldenbremse sollen die öffentlichen Haushalte mit der Konjunktur atmen, d.h. die automatischen Stabilisatoren sollen voll wirken können. Dazu muss genau berechnet werden, welche Veränderung des Defizits allein auf die Konjunktur und damit die automatischen Stabilisatoren zurückgeht und welcher Teil des Defizits strukturell ist und damit im Rahmen der Schuldenbremse zu begrenzen sein wird. Mittels eines Konjunkturbereinigungsverfahrens wird dazu üblicherweise eine konjunkturelle Normallage (Produktionspotenzial oder Trend) bestimmt. Die Abweichung der aktuellen Lage von der Normallage ist die so genannte Produktionslücke. Ist diese positiv, müssen konjunkturbedingt Überschüsse erzielt werden. Ist sie negativ, sind konjunkturbedingte Defizite zulässig. Zur Berechnung der Höhe des zulässigen Defizits oder Überschusses wird dann das Produkt aus Produktionslücke und Budgetsensitivität herangezogen. Letztere gibt die Auswirkung kon-

11 *Achim Truger/Dieter Teichmann* (Fußn. 6).

junktureller Änderungen auf das staatliche Budget an und wird empirisch ermittelt.[12] Bei gegebenem Haushaltsdefizit ermittelt sich das strukturelle Defizit nach Abzug der vorher berechneten konjunkturellen Komponente (»Konjunkturelles Defizit«).

Das Bundesministerium für Finanzen folgt bei der Schuldenbremse des Bundes konkret folgender Formel:

$$d_t^{STRUK} = \frac{E_t(Y_t) - A_t}{Y_t^{POT}} - (\varepsilon_E + \varepsilon_A)\frac{Y_t - Y_t^{POT}}{Y_t^{POT}} \tag{1}$$

Das strukturelle Defizit d^{STRUK} in Prozent des potenziellen nominalen BIP Y^{POT} ist also das Gesamtdefizit (Einnahmen abzüglich Ausgaben E(Y)–A) bezogen auf das potenzielle nominale BIP abzüglich des konjunkturellen Defizits, das sich als Produkt aus Einnahme- (ε_E) und Ausgabeelastizität (ε_A) der automatischen Stabilisatoren (Budgetsensitivität) und der nominalen Produktionslücke $(Y–Y^{POT})/ Y^{POT}$ ergibt.

Allerdings ist für die Bestimmung der Produktionslücke und der Budgetsensitivität eine Vielzahl von Verfahren möglich, die zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen bei der Bestimmung des strukturellen Defizits und damit der notwendigen Haushaltspolitik führen. Die Bestimmung des Produktionspotenzials hat sich bereits in der Vergangenheit als sehr schwierig und ungenau erwiesen.[13] Neben univariaten Verfahren wie dem Hodrick-Prescott-Filter – vorgeschlagen vom *Sachverständigenrat*[14] – und dem modifizierten Hodrick-Prescott-Filter – verwendet in der Schweiz[15] – stehen eine ganze Reihe unterschiedlicher multivariater Schätzverfahren zur Verfügung (z.B. EU-Kommission).

II. Das Verfahren der europäischen Kommission zur Potenzialbestimmung

Mit dem Artikel 115-Gesetz hat sich der Bund auf das »Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente in Übereinstimmung mit dem im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes angewandten Konjunkturbereinigungsverfahren durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates fest[gelegt]. Das Verfahren ist regelmäßig unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft zu überprüfen und fortzuentwickeln.«[16]

Die EU-Kommission schätzt das Produktionspotenzial mit Hilfe einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion. Diese setzt sich zusammen aus potenziellem Arbeitsinput (Produkt aus Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter, Partizipationsrate und den Pro-Kopf-Arbeitsstunden abzüglich der strukturellen Arbeitslosigkeit), Kapitalinput (Produkt aus Bruttoinvestitionsquote des Potenzials mit dem Potenzial abzüglich einer konstanten Ab-

12 *Nathalie Girouard/Christophe André*, Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries, OECD Working Paper No. 434, 2005.

13 *Gustav A. Horn/Camille Logeay/Silke Tober*, Estimating Germany's potential output, IMK Working Paper No. 2, 2007.

14 *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (Fußn. 8).

15 *Pierre-Alain Bruchez*, A Modification of the HP Filter Aiming at Reducing the End-Point Bias, Eidgenössische Finanzverwaltung, Working Paper ÖT/2003/3, 2003.

16 § 5 Abs. 4 Artikel 115-Gesetz v. 10.8.2009 (BGBl. I S. 2702, 2704).

schreibung) und totaler Faktorproduktivität (im alten Verfahren: Solow Residuum mit Hodrick-Prescott-Filterung; im neuen Verfahren: Kalman-Filter auf Kapazitätsauslastung).[17] Formal lassen sich die einzelnen Bestandteile wie folgt schreiben:

$$Y_t^{POT} = \left(L_t^{POT}\right)^{\alpha} \left(K_t\right)^{1-\alpha} TFP_t \tag{2}$$

$$L_t^{POT} = \left(BEA_t \frac{E_t + U_t}{BEA_t \left(1 - NAWRU_t\right)} \right) \frac{H_t}{E_t} \tag{3}$$

$$K_t = \frac{I_t}{Y_t^{POT}} Y_t^{POT} + \left(1 - \delta_t\right) K_t \tag{4}$$

Mit Y^{POT} als Produktionspotenzial, L^{POT} als Arbeitspotenzial, K als Kapitalstock, TFP als totaler Faktorproduktivität, BEA als Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, E als Erwerbstätige, U als Arbeitslose, (E+U)/BEA als Partizipationsrate, NAWRU als »non-accelerating wage rate of unemployment«, H/E der Pro-Kopf-Stunden, I/Y^{POT} der Bruttoanlageinvestitionsquote bezogen auf das Produktionspotenzial und δ der Abschreibungsrate.

Die Schätzung des Potenzials erfolgt als Mittelfristprojektion und wird auf eine Kurzfristprognose von ein bis zwei Jahren aufgesetzt. Alle Bestandteile der Formeln werden separat prognostiziert: Die Bevölkerungsentwicklung, die Partizipationsrate, die strukturelle Arbeitslosigkeit, die Pro-Kopf-Stunden, die Investitionsquote, die Abschreibungsrate (in der Regel konstant) und die TFP – entweder als gefiltertes Solow-Residuum oder als Kalman-gefilterte Kapazitätsauslastung. Die Modelllösung erfolgt mit Hilfe statistischer Programme. Die Schätzung erfolgt für alle Mitgliedstaaten der EU mit einigermaßen einheitlichen Spezifikationen, aber Unterschieden im Detail. In der Regel werden die Spezifikationen im Zeitverlauf – d.h. halbjährlich – angepasst.

III. Der »Stand der Wissenschaft«[18]

Die Formulierung »in Übereinstimmung« (§ 5 Abs. 4 Artikel 115-Gesetz) suggeriert zunächst, die Bundesregierung wende exakt das Verfahren der EU-Kommission an. Dagegen deutet die Bezugnahme auf den Stand der Wissenschaft darauf hin, dass der Bundesregierung durchaus eigene Interpretationsspielräume verbleiben. Selbst wenn sich die Bundesregierung exakt an das Verfahren der EU-Kommission hielte, wäre jedoch wenig an Klarheit gewonnen. Denn die Kommission selbst hat ihre Berechnungsmethode 2010 binnen eines halben Jahres zweimal geändert (Tabelle 1). Zunächst hat sie im Rahmen der Frühjahrsprognose ein modifiziertes Verfahren vorgelegt (III – neue TFP Frühjahr), das die totale Faktorproduktivität weniger konjunkturreagibel als das alte Verfahren (I – alte TFP Frühjahr) schätzt. In ihrer Herbstprognose verwendet die EU-Kommission das neue Verfahren

17 *Francesca D'Auria/Cécile Denis/Karel Havik/Kieran McMorrow/Christophe Planas/Rafal Raciborski/Werner Röger/Alessandro Rossi*, The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps. European Commission, Economic Papers 420, 2010.

18 Die folgende Analyse beruht auf Berechnungen, die ähnlich bereits durchgeführt wurden in *Gustav A. Horn et al.* (Fußn. 4).

allerdings in einer nochmals modifizierten Version (IV – neue TFP Herbst), in der die Stellschrauben Partizipationsrate und Arbeitszeit pro Kopf verändert wurden. Trotzdem weist sie auch das alte Verfahren mit den Herbstmodifikationen aus (II – alte TFP Herbst). Für das aufgrund der Schätzung des strukturellen Ausgangsdefizits wichtige Jahr 2010 existierten also vier verschiedene EU-Verfahren zur Konjunkturbereinigung. Damit lassen sich bei gegebener Budgetsensitivität auch vier Konjunkturkomponenten und strukturelle Defizite berechnen – die jeweils zu ganz unterschiedlichen Konsequenzen für die Haushaltspolitik führen.

Tabelle 1: Beschreibungen der EU-Verfahren 2010

Nr.	Beschreibung	Änderungen gegenüber I
I	alte TFP, Frühjahr	–
II	alte TFP, Herbst	Pro-Kopf-Arbeitszeit mit sinkendem Trend, leichte Absenkung der Partizipationsrate
III	neue TFP, Frühjahr	Totale Faktorproduktivität exogen geschätzt
IV	neue TFP, Herbst	Totale Faktorproduktivität exogen geschätzt, Pro-Kopf-Arbeitszeit mit sinkendem Trend, leichte Absenkung der Partizipationsrate

Quelle: EU-Kommission.

Die Auswirkungen der vier unterschiedlichen Berechnungsmethoden sind keinesfalls zu vernachlässigen. Die Strukturkomponente rangiert bei einer gesamten Nettokreditaufnahme von 44,8 Mrd. Euro und einer Budgetsensitivität von 0,248 je nach Verfahren und Version zwischen 19 und 35 Mrd. Euro im Jahr 2010 (Tabelle 3, Referenzszenarien).

Die von der Bundesregierung im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2011 errechneten Werte für Produktionslücke und Konjunkturkomponente stimmten mit keinem der hier errechneten Werte überein, obwohl ihre Wachstumsannahmen mit denjenigen der EU-Kommission durchaus vergleichbar waren. Ohne genauere Angaben über ihre Annahmen gab die Bundesregierung mit dem alten EU-Verfahren für 2011 eine Produktionslücke von -0,6 % des BIP und eine Konjunkturkomponente von -2,5 Mrd. Euro an. Im Spektrum der Schätzungen der vier Versionen des Verfahrens der EU-Kommission lag sie damit nicht. Dies zeigt, dass es nicht zu einer sklavischen Anwendung des Verfahrens bzw. eines der Verfahren der EU-Kommission gekommen ist.

Tatsächlich gibt es noch viel mehr Spielräume für weitere Modifikationen. Solche hat die Gemeinschaftsdiagnose (im Folgenden: GD) im Herbst 2010 unter expliziter Berufung auf das Verfahren der EU-Kommission durchgeführt – leider jedoch in intransparenter Art und Weise (Tabelle 2).[19] Zwar sind die Ergebnisse der GD aufgrund vorenthaltener Informatio-

19 *Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose*, Herbstgutachten. Deutschland im Aufschwung. Wirtschaftspolitik vor wichtigen Entscheidungen, 2010, S. 44.

nen nicht reproduzierbar; die angegebenen Änderungen bieten aber Anlass, dies als »Stand der Wissenschaft« zu interpretieren, ähnliche Modifikationen vorzunehmen und somit wissenschaftlich begründbare Produktionslücken und strukturelle Defizite zu schätzen. Tabelle 2 informiert dabei über die Änderungen, während Tabelle 3a die Produktionslücken und Tabelle 3b die strukturellen Defizite darstellt. Dabei werden zunächst die Angaben der vier Referenzreihen aus Tabelle 1 berichtet, wobei noch nach Berechnungen mit jeweils zwei unterschiedlichen Datensätzen (Frühjahr und Herbst) unterschieden wird. Anschließend wird jede Referenz mit Änderungen nach Tabelle 2 modifiziert und die neue Berechnung – wieder getrennt nach Datensätzen – ausgewiesen. Insgesamt führt dies bei acht Modifikationen, vier Berechnungsmethoden und zwei Datensätzen zu 64 (4 x 2 x 8) unterschiedlichen Produktionslücken und strukturellen Defiziten. Hinzu kommen die acht unmodifizierten Referenzreihen (4 x 2 = 8), so dass hier insgesamt 72 unterschiedliche strukturelle Defizite vorliegen. Abbildung 2 schließlich zeigt die Verteilung der strukturellen Defizite. Der strukturelle Teil des Budgetsaldos bei einer angenommenen tatsächlichen Nettokreditaufnahme von 44,8 Mrd. Euro rangiert nach den Berechnungen zwischen -44 und -13 Mrd. Euro und im Mittel bei -30 Mrd. Euro. Ein präzises Verfahren sieht anders aus.

Tabelle 2: Szenarienübersicht

Sensitivitätsuntersuchung auf Basis der GD, Herbst 2010
"Stand der Wissenschaft"

Nr.	Beschreibung	Weitere Änderungen
V	Bevölkerungswachstum	Rückgang um -0,4 % p.a. ab 2009
VIa	Arbeitszeit pro Kopf	Rückgang um -0,4 % p.a. ab 2009
VIb	Arbeitszeit pro Kopf	Ab 2011 konstant mit dem Wert von 2008
VIII	Partizipationsrate	Zunahme um +0,4 % p.a. ab 2009
VIII	Strukturelle Arbeitslosigkeit	Hodrick-Prescott-Filter auf Erwerbslosenquote nach VGR
IX	Investitionsquote	Investitionsquote konstant
X	Potenzial-senkende Effekte	simultane Änderungen von V, VIb, VIII und IX
XI	Totale Faktorproduktivität	Zunahme um +0,9 % p.a. ab 2009

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Angaben der Herbstprognose der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose.

Tabelle 3a: Produktionslückenschätzung 2010

Produktionslücken 2010			
I - Alte TFP Frühjahr	**II - Alte TFP Herbst**	**III - Neue TFP Frühjahr**	**IV - neue TFP Herbst**
Referenz, Frühjahrsdaten			
-2,65	-2,40	-3,86	-3,62
Referenz, Herbstdaten			
-1,47	-1,34	-1,82	-1,69
Modifikation V – geringeres Bevölkerungswachstum, Frühjahrsdaten			
-2,65	-2,4	-3,86	-3,62
Modifikation V – geringeres Bevölkerungswachstum, Herbstdaten			
-1,21	-1,08	-1,57	-1,44
Modifikation VIa – konstante Pro-Kopf-Stunden, Frühjahrsdaten			
-2,65	-2,66	-3,86	-3,87
Modifikation VIa – konstante Pro-Kopf-Stunden, Herbstdaten			
-1,47	-1,48	-1,82	-1,83
Modifikation VIb – sinkende Pro-Kopf-Stunden, Frühjahrsdaten			
-2,37	-2,36	-3,59	-3,58
Modifikation VIb – sinkende Pro-Kopf-Stunden, Herbstdaten			
-1,12	-1,11	-1,48	-1,47
Modifikation VII – steigende Partizipationsrate, Frühjahrsdaten			
-2,52	-2,26	-3,74	-3,48
Modifikation VII – steigende Partizipationsrate, Herbstdaten			
-1,56	-1,44	-1,92	-1,8
Modifikation VIII – NAWRU, Frühjahrsdaten			
-2,12	-1,87	-3,34	-3,09
Modifikation VIII – NAWRU, Herbstdaten			
-0,57	-0,44	-0,93	-0,8
Modifikation IX – konstante Investitionsquote, Frühjahrsdaten			
-2,65	-2,4	-3,86	-3,62
Modifikation IX – konstante Investitionsquote, Herbstdaten			
-1,47	-1,34	-1,82	-1,69
Modifikation X – Potenzial-senkende Effekte, Frühjahrsdaten			
-1,84	-1,83	-3,06	-3,05
Modifikation X – Potenzial-senkende Effekte, Herbstdaten			
0,04	0,04	-0,32	-0,32
Modifikation XI – höhere TFP, Frühjahrsdaten			
-3,52	-3,28	-4,74	-4,49
Modifikation XI – höhere TFP, Herbstdaten			
-1,94	-1,81	-2,61	-2,48

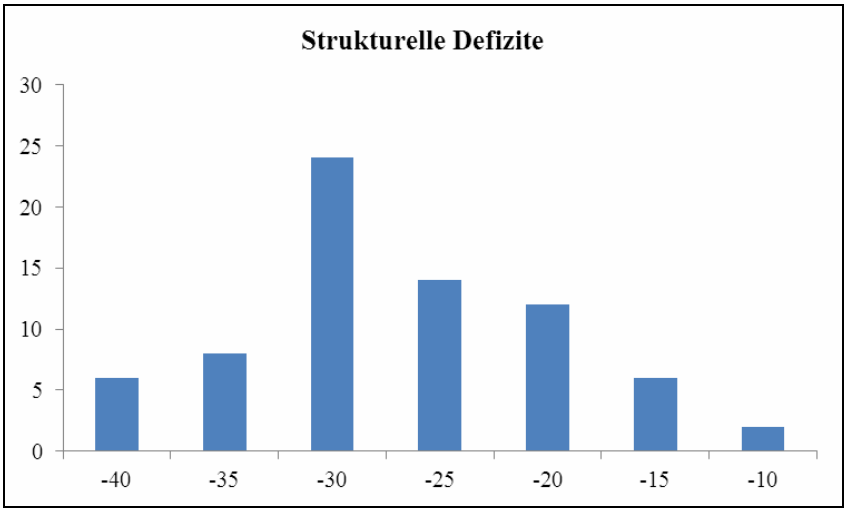
Quellen: EU-Kommission; eigene Berechnungen auf Basis der Angaben der Herbstprognose der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose.

Tabelle 3b: Strukturelle Defizite 2010

Strurelle Defizite 2010			
I - Alte TFP Frühjahr	**II - Alte TFP Herbst**	**III - Neue TFP Frühjahr**	**IV - neue TFP Herbst**
Referenz, Frühjahrsdaten			
-27,14	-28,77	-19,13	-20,74
Referenz, Herbstdaten			
-34,76	-35,59	-32,52	-33,35
Modifikation V – geringeres Bevölkerungswachstum, Frühjahrsdaten			
-27,1	-28,8	-19,1	-20,7
Modifikation V – geringeres Bevölkerungswachstum, Herbstdaten			
-36,4	-37,2	-34,1	-35,0
Modifikation VIa – konstante Pro-Kopf-Stunden, Frühjahrsdaten			
-27,1	-27,1	-19,1	-19,1
Modifikation VIa – konstante Pro-Kopf-Stunden, Herbstdaten			
-34,8	-34,7	-32,5	-32,5
Modifikation VIb – sinkende Pro-Kopf-Stunden, Frühjahrsdaten			
-29,0	-29,0	-20,9	-21,0
Modifikation VIb – sinkende Pro-Kopf-Stunden, Herbstdaten			
-37,0	-37,0	-34,7	-34,8
Modifikation VII – steigende Partizipationsrate, Frühjahrsdaten			
-28,0	-29,7	-19,9	-21,7
Modifikation VII – steigende Partizipationsrate, Herbstdaten			
-34,2	-35,0	-31,9	-32,6
Modifikation VIII – NAWRU, Frühjahrsdaten			
-30,6	-32,2	-22,6	-24,3
Modifikation VIII – NAWRU, Herbstdaten			
-40,4	-41,3	-38,2	-39,0
Modifikation IX – konstante Investitionsquote, Frühjahrsdaten			
-27,1	-28,8	-19,1	-20,7
Modifikation IX – konstante Investitionsquote, Herbstdaten			
-34,8	-35,6	-32,5	-33,4
Modifikation X – Potenzial-senkende Effekte, Frühjahrsdaten			
-32,4	-32,5	-24,4	-24,5
Modifikation X – Potenzial-senkende Effekte, Herbstdaten			
-44,2	-44,2	-42,0	-42,0
Modifikation XI – höhere TFP, Frühjahrsdaten			
-21,4	-23,0	-13,2	-14,9
Modifikation XI – höhere TFP, Herbstdaten			
-31,7	-32,6	-27,4	-28,2

Quellen: EU-Kommission; eigene Berechnungen auf Basis der Angaben der Herbstprognose der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose.

Abbildung 2: Histogramm: Anzahl der für 2010 ermittelten strukturellen Defizite in einer Größenordnung von -40 bis -10 Mrd. Euro



Quellen: EU-Kommission; eigene Berechnungen auf Basis der Angaben der Herbstprognose der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose.

D. Gestaltungsanfälligkeit in der Praxis: Die Nutzung der Spielräume durch die Bundesregierung

Wie die vorstehenden Ausführungen verdeutlicht haben sollten, gibt es im weit gesteckten Rahmen der wissenschaftlich zulässigen Ausprägungen »des« Verfahrens der EU-Kommission riesige Ermessensspielräume. In Kenntnis der Auswirkungen unterschiedlicher Modifikationen können diese für politische Zwecke instrumentalisiert werden, ohne dass dies juristisch zu beanstanden wäre. Beispielsweise kann das Verfahren so gewählt oder im Zeitablauf modifiziert werden, dass es zu einem bestimmten Zeitpunkt die budgetären Spielräume vergrößert. So sah sich die Bundesregierung während des Haushaltsverfahrens 2011 mehrfach dem Vorwurf der »Trickserei« bei der Schuldenbremse ausgesetzt. Allerdings erscheint das Vorgehen der Bundesregierung im formell juristischen Sinne insgesamt durchaus korrekt gewesen zu sein; verantwortlich sind vielmehr die im Rahmen des gewählten Vorgehens bei der Schuldenbremse automatisch entstehenden Unklarheiten und Gestaltungsmöglichkeiten.

Aus Gründen der Transparenz und Glaubwürdigkeit höchst problematisch war dennoch, dass die Bundesregierung das von ihr konkret verwendete Verfahren zur Konjunkturbereinigung zunächst in keiner Weise transparent gemacht hat. In der ursprünglichen Begründung für den Haushaltsentwurf und auch im Finanzplan befanden sich zwar Tableaus, in denen die für 2011 und die nächsten Jahre im Übergangszeitraum auf der Basis des strukturellen Defizits des Jahres 2010 berechneten zulässigen strukturellen Defizite sowie die Kon-

junkturkomponenten ausgewiesen waren. Allerdings fehlten jegliche konkreten Angaben über die verwendeten Verfahren; es fand sich nicht einmal das Wort Budgetsensitivität, geschweige denn Erläuterungen zu deren Bestimmung. Einige zusätzliche Informationen übermittelte die Bundesregierung erst auf Anfrage von Abgeordneten des Haushaltsausschusses, aber auch hier blieben die – wie in Abschnitt C demonstriert – entscheidenden Details im Dunkeln.

Eine bewusste Manipulation zur Eröffnung von budgetären Spielräumen, ursprünglich noch mit dem Ziel, die Steuersenkungen aus dem Koalitionsvertrag möglichst vollständig umzusetzen, war die Umwandlung des Zuschusses an die Bundesagentur für Arbeit von einem Darlehen in einen direkten Zuschuss ohne Rückzahlungsverpflichtung im Jahr 2010. Das Darlehen wäre im Rahmen der für die Schuldenbremse relevanten VGR nicht defizitrelevant geworden, da der Auszahlung an die Bundesagentur für Arbeit ein entsprechender Vermögenswert, nämlich die Forderung gegen die Bundesagentur gegenüber gestanden hätte. Die Umwandlung dagegen erhöhte das tatsächliche Defizit des Jahres 2010 und damit bei gegebenem sonstigem Defizit auch das strukturelle Defizit in diesem Jahr. Dieses strukturelle Defizit wiederum dient jedoch der Berechnung des im Übergangszeitraum für die Jahre 2011 bis 2015 jeweils zulässigen Defizits, in dem es in sechs gleich großen Schritten von je einem Sechstel des Ausgangswertes auf den im Jahr 2016 noch zulässigen Endwert von 0,35 % des BIP oder etwa 10 Mrd. Euro reduziert wird. Durch die trickreiche Erhöhung des Ausgangsdefizits wurde der Startwert erhöht, was gleichzeitig auch im Übergangszeitraum erhöhte zulässige strukturelle Defizite ermöglichte (Sprungschanzeneffekt), wobei das erhöhte Defizit des Jahres 2010 im Jahre 2011 durch die Ausgestaltung als Darlehen automatisch und ohne, dass wirkliche Konsolidierungsschritte erforderlich gewesen wären, wieder verschwand.

Mittlerweile sind die aus dieser Manipulation resultierenden Spielräume zwar so gut wie verschwunden. Zum einen reduzierte sich aufgrund der guten Beschäftigungsentwicklung der Zuschussbedarf an die Bundesagentur für Arbeit von über 16 Mrd. Euro auf nur noch 6,9 Mrd. Euro. Zum anderen passte die Bundesregierung konzeptionell konsistent die Budgetsensitivitäten an, indem für das Jahr 2010 ein höherer Wert unter Einbeziehung des Teils der Konjunkturkomponenten, der auf die Bundesagentur entfiel, von insgesamt 0,248 angesetzt wurde, während für die Folgejahre der niedrigere Wert von 0,16, der alleine für den Bundeshaushalt gilt, zum Tragen kommt. Durch die resultierende höhere Konjunkturkomponente im Jahr 2010 wird das strukturelle Ausgangsdefizit um gut 4 Mrd. Euro vermindert, sodass der verbliebene höhere Ausgangswert minimal ist. Hinzu kommt, dass die Bundesregierung den höheren Ausgangswert durch die statistisch nicht zwingende und eher ungewöhnliche Verbuchung der Einmaleinnahmen aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen in Höhe von 4 Mrd. Euro als strukturelle Defizitminderung verringert hat. Der »Sprungschanzeneffekt« ist mithin nicht mehr gegeben. Das ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass die Bundesregierung ursprünglich versucht hatte, durch den Sprungschanzeneffekt und damit durch Buchungstricks budgetäre Spielräume für ihre steuerpolitischen Pläne zu generieren.

Tatsächlich wurde der Sprungschanzeneffekt dann in einem anderem Zusammenhang doch noch relevant. Die Bundesregierung passte nämlich für den Haushalt 2011 die Einnahmenschätzung sowie die komplette Berechnung der Konjunkturkomponenten und strukturellen Defizite an die verbesserte gesamtwirtschaftliche Situation an – nicht jedoch die entsprechenden Schätzungen für das Jahr 2010. Rechtlich bestand zu einer solchen Anpassung

wohl auch keine Verpflichtung; hier fand sich vielmehr eine Regelungslücke, weil versäumt worden war, festzulegen, wie und wann auf welcher Datenbasis genau das strukturelle Ausgangsdefizit für das Jahr 2010 festzustellen sei. Durch diesen Trick gelang es der Bundesregierung, die Schuldenbremse im Soll für das Jahr 2011 nicht nur genau einzuhalten, sondern sie sogar um knapp 5 Mrd. Euro zu übererfüllen.

Eine weitere Merkwürdigkeit war, dass die Bundesregierung laut eigenem Bekunden beim Haushalt 2010 mit dem alten EU-Verfahren gerechnet hat, weil angeblich die technische Umstellung auf das neue Verfahren noch nicht bewältigt werden konnte. Dies ist mehr als unglaubwürdig, denn das neue Verfahren war seit dem Frühjahr 2010 bekannt, und die Umstellung auf die Herbstversion dieses Verfahrens ist nach Veröffentlichung der Details durch die EU-Kommission im Internet eine Angelegenheit von wenigen Stunden, vielleicht einem Arbeitstag, gewesen. Im Zuge der Aufstellung der Eckwerte für den Bundeshaushalt 2012 gewann die Bundesregierung dadurch zusätzliche Spielräume, indem sie die Berechnung der Produktionslücken dann auf das neue EU-Verfahren umstellen konnte. So erhöhte sich die geschätzte negative Produktionslücke des Jahres 2011 betragsmäßig von 0,6 % des BIP auf 1,0 % des BIP, obwohl gleichzeitig die Prognose für das BIP-Wachstum des Jahres 2011 von 1,8 % auf 2,3 % angehoben wurde. Die konjunkturelle Verbesserung führte aufgrund der Umstellung des Verfahrens also paradoxerweise zu einer spürbaren Erhöhung des konjunkturbedingt zulässigen Defizits.

Insgesamt bestätigt das bisherige Verhalten der Bundesregierung also eindeutig die Vermutung, dass es bei der Verwendung solch technisch komplizierter Verfahren fast zwangsläufig zu Intransparenzen und der Nutzung von Gestaltungsspielräumen kommen wird, recht gut. Zwar veröffentlicht das Bundesfinanzministerium auch als Reaktion auf die beständige Kritik seit Frühjahr 2011 endlich Daten und Ergebnisse.[20] Von der Transparenz der EU-Kommission, die den Programmtext für ihre Berechnungen inklusive Datensätzen komplett ins Internet stellt, ist das Bundesfinanzministerium allerdings immer noch ein ganzes Stück entfernt. Was die Ausnutzung des Sprungschanzeneffektes angeht, so hat die Bundesregierung diese Gestaltung trotz massiver Proteste einflussreicher Institutionen, u.a. vom *Sachverständigenrat* und *Bundesbank*,[21] nicht rückwirkend korrigiert, was angesichts der damit verbundenen negativen makroökonomischen und finanzpolitischen Wirkungen auch durchaus gerechtfertigt erschien.[22] Dennoch: Eine transparente und glaubwürdige Implementierung von Fiskalregeln sieht anders aus.

20 Siehe http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_4322/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Wirtschaftspolitik/1103311a7001.html?__nnn=true (zuletzt abgerufen im November 2011).

21 Vgl. zur Kritik unter anderem *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Chancen für einen stabilen Aufschwung. Jahresgutachten 2010/2011, 2010; *Deutsche Bundesbank*, Anforderungen an die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel, Monatsbericht Januar 2011, S. 59-64.

22 *IMK/OFCE/WIFO* (Fußn. 3).

E. Das Risiko pro-zyklischer Politik

I. Das Grundproblem aller Defizitregeln: Budgetdefizite sind endogen und politisch kaum steuerbar

Die Schuldenbremse gibt für die strukturellen Defizite eine Vorgabe von 0,35 % (Bund) bzw. 0 % (Länder). Wie bereits beim Stabilitäts- und Wachstumspakt werden damit verbindliche Ziele für die Defizite als Anteil an der Wirtschaftsleistung vorgegeben. Mathematisch lässt sich dies allgemein in folgende einfache Formel fassen:

$$Defizit_t = \frac{E_t(Y_t) - A_t}{Y_t} = Zieldefizit = const. \tag{5}$$

Ob dieses Zieldefizit allgemeiner oder struktureller – d.h. um konjunkturelle Einflüsse bereinigter – Natur ist, sei hier zunächst vernachlässigt. Wichtig hingegen ist die funktionale Abhängigkeit der Einnahmen E von der Wirtschaftsleistung Y, während die Ausgaben A weniger stark abhängig sind und daher hier zur Vereinfachung auch nicht funktional abhängig dargestellt werden.

In einem konjunkturellen Aufschwung (Y steigt) ergeben sich nun zwei wesentliche Effekte: Erstens wird der Nenner des Bruches größer als vorher. Damit sinkt bei gegebenen Einnahmen und Ausgaben das Defizit automatisch. Zweitens steigen jedoch gerade die Staatseinnahmen zusätzlich an, so dass das Defizit bei gegebenen Ausgaben auch im Zähler absolut reduziert wird. Beide Effekte vermindern bzw. erhöhen das realisierte Defizit in einem Aufschwung bzw. Abschwung automatisch. Setzt sich eine Regierung nun das Ziel, ihr Zieldefizit in jeder Periode zu erreichen, so heißt dies, dass die Ausgaben im Aufschwung mitsteigen dürfen, während sie im Abschwung gekürzt werden müssen. Die eigentliche Absicht einer Fiskalregel, eine pro-zyklische Ausgabenentwicklung zu vermeiden, wird dadurch konterkariert. Hinzu kommt noch die Tatsache, dass sowohl die BIP- als auch die Einnahmenschätzungen in der Regel mit Unsicherheiten behaftet sind, so dass sich auch für die Überwachung der Einhaltung der Regel in der Haushaltsausführung des laufenden Haushaltsjahres erhebliche Schwierigkeiten ergeben. Selbst nach Abschluss der Haushaltsrechnung kommt es immer wieder zu starken Datenrevisionen, z.B. des BIP, was auch ex post weitere Unsicherheit mit sich bringt. Wird, wie bei der deutschen Schuldenbremse, das potenzielle BIP statt des tatsächlichen BIP zur Bestimmung des Defizitziels verwendet, so wird das Problem der Pro-Zyklik zwar gedämpft, jedoch nicht beseitigt,[23] wie im Folgenden gezeigt wird.

II. Das Problem der starken Revisionsanfälligkeit des »Produktionspotenzials«

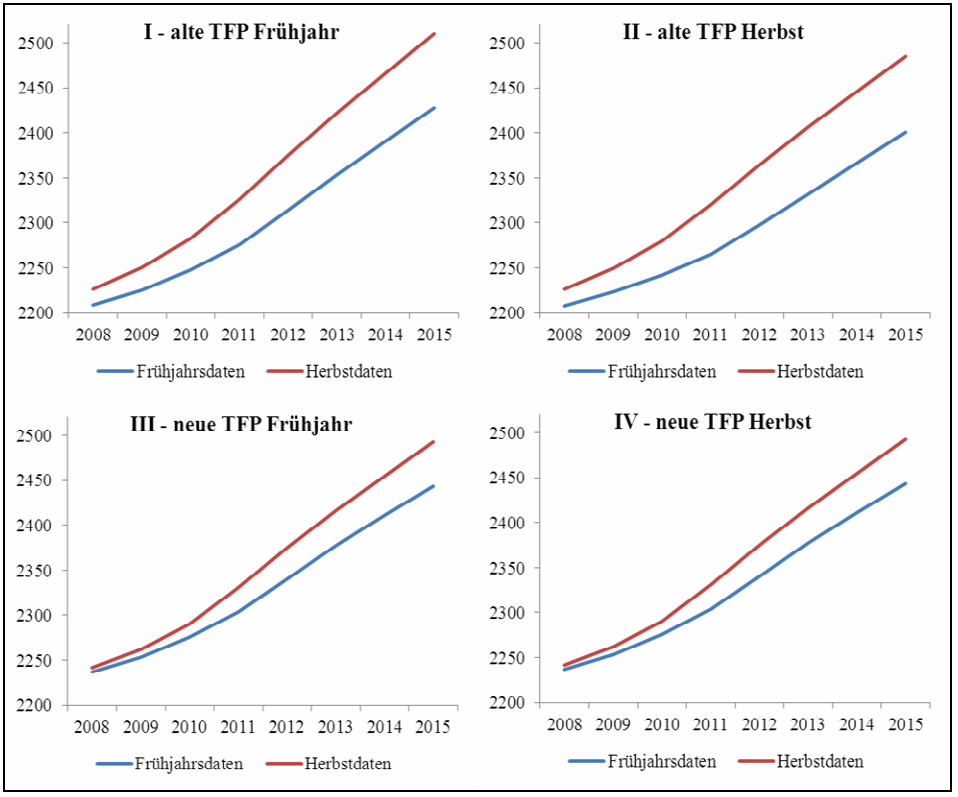
Das von der Bundesregierung verwendete Verfahren ist nicht nur sehr ungenau und gestaltungsanfällig; seine Anwendung führt auch zu einer tendenziell pro-zyklischen Finanz-

23 Vgl. dazu ausführlich *Barry Anderson/Joseph J. Minarik*, Design Choices for Fiscal Policy Rules, OECD journal on budgeting, Vol. 5, No. 4, 2006, S. 159-208.

politik im Sinne einer Konterkarierung der automatischen Stabilisatoren. Im Aufschwung fällt das zulässige Defizit tendenziell zu groß aus und heizt damit die Konjunktur zusätzlich an; im Abschwung werden die Defizite zu gering bemessen und dämpfen die Konjunktur zusätzlich.

Die Pro-Zyklik des Verfahrens lässt sich für das Jahr 2010 besonders gut veranschaulichen. Hier liegen zwei unterschiedliche Datensätze vor, und zwar die der Herbst- und der Frühjahrsprognose 2010 der EU-Kommission. Die Daten unterscheiden sich stark voneinander. Von der Frühjahrs- zur Herbstprognose 2010 der EU-Kommission verbesserten sich die konjunkturelle Lage und die Aussichten erheblich, sodass zum Beispiel die Prognosen für das reale BIP im Jahr 2010 um 60,8 Mrd. Euro und für das Jahr 2011 um 75,5 Mrd. Euro angehoben wurden (zu konstanten Preisen). Die veränderte Datenlage führt in allen vier Versionen zu einer deutlichen Anhebung des Produktionspotenzials um 2 bis 4 %, wie Abbildung 3 zeigt.

Abbildung 3: Veränderte Produktionspotenziale bei veränderter Datenlage und sonst konstanter Spezifikation 2008 bis 2015 in Mrd. Euro



Quellen: EU-Kommission; eigene Berechnungen.

Tabelle 4: Pro-zyklische Revision und Schwächung der automatischen Stabilisatoren

Eine Revision der BIP-Prognose um 46,9 Mrd. Euro (2,4 % nominales Wachstum) 2010 und 73,1 Mrd. Euro (kumuliert 3,4 % nominales Wachstum) 2011 führt zu einer…

		Veränderung des Potenzials in Mrd. Euro	Veränderung der Produktions-lücke in Mrd. Euro	Veränderung des strukturellen Defizits in Mrd. Euro	Veränderung des strukturellen Defizits bei konstantem Potenzial in Mrd. Euro[4]	pro-zyklischen Abweichung aufgrund endogener Potenzialver-änderung in Mrd. Euro
I Alte TFP Frühjahr	2010	17,4	29,5	7,3	14,8	**7,5**
	2011	45,1	27,9	4,5	13,9	**9,4**
II Alte TFP Herbst[1]	2010	20,5	26,4	6,6	14,8	**8,2**
	2011	49,7	23,3	3,7	13,8	**10,1**
III Neue TFP Frühjahr[2]	2010	-5,0	51,9	12,9	15,0	**2,1**
	2011	18,1	55,0	8,8	14,1	**5,3**
IV Neue TFP Herbst[3]	2010	-1,9	48,8	12,1	15,0	**2,9**
	2011	22,8	50,3	8,0	14,0	**6,0**

Berechnungen basieren auf nominalen Zahlen.
[1] Änderungen in Pro-Kopf-Stunden und Partizipationsrate
[2] Änderungen in der TFP
[3] Änderungen in Pro-Kopf-Stunden, Partizipationsrate und TFP
[4] Produkt aus prozentualer Revision, Budgetsensitivität und Produktionspotenzial mit Frühjahrsdaten

Quellen: EU-Kommission; eigene Berechnungen.

Je nach Verfahren hat dies erhebliche quantifizierbare Auswirkungen auf die Schätzungen für das nominale BIP und Produktionspotenzial. Am wenigsten konjunkturabhängig ist das Neue Verfahren in der Frühjahrsversion. Dort führt die Anhebung der BIP-Prognose um 46,9 Mrd. Euro im Jahr 2010 bzw. 73,1 Mrd. Euro zu einer Anhebung der Potenzialschätzung um -5 Mrd. Euro bzw. 18 Mrd. Euro. Die stärkste Konjunkturabhängigkeit weist dagegen das Alte Verfahren in der Herbstversion auf. Dort gehen mit 20,5 Mrd. Euro bzw. 49,7 Mrd. Euro weit über 50 % bzw. über 70 % der Erhöhung des BIP in das Potenzial. Das heißt, dass das Potenzial selbst stark steigt, weil die Konjunktur besser läuft.

Diese Konjunkturabhängigkeit des Potenzials ist nicht etwa eine lediglich akademisch relevante Detailinformation, sondern erlangt im Kontext der Schuldenbremse des Bundes unmittelbare praktische Relevanz für die Haushaltspolitik: Auf Basis der neuen Potenzialwerte müssen in Kombination mit den neuen BIP-Werten neue Produktionslücken berechnet werden, deren Multiplikation mit der jeweils relevanten Budgetsensitivität (0,248 im Jahr 2010 und 0,16 im Jahr 2011) nun wieder zu veränderten Konjunkturkomponenten führt. Diese Veränderung rangiert zwischen 6,6 Mrd. Euro (2010) und 3,7 Mrd. Euro (2011) im Alten Verfahren in der Herbstversion und 12,9 Mrd. Euro (2010) und 8,8 Mrd. Euro (2011) im Neuen Verfahren in der Frühjahrsversion. D.h. der prognostizierte Konjunkturaufschwung führt in den unterschiedlichen Versionen zu einer jeweils sehr unterschiedlichen Reduktion der konjunkturbedingt zulässigen Defizite.

Die auf diese Art ermittelte konjunkturbedingt erforderliche Haushaltskonsolidierung korrespondiert aber nicht mit den tatsächlichen konjunkturbedingten Auswirkungen des prognostizierten höheren Wachstums auf die öffentlichen Haushalte. Denn diese hängen unmittelbar von der prognostizierten Erhöhung des tatsächlichen BIP bei konstantem Potenzialpfad ab und fallen damit entsprechend bedeutend höher aus. Das führt in einer konjunkturellen Erholungsphase dazu, dass je nach Verfahren und Version die konjunkturbedingt erforderliche Haushaltskonsolidierung mehr oder weniger deutlich zu gering bemessen wird; die Finanzpolitik lässt die automatischen Stabilisatoren nicht voll wirken und ist in diesem Sinne pro-zyklisch zu expansiv ausgerichtet bzw. bei einem Abschwung analog dazu pro-zyklisch zu kontraktiv.

In den hier durchgeführten Simulationen liegt der Effekt in einer sehr relevanten Größenordnung: Im Fall des pro-zyklischsten Alten Verfahrens in der Herbstversion würden dem Bund kumuliert für 2010 und 2011 immerhin 17 Mrd. Euro zu große konjunkturelle Spielräume zugestanden, im Falle des am wenigsten pro-zyklischen Neuen Verfahrens in der Frühjahrsversion wären es immerhin noch knapp 7,5 Mrd. Euro. Genau umgekehrt verhielte es sich im Abschwung, in dem der Bundeshaushalt zu geringe konjunkturelle Spielräume eingeräumt bekäme und damit pro-zyklisch den Abschwung verstärken müsste. Die automatischen Stabilisatoren werden so je nach Verfahren um 15 bis 70 % geschwächt.

III. Simulation eines zukünftigen Konjunkturabschwungs[24]

Die Frage der Auswirkung der so konzipierten Schuldenbremse für die Zukunft der Budgetpolitik auf Bundesebene wird insbesondere dann bedeutend, falls Deutschland – gegenwärtig nicht eben unwahrscheinlicherweise – in eine erneute konjunkturelle Schwächephase einträte. Nach dem Wissen der Autoren gibt es keine ex-ante-Simulationen der Auswirkungen eines solchen Szenarios im Rahmen der Schuldenbremse. Simulationen gab es – wenn überhaupt – nur auf europäischer Ebene im Zusammenhang mit der Frage der Potenzialschätzung.[25] Ein so leichtfertiges Vorgehen ist vor dem Hintergrund der Einführung einer Regel von Verfassungsrang vollkommen unverständlich. Aus ökonomischer Sicht kommt es insbesondere in einer Konjunkturkrise zentral darauf an, dass die automatischen Stabilisatoren angemessen arbeiten können; zumal anderweitig, ohne Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung, keine diskretionären Maßnahmen mehr möglich sind.

In der derzeitigen Situation – das strukturelle Defizit 2011 liegt weit unterhalb des laut Abbaupfad zulässigen Defizits – sollte nicht vergessen werden, dass dies, wie gezeigt, auf zwei ganz wesentliche Ursachen zurückzuführen ist: Zum einen profitierte die Bundesregierung aufgrund der in den Konjunkturbereinigungsverfahren angelegten Pro-Zyklik bislang von der guten Konjunktur. Zum anderen wurde das Ausgangsdefizit des Abbaupfades im Frühjahr 2010 mit bescheidenen konjunkturellen Aussichten und der alten TFP-Methode bestimmt, sodass es mit -2,2 % sehr hoch ausfiel (Sprungschanzeneffekt). Die Bundesregierung kam seither nicht in die Situation, den ihr zustehenden Kreditrahmen auszunutzen; die entstandenen Spielräume wurden stattdessen beständig größer. In einem erneuten Ab-

24 Die folgende Analyse beruht auf Berechnungen, die im Rahmen der IMK-Steuerschätzung vom Mai 2011 durchgeführt wurden in *Achim Truger/Henner Will/Dieter Teichmann* (Fußn. 4).

25 *Francesca D'Auria et al.* (Fußn. 17).

schwung kann sich diese positive Dynamik jedoch leicht in ihr Gegenteil verkehren, was im Folgenden anhand einer Simulation gezeigt werden soll.

Die Simulation unterteilt sich in unterschiedliche Schritte. Zunächst müssen die gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten für einen erneuten Konjunkturabschwung (IMK-Risiko) gegenüber einem Referenzszenario (IMK-Basis) festgelegt werden. Diesem Schritt folgt eine Steuerschätzung, die unter sonst gleichen Bedingungen von Ausgaben und sonstigen Einnahmen der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes einen Wert für die erforderliche Nettokreditaufnahme gibt. Dann werden die Konjunkturkomponenten dynamisch mit sich verändernden Stützzeiträumen berechnet, um schließlich vom Gesamtdefizit die Konjunkturkomponente abzuziehen.

Tabelle 5: Eckdaten der Steuerschätzungen

	2011		2012		2013		2014		2015	
	IMK-Basis	IMK-Risiko	IMK-Basis	IMK-Risiko	IMK-Basis	IMK-Risiko	IMK-Basis	IMK-Risiko	IMK-Basis	IMK-Risiko
BIP nominal	3,8	3,8	3,2	2,4	3,2	1,3	3,2	1,8	3,2	3,0
BIP real	2,7	2,7	1,7	1,0	1,5	0,0	1,5	0,5	1,5	1,5
Bruttolohn- und Gehaltsumme	2,8	2,8	3,3	3,0	3,0	2,0	2,5	1,8	2,5	1,8
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	8,2	8,2	4,8	1,8	5,0	0,8	5,0	2,0	5,0	4,0
Modifizierte letzte inländische Verwendung	2,7	2,7	2,0	1,9	2,0	1,3	1,9	1,4	1,9	1,7

Quelle: IMK-Steuerschätzung[26].

In der Tabelle 5 sind die Annahmen des Risikoszenarios für die gesamtwirtschaftlichen Eckdaten im Vergleich mit dem Basisszenario wiedergegeben. Unterstellt wird gegenüber der deutlichen konjunkturellen Abschwächung im Jahr 2012 ein im selben Jahr beginnender, kräftigerer wirtschaftlicher Einbruch, der dann in den Jahren 2013 und 2014 in eine Stagnationsphase mündet und erst im Jahr 2015 wieder das Wachstum des realen BIPs des Referenzszenarios erreicht. Den Erfahrungen der Vergangenheit folgend wurden die zentralen Eckdaten modifiziert: Am stärksten reagieren die Unternehmens- und Vermögenseinkommen, während die Bruttolohn- und -gehaltsumme sich zeitverzögert und deutlich schwächer nach unten anpasst. Die modifizierte letzte inländische Verwendung entwickelt sich auch spürbar schwächer, wobei die Abschwächung hauptsächlich von der Abschwächung des privaten Konsums bestimmt wird. Demgegenüber ist angenommen worden, dass sich Staatskonsum und öffentliche Investitionen nicht anpassen – gemessen an der Vergangenheit eher eine optimistische Annahme.

26 *Achim Truger/Henner Will/Dieter Teichmann* (Fußn. 4).

Tabelle 6 gibt die Steuer-Schätzergebnisse des Bundesfinanzministeriums, des IMK-Basis- und IMK-Risikoszenarios wieder. Zur Vereinfachung wurden im Risikoszenario nur die Gemeinschaftssteuern und die Gewerbesteuer detailliert geschätzt. Bei den reinen Bundessteuern und den Gemeindesteuern (ohne Gewerbesteuer) wurde eine Elastizität zum nominalen BIP von 0,5 unterstellt. Bei den Zöllen wurde aufgrund des zu erwartenden Importrückgangs ein leichter Rückgang angenommen.

Tabelle 6: Ergebnis der Steuerschätzungen für den Bund in Mrd. Euro

	Steuereinnahmen des Bundes		
	BMF	**IMK-Basis**	**IMK-Risiko**
	Mai Schätzung 2011		
2010	226	226	226
2011	237	234	234
2012	247	244	241
2013	255	256	247
2014	265	265	252
2015	274	275	258

Quellen: Arbeitskreis Steuerschätzung; IMK-Steuerschätzung.

Erwartungsgemäß ergeben sich im Vergleich zum Basisszenario beträchtliche Mindereinnahmen für den Bund. Im ersten Jahr der schwächeren Wirtschaftsentwicklung, nämlich 2012, fallen sie mit 3,3 Mrd. Euro noch moderat aus; sie erhöhen sich dann jedoch als Folge des starken Konjunktureinbruchs rasch auf 13,5 Mrd. Euro im Jahr 2014 und 17,0 Mrd. Euro im Jahr 2015. Bis zum Jahr 2015 kumulieren sich die Mindereinnahmen gegenüber dem Basisszenario auf 42,6 Mrd. Euro. Die Perspektiven für den Bund würden sich dramatisch verschlechtern.

Aus den Eckwerten der Bundesregierung für den Bundeshaushalt und dem Finanzplan bis 2015 sowie den Berechnungen für die Vorgaben der Schuldenbremse ergibt sich für die Jahre 2012 bis 2014 ein jährlicher Spielraum von etwa 10 Mrd. Euro. Aufgrund einer unterstellten stärkeren Ausgabenentwicklung und noch nicht hinreichend konkretisierter Konsolidierungsmaßnahmen vermindert sich der Spielraum im Jahr 2015 auf knapp 9 Mrd. Euro (Abbildung 4). Es ist wichtig zu betonen, dass die sich ergebenden Spielräume nicht etwa durch besondere zusätzliche diskretionäre Konsolidierungsmaßnahmen der Bundesregierung »erarbeitet« worden sind, sondern vor allem dem, wie bereits angeführt, Konjunkturaufschwung und der legalen Ausnutzung der Gestaltungsmöglichkeiten – Sprungschanzeneffekt und TFP-Methodenwechsel – geschuldet sind. Die sich ergebenden Spielräume haben zu durchaus unterschiedlichen finanzpolitischen Vorschlägen geführt: Mancherorts wurde die Forderung nach zusätzlichen Steuersenkungen laut, während von Seiten der SPD-Opposition im Bundestag, dem *Bundesrechnungshof* und der *Deutschen Bundesbank* die Forderung nach einer Eliminierung der Spielräume durch eine rückwirkende Neuberechnung des Sockeldefizits und/oder einen Verzicht auf die Umstellung auf das neue EU-Verfahren erhoben wurde. Auch die Verwendung als Puffer für den Fall eines mittelfristig drohenden wirtschaftlichen Abschwungs wurde empfohlen. Die Berechtigung dieses Vorschlags kann sehr gut anhand der Auswirkungen des unterstellten Risikoszenarios

auf den Bundeshaushalt verdeutlicht werden. Dabei sind neben den bereits dargestellten Auswirkungen der unterstellten wirtschaftlichen Abschwächung auf die Steuereinnahmen des Bundes auch die komplexen Rückwirkungen der Wirtschaftsentwicklung auf die im Rahmen der Schuldenbremse zulässigen Haushaltsdefizite zu berücksichtigen.

Um diese Effekte mit einzufangen, ist wie folgt vorgegangen worden: Zunächst wurden für das Basisszenario die Schätzungen für Produktionspotenzial, Produktionslücke und Konjunkturkomponente von 2012 bis 2015 in möglichst enger Anlehnung an die vom Bundesfinanzministerium publizierten Ergebnisse vorgenommen.[27] Mit denselben Methoden wurden dann auch Schätzungen für das Risikoszenario vorgenommen. Dabei wurde die Annahme getroffen, dass der Bundesregierung zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung die wirtschaftliche Entwicklung für das Jahr der Haushaltsaufstellung und das jeweils folgende Haushaltsjahr gemäß den Vorgaben des Risikoszenarios bekannt ist. Dadurch verschlechtern sich schrittweise die wirtschaftlichen Aussichten gegenüber dem Basisszenario, und die Schätzungen zum Produktionspotenzial, zur Produktionslücke und zur Konjunkturkomponente werden von Jahr zu Jahr angepasst. Mögliche Prognoseirrtümer und damit notwendige Buchungen auf dem Kontrollkonto wurden aus Vereinfachungsgründen ausgeschlossen.

Tabelle 7: Eckwerte zur Potenzialberechnung und Änderungen gegenüber dem EU-Verfahren

Zentrale Eckwerte für die Potenzialberechnung[1], EU-Verfahren Stand November 2010; IMK-Basis-Szenario und -Risikoszenario

	EU	Basis	Risiko	EU	Basis	Risiko	EU	Basis	Risiko	EU	Basis	Risiko	EU	Basis	Risiko	EU	Basis[2]	Risiko[2]
	Arbeitsstunden pro Kopf			reales BIP			reale Investitionen			harmonisierte Arbeitslosenquote in %			Erwerbstätige			Erwerbsbevölkerung		
2010	1,5	2,1	2,1	3,7	3,6	3,6	6,0	6,0	6,0	7,3	7,7	7,3	0,3	0,5	0,5	-0,2	-0,4	-0,4
2011	0,2	0,2	0,2	2,3	2,7	2,7	6,0	8,7	8,7	6,7	7,0	6,7	0,7	1,2	-0,2	0,2	-0,1	-0,1
2012	-0,1	-0,4	-0,6	2,0	1,7	1,0	5,0	4,4	0,4	6,3	6,5	6,3	0,4	0,3	-0,5	0,1	-0,2	-0,2
2013			-0,4			0,0			-1,4			6,6			-0,7	-0,2	-0,3	-0,3
2014			-0,2			0,5			1,2			6,9			0,1	-0,3	-0,4	-0,4
2015			0,4			1,5			2,2			6,8			0,1	-0,4	-0,5	-0,5

[1] Weitere Abweichungen von der EU-Referenz: Kapitalstock ab 2013 mit Abschreibungsrate von 5 %; Verlängerung der Totalen Faktorproduktivität ab 2016 mit 0,8%

[2] Den Angaben des BMF folgend.

Quellen: EU-Kommission; BMF; IMK-Steuerschätzung.

Tabelle 7 zeigt zunächst die vom IMK verwendeten wesentlichen Eckwerte für die Berechnung des Produktionspotenzials im Basis- und Risikoszenario im Vergleich zu den von der EU-Kommission verwendeten Werten. Dabei wurde im Rahmen der IMK-Prognose versucht, den Schätzungen des Bundesfinanzministeriums – die leider nicht vollständig repro-

27 Siehe Fußn. 20. Das *Bundesfinanzministerium* publiziert lediglich Zeitreihen. Aus diesen sind leider keine wirklichen Rückschlüsse auf die Spezifikationen möglich. Darüber hinaus ist nicht klar, welche Werte durch den Schätzprozess bestimmt wurden und welche tatsächlich als exogen in die Schätzungen eingeflossen sind. Zwar sind die seit Frühjahr 2011 so publizierten Reihen schon ein Fortschritt gegenüber der Herangehensweise des Bundesfinanzministeriums in den Jahren 2009 und 2010, wo nicht einmal die Datenreihen publiziert wurden. Warum das *Bundesfinanzministerium* aber nach wie vor ablehnt, analog zur *EU-Kommission* Daten und Programm der Schätzung zu veröffentlichen, um so eine wissenschaftliche Auseinandersetzung zu ermöglichen, ist unklar.

duzierbar sind – so nahe wie möglich zu kommen. Das Verfahren der EU-Kommission lässt sich als Programm aus dem Internet herunterladen.[28]

Zur Simulation der Aufstellung der Haushalte wird der Stützzeitraum um jeweils eine Periode erweitert. Im Jahr 2011 reicht er für das Haushaltsjahr 2012 bis 2012 und schätzt bis 2015 in der mittleren Frist, für das Haushaltsjahr 2013 reicht er bis 2013 und schätzt bis 2016 usw.

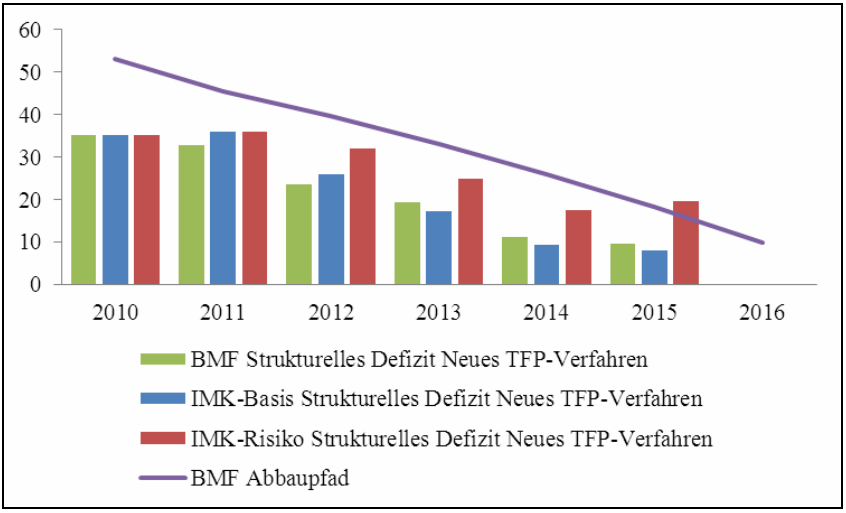
Neben den in Tabelle 7 dokumentierten Abweichungen und Erweiterungen des Datensatzes wurde für den Kapitalstock ab 2013 eine Abschreibungsrate von 5 % angenommen und die totale Faktorproduktivität mit 0,8 % Wachstum fortgeschrieben. Darüber hinaus ergeben sich aus den Bevölkerungsschätzungen in dem Ansatz der EU und den Daten des BMF erhebliche Diskrepanzen. Um den Ergebnissen des BMF näher zu kommen, wurde daher auf die dort vorgeschlagenen Fortschreibungen zurückgegriffen, auch wenn nicht ganz klar ist, inwieweit der Zuwachs der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter aufgrund der Erhöhung des Renteneintrittsalters mit berücksichtigt wird. NAIRU und totale Faktorproduktivitätsschätzung wurden darüber hinaus exogen eingebunden, um möglichst wenig an der Schätzung zu verändern.

Im Basisszenario weicht die IMK-Schätzung von den Ergebnissen des BMF nur geringfügig ab. Das Potenzial liegt etwa 0,01 % oder 2 Mrd. Euro zu Preisen von 2000 unter dem des BMF. Im Risikoszenario lässt sich – verglichen mit dem Schätzszenario der Europäischen Kommission und des BMF – eine nicht unerhebliche Korrektur des Potenzials feststellen, das 2015 um etwa 2,7 % unterhalb der von EU-Kommission und BMF errechneten Potenziale liegt. Ursächlich dafür sind vor allem der Einbruch der Investitionen und das schlechtere reale BIP-Wachstum.

Wie wirken sich die oben erläuterten konjunkturbedingten Revisionen von Produktionspotenzial, Produktionslücke und Konjunkturkomponente im Zusammenspiel mit den konjunkturbedingten Mindereinnahmen bei den Steuern im Rahmen des Risikoszenarios auf den Bundeshaushalt aus? Dies ist in der Abbildung 4 dargestellt. Unter der Annahme, dass die im Zukunftspaket angekündigten Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt und die finanziellen Transaktionen nicht angepasst würden, bliebe dem Bund im Rahmen der Schuldenbremse ein Spielraum von 16 Mrd. Euro im Jahr 2012, von gut 14 Mrd. Euro 2013 und 2014 und gut 9 Mrd. Euro im Jahr 2015. Im IMK-Basisszenario würde dieser Spielraum noch geringfügig höher ausfallen.

28 Alle Spezifikationen und Daten sind abrufbar unter http://circa.europa.eu/Public/irc/ecfin/outgaps/library (zuletzt abgerufen im November 2011).

Abbildung 4: Strukturelle Defizite und der Abbaupfad von 2010 bis 2016 in Mrd. Euro



Quellen: BMF; AK-Steuerschätzung; IMK-Steuerschätzung.

Im Risikoszenario hingegen schlagen Mindereinnahmen und Revision stärker durch: Die pro-zyklische Abwärtsrevision des Potenzials erhöht die negativen Konjunkturkomponenten betragsmäßig nicht im tatsächlichen Ausmaß des Konjunkturabschwungs. Im Verbund mit der tendenziell für akute Auf- oder Abschwungphasen zu niedrig angesetzten Budgetsensitivität verringert sich im Ergebnis der finanzpolitische Spielraum, der im Rahmen der Schuldenbremse besteht, sukzessive deutlich. Nach dem neuen EU-Verfahren wäre aus einem im Basisszenario angenommenen Abstand zur Defizitvorgabe der Schuldenbremse von 10 Mrd. Euro im Jahr 2015 eine Überschreitung in Höhe von 1,9 Mrd. Euro geworden. Im Falle des viel pro-zyklischeren alten EU-Verfahrens, das nicht in Abbildung 4 dokumentiert wurde, ergäbe sich sogar eine Überschreitung von 6,5 Mrd. Euro. In beiden Fällen würde aufgrund der schwächeren konjunkturellen Entwicklung der Sicherheitsabstand zur Defizitvorgabe der Schuldenbremse verringert und schließlich sogar mehr als aufgezehrt. In der jeweiligen Höhe müsste der Bund dann über die Sparmaßnahmen des »Zukunftspaketes« hinaus pro-zyklisch weitere Sparmaßnahmen ergreifen. Dies stellt Abbildung 4 noch einmal anschaulich dar: Die strukturellen Defizite des IMK-Risikoszenarios (hier das neue TFP-Verfahren) übersteigen 2015 die Vorgaben des Abbaupfades. Kämen darüber hinaus noch steuerliche Entlastungen hinzu – wie sie sich für die Zeit ab 2013 immer mehr konkretisieren – so müssten die diskretionären Anpassungen und Kürzungen anschließend umso höher ausfallen. Vor dem Hintergrund der sich eintrübenden konjunkturellen Aussichten wäre dies ein schwerer Fehler. Dass die jüngste Steuerschätzung vom November 2011 leichte Mehreinnahmen auch für die mittlere Frist ab 2013 errechnet, beruht darauf, dass mit einer sofortigen konjunkturellen Erholung im Jahr 2013 gerechnet wird. Sollte diese ausbleiben oder der Einbruch im nächsten Jahr etwas stärker ausfallen als unterstellt, wäre schnell mit Mindereinnahmen zu rechnen.

F. Fazit

Der vorliegende Beitrag hat konkret für die bereits institutionell in allen Einzelheiten ausgearbeitete Schuldenbremse des Bundes gezeigt, dass das gewählte technische Verfahren zur Ermittlung des strukturellen Defizits extrem komplex und allein dadurch schon in höchstem Maße intransparent und gestaltungsanfällig ist. Tatsächlich hat die Bundesregierung die Intransparenz durch eine mangelhafte Informationspolitik noch gesteigert und bestehende Gestaltungsspielräume technisch geschickt zur Erweiterung ihrer haushaltspolitischen Spielräume genutzt. Die Freude über die Spielräume könnte zudem nur von kurzer Dauer sein. Aufgrund der in den technischen Verfahren angelegten Pro-Zyklik würden sie bei einem kräftigen Konjunkturabschwung – erst Recht in Kombination mit weiteren Steuersenkungen – schon bald wieder verschwinden. Schlimmstenfalls müsste die deutsche Finanzpolitik dann mitten in einer europäischen Konjunkturkrise den Restriktionsgrad verschärfen.

Der ehemalige rheinland-pfälzische Finanzminister *Ingolf Deubel*, einer der Väter der Schuldenbremse in der Föderalismuskommission II, hat mittlerweile eingestanden, dass er, »[…] – obwohl gelernter Finanzwissenschaftler und Ökonometriker – zum Zeitpunkt [s]einer Zustimmung im Bundesrat die aus diesem Ausführungsgesetz für den Bundeshaushalt folgenden Konsequenzen nicht in allen Facetten überschaut habe.« Aus heutiger Sicht würde er »dem Bund dringend von einer solch präzisen Festlegung auf ein so unpräzises Verfahren abraten.«[29] Dem ist inhaltlich wenig hinzuzufügen. Wie mit einer solchen Verschuldungsregel und ihrer ersten konkreten Behandlung von Seiten der Bundesregierung ernsthaft das Vertrauen der Finanzmärkte gegenüber der deutschen Finanzpolitik gestärkt werden sollte, ist mehr als schleierhaft. Wer sich zur Begründung der Schuldenbremse trotzdem auf solch segensreiche Effekte beruft, muss entweder ökonomisch irrationale Finanzmärkte unterstellen oder selbst ökonomisch wenig rational argumentieren.

29 *Ingolf Deubel*, Konjunkturausregulierung und Länderhaushalte. Ein Beitrag zur praktischen Umsetzung der Schuldenbremse und des Konsolidierungshilfengesetzes, 2010, S. 2.

UMGEHUNG

DER »SCHULDENBREMSE«

Umgehungsgefahren für die neue »Schuldenbremse«

– Auslegung der Ausnahmetatbestände, Sondervermögen und Nebenhaushalte, Belastung der Kommunen –

JOHANNES PINKL*

A. Einleitung ... 104
B. Umgehungsgefahren durch die Auslegung neuer Rechtsbegriffe im Rahmen der Ausnahmetatbestände vom Neuverschuldungsverbot (Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG) ... 105
I. Umgehungsgefahren auf Bundesebene am Beispiel der Konjunkturkomponente (»Normallage«) ... 106
1. Enge Konkretisierung durch den einfachen Gesetzgeber (§ 5 Abs. 1, 2 G-115) 106
2. Überwiegend weite Auslegung in der Literatur ... 107
3. Stellungnahme ... 108
a) Systematische Auslegung ... 108
b) Teleologische Interpretation ... 110
4. Sicherung der Verfassungskonformität von § 5 Abs. 1, 2 G-115 durch das Konjunkturbereinigungsverfahren ... 111
II. Folgerungen für die Ausgestaltung der Konjunkturkomponente in den Ländern ... 112
III. Weitere neue und unbestimmte Rechtsbegriffe ... 114
C. Umgehungsgefahren durch Sondervermögen und Nebenhaushalte ... 115
I. Terminologie, Zulässigkeit und rechtliche Grenzen ... 115
II. Umgehungsgefahren ... 117
III. Sondervermögen und Nebenhaushalte auf Bundesebene: Behebung eines Defizits und neue Herausforderungen ... 118
1. Streichung von Art. 115 Abs. 2 GG a.F. ... 118
2. Weite Übergangsregelung für »bereits eingerichtete Sondervermögen« (Art. 143d Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG) ... 119
3. Mittelbare Einbeziehung rechtlich selbständiger Nebenhaushalte in die »Schuldenbremse«? ... 121
a) Teleologische Auslegung ... 122
b) Historische Auslegung ... 122
c) Stellungnahme ... 123
D. Umgehungsgefahren durch Aufgabenzuweisungen und Finanzmittelreduzierungen gegenüber den Kommunen ... 125
I. Die Kommunen im Anwendungsbereich der neuen »Schuldenbremse« ... 125
1. Keine unmittelbare Einbeziehung der Kommunen in Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG 125
2. Einbeziehung der kommunalen Haushalte in die Länderhaushalte (mittelbare Einbeziehung) und Umgehungsgefahren ... 126
a) Historische Auslegung ... 127
b) Systematische Auslegung ... 128
c) Teleologische Auslegung ... 130
d) Stellungnahme ... 130

* *Dipl.-Jur. Johannes Pinkl* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht (einschl. Europarecht), Verwaltungswissenschaft und Rechtsvergleichung (Prof. Dr. Hermann Pünder, LL.M.) an der Bucerius Law School, Hamburg.

II. Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der Kommunen im föderalen Bundesstaat 132
1. Verbot der Aufgabenübertragung vom Bund auf die Kommunen 132
2. Schutz der Kommunen vor finanzwirksamen Belastungen durch die Länder .. 133
a) Aufgabenübertragung und landesverfassungsrechtliches Konnexitätsprinzip 134
b) Kommunaler Finanzausgleich (Art. 106 Abs. 7 GG) 135
c) Anspruch der Kommunen auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung (Art. 28 Abs. 2 S. 2, 3 GG) 135
aa) Anspruchsinhalt und Bemessungsschwierigkeiten 135
bb) Begrenzt die fehlende Leistungsfähigkeit des Landes den Anspruch der Kommunen auf finanzielle (Mindest-) Finanzausstattung? 137
cc) Ausblick 139
III. Landesverfassungsrechtliche »Schuldenbremse« für die Kommunen? 140
E. Fazit 142

A. Einleitung

Ist man ein *Verfassungspessimist*, wenn man sich zwei Jahre nach einem tiefgehenden, mit politischen Kraftanstrengungen verbundenen Umbau der föderalen Finanzverfassung kritisch mit den *Umgehungsgefahren für die neue »Schuldenbremse«* auseinandersetzt? Bedenkt man, wie der gesamtstaatliche Schuldenberg in Höhe von gegenwärtig knapp über 2 Billionen Euro[1] angehäuft wurde, ist man wohl eher *Verfassungsrealist.*

Legislative und Exekutive auf Bundes- und Landesebene haben sich das Staatsschuldenrecht seit den Verfassungsreformen in den Jahren 1967 und 1969 geradezu nach Belieben nutzbar gemacht. Dadurch wurden nachfolgenden Parlamenten, Regierungen und Generationen Kreditverbindlichkeiten in exorbitanter Höhe hinterlassen. Der sukzessive Anstieg der Staatsverschuldung beruhte weniger auf den Schwächen der rechtlichen Konzeption des Art. 115 Abs. 2 GG a.F. und entsprechender Landesregeln, sondern vielmehr auf der Dauerumgehung der alten Verschuldungsgrenzen des Grundgesetzes und der Landesverfassungen.[2] Die »unkontrollierte Talfahrt öffentlicher Finanz- und Haushaltswirtschaft«[3] vollzog

1 Ende des Jahres 2010 betrug die Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts noch knapp unter 2 Billionen Euro; vgl. *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung Nr. 069 vom 21.2.2011; *Claudia Gerster et al.*, Öffentliche Finanzen im Jahr 2010, Wirtschaft und Statistik 2011, S. 388, 390. Die 2 Billionen Euro-Grenze wurde im Laufe des Jahres 2011 überschritten.

2 Vgl. – auch zu den Umgehungsmöglichkeiten des alten Staatsschuldenrechts – *Stefan Korioth*, Die Schuldenregeln für Bund und Länder und das Jahr 2020, in: Junkernheinreich/Korioth/Lenk/Scheller/Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009, S. 389, 407 ff.; *Hermann Pünder*, Staatsverschuldung und Generationengerechtigkeit. Die neue »Schuldenbremse« im Vergleich zum überkommenen Recht, in: Professorinnen und Professoren der Bucerius Law School (Hrsg.), Begegnungen im Recht. Ringvorlesung der Bucerius Law School zu Ehren von Karsten Schmidt anlässlich seines 70. Geburtstags, 2011, S. 271, 276 ff.

3 Abweichende Meinung der Richter *Udo Di Fabio* und *Rudolf Mellinghoff* zum Urteil des Zweiten Senats vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96, 155.

sich unter weitgehender Billigung des Bundesverfassungsgerichts, der Landesverfassungsgerichte, der politischen Opposition in den Parlamenten sowie der Wissenschaft.

Dieser Befund zeigt bereits beim Blick auf die Akteure, dass die Problematik der Umgehung des Staatsschuldenrechts ein breites Feld aufspannt. Berücksichtigt man darüber hinaus die Fülle der denkbaren Mittel und Wege, mit denen geltendes Recht umgangen werden kann, zeigt sich ein facettenreiches Bild. Aus dem umfassenden Bereich der Umgehungsgefahren werden nachfolgend drei bedeutende Referenzgebiete[4] herausgegriffen und einer näheren Betrachtung unterzogen: die Auslegung neuer Rechtsbegriffe im Rahmen der Ausnahmetatbestände vom Neuverschuldungsverbot (B.), Sondervermögen und Nebenhaushalte (C.) sowie die Belastung der Kommunen durch Aufgabenzuweisungen und Finanzmittelreduzierungen (D.). Dabei wird auch den spezifischen Unterschieden von Bund und Ländern Rechnung getragen.

Dem Begriff der *Umgehung*[5] sei ein rein tatsächliches Verständnis zugrunde gelegt. Als Umgehung wird hier demnach jede Entscheidung oder Maßnahme qualifiziert, die sich auf der Ebene einer öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaft oder des Gesamtstaats verschuldungssteigernd auswirkt und damit die Wirksamkeit der neuen »Schuldenbremse« beeinträchtigt. Umgehungsgefahren zeigen sich – in unterschiedlicher Intensität – bei der Rechtssetzung, der Rechtsanwendung und der Rechtsprechung und betreffen damit alle Bereiche des Staates. Die Feststellung einer Umgehungsgefahr soll zunächst frei von jeglicher rechtlicher Wertung erfolgen; ob die Umgehung als rechtswidrig oder rechtskonform zu qualifizieren ist, erfordert einen weiteren Schritt.[6]

B. Umgehungsgefahren durch die Auslegung neuer Rechtsbegriffe im Rahmen der Ausnahmetatbestände vom Neuverschuldungsverbot (Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG)

Tiefgehenden rechtlichen Reformen ist es immanent, dass für die neuen Normen eine »Stunde Null« schlägt – nicht nur in zeitlicher, sondern auch in inhaltlicher Hinsicht. In diesem »Urzustand« fehlt dem Rechtsanwender das (gesicherte) Wissen über die Weite und Konturen der neuen *termini*. Es ist die Aufgabe von Rechtswissenschaft, Rechtsprechung und Rechtspraxis, die neue Rechtslage im wechselseitigen Zusammenwirken schrittweise zu strukturieren, zu systematisieren und fortzubilden.

4 Weitere Umgehungsgefahren finden im Fazit unter E. Erwähnung, siehe S. 142 f.

5 Gelegentlich wird auch – mit gleichem Bedeutungsgehalt – der Begriff »Missbrauch« verwendet; siehe statt aller *Hermann Pünder* (Fußn. 2), S. 276 ff. Auch *Christian Mayer*, Greift die neue Schuldenbremse?, AöR 136 (2011), S. 266 ff., spricht von »Missbrauch« (S. 307) und »Kreativität« (S. 306). Letzterer Euphemismus ist abzulehnen, da bei der Umgehung geltenden Rechts stets Rechtsverstöße im Raum stehen.

6 Dazu unten, E., S. 142 ff.

Die Föderalismusreform II[7] verlieh dem deutschen Staatsschuldenrecht nicht nur eine grundlegend neue Systematik; es wurden auch zahlreiche neue Rechtsbegriffe eingeführt, die dem Haushaltsrecht bislang fremd waren. Die Effektivität der neu gefassten verfassungs-, einfach- und untergesetzlichen Regelungen zur Eindämmung der staatlichen Neuverschuldung wird auch maßgeblich davon abhängen, wie diese neuen Rechtsbegriffe auf Tatbestands- und Rechtsfolgenseite ausgelegt werden.

I. Umgehungsgefahren auf Bundesebene am Beispiel der Konjunkturkomponente (»Normallage«)

Im Hinblick auf die Wirksamkeit der »Schuldenbremse« gilt das besondere Augenmerk den beiden Tatbeständen, die einen kreditfinanzierten Haushaltsausgleich ausnahmsweise zulassen (Art. 109 Abs. 3 S. 2, 3, 115 Abs. 2 S. 3, 6, 7 GG). Umgehungsgefahren resultieren aus Ansätzen, die unbestimmten Rechtsbegriffe der Ausnahmetatbestände in einer Weise zu interpretieren, dass der Konjunkturkomponente (Alt. 1) und der Notlagenklausel (Alt. 2) ein weiter Anwendungsbereich eingeräumt wird. Dadurch erhielte der Bund umfangreiche Möglichkeiten der kreditären Finanzierung.

Die aus der Gesetzesauslegung resultierenden Umgehungsgefahren werden nachfolgend am Begriff der »Normallage« (Art. 109 Abs. 3 S. 2 Alt. 1, 115 Abs. 2 S. 3 GG), dem zentralen Tatbestandsmerkmal der Konjunkturkomponente, exemplarisch veranschaulicht.[8] Je enger man die »Normallage« interpretiert, desto weiter ist der Verschuldungsspielraum auf Grundlage der Konjunkturkomponente und desto weniger wird sich die Neuregelung tatsächlich als »Schuldenbremse« erweisen.

1. Enge Konkretisierung durch den einfachen Gesetzgeber (§ 5 Abs. 1, 2 G-115)

Der verfassungsändernde Bundesgesetzgeber verzichtete darauf, den unbestimmten Rechtsbegriff mittels einer Legaldefinition in Art. 109 Abs. 3 S. 2 Alt. 1, 115 Abs. 2 S. 3 GG einen greifbaren Inhalt zu verleihen. Auch die Materialien zur Grundgesetzänderung liefern keine Anhaltspunkte, wann nach dem Verständnis des Reformgesetzgebers eine »Normallage« vorliegen sollte.

Das gleichzeitig mit der Verfassungsänderung beschlossene und in Kraft getretene Ausführungsgesetz zu Art. 115 GG konkretisiert die konjunkturelle Normallage in § 5 Abs. 1, 2 als

7 Einen Überblick über die Beweggründe und Inhalte der zweiten Stufe der Föderalismusreform vermitteln u.a. *Christian Waldhoff/Peter Dieterich*, Die Föderalismusreform II – Instrument zur Bewältigung der staatlichen Finanzkrise oder verfassungsrechtliches Placebo?, ZG 2009, S. 97 ff. Siehe auch *Deutscher Bundestag/Deutscher Bundesrat* (Hrsg.), Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Die Beratungen und ihre Ergebnisse, 2010, passim.

8 Bund und Länder können ihre Haushalte in Abweichung vom Grundsatz des Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG ausnahmsweise durch Kredite ausgleichen, wenn sie »Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der *Normallage* abweichenden konjunkturellen Entwicklung« erlassen (Art. 109 Abs. 3 S. 2 Alt. 1 GG; Hervorhebung durch den Verfasser).

»Produktionspotenzial«, das auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens zu schätzen ist.[9] Im Umkehrschluss aus § 5 Abs. 2 S. 1 G-115 beschreibt das Produktionspotenzial die Wirtschaftsleistung bei durchschnittlicher Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten.[10] Der Bundesgesetzgeber wählte demnach auf der Ebene des einfachen Rechts eine enge, punktuelle Begriffsdefinition, nach der eine Normallage in der Haushaltspraxis faktisch nicht vorkommt.[11] Nach diesem restriktiven Begriffsverständnis würden die Haushaltsjahre regelmäßig als Zeiten des »Abschwungs« oder »Aufschwungs« im Sinne des Art. 115 Abs. 2 S. 3 GG eingestuft, wodurch der Bund umfangreiche Verschuldungsspielräume erhielte (Abschwung) oder zur Reduzierung der zulässigen strukturellen Verschuldung[12] bzw. Verschuldungstilgung gezwungen wäre (Aufschwung).

2. *Überwiegend weite Auslegung in der Literatur*

In der Literatur kristallisiert sich demgegenüber zunehmend eine weite Auslegung der »Normallage« heraus. *Christofer Lenz* und *Ernst Burgbacher* betrachten die Normallage anknüpfend an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum überkommenen Staatsschuldenrecht als »besetzten Begriff«: Vor der Föderalismusreform beschrieb die »Normallage« – in Abgrenzung zur »Störungslage« – den verfassungsrechtlichen Regelzustand, in dem keine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorlag und die Kredithöhe demnach die Investitionssumme nicht überschreiten durfte (Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG a.F.).[13] Übertrage man das in Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG a.F. grundgelegte Regel-Ausnahme-Verhältnis nun auf die neuen Verschuldungsregelungen, sei die Normallage als Regelfall »ein *Korridor* von Wachstumsraten, die in der Vergangenheit normal waren«[14], wobei *Christofer Lenz* und *Ernst Burgbacher* den Wachstumskorridor mit Werten von »knapp unter 1% bis etwas über 2%« quantifizieren. Im Gegensatz dazu könne von einer

9 Vgl. *Rolf Schmidt*, Die neue Schuldenregel und die weiteren Finanzthemen der zweiten Föderalismusreform, DVBl 2009, S. 1274, 1279.

10 Vgl. *Josef Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, S. 1333, 1335; *Werner Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz – Supplementum 2010, 2. Aufl., Art. 109 Rdnr. 42; *Rolf Schmidt* (Fußn. 9), S. 1279. Kritisch *Stefan Korioth*, Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, S. 729, 732: »wahllos (...) und letztlich unbestimmt«.

11 *Rolf Schmidt* (Fußn. 9), S. 1279, Fußn. 25, beschreibt diese Feststellung als »zutreffend«. Vgl. auch *Christofer Lenz/Ernst Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, S. 2561, 2563.

12 Nach der gegenwärtigen Rechtslage ist es keineswegs der Fall, dass der Bund im Aufschwung die in der Abschwungphase aufgenommenen Kredite zwingend aktiv tilgen würde. Für den Bund reduziert sich im konjunkturellen Aufschwung zunächst der strukturelle Verschuldungsrahmen in Höhe von 0,35% des nominalen Bruttoinlandsprodukts. Erst wenn die Haushaltsüberschüsse die 0,35%-Hürde überschreiten, ist der Bund zur Schuldentilgung verpflichtet (vgl. § 2 Abs. 2 G-115).

13 Vgl. *Christofer Lenz/Ernst Burgbacher* (Fußn. 11), S. 2563. Vgl. auch BVerfGE 119, 96, 138 f.; 79, 311, 333 ff.

14 *Christofer Lenz/Ernst Burgbacher* (Fußn. 11), S. 2563 (Hervorhebung durch den Verfasser). Auch *Christian Mayer* (Fußn. 5), S. 276, bezeichnet »Wachstumsraten von 1 bis 2 %« als »normal«. Kritisch *Werner Heun* (Fußn. 10), Art. 109 Rdnr. 42.

Ausnahmelage, d.h. Auf- oder Abschwung, nur dann gesprochen werden, »wenn der Wachstumswert *deutlich* vom Mittel der vergangenen Jahre abweicht«[15]. Ähnlich spricht sich *Hanno Kube* für eine »angemessen restriktive Interpretation« in Gestalt eines »*hinreichend breite[n] Korridor[s]* von positiven wie eventuell auch negativen (...) Wachstumsraten«[16] aus, ohne den Rahmen jedoch mit konkreten Zahlenangaben zu präzisieren. Andere plädieren ebenfalls für eine weite Auslegung der »Normallage«, bleiben jedoch eine Antwort zur inhaltlichen Konkretisierung des Begriffs schuldig.[17] Der Blick auf die Konsequenzen einer derartigen Interpretation führt den großen Unterschied zum engen Begriffsverständnis des Gesetzgebers vor Augen: Liegt die geschätzte Wirtschaftsleistung innerhalb eines – wie auch immer im Detail gearteten – »Korridors«, ist nach der weiten Auslegung jede konjunkturbedingte Nettokreditaufnahme im Abschwung ausgeschlossen.

3. Stellungnahme

Die weite Auslegung des Begriffs der »Normallage«, die zu einem engen Anwendungsbereich der Konjunkturkomponente führt, verdient Zustimmung. Dafür spricht zunächst die grammatikalische Auslegung: Das Bestimmungswort[18] »Normal«, das die »Lage« näher charakterisiert, beschreibt kein Ausnahmephänomen.[19] Daneben stützen starke systematische und teleologische Gründe eine extensive Auslegung der »Normallage«.

a) Systematische Auslegung

Die neue Systematik des reformierten Staatsschuldenrechts basiert auf einem grundsätzlichen Nettoneuverschuldungsverbot (»*grundsätzlich* ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen«[20]), das in zwei Ausnahmekonstellationen – dem konjunkturellen Abschwung und bestimmten Notlagen – durchbrochen wird. Dass nur in Zusammenhang mit Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen ausdrücklich die Rede von einer »Ausnahmeregelung« (Art. 109 Abs. 3 S. 2, 3 GG) ist, führt zu keiner inhaltlichen Differenzierung, denn mit Blick auf Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG und die Systematik der neuen Verschuldungsgrenzen überzeugt einzig die Deutung, dass die Konjunkturkomponente eine

15 *Christofer Lenz/Ernst Burgbacher* (Fußn. 11), S. 2563 (Hervorhebung durch den Verfasser).

16 *Hanno Kube*, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz, Bd. VII, 62. Ergänzungslieferung 2011, Art. 109 Rdnr. 174 (Hervorhebung durch den Verfasser). Dieser Ansicht folgend *Rudolf Wendt*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 115 Rdnr. 43. Kritisch *Werner Heun* (Fußn. 10), Art. 109 Rdnr. 42.

17 Vgl. etwa *Gregor Kirchhof*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 109 Rdnr. 92: »Eine Normallage meint den konjunkturellen Regelfall. (...) ein Abweichen von einer Normallage i.S.d. Art. 109 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 [liegt] nur vor, wenn sich die Werte von den entsprechenden Regelwerten erheblich unterscheiden«.

18 Fachsprachlich: Determinans.

19 Vgl. auch *Christofer Lenz/Ernst Burgbacher* (Fußn. 11), S. 2563.

20 Art. 109 Abs. 3 S. 1, 115 Abs. 2 S. 1 GG (Hervorhebung durch den Verfasser).

systematische Ausnahme vom Grundsatz des materiellen Haushaltsausgleichs darstellt.[21] Als Ausnahmetatbestand muss die konjunkturell bedingte Verschuldungsmöglichkeit jedoch eng ausgelegt werden, was nur dann gewährleistet ist, wenn der »Normallage« ein weiter Anwendungsbereich zugesprochen wird.[22] Obwohl *Christofer Lenz* und *Ernst Burgbacher* zum gleichen Ergebnis gelangen, vermag deren systematische Argumentation[23] nicht zu überzeugen: Denn abgesehen von der bloßen Verwendung des rechtsprechungsgeprägten Begriffs der Normallage finden sich in den Materialien zur Föderalismusreform II keinerlei Anhaltspunkte, dass sich der Gesetzgeber an das System des Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG a.F. und die diesbezügliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anlehnen wollte. Für diese Annahme bedürfte es in Anbetracht der offenkundigen Abkehr von der alten Verfassungsrechtslage und des Umstands, dass der Gesetzgeber einen bereits verwendeten Begriff mit neuem Inhalt belegen kann, einer ausdrücklichen Referenz.

Entgegenzutreten ist weiterhin Ansichten, die dem Gesetzgeber wegen der gleichzeitigen Verabschiedung der Grundgesetzänderung und des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG das einfachgesetzliche Verständnis des »Normallage«-Begriffs aufzwingen wollen.[24] Da dem Bundesgesetzgeber eine kritische inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Arbeitsergebnis der Föderalismuskommission II jedoch faktisch verwehrt, sondern stattdessen die Aufgabe zuerkannt wurde, das Endprodukt der Föderalismuskommission II abzusegnen,[25] kann nicht davon ausgegangen werden, dass im Gesetzgebungsverfahren ein derartiger gesetzgeberischer Wille gebildet wurde. Besonderes Gewicht bei der Auslegung ist daher den vorgelagerten Reformberatungen beizumessen, zumal an diesem Prozess die Legislativorgane maßgeblich beteiligt waren. In diesem Stadium aber trägt das Argument des zeitlichen und demzufolge inhaltlichen Gleichlaufs nicht: Die »Normallage« wurde erstmals zu Beginn des Jahres 2008 mit dem »Modell einer neuen Schuldenregel«[26] des Bundesministeriums der Finanzen in den Diskussionsprozess der Föderalismuskommission II eingeführt. Das Ausführungsgesetz zu Art. 115 GG hingegen fand erst bei der letzten Sitzung der Föderalismuskommission II am 5. März 2009 Eingang in die Beratungen.

21 Dafür spricht auch, dass Art. 115 GG für den Bund den in Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG verwendeten Begriff der »Ausnahme« nicht aufgreift und insofern klarstellt, dass beide Kreditfinanzierungstatbestände als systematische Ausnahmeregelungen einzustufen sind. Vgl. auch *Stefan Korioth* (Fußn. 10), S. 732; *Henning Tappe*, Die neue »Schuldenbremse« im Grundgesetz, DÖV 2009, S. 881, 888. A.A. *Werner Heun* (Fußn. 10), Art. 109 Rdnr. 39; *Christian Seiler*, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, S. 721, 722 ff.

22 Vgl. auch *Gregor Kirchhof* (Fußn. 17), Art. 109 Rdnr. 91.

23 Siehe oben unter B. I. 2., S. 107 f.

24 So aber *Rolf Schmidt* (Fußn. 9), S. 1279, Fußn. 25. Vgl. demgegenüber – bezogen auf § 8 G-115 – *Christian Mayer* (Fußn. 5), S. 308.

25 Vgl. nur *Günter Oettinger*, BR-Plenarprotokoll 857 v. 3.4.2009, S. 114: »Ich will uns den Rat geben, das Gesamtkonzept nicht zu gefährden. Wer Einzelnes kritisiert, nimmt in Kauf, dass vielleicht nicht nur Teile, sondern das Gesamtkonzept in Gefahr ist. Davon rate ich ausdrücklich ab.« Kritisch *Stefan Korioth* (Fußn. 10), S. 730.

26 *Bundesministerium der Finanzen*, Inhalt und Notwendigkeit einer neuen Schuldenregelung im Grundgesetz, Kommissionsdrucksache 096. Die Drucksachen der Föderalismuskommission II sind über das Webarchiv des Deutschen Bundestags abrufbar (http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1606&id=1136, zuletzt abgerufen am 10.2.2012).

b) Teleologische Interpretation

Dem zentralen Reformanliegen der Föderalismuskommission II – der am materiellen Haushaltsausgleich orientierten Konsolidierung der Staatsfinanzen[27] – vermag einzig ein enger Anwendungsbereich der Konjunkturkomponente zu genügen. Dies setzt spiegelbildlich aber eine weite Auslegung der »Normallage« voraus. Die vom einfachen Gesetzgeber gewählte restriktive Definition der »Normallage« birgt die (Missbrauchs-)Gefahr, dass Auf- bzw. Abschwung zum Regelfall des Art. 109 Abs. 3 GG werden und die Konjunkturkomponente dadurch zur »Dauerausnahme«[28] verkommt – mit nachhaltig verschuldungssteigernder Wirkung. Eine derartige Entwicklung stünde jedoch in eklatantem Widerspruch zum Sinn und Zweck der »Schuldenbremse«.

Man könnte dieser Argumentation die aus dem Symmetriegebot[29] abgeleitete, verfassungsrechtlich abgesicherte Pflicht zur Tilgung der konjunkturbedingten Nettokreditaufnahme entgegenhalten, wodurch einem dauerhaften Anstieg der Staatsschulden ein Riegel vorgeschoben sei.[30] Die Nutzbarmachung der Tilgungspflicht für die Auslegung der »Normallage« überzeugt aber nicht, trifft die daraus abgeleitete Schlussfolgerung einer Neutralisierung der konjunkturbedingten Verschuldung doch nur für den Fall des idealtypischen Funktionierens des Symmetriegebots zu. Dann nämlich würden die im Abschwung aufgenommenen Kredite im Verlauf eines Konjunkturzyklus[31] durch eine Reduzierung des strukturellen Verschuldungsrahmens bzw. Haushaltsüberschüsse im Aufschwung vollständig ausgeglichen; ein konjunkturbedingter Anstieg der Staatsverschuldung wäre in dieser Konstellation nicht zu befürchten. Gegen diese Ansicht spricht jedoch, dass aufgrund der tatsächlichen Asymmetrie von Auf- und Abschwung und deren Haushaltsauswirkungen ein langfristiges Überwiegen der abschwungbedingten Kreditaufnahmen gegenüber den aufschwungbedingten Überschüssen nicht ausgeschlossen ist. Bekräftigt wird dieses Ergebnis durch die Konturenlosigkeit des Symmetriegebots, aus dem sich – mangels einfachgesetzlicher Ausgestaltung – keine konkreten Anforderungen für den Haushaltsgesetzgeber ableiten lassen. Hinzu kommt, dass der umgehungswillige Haushaltsgesetzgeber dazu neigen wird, Abschwünge zu verschärfen und Aufschwünge zu entschärfen, um dadurch sei-

27 Vgl. nur *Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 174, S. 5.

28 *Christian Waldhoff/Peter Dieterich* (Fußn. 7), S. 100.

29 Art. 109 Abs. 3 S. 2 Alt. 1 GG: »symmetrischen Berücksichtigung«, Art. 115 Abs. 2 S. 3 GG: »symmetrisch zu berücksichtigen«.

30 Eine derartige Berücksichtigung der Tilgungspflicht bei der Auslegung spräche indes nicht für ein enges Verständnis der Normallage, sondern dafür, dass die inhaltliche Konturierung der »Normallage« – in teleologischer Hinsicht – irrelevant wäre; angedeutet bei *Gregor Kirchhof* (Fußn. 17), Art. 109 Rdnr. 91; *Hanno Kube* (Fußn. 16), Art. 109 Rdnr. 174.

31 Der Gesetzgeber zieht sich – wohl in Kenntnis der Erfahrungen aus über 40 Jahren Verschuldungspolitik – mit dem Ziel eines »mittel- bis langfristig[en]« Ausgleichs auf einen größeren zeitlichen Rahmen zurück; siehe BT-Drs. 16/12410, S. 11.

nen verfassungsrechtlichen Verschuldungsrahmen zu erweitern.[32] Dazu bedarf es jedoch *de lege lata* der Mitwirkung der Exekutive, denn die – für die Höhe der zulässigen konjunkturbedingten Verschuldung höchst maßgebliche – Wahl des Berechnungsverfahrens obliegt den Bundesministerien für Finanzen und Wirtschaft (§ 5 Abs. 4 S. 1 G-115).[33]

Kurzum: Die Berücksichtigung der Tilgungspflicht und des Symmetriegebots bei der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Normallage kann die Möglichkeit einer langfristigen Steigerung der Staatsverschuldung demnach nicht ausschließen. Im Ergebnis vermag daher einzig eine weite Auslegung der Normallage dem Sinn und Zweck der neu gefassten Verschuldungsregeln gerecht zu werden.

4. Sicherung der Verfassungskonformität von § 5 Abs. 1, 2 G-115 durch das Konjunkturbereinigungsverfahren[34]

In Anbetracht der genannten systematischen und teleologischen Erwägungen ist die in § 5 Abs. 1, 2 G-115 gewählte enge Begriffsdefinition der Normallage, die zu einer Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses führt und eine dauerhafte Ausweitung der staatlichen Kreditverbindlichkeiten befürchten lässt, starken verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt.

Die verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber § 5 Abs. 1, 2 G-115 können jedoch im Wege der verfassungskonformen Auslegung beseitigt werden.[35] Die konjunkturelle Normallage ist im Ausführungsgesetz nicht abschließend definiert, sondern wird nach der Schätzung durch ein Konjunkturbereinigungsverfahren bestimmt. § 5 Abs. 1, 2 G-115 kann daher

32 Vgl. *Hanno Kube* (Fußn. 16), Art. 109 Rdnr. 174 ff. Diesem Argument mag man zwar entgegenhalten, dass das neu eingeführte Kontrollkonto (§ 7 G-115) allzu wohlwollenden bzw. manipulativen Schätzungen, die sich im Nachhinein als falsch erweisen, bereits im Haushaltsvollzug das Fundament entzieht. Gleichwohl wird der umgehungswillige Haushaltsgesetzgeber im Ergebnis durch die schwache Ausgestaltung der Rückführungspflicht im Haushaltsvollzug mit einem beträchtlichen Verschuldungsspielraum begünstigt. Die Schwächen des § 7 G-115 belegen, dass es einen großen Unterschied macht, ob die konjunkturell bedingte Nettokreditaufnahme präventiv minimiert oder ob sie verfassungsrechtlich »toleriert« [*Rolf Schmidt* (Fußn. 9), S. 1280] und mit einer schwachen repressiven Rückführungspflicht versehen wird.

33 Verschuldungsspielräume auf Grundlage der Konjunkturkomponente können einerseits durch die exekutive Festlegung eines bestimmten, verschuldungsbegünstigenden (bzw. tilgungsverhindernden) Berechnungsverfahrens oder durch einen Wechsel auf das jeweils »günstigste« Verfahren eröffnet werden; siehe hierzu mit ausführlichen Beispielrechnungen *Clemens Hetschko/Dominic Quint/Marius Thye*, Nationale Schuldenbremsen für die Länder der Europäischen Union: Taugt das deutsche Modell als Vorbild?, 2012, S. 6 ff., mimeo.

34 Ausführlich zum Konjunkturbereinigungsverfahren innerhalb dieses Bandes *Clemens Hetschko*, Die Konjunkturbereinigung in den Ländern im Rahmen der Schuldenbremse, S. 61 ff.; *Achim Truger/Henner Will*, Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse, S. 75 ff. Auf die Bedeutung der Verfahrenswahl für den Umfang der konjunkturellen Verschuldung weist *Henning Tappe*, Haushaltsrechtliche Umsetzung der Artikel 109 und Artikel 115 GG n.F. in Bund und Ländern, in: Kastrop/Meister-Scheufelen/Sudhof (Hrsg.), Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, 2010, S. 432, 441, hin.

35 Vgl. auch *Gregor Kirchhof* (Fußn. 17), Art. 109 Rdnr. 92.

vor dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit gerettet werden, wenn jedenfalls das Konjunkturbereinigungsverfahren die Einhaltung der (finanz-)verfassungsrechtlichen Vorgaben gewährleistet. Insbesondere ist in materieller Hinsicht darauf zu achten, dass das Konjunkturbereinigungsverfahren den Ausnahmecharakter der konjunkturell bedingten Verschuldung sicherstellt.[36]

Überdies wurde die konkrete Ausgestaltung des Konjunkturbereinigungsverfahrens vollständig in den Bereich der Exekutive übertragen (§ 5 Abs. 4 G-115). Im Lichte des bedeutenden parlamentarischen Budgetrechts (Art. 110 Abs. 2 GG) erscheint die (Selbst-) Beschränkung des parlamentarischen Einflusses verfassungsrechtlich bedenklich.[37] Diesen Bedenken ist dadurch zu begegnen, dass sich das Parlament ausdrücklich mit dem Konjunkturbereinigungsverfahren und den darauf beruhenden jährlichen Berechnungen der Konjunkturkomponente befasst.[38]

II. Folgerungen für die Ausgestaltung der Konjunkturkomponente in den Ländern

Im Gegensatz zur Pflicht des materiellen Haushaltsausgleichs gelten die Ausnahmetatbestände des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG nicht unmittelbar in den Ländern, sondern bedürfen eines legislatorischen Umsetzungsaktes.[39] Aus dem eindeutigen Wortlaut der grundgesetzlichen »Schuldenbremse« folgt, dass die Länder eine Konjunkturkomponente im Landesrecht vorsehen »können«. Den Ländern ist dringend zu empfehlen, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, denn ansonsten ist es ihnen verwehrt, im konjunkturellen Abschwung kreditfinanzierte Gegenmaßnahmen im Sinne einer antizyklischen Finanz- und Wirtschaftspolitik zu ergreifen.

Die Länder regeln die nähere Ausgestaltung der Landes-Konjunkturkomponenten im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen (Art. 109 Abs. 3 S. 5 Hs. 1 GG). Inhaltliche Vorgaben materieller Natur lassen sich dafür aus Art. 109 Abs. 3 GG ableiten. Aus der bundesrechtlichen Ausgestaltung der Konjunkturkomponente in Art. 115 Abs. 2 S. 3 GG und § 5 G-115 hingegen ergeben sich keine Bindungen für die Länder.[40] Bei der formell- und materiell-rechtlichen Umsetzung der Konjunkturkomponente verfügen die Länder über einen »weiten Gestaltungsspielraum«[41]. Daher steht es den Landesgesetzgebern insbesondere frei, eigenständig über die Formulierung des konjunkturbedingten Ausnahmetatbestands zu

36 Allgemein *Gregor Kirchhof* (Fußn. 17), Art. 109 Rdnr. 92.

37 Für einen Verstoß des § 5 Abs. 4 G-115 gegen Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG *Marius Thye*, Die neue »Schuldenbremse« im Grundgesetz, 2010, S. 84 f. Den erheblichen Einfluss der Exekutive auf die konjunkturbedingte Verschuldung veranschaulichen *Clemens Hetschko/Dominic Quint/Marius Thye* (Fußn. 33), S. 6 ff.

38 Kritisch auch *Henning Tappe* (Fußn. 34), S. 441 f.

39 Vgl. *Josef Christ* (Fußn. 10), S. 1334; *Hanno Kube* (Fußn. 16), Art. 109 Rdnr. 164, 181. Der Rechtsnatur nach handelt es sich bei Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG demnach um eine sog. Normativbestimmung; vgl. *Stefan Korioth* (Fußn. 10), S. 732.

40 Vgl. *Werner Heun* (Fußn. 10), Art. 109 Rdnr. 42.

41 *Josef Christ* (Fußn. 10), S. 1334. Vgl. auch *Werner Heun* (Fußn. 10), Art. 109 Rdnr. 42; *Hanno Kube* (Fußn. 16), Art. 109 Rdnr. 183.

entscheiden, einen Maßstab[42] für die Bestimmung der zulässigen Verschuldungshöhe festzulegen, über das Symmetriegebot hinausgehende Anforderungen an die Rückführungspflicht[43] zu normieren oder ein eigenes Berechnungsverfahren zu wählen.

Zugunsten einer einheitlichen Auslegung der Konjunkturkomponente in Bund und Ländern erscheint es sinnvoll, die grundgesetzliche Formulierung der Art. 109 Abs. 3 S. 2 Alt. 1, 115 Abs. 2 S. 3 GG wortgleich zu übernehmen und in der Landesverfassung zu normieren.[44] Zur Vermeidung der inhaltlichen Schwächen und verfassungsrechtlichen Bedenken ist jedoch bei der Konkretisierung im einfachen Landesrecht von einer Regelung nach dem Vorbild des Bundes in § 5 Abs. 1, 2 G-115 Abstand zu nehmen.[45] Vielmehr bedarf es einer landesgesetzlichen Vorschrift, die den grundgesetzlich vorgegebenen Ausnahmecharakter der konjunkturell bedingten Verschuldung durch einen weiten »Normallage«-Begriff zum Ausdruck bringt und so die erklärte Intention des Reformgesetzgebers umsetzt und Umgehungsgefahren minimiert. Bei den Ländern besteht überdies eine gesteigerte Notwendigkeit, die »Normallage« extensiv auszulegen, denn in Anbetracht der Pflicht zur strukturellen Nullverschuldung[46] könnte sonst die Versuchung groß sein, über eine weite Auslegung der Konjunkturkomponente eine (erhöhte) Nettokreditaufnahme im Abschwung zu legitimieren.[47] Weiterhin ist ein hinreichender Einfluss der Landesparlamente bei der Bestimmung des konjunkturbedingten Verschuldungsrahmens sicherzustellen.

Aufgrund des prognostischen Charakters der Konjunkturkomponente und zum Teil hochkomplexer wirtschafts- und finanzwissenschaftlicher Implikationen erweist es sich als äußerst anspruchsvolle legislative Aufgabe, eine Landesregelung zu schaffen, die sich innerhalb des grundgesetzlichen Rahmens bewegt und zugleich eine Konjunktursteuerung nach wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen erlaubt. In Anbetracht dieser Konstruktionsschwierigkeiten und der herausragenden Bedeutung der Konjunkturkomponente für die

42 Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG lässt sich keine dahingehende Einschränkung entnehmen, dass als Maßstab einzig die – vom Bund in § 5 G-115 gewählte – Auslastung der Produktionskapazitäten heranzuziehen wäre. Als vergangenheitsorientierte Bezugsgröße kämen etwa ein arithmetisches Mittel oder ein Korridor von BIP-Wachstumsraten vergangener Jahre in Frage. Als zukunftsbezogener Maßstab wird auch die konjunkturbedingte Entwicklung der Steuereinnahmen als Maßstab vorgeschlagen; vgl. *Josef Christ* (Fußn. 10), S. 1335 mit Fußn. 20.

43 Siehe *Josef Christ* (Fußn. 10), S. 1335.

44 So geschehen in Hessen (Art. 141 Abs. 3 HessVerf), Mecklenburg-Vorpommern (Art. 65 Abs. 2 S. 2 MVVerf) und Schleswig-Holstein (Art. 53 Abs. 2 SHVerf). Zu erheblichen Irritationen führt die rheinland-pfälzische Verfassungsregelung, die einen eigenständig formulierten Ausnahmetatbestand normiert (Art. 117 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 RPVerf: »konjunkturbedingtes Defizit«) und in Zusammenhang mit dem Ausführungsgesetz doch wieder den Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 S. 2 Alt. 1 GG aufgreift (Art. 117 Abs. 2 S. 5 Hs. 2 RPVerf).

45 Vgl. auch *Hanno Kube* (Fußn. 16), Art. 109 Rdnr. 185 f.

46 Im Gegensatz zur 0,35%-Klausel für den Bund (Art. 109 Abs. 3 S. 4 GG) wird den Ländern kein struktureller Verschuldungsrahmen gewährt.

47 Vor dieser Gefahr warnen *Stefan Korioth* (Fußn. 10), S. 732; *Hanno Kube* (Fußn. 16), Art. 109 Rdnr. 177.

Wirksamkeit der »Schuldenbremse« erscheint eine intensive Auseinandersetzung an der Schnittstelle von Rechts- und Wirtschaftswissenschaften dringend geboten.[48]

III. Weitere neue und unbestimmte Rechtsbegriffe

Auffällig ist, dass viele unbestimmte Rechtsbegriffe Eingang in Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG gefunden haben. Die aus der Verwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs ohnehin resultierenden Auslegungsschwierigkeiten werden durch die »ungewöhnliche Ballung«[49] zusätzlich erheblich verschärft. Aufgrund der fehlenden inhaltlichen Konturierung der Tatbestandsvoraussetzungen bergen die Ausnahmetatbestände des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG ein nicht zu unterschätzendes Umgehungspotential.

Neben der »Normallage« gilt es im Rahmen der Konjunkturkomponente (Art. 109 Abs. 3 S. 2 Alt. 1 GG), die »Auswirkungen (...) [der] konjunkturellen Entwicklung« und das Gebot der »symmetrischen Berücksichtigung« mit greifbaren Inhalten zu füllen.[50] Ein grundgesetzliches Novum sind auch die »außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen« (Art. 109 Abs. 3 S. 2 Alt. 2 GG).[51]

In diesem Zusammenhang können die vielfach kritisierten[52] langen Übergangsfristen bis spätestens 2016 (Bund) bzw. 2020 (Länder) durchaus Positives bewirken: Der zeitliche

48 Eine ausführliche volkswirtschaftliche Betrachtung zur Konjunkturkomponente in den Ländern liefert innerhalb dieses Bandes *Clemens Hetschko* (Fußn. 34), S. 61 ff.

49 *Stefan Korioth* (Fußn. 10), S. 732. Siehe auch *Peter Selmer*, Die Föderalismusreform II – ein verfassungsrechtliches monstrum simile, NVwZ 2009, S. 1255, 1260: »Fülle strategie- und streitanfälliger unbestimmter Rechtsbegriffe«.

50 Zweifelhaft erscheint es in Anbetracht dessen, von »präzisen Tatbestandsmerkmale[n]« zu sprechen; so aber *Ekkehart Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Stand: Edition 13, 1.1.2012, Art. 109 Rdnr. 62.

51 Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass nach dem »Modell einer neuen Schuldenregel« des Bundesministeriums der Finanzen der enge Anwendungsbereich des Art. 109 Abs. 3 S. 2 Alt. 2 GG nicht auf inhaltlichem Wege herbeigeführt werden sollte, sondern durch die formelle Hürde einer »breite[n] parlamentarische[n] Mehrheit« (Kommissionsdrucksache 096, S. 7; *Christian Kastrop/Martin Snelting*, Das Modell des Bundesfinanzministeriums für eine neue Schuldenregel, Wirtschaftsdienst 2008, S. 375, 376). Gegen diese Herangehensweise ist zweierlei einzuwenden: In Anbetracht der Entwicklung der Staatsverschuldung in den vergangenen vier Dekaden ist es erstens nicht nur sehr optimistisch, sich im Hinblick auf die schuldenbegrenzende Anwendung von Rechtssätzen auf das Parlament zu verlassen. Zweitens werden die neuen Verschuldungsregelungen dem hohen formellen Anspruch einer »breite[n] parlamentarische[n] Mehrheit« nicht gerecht: In Notsituationen wird der kreditfinanzierte Haushaltsausgleich nicht an ein hohes Quorum – der BMF-Entwurf schlug drei Fünftel oder zwei Drittel vor (Kommissionsdrucksache 096, S. 7) – geknüpft; gem. Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG genügt stattdessen bereits eine absolute Mehrheit.

52 Vgl. *Iris Kemmler*, Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat, DÖV 2009, S. 549, 557; *Stefan Korioth* (Fußn. 10), S. 735 f.; *Christian Magin*, Die Wirkungslosigkeit der neuen Schuldenbremse, Wirtschaftsdienst 2010, S. 262, 264; *Bernd Scholl*, Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 GG, DÖV 2010, S. 160, 168; *Christian Seiler* (Fußn. 21), S. 727; *Henning Tappe* (Fußn. 21), S. 890.

Vorlauf erlaubt einen wissenschaftlichen Diskurs, der sich – tiefgehend und interdisziplinär – der Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe im Rahmen der neuen Ausnahmetatbestände des Staatsschuldenrechts widmen kann.

C. Umgehungsgefahren durch Sondervermögen und Nebenhaushalte

Die Existenz von (negativen) Vermögensmassen, die keinen unmittelbaren Eingang in den Kernhaushalt finden, stellt die Finanzverfassungen des Bundes und der Länder seit geraumer Zeit vor große rechtliche und tatsächliche Herausforderungen. Mit der Streichung des Art. 115 Abs. 2 GG a.F. im Zuge der Föderalismusreform II hat der Bundesgesetzgeber der von ihm selbst ausufernd praktizierten Umgehung der Kreditgrenzen durch Sondervermögen das rechtliche Fundament entzogen und damit den Einzugsbereich sowie die Aussagekraft des Bundeshaushalts erheblich gesteigert. Mit dieser legislatorischen Entscheidung ist die Problematik der parafiskalischen Staatsfinanzierung jedoch nicht endgültig beseitigt. Vielmehr sieht sich die wissenschaftliche Diskussion seit der Reform mit neuen Frage- und Problemstellungen konfrontiert, die die Wirksamkeit der »Schuldenbremse« im Kern berühren.

I. Terminologie, Zulässigkeit und rechtliche Grenzen

Die Haushaltswirtschaft der öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften vollzieht sich nicht ausschließlich in den Bahnen des Kernhaushalts. Das Grundgesetz und die Landesverfassungen ermöglichen Bund und Ländern den Einsatz von abgesonderten Extrahaushalten,[53] von denen in regem Umfang Gebrauch gemacht wird.[54]

Im Grundgesetz finden lediglich »Sondervermögen« ausdrückliche Erwähnung (Art. 87f Abs. 2, 3, 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 2, 143b Abs. 1 S. 1, 143d Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG). Der Bundesgesetzgeber hat auf eine Legaldefinition verzichtet. Sondervermögen sind – in Anlehnung an eine Begriffsbestimmung in den Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (BHO) – *rechtlich unselbständige* Teile des Bundesvermögens, die zur Erfüllung einzelner Bundesaufgaben bestimmt und wirtschaftlich abgesondert sind.[55] Aufgrund der fehlenden rechtlichen Eigenständigkeit des Sondervermögens ist die Gebietskörperschaft dessen Rechtsträgerin. Ein speziell normierter Unterfall sind Bundesbetriebe (Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG), die sich durch ihre (erwerbs-)wirtschaftliche Tätigkeit von den übri-

53 »Extrahaushalte« wird nachfolgend als Überbegriff für Sondervermögen und Nebenhaushalte verwendet. Das Recht der vom Kernhaushalt abgesonderten Finanzmittel ist durch eine große terminologische Streubreite gekennzeichnet; siehe nur *Michael Kilian*, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 98 ff.; *Hanno Kube*, Schattenhaushalte im Verfassungsstaat, ZG 2010, S. 105, 109; *Thomas Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 20 ff.

54 *Hanno Kube* (Fußn. 53), S. 111 m.w.N., spricht von einer »schier unüberschaubaren Anzahl«.

55 Vgl. VV Nr. 2.1 zu § 26 BHO. Siehe auch *Christian Hillgruber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 110 Rdnr. 45; *Henning Tappe* (Fußn. 21), S. 888.

gen Sondervermögen abheben.[56] Die haushaltsrechtliche Sonderung der Sondervermögen besteht darin, dass nicht alle Einnahmen und Ausgaben in den Bundeshaushaltsplan eingestellt werden, sondern »nur die Zuführungen [des Bundes] oder die Ablieferungen [an den Bund]«[57]. Detailliertere Angaben[58] zur Haushaltswirtschaft der Sondervermögen werden dem Haushaltsplan lediglich als Anlage oder in den Erläuterungen beigefügt. Auch entscheidet über die Haushalts- und Wirtschaftspläne der Sondervermögen nicht das Parlament, sondern ein eigenständiges Organ der Exekutive.[59]

Von Sondervermögen abzugrenzen sind Nebenhaushalte. Es handelt sich dabei um *rechtlich selbständige* Rechtsträger des privaten oder öffentlichen Rechts, derer sich eine staatliche Gebietskörperschaft durch Errichtung, Beteiligung oder bloße Nutzung bedient, um bestimmte Aufgaben zu erfüllen. Im Gegensatz zu Sondervermögen besitzen diese Rechtsträger eigene Rechtspersönlichkeit, die es ihnen ermöglicht, im eigenen Namen und auf eigene Rechnung am Rechtsverkehr teilzunehmen. Aus der Rechtssubjektivität folgt auch die gegenüber dem Bund eigenständige und unabhängige Haushaltsführung.[60] Nach ganz herrschender Meinung fallen die rechtlich selbständigen Nebenhaushalte nicht in den Anwendungsbereich des Art. 110 Abs. 1 GG, sodass weder die Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben noch die Zuführungen oder Abführungen in den Haushalt des Bundes eingestellt werden müssen.[61] Einige rechtlich selbständige Rechtsträger sind nach Maßgabe des § 26 Abs. 3 BHO verpflichtet, bestimmte Angaben als Anlage oder Erläuterungen in den Haushaltsplan einfließen zu lassen. Die Vielzahl der möglichen Rechtsformen bedingt die Fülle der Erscheinungsformen von Nebenhaushalten: als bundes- oder landesunmittelbare juristische Personen des *öffentlichen Rechts* in Gestalt von Körperschaften[62], Anstalten[63] und Stiftungen; als Kapitalgesellschaften des *Zivilrechts*,[64] an denen der Bund, das Land bzw. deren Sondervermögen alle Kapitalanteile, unmittelbare Mehrheitsbeteiligungen oder mittelbare Beteiligungen halten, sowie Stiftungen, eingetragene Vereine und andere Beteiligungs- und Finanzierungsformen des privaten Rechts.[65]

56 Vgl. *Christian Hillgruber* (Fußn. 55), Art. 110 Rdnr. 45; *Hanno Kube* (Fußn. 53), S. 109.

57 Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG (Einfügungen durch den Verfasser).

58 Bei Bundesbetrieben: Wirtschaftsplan bzw. Übersicht über den Wirtschaftsplan (§ 26 Abs. 1 S. 2 BHO); bei Sondervermögen: Übersichten über Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen (§ 26 Abs. 2 S. 2 BHO).

59 Vgl. *Werner Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 110 Rdnr. 19; *Hanno Kube* (Fußn. 53), S. 109. Eine Ausnahme von dieser Regel stellt das ERP-Sondervermögen dar, dessen Wirtschaftsplan durch Gesetz festgestellt wird (§ 7 S. 3 ERPVwG).

60 Vgl. *Hanno Kube* (Fußn. 53), S. 109.

61 *Christian Hillgruber* (Fußn. 55), Art. 110 Rdnr. 17 ff. m.w.N. A.A. für die Einstellung von Zuführungen und Ablieferungen *Hanno Kube* (Fußn. 53), S. 117; *Ekkehart Reimer* (Fußn. 50), Art. 110 Rdnr. 46.

62 Z.B. soziale Versicherungsträger (Art. 87 Abs. 2 GG) oder für Angelegenheiten mit Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG).

63 Z.B. Erfüllung einzelner Aufgaben für aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost hervorgehende Unternehmen (Art. 87f Abs. 3 GG) oder für Angelegenheiten mit Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG).

64 Z.B. Eisenbahnen des Bundes (Art. 87e Abs. 3 S. 1 GG).

65 Vgl. *Hanno Kube* (Fußn. 53), S. 111 m.w.N.

Die Zulässigkeit von Sondervermögen und Nebenhaushalten wird an keiner Stelle der Rechtsordnung explizit normiert; sie ergibt sich jedoch als zwingende Voraussetzung aus der mehrfachen Nennung im Grundgesetz (s.o.).[66] Bei der Verwendung von Sondervermögen und Nebenhaushalten haben Bund und Länder rechtliche Grenzen zu beachten: In formell-rechtlicher Hinsicht hat die Gründung zwingend durch ein Parlamentsgesetz zu erfolgen.[67] Materiell-rechtliche Grenzen setzen die parlamentarische Budgethoheit (Art. 110 Abs. 2 GG), der Haushaltsgrundsatz der Vollständigkeit und Einheit (Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG), die Grundrechte (insbesondere Art. 12 Abs. 1 GG), das Unionsbeihilfenrecht (Art. 107 AEUV) sowie die Verschuldungsregelungen (Art. 109 Abs. 3 GG, 115 Abs. 2 GG).[68] Letztere sollen im Zentrum dieses Abschnitts stehen.

II. Umgehungsgefahren

Nicht erst seit der intensiven Aufarbeitung der Schwächen des deutschen Staatsschuldenrechts im Zuge der Föderalismusreform II wird die Kreditfinanzierung des Staates durch unselbständige Sondervermögen und selbständige Nebenhaushalte als eine der maßgeblichen Ursachen für die ausufernde Verschuldung der staatlichen Gebietskörperschaften identifiziert.[69] Schon früher wurde die staatlich veranlasste Kreditaufnahme außerhalb des Kernhaushalts als »offene Flanke der Staatsverschuldung«[70] kritisiert. Vereinzelt erhob sich daher in der Literatur der Ruf nach einer Aufhebung des Art. 115 Abs. 2 GG a.F.[71]

In jüngster Zeit haben Sondervermögen wieder großes Aufsehen erregt. Zur Bekämpfung der Banken- und Wirtschaftskrise wurden in den Jahren 2008 und 2009 der Finanzmarktstabilisierungsfonds – besser bekannt als SoFFin – sowie der Investitions- und Tilgungsfonds errichtet. Die Kreditermächtigungen beider »Fonds« bis zu einer Höhe von zusammen

66 Vgl. *Hanno Kube* (Fußn. 53), S. 110 f.

67 Vgl. *Hanno Kube* (Fußn. 53), S. 114 mit Fußn. 57.

68 Vgl. *Hanno Kube* (Fußn. 53), S. 117. Daneben wird von einigen Literaturstimmen als Rechtfertigung für die Einrichtung von Sondervermögen und Nebenhaushalten verlangt, dass sie die zugewiesenen Aufgaben besser erfüllen können als die bundesunmittelbare Verwaltung; vgl. *Michael Kilian* (Fußn. 53), S. 550 ff., 590; *Hanno Kube* (Fußn. 53), S. 119; *Hermann Pünder*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 4, 25. Erg.-Lfg. XII/08, Art. 110 Rdnr. 31, 35.

69 Eindringlich *Hanno Kube* (Fußn. 53), S. 119 f.: »Führt man sich vor Augen, in welchem Umfang Sondervermögen – gezielt – zur Begründung von Staatsschulden (...) errichtet worden sind (...), wird deutlich, dass das Problem der Staatsverschuldung gerade auch ein Problem der mangelhaften verfassungsrechtlichen Einhegung der Sondervermögen (...) ist.« Vgl. auch *Bernd Scholl* (Fußn. 52), S. 164.

70 *Peter Selmer*, Art. 115 II GG – eine offene Flanke der Staatsverschuldung?, FS Stern, 1997, S. 567 ff.; *Hanns Willi Weinzen*, Offene Flanke der Staatsverschuldung schließen: Art. 115 Abs. 2 GG streichen, DÖV 2007, S. 509 ff.

71 Vgl. *Ferdinand Kirchhof*, Der notwendige Ausstieg aus der Staatsverschuldung, DVBl 2002, S. 1569, 1576; *Hermann Pünder*, Staatsverschuldung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 5, 3. Aufl. 2007, § 123 Rdnr. 76, 83; *Hanns Willi Weinzen* (Fußn. 70), S. 509 ff. Angedeutet bei *Joachim Wieland*, Einen und Teilen. Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, DVBl 1992, S. 1181, 1191.

knapp über 75 Milliarden Euro veranschaulichen, welche erheblichen finanziellen Risiken der Staat durch Extrahaushalte eingeht.[72]

Die Umgehungsgefahren liegen auf der Hand: Unterfallen rechtlich selbständige oder unselbständige Extrahaushalte von vorne herein nicht dem Anwendungsbereich der Schuldenbegrenzungsregelungen oder können durch ein Bundes- bzw. Landesgesetz davon befreit werden, so werden die Gebietskörperschaften zur Erhaltung bzw. Ausweitung ihrer politischen Handlungsmöglichkeiten versucht sein, sich in »Schattenhaushalte« zu flüchten. Denn kann der Konsolidierungsdruck nicht mehr durch Ausgabenkürzungen oder Einnahmeerhöhungen bewältigt werden (oder fehlt der entsprechende politische Wille), ist es der kurzfristig bequemste Weg, bestimmte kostenintensive Staatsaufgaben auf Sondervermögen oder Nebenhaushalte zu übertragen und diese mit einer Kreditermächtigung auszustatten. Mit zunehmend restriktiv ausgestalteten Verschuldungsbarrieren steigt die Gefahr des Ausweichens auf derartige Formen der außerbudgetären Finanzierung.

Unselbständige Sondervermögen und selbständige Nebenhaushalte führen zwar eigenständige Haushalte.[73] Bei formaler Betrachtung erhöht die Kreditaufnahme eines Sondervermögens oder Nebenhaushalts daher nicht unmittelbar die Verschuldung der Gebietskörperschaft »Bund« bzw. »Land«. Mittelbar-faktisch jedoch sind die Schulden der abgesonderten Vermögensmassen wie Schulden der öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften zu qualifizieren,[74] da Bund bzw. Länder kraft ausdrücklicher Garantie oder anderweitiger Verpflichtung für ihre Nebenhaushalte haften und davon ausgegangen werden kann, dass verschuldete Sondervermögen durch kreditfinanzierte Zuschüsse aus dem Haushalt des Rechtsträgers gestützt werden.

III. Sondervermögen und Nebenhaushalte auf Bundesebene: Behebung eines Defizits und neue Herausforderungen

1. Streichung von Art. 115 Abs. 2 GG a.F.

Die vor der Föderalismusreform II geltende Fassung des Art. 115 Abs. 2 GG[75] eröffnete dem Bund die Möglichkeit, seine Sondervermögen von den Kreditgrenzen des Art. 115 Abs. 1 GG a.F. zu befreien. Mit der Streichung dieser Vorschrift hat der verfassungsändernde Gesetzgeber ein großes Einfallstor der Staatsverschuldung auf Bundesebene verschlossen. Fortan darf der Bund für seine Sondervermögen keine Ausnahmen von den Schuldengrenzen mehr zulassen. Vielmehr ist die Nettokreditaufnahme durch Sondervermögen – vorbehaltlich der Ausnahme in Art. 143d Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG[76] – gem. Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG den engen Vorgaben der neuen »Schuldenbremse« unterworfen. Der

72 § 9 Abs. 1 FMStG: »bis zur Höhe von 50 Milliarden Euro«; § 5 Abs. 1 ITFG: »bis zur Höhe von 25,2 Milliarden Euro«.

73 Vgl. *Ekkehart Reimer* (Fußn. 50), Art. 110 Rdnr. 42.

74 Vgl. *Hanno Kube* (Fußn. 53), S. 120 f.

75 »Für Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz Ausnahmen von Absatz 1 zugelassen werden.«

76 Dazu sogleich unter 2.

Bund hat demnach die Defizite[77] der Sondervermögen in das Gebot des materiellen Haushaltsausgleichs nach Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG einzubeziehen.[78] Dieser »klare Schnitt«[79] im Vergleich zur alten Verfassungsrechtslage wird nahezu einhellig begrüßt – insbesondere, weil damit den Umgehungsgefahren durch rechtlich unselbständige Sondervermögen das Fundament weitgehend entzogen wird.[80]

2. *Weite Übergangsregelung für »bereits eingerichtete Sondervermögen« (Art. 143d Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG)*

Die Streichung des Art. 115 Abs. 2 GG a.F. war jedoch nicht das letzte Wort der Föderalismusreform II zu den Sondervermögen. Denn in Art. 143d Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG hat sich der verfassungsändernde Gesetzgeber das Tor zur Staatsverschuldung beträchtlich weit offen gehalten. Die Übergangsbestimmung sieht vor, dass »am 31. Dezember 2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen (...) unberührt« bleiben. Damit sind die Umgehungsgefahren nur für solche »Neusondervermögen« beseitigt, die nach dem 31. Dezember 2010 errichtet[81] wurden bzw. werden. Für »Altsondervermögen« jedoch, die in den Anwendungsbereich des Art. 143d Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG fallen, birgt die Ausnahmevorschrift in ihrer Weite ein – unverändert – erhebliches Umgehungspotential.

Art. 143d Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG ermöglicht es den bereits eingerichteten und mit einer Kreditermächtigung ausgestatteten Sondervermögen in der Zukunft nicht nur, ihren Kreditrahmen am Kernhaushalt und der »Schuldenbremse« vorbei vollständig auszuschöpfen; noch dazu unterliegt diese Möglichkeit keinen zeitlichen Grenzen.[82]

Mit Hilfe einer extensiven Auslegung der Ausnahmevorschrift könnte der Verschuldungsspielraum des Bundes durch »Altsondervermögen« darüber hinaus zusätzlich ausgeweitet werden. Indem Art. 143d Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG einzig den Zeitpunkt der Errichtung des Sondervermögens für maßgeblich erklärt, wäre es mit dessen Wortlaut vereinbar, die Kreditermächtigung oder den Aufgabenbereich für »bereits eingerichtete Sondervermögen« nachträglich – d.h. nach dem 1. Januar 2011 – auszuweiten. Derartigen Schlupflöchern für

77 Die Frage stellt sich gleichermaßen hinsichtlich etwaiger Überschüsse. Insofern besteht jedoch keine Gefahr, dass die Schuldengrenzen umgangen werden, sodass profitable Sondervermögen nachfolgend ausgeblendet bleiben sollen.

78 Zu weitgehend *Christian Seiler* (Fußn. 21), S. 723, Fußn. 15, nach dessen Ansicht »jede Kreditaufnahme zu Lasten eines Sondervermögens« verboten sei.

79 BT-Drs. 16/12410, S. 13.

80 Vgl. *Stefan Korioth* (Fußn. 10), S. 733; *Hanno Kube* (Fußn. 53), S. 121: »im Angesicht der angehäuften Staatsschuld (...) unabdingbar«. Vgl. auch *Hermann Pünder*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 4, 30. Erg.-Lfg. VII/10, Art. 115 Rdnr. 48 m.w.N.; *Rolf Schmidt* (Fußn. 9), S. 1282; *Rudolf Wendt* (Fußn. 16), Art. 115 Rdnr. 64.

81 Mit den überzeugenderen Argumenten wird davon ausgegangen, dass sich Art. 143d Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG hinsichtlich des maßgeblichen Errichtungszeitpunkts des Sondervermögens nicht auf den 1. August 2009 (Inkrafttreten der Grundgesetzänderung), sondern auf den 31. Dezember 2010 bezieht. Vertieft zu dieser Problematik siehe *Werner Heun* (Fußn. 10), Art. 143d Rdnr. 7; *Ekkehart Reimer* (Fußn. 50), Art. 143d Rdnr. 5.

82 Vgl. *Werner Heun* (Fußn. 10), Art. 143d Rdnr. 6; *Hanno Kube* (Fußn. 53), S. 122; *ders.*, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz, Bd. VII, 57. Ergänzungslieferung 2010, Art. 143d Rdnr. 12.

»Altsondervermögen« ist mit einer restriktiven Verfassungsinterpretation zu begegnen: Dem Sinn und Zweck der Art. 109, 115 GG, einer *wirksamen* »Schuldenbremse«, genügt einzig ein starres Verständnis des Art. 143d Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG, das jede nachträgliche Aufgaben- und Kreditrahmenerweiterung ausschließt. Für diese enge Auslegung spricht auch der Ausnahmecharakter der Vorschrift.[83]

Es ist in zweifacher Hinsicht kritikwürdig, dass sich der Gesetzgeber zu keiner restriktiveren (Selbst-)Beschränkung für den Einsatz von Sondervermögen durchringen konnte:[84] Erstens erscheint die gesetzgeberische Begründung der Entscheidung, »Altsondervermögen« nicht der »Schuldenbremse« zu unterstellen,[85] als bloße Behauptung, die mangels inhaltlicher Substanz jegliche Überzeugungskraft vermissen lässt.[86] In Anbetracht dessen wirkt es umso schwerwiegender, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber an dieser Stelle – zweitens – mit dem selbst ausgerufenen »Ziel« bricht, eine Verbesserung der öffentlichen Finanzsituation im »Einklang mit den Vorgaben des (...) europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes«[87] herbeizuführen. Denn im Gegensatz zur deutschen Differenzierung zwischen Alt- und Neusondervermögen werden in die Defizitberechnung auf europäischer Ebene alle Sondervermögen einbezogen.[88] Damit entsteht an dieser Stelle eine nicht nachvollziehbare, weil inhaltlich nicht erklärte Dissonanz zwischen deutschem und europäischem Schuldenbegrenzungsrecht.[89]

Der Ruf nach dem Bundesgesetzgeber wurde bereits laut, um der weitgehenden Ausnahmevorschrift in Art. 143d Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG Einhalt zu gebieten.[90] In Anbetracht der Umgehungsgefahren für die »Schuldenbremse« erscheint es wünschenswert, dass jedenfalls die

83 So auch – ohne Begründung – *Hanno Kube* (Fußn. 53), S. 122.

84 Vgl. *Hans-Günter Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 12. Aufl. 2011, Art. 143d Rdnr. 8; *Hanno Kube* (Fußn. 53), S. 122; *ders.* (Fußn. 82), Art. 143d Rdnr. 12; *Henning Tappe* (Fußn. 21), S. 889.

85 BT-Drs. 16/12410: »Die bisherige Möglichkeit, Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung außerhalb des Bundeshaushalts einzurichten, entfällt ab dem 1. Januar 2011. Dies soll aber nur für die Zukunft gelten. Bereits eingerichtete Sondervermögen werden hiervon nicht tangiert, *da solche Sondervermögen dem System der neuen Schuldenregel fremd sind und sich nicht zur Integration in das neue Regime eignen*.« (Hervorhebung durch den Verfasser). Zustimmend *Hans-Günter Henneke* (Fußn. 84), Art. 115 Rdnr. 37, der sich lediglich den Wortlaut der Gesetzesbegründung zu Eigen macht.

86 Vgl. *Helmut Sieckmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 115 Rdnr. 6 mit Fußn. 9.

87 BT-Drs. 16/12410, S. 1.

88 Vgl. statt aller *Hanno Kube* (Fußn. 16), Art. 109 Rdnr. 68.

89 Zur gleichgerichteten Kritik an der Begrenzung des personellen Anwendungsbereichs der deutschen »Schuldenbremse« siehe unten, C. III. 3., S. 122 (im Hinblick auf Nebenhaushalte), und D. I. 2. a), S. 127 (im Hinblick auf Kommunen).

90 *Stefan Korioth* (Fußn. 10), S. 733, fordert eine »zeitliche Grenze der Altfonds«; ähnlich *Hans-Günter Henneke* (Fußn. 84), Art. 143d Rdnr. 8: »einen eindeutigen Endtermin«. *Hanno Kube* (Fußn. 53), S. 122, spricht sich für eine »begrenzende, etwa abschmelzende Regelung« aus.

Länder dem versteckten Verschuldungsspielraum des Art. 143d Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG[91] engere Grenzen ziehen.

3. Mittelbare Einbeziehung rechtlich selbständiger Nebenhaushalte in die »Schuldenbremse«?

Inhaltlicher Bezugspunkt der »Schuldenbremse« sind die »Haushalte von Bund und Ländern« (Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG). Nach der Streichung des Art. 115 Abs. 2 GG a.F. sind jedenfalls »Neusondervermögen« seit Beginn des Haushaltsjahres 2011[92] beim materiellen Haushaltsausgleich von Bund und Ländern zu berücksichtigen und fallen daher mittelbar in den personellen Anwendungsbereich der Schuldenbegrenzungsregeln. Das gesetzgeberische Umdenken im Hinblick auf rechtlich unselbständige Sondervermögen wirft die Frage auf, ob auch die Defizite[93] rechtlich selbständiger Nebenhaushalte in die »Haushalte von Bund und Ländern« und damit mittelbar, d.h. über die staatlichen Gebietskörperschaften in die Pflicht zum materiellen Haushaltsausgleich einzubeziehen sind.[94] Für die Beurteilung der Umgehungsgefahren ist es von höchster Relevanz, ob Nebenhaushalte dem Bund oder den Ländern zugerechnet werden: Nur wenn Nebenhaushalte nicht zu berücksichtigen sind, könnten sich Bund und Länder dieses Instruments bedienen, um sich an der »Schuldenbremse« vorbei nach Belieben mit Krediten zu finanzieren.

Der Wortlaut der Art. 109, 115 GG liefert ebenso wie die Materialien zur Föderalismusreform II keine greifbaren Anhaltspunkte über das Verhältnis selbständiger Nebenhaushalte zur »Schuldenbremse«. Die legislatorische Untätigkeit im Hinblick auf Nebenhaushalte verdient vor dem Hintergrund eines maßgeblichen Leitmotivs der Föderalismusreform II deutliche Kritik[95]: Der vom verfassungsändernden Bundesgesetzgeber ausgerufene »Einklang mit den Vorgaben des (...) europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts«[96] entpuppt sich

91 Die Anwendbarkeit des Art. 143d Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG auf die Länder verneinend *Christofer Lenz/Ernst Burgbacher* (Fußn. 11), S. 2565. Auch die Materialien zur Verfassungsänderung beziehen sich insofern nur auf »Sondervermögen (...) außerhalb des *Bundes*haushalts«, BT-Drs. 16/12410, S. 13 (Hervorhebung durch den Verfasser). Für die Anwendbarkeit der Vorschrift auf die Länder infolge eines redaktionellen Versehens vgl. *Hanno Kube* (Fußn. 53), S. 122, Fußn. 104; *Ekkehart Reimer* (Fußn. 50), Art. 143d Rdnr. 7.

92 Art. 143d Abs. 1 S. 2 Hs. 1 GG. Die Übergangsbestimmungen in Art. 143d Abs. 1 S. 3 bis 5 GG eröffnen die Möglichkeit, diese Vorgabe erst ab dem Haushaltsjahr 2016 (Bund) bzw. 2020 (Länder) einzuhalten.

93 Die Frage stellt sich gleichermaßen hinsichtlich etwaiger Überschüsse. Insofern besteht jedoch keine Gefahr, dass die Schuldengrenzen umgangen werden, sodass profitable Nebenhaushalte nachfolgend ausgeblendet bleiben sollen.

94 Es handelt sich dabei nicht um eine neue, durch die Föderalismusreform II heraufbeschworene Problemstellung. Bereits unter der Geltung des alten Staatsschuldenrechts wurde intensiv darüber diskutiert, ob und in welchem Umfang verselbständigte Rechtsträger den Kreditgrenzen unterliegen. Im Lichte der reformierten Verschuldungsregelungen jedoch könnte eine rechtliche Neubewertung angezeigt sein.

95 So auch *Hanno Kube* (Fußn. 16), Art. 109 Rdnr. 119.

96 BT-Drs. 16/12410, S. 1, 5 f.

bei näherer Betrachtung als »Einklang nach Belieben«.[97] Denn Nebenhaushalte fließen in die Berechnung des Finanzierungssaldos nach der Maastricht-Rechnung ein, in der deutschen »Schuldenbremse« hingegen sollen sie keine Beachtung finden – so jedenfalls scheint es der Gesetzgeber mit seinem Schweigen zu beabsichtigen.

Dass der verfassungsändernde Bundesgesetzgeber die Sozialversicherungen, die als Körperschaften des öffentlichen Rechts strukturiert sind (Art. 87 Abs. 2 GG), nicht in die »Haushalte von Bund und Ländern« einbezogen sehen wollte,[98] erlaubt indes keinen Umkehrschluss dahingehend, dass die übrigen rechtlich selbständigen Nebenhaushalte zu berücksichtigen wären. Ob Nebenhaushalte in das Neuverschuldungsverbot der öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften einzubeziehen sind, ist daher im Wege der Verfassungsauslegung zu ermitteln.

a) Teleologische Auslegung

Finanzielle Defizite, die keinen Eingang in den Kernhaushalt finden, beeinträchtigen die – vom verfassungsändernden Gesetzgeber ausdrücklich intendierte[99] – Wirksamkeit der »Schuldenbremse«. In Anbetracht des strengen Neuverschuldungsverbots birgt die Flucht in Nebenhaushalte erhebliche Umgehungsgefahren,[100] denen nur dadurch zu begegnen ist, dass ihre Defizite im Bundeshaushalt bzw. in den Landeshaushalten berücksichtigt werden. Die teleologische Annäherung spricht daher für eine generelle Zurechnung von Nebenhaushalten zu Bund bzw. Ländern. Gestützt werde diese Interpretation durch die hinter der Streichung des Art. 115 Abs. 2 GG a.F. stehende gesetzgeberische Absicht, der parafiskalischen Staatsfinanzierung das Fundament zu entziehen.[101]

b) Historische Auslegung

Gegen die Einbeziehung von Nebenhaushalten in den materiellen Haushaltsausgleich von Bund und Ländern lässt sich das Rechtsträgerprinzip als historisch gewachsener Haushaltsgrundsatz ins Feld führen. Demnach sei die Haushaltswirtschaft rechtlich verselbständigter Verwaltungsträger generell und uneingeschränkt von der Haushaltswirtschaft der staatlichen Gebietskörperschaften zu trennen.[102] Wollte sich der Gesetzgeber vom haushaltsrechtlichen

97 Die gleichgerichtete Kritik wird auch im Hinblick auf »bereits eingerichtete Sondervermögen« nach Art. 143d Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG (dazu oben, C. III. 2., S. 120 f.) und Kommunen (dazu unten, D. I. 2. a), S. 127) erhoben.

98 Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 10 f.

99 Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 5 f.

100 So auch *Hanno Kube* (Fußn. 53), S. 123; *ders.*, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz, Bd. VII, 56. Ergänzungslieferung 2009, Art. 115 Rdnr. 61. Siehe auch *Hermann Pünder* (Fußn. 80), Art. 115 Rdnr. 48, der die Diskussion über Nebenhaushalte nicht beim personellen Anwendungsbereich der »Schuldenbremse«, sondern beim Kreditbegriff verortet.

101 Vgl. *Hermann Pünder* (Fußn. 80), Art. 115 Rdnr. 50, 84.

102 Vgl. *Werner Heun* (Fußn. 10), Art. 109 Rdnr. 36, Art. 115 Rdnr. 24. Siehe auch – wiederum verortet beim Kreditbegriff – *Hermann Pünder* (Fußn. 80), Art. 115 Rdnr. 49.

Rechtsträgerprinzip abwenden, hätte es einer ausdrücklichen gesetzgeberischen Willensbekundung bedurft, die jedoch im Zuge der Föderalismusreform II in keiner Weise erfolgte.[103]

c) Stellungnahme

Ohne die widerstreitenden teleologischen und historischen Argumente zunächst zu bewerten, erscheint es bereits aufgrund der Systematik der Verschuldungsregeln nach der Föderalismusreform II zwingend, die Zurechnung von rechtlich selbständigen Nebenhaushalten zu den Haushalten von Bund und Ländern zu verneinen. Denn würde man die Zurechnung uneingeschränkt bejahen,[104] käme man zu dem nicht haltbaren Ergebnis, dass Nebenhaushalte in der »Schuldenbremse« eine stärkere Berücksichtigung fänden als Sondervermögen: Während dann nämlich alle rechtlich selbständigen Nebenhaushalte in den Bundes- bzw. die Landeshaushalte einbezogen würden, unterlägen demgegenüber zahlreiche »Altsondervermögen« aufgrund der Ausnahmebestimmung in Art. 143d Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG nicht den reformierten Verschuldungsgrenzen. Es ist jedoch nicht im Ansatz ersichtlich, dass der verfassungsändernde Bundesgesetzgeber mit der Streichung der Befreiungsmöglichkeiten für Sondervermögen überhaupt eine – geschweige denn noch weiter reichende – Änderung im Bereich der Nebenhaushalte herbeiführen wollte.

Die Ablehnung der mittelbaren Einbeziehung spricht indes nicht zwingend dafür, die Defizite von Nebenhaushalten in den »Haushalte[n] von Bund und Ländern« generell auszublenden. Vielmehr erscheint es sinnvoll und geboten, das starke und überzeugende Argument der Umgehungsgefahren beim Einsatz von Nebenhaushalten[105] für eine vermittelnde Auslegung nutzbar zu machen.

In der wissenschaftlichen Literatur ist es höchst umstritten, wie weitgehend und nach welchen sachlichen Kriterien eine Zurechnung von rechtlich selbständigen Nebenhaushalten zu Bund und Ländern erfolgen soll. *Werner Heun* will selbständige juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts in Fällen »offensichtlich missbräuchliche[r] Umgehung« des Staatsschuldenrechts der »Schuldenbremse« für den Bundeshaushalt unterwerfen.[106] Diese Schwelle sei erreicht, wenn der selbständige Rechtsträger ausschließlich eine Finanzierungsfunktion für den Bund übernehme, ohne eigene Sachaufgaben zu erfüllen. Gestützt auf den »Gedanke[n] des Formenmissbrauchs« begründet *Rudolf Wendt* die Zurechnung ebenso bei ausschließlicher Wahrnehmung finanzwirtschaftlicher Funktion und fehlenden eigenen Sachaufgaben des Nebenhaushalts, stellt jedoch zusätzlich auf die Haftung des Bundes ab.[107] Nach *Hanno Kube* soll die Kreditaufnahme rechtlich selbständiger Nebenhaushalte in zwei Konstellationen dem Bund zuzurechnen sein: Im ersten Fall handelt der Nebenhaushalt im Auftrag und für Rechnung des Bundes und der Bund übernimmt den Schuldendienst. Im zweiten Fall handelt der Nebenhaushalt im eigenen Namen und auf eigene Rechnung, der Bund hält jedoch die wesentliche Beteiligung am Nebenhaushalt und

103 Vgl. *Werner Heun* (Fußn. 10), Art. 109 Rdnr. 36.
104 So aber – ohne Begründung – *Gregor Kirchhof* (Fußn. 17), Art. 109 Rdnr. 84.
105 Siehe oben, C. III. 3. a), S. 122 f.
106 Vgl. *Werner Heun* (Fußn. 10), Art. 115 Rdnr. 24, mit dem relativierenden Zusatz »und selbst das ist zweifelhaft und umstritten«.
107 Vgl. *Rudolf Wendt* (Fußn. 16), Art. 115 Rdnr. 65.

übernimmt den Schuldendienst; eine Zurechnung erfolgt hier nur dann, wenn dieses Vorgehen maßgeblich auf dem Motiv der formalen Schuldenauslagerung beruht.[108] *Hermann Pünder* zufolge unterfallen Nebenhaushalte den Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG, wenn sie überwiegend oder ausschließlich finanzwirtschaftliche Transaktionen durchführen, für die der Bund haftet; entscheidend sei, dass die Kreditaufnahme des Nebenhaushalts beim Bund zu einem gegenwärtigen Finanzierungsnutzen und einer zukünftigen Finanzierungslast führe. Irrelevant sei hingegen die Beteiligung des Bundes am Nebenhaushalt.[109]

Die wissenschaftliche Diskussion über die Stellung der Nebenhaushalte in der »Schuldenbremse« erweckt den Eindruck, sich von einem gewünschten Ergebnis her der Aufarbeitung der Problematik anzunähern. Es fehlt ein dogmatisch überzeugendes Konzept mit konkreten und ausdifferenzierten inhaltlichen Kriterien und Maßstäben, nach denen ein Nebenhaushalt dem Bund bzw. Land zuzurechnen ist.[110] Nach der Streichung der staatsschuldenrechtlichen Privilegierungsmöglichkeit von Sondervermögen (Art. 115 Abs. 2 GG a.F.) werden Nebenhaushalte als Instrument der Staatsfinanzierung zunehmend in den Blick der Politik geraten. Um den gestiegenen Umgehungsgefahren[111] in Zusammenhang mit Nebenhaushalten zu begegnen, ist es daher ein Gebot der Stunde, die formellen und materiellen Anforderungen für deren mittelbare Einbeziehung in Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG greifbar zu konkretisieren. Rechtswissenschaft und Rechtspraxis sollten sich dieser Aufgabe in wechselseitigem Zusammenwirken annehmen. Der Rechtsklarheit und der Wirksamkeit der »Schuldenbremse« wäre jedoch am meisten gedient, wenn sich der (verfassungsändernde) Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene die offene Flanke der Staatsverschuldung durch die Kreditaufnahme rechtlich selbständiger juristischer Personen selbst verschließen würde – durch die ausdrückliche vollständige Einbeziehung von Nebenhaushalten in den materiellen Haushaltsausgleich von Bund und Ländern, jedenfalls aber durch differenzierende Zurechnungsvorschriften.[112]

108 Vgl. *Hanno Kube* (Fußn. 53), S. 123; *ders.* (Fußn. 100), Art. 115 Rdnr. 61.

109 Siehe – verortet bei der Auslegung des Kreditbegriffs – *Hermann Pünder* (Fußn. 80), Art. 115 Rdnr. 50, 84.

110 VerfGH Berlin, NVwZ-RR 2003, S. 537, 540: »Die juristische Begründung für eine Ausweitung der haushaltsverfassungsrechtlichen Schranken bleibt *dogmatisch (...) unklar*.« (Hervorhebung durch den Verfasser). Auch *Hanno Kube* (Fußn. 53), S. 123, weist auf den Bedarf einer »behutsamen weiteren Konkretisierung« hin. Auf eine eigene Konkretisierung wird an dieser Stelle verzichtet.

111 So auch *Werner Heun* (Fußn. 10), Art. 115 Rdnr. 13, 24.

112 Zu begrüßen ist insofern der CDU-Entwurf zur Änderung der Nordrhein-Westfälischen Landesverfassung, der in einem neuen Absatz 3 zu Artikel 83 eine Regelung für Nebenhaushalte enthält: »Einnahmen aus Krediten im Sinn von Absatz 1 Satz 1 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von juristischen Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, 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.« (LT-Drs. 15/1068, S. 4). Mit dieser Vorschrift soll – so die Begründung – der »Umgehung des Grundsatzes des Haushaltsausgleichs« entgegengewirkt werden; siehe LT-Drs. 15/1068, S. 8 f.

D. Umgehungsgefahren durch Aufgabenzuweisungen und Finanzmittelreduzierungen gegenüber den Kommunen

Das Neuverschuldungsverbot des Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG entzieht den Ländern grundsätzlich den Nettokredit als Einnahmequelle und begrenzt dadurch deren Einnahmespielraum erheblich. Diese Verknappung der Ressourcen durch anderweitige Einnahmen zu kompensieren, ist wegen des finanzverfassungsrechtlich fundierten geringen Einflusses der Länder auf die Einnahmeseite ihres Haushalts faktisch ausgeschlossen.[113] Um bei reduzierten Einnahmequellen dem Erfordernis des materiellen Haushaltsausgleichs zu genügen, konzentriert sich der Anpassungsdruck daher zwangsläufig auf der Ausgabenseite der Länderhaushalte. In Anbetracht dessen wurde mehrfach – auch von den kommunalen Vertretern in der Föderalismuskommission II – davor gewarnt, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände gleichsam durch die Hintertür zu den Verlierern der Reform des Staatsschuldenrechts werden könnten.[114]

I. Die Kommunen im Anwendungsbereich der neuen »Schuldenbremse«[115]

1. Keine unmittelbare Einbeziehung der Kommunen in Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG

Die Auswirkungen der Föderalismusreform II auf die Haushaltswirtschaft der Kommunen hängen maßgeblich davon ab, ob die Gemeinden und Gemeindeverbände dem personellen Anwendungsbereich des Art. 109 Abs. 3 GG unterliegen. Im Falle der unmittelbaren Bindung wären die Kommunen selbst dem grundgesetzlichen Verbot struktureller Neuverschuldung verpflichtet. Eine derartige Adressatenstellung ist jedoch bereits aufgrund des

113 Ausführlich zur Einnahmeautonomie der Länder *Rainer Wernsmann*, Die Einnahmeautonomie der Länder, in: Junkernheinrich/Korioth/Lenk/Scheller/Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011, S. 417 ff.

114 Vgl. *Deutscher Städtetag*, Kommunale Aspekte in der Föderalismusreform II – Stellungnahme des Deutschen Städtetages zu den Themen »Finanzen« und »Modernisierte Formen der Zusammenarbeit im Bundesstaat«, Kommissionsdrucksache 84, S. 12. Siehe auch die Stellungnahme des Städte- und Gemeindetags Mecklenburg-Vorpommern e.V. zum Entwurf eines verfassungsändernden Gesetzes in Mecklenburg-Vorpommern, dort auf S. 3 f. (abrufbar unter: http://www.landtag-mv.de/fileadmin/media/Dokumente/Ausschuesse/Europa-_und_Rechtsausschuss/Stellungnahmen_Schuldenbremse/StGt-MV-Stellung1.pdf, zuletzt abgerufen am 10.2.2012). Aus der Literatur siehe *Kathrin Groh*, Schuldenbremse und kommunale Selbstverwaltungsgarantie, LKV 2010, S. 1 f.; *Christian Mayer* (Fußn. 5), S. 314; *Bernd Scholl* (Fußn. 52), S. 165. A.A. *Josef Christ* (Fußn. 10), S. 1338. Zu den Auswirkungen der »Schuldenbremse« auf die Kommunen siehe auch in diesem Band *Karolin Herrmann*, Der kommunale Kassenkredit im Kontext der grundgesetzlichen Schuldenbremse, S. 156 ff.

115 Die Diskussion über die Stellung der Kommunen im Rahmen des Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG erscheint mitunter diffus, weil nicht hinreichend zwischen unmittelbarer und mittelbarer Einbeziehung unterschieden wird.

eindeutigen Wortlauts von Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG (»Die Haushalte von *Bund und Ländern*«[116]) zu verneinen.[117]

2. *Einbeziehung der kommunalen Haushalte in die Länderhaushalte (mittelbare Einbeziehung) und Umgehungsgefahren*

Gleichwohl könnten die kommunalen Haushalte mittelbar der »Schuldenbremse« unterliegen, nämlich einbezogen in die Haushalte der Länder, die an das strukturelle Neuverschuldungsverbot gem. Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG gebunden sind. Die mittelbare Einbeziehung der kommunalen Haushalte in die Haushalte der Länder hätte indes nicht zur Folge, dass die Kommunen dem Neuverschuldungsverbot des Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG unterliegen, sondern lediglich, dass die kommunalen Haushaltssalden in die Haushalte der Länder eingerechnet werden.[118] Sollten die Haushaltssalden der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Haushaltsplanung der Länder hingegen keine Berücksichtigung finden, könnten Bund und Länder aufgrund ihrer stark beschränkten Möglichkeiten der Kreditfinanzierung nach der Föderalismusreform II versucht sein, die Verschuldung bzw. den Konsolidierungsdruck innerhalb des föderalistischen Systems auf die kommunale Ebene zu verschieben – durch die Übertragung kostenintensiver Staatsaufgaben auf die Kommunen[119] oder die Reduzierung von Mittelzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich[120]. Ob die kommunalen Defizite über die Länder mittelbar in die »Schuldenbremse« einbezogen sind, ist im Wege der Auslegung des Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG zu ermitteln.

116 Hervorhebung durch den Verfasser.

117 So die einhellige Meinung; vgl. nur *Ekkehart Reimer* (Fußn. 50), Art. 109 Rdnr. 49; *Henning Tappe* (Fußn. 34), S. 456 f.

118 Für die Kommunen ergäben sich daher aus der bloßen Einbeziehung in die Länderhaushalte keine einschränkenden Folgen. Einzig die Länder würden durch kommunale Defizite belastet, da sie als Adressaten des Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG eine rote Zahl der Gesamtheit von Gemeinden und Gemeindeverbänden durch einen eigenen Überschuss ausgleichen müssten, damit unter dem Strich des Landeshaushalts eine schwarze Null stünde (das eher unrealistische spiegelbildliche Szenario eines Überschusses nach Addition aller kommunalen Haushaltssalden würde dem Land einen zulässigen Kreditfinanzierungsspielraum eröffnen). Um dieser negativen Folge der mittelbaren Einbeziehung zu entgehen, müssten die Länder eine Folgeregelung erlassen, die das finanzverfassungsrechtliche Verhältnis zu den Kommunen neu austariert; siehe dazu den Vorschlag einer landesverfassungsrechtlichen »Schuldenbremse«, D. III., S. 140 ff.

119 Es würde sich dabei keineswegs um ein neues Phänomen handeln. Die Länder haben in den vergangenen Jahren vermehrt kostenintensive Aufgaben auf die Gemeinden übertragen, ohne dass die Finanzausstattung in entsprechender Höhe mitgewachsen wäre; vgl. *Kathrin Groh* (Fußn. 114), S. 2.

120 Dass dieser Gedanke ein durchaus realistisches Szenario beschreibt, belegt die Ankündigung des bis 2010 amtierenden Hessischen Finanzministers *Karlheinz Weimar*, dass die Landesregierung wegen der »Schuldenbremse« beabsichtige, die Leistungen im Kommunalen Finanzausgleich um 400 Mio. Euro abzusenken; vgl. *Hessisches Ministerium der Finanzen*, Pressemitteilung v. 26.5.2009 (abrufbar unter: http://www.hmdf.hessen.de, zuletzt abgerufen am 10.2.2012).

a) Historische Auslegung

Der verfassungsändernde Gesetzgeber wollte die Defizite der Gemeinden und Gemeindeverbände nicht in die Haushalte der Länder einbezogen wissen. Gestützt wurde diese Auffassung darauf, dass – so die Begründung der Grundgesetzänderung – »eine Einbeziehung etwaiger Defizite von (...) Gemeinden (...) inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte«[121] stellen würde (historisch-subjektive Auslegung).[122] Diese Erwägungen sind nicht nur deutlich zu kritisieren, weil sich der Gesetzgeber mit dem Ausschluss der Kommunen aus der »Schuldenbremse« über einen maßgeblich reformleitenden Gedanken – die Annäherung des deutschen Staatsschuldenrechts an die Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes[123] – punktuell hinwegsetzt;[124] ihnen ist auch mit inhaltlichem Widerspruch zu begegnen, denn der Informationsproblematik ließe sich durch klare zeitliche Vorgaben an die Kommunen oder ein prognostisches Berechnungsverfahren auf Landesebene in effektiver Weise vorbeugen.[125] Da der verfassungsändernde Bundesgesetzgeber auch an anderer Stelle der »Schuldenbremse«, insbesondere im Rahmen der Konjunkturkomponente, auf derartige Verfahren vertraut, wäre es geradezu inkonsequent, deren Tauglichkeit an dieser Stelle zu verneinen. Im Übrigen liegt die Ausgestaltung der Informationsübermittelung und -verwertung im Hinblick auf die Kommunen und damit auch die Bewertung der diesbezüglichen Problematik nicht im Kompetenzbereich des Bundesgesetzgebers, sodass allein die Landesgesetzgeber darüber zu befinden hätten, wie die aufkommenden Fragen zu bewältigen sind.[126]

Die Entstehungsgeschichte des Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG (historisch-objektive Auslegung) hingegen spricht dafür, die kommunalen Defizite nicht bei den Ländern zu berücksichtigen, denn die in den Beratungen der Föderalismuskommission II zunächst beschlossene Einbe-

121 BT-Drs. 16/12410, S. 10 f.

122 So auch – unter Berufung auf den »klar geäußerte[n] Wille[n] des Gesetzgebers« – *Hanno Kube* (Fußn. 16), Art. 109 Rdnr. 119.

123 Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 5; *Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen* (Fußn. 27), S. 5.

124 Vgl. *Hanno Kube* (Fußn. 16), Art. 109 Rdnr. 119, der sich für eine »verfassungsrechtliche Anpassung« ausspricht. Zur Kritik am Ausschluss bestimmter Haushalte aus der deutschen »Schuldenbremse«, die Eingang in die europäische Defizitrechnung finden, siehe oben, C. III. 2., S. 120 f. (bezogen auf »Altsondervermögen«), und C. III. 3., S. 122 (bezogen auf Nebenhaushalte).

125 Vgl. *Hans-Günter Henneke* (Fußn. 84), Art. 109 Rdnr. 49; *Gregor Kirchhof* (Fußn. 17), Art. 109 Rdnr. 83; *Ekkehart Reimer* (Fußn. 50), Art. 109 Rdnr. 50.

126 Vgl. *Ekkehart Reimer* (Fußn. 50), Art. 109 Rdnr. 50.

ziehung der Kommunen wurde in der nachfolgenden Reformdiskussion ausdrücklich wieder aufgegeben.[127]

b) Systematische Auslegung

Aus der Binnensystematik des Art. 109 GG könnten sich Rückschlüsse auf den Kreis der in die »Schuldenbremse« einbezogenen Haushalte ziehen lassen. Während sich die Verpflichtungen aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (Art. 109 Abs. 2 Hs. 1 GG) auf den öffentlichen Gesamthaushalt beziehen und damit auch die Kommunen als Teil der Länder zur Einhaltung der unionsrechtlichen Verschuldungsgrenzen verpflichten,[128] sollen die Kommunen nach dem Willen des Reformgesetzgebers im Rahmen der »Schuldenbremse« (Art. 109 Abs. 3 GG) gänzlich außen vor bleiben.[129] Die Nichtberücksichtigung der kommunalen Defizite im Rahmen des Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG hätte demnach im Vergleich zu Absatz 2 ein Auseinanderfallen der einbezogenen Gebietskörperschaften zur Folge. Obgleich es wünschenswert wäre, die kommunalen Defizite in die »Haushalte der Länder« (Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG) einzubeziehen und dadurch einen personellen Gleichlauf von unionsrechtlichen und nationalen Verschuldungsregelungen zu erzielen, lässt sich jedoch weder aus den Paktbestimmungen noch aus Art. 109 Abs. 2 Hs. 1 GG eine derartige systematische Interpretation des Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG ableiten. Die unionsrechtlichen Vorschriften und die daran anknüpfenden Regelungen des deutschen (Verfassungs-)Rechts können demnach nicht dafür nutzbar gemacht werden, um die kommunalen Defizite im Rahmen der nationalen »Schuldenbremse« den Ländern zuzurechnen.[130] Unter systematischen Gesichtspunkten spricht für diese Ansicht, dass Art. 126 AEUV sowie die sekundärrechtlichen Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspaktes lediglich den Gesamtstaat binden.[131] Die innerstaatliche Ausgestaltung des Staatsschuldenrechts obliegt alleine den

127 Vor diesem Hintergrund vermag auch die historische Argumentation von *Ekkehart Reimer* (Fußn. 50), Art. 109 Rdnr. 52, nicht zu überzeugen: Zwar spricht die quantitative Anlehnung des BMF-Modells an den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (Gesamtstaatliche Verschuldungsgrenze von 0,5%, wobei 0,15% auf die Länder entfallen sollten) in der Tat für die ursprüngliche (unausgesprochene) Einbeziehung der kommunalen Neuverschuldung, jedoch wurde diese Auffassung – wie auch *Reimer* zugesteht – im Laufe der Kommissionsverhandlungen ausdrücklich aufgegeben. Zum Verlauf der Beratungen siehe auch *Hans-Günter Henneke* (Fußn. 84), Art. 109 Rdnr. 23, 49; *ders.*, »Föderalismus in Fesseln« – Bleibt die kommunale Finanzausstattung nach der Föderalismusreform II nur noch das Tariergewicht zum verfassungsgebotenen Haushaltsausgleich der Länder ohne Einnahmen aus Krediten?, NdsVBl 2009, S. 121, 125.

128 Vgl. *Hanno Kube* (Fußn. 16), Art. 109 Rdnr. 68 f. Die Haushaltssalden der Kommunen fließen in die Berechnung des öffentlichen Defizits nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt ein.

129 Siehe oben, D. I. 2. a), S. 127. Kritisch *Werner Heun* (Fußn. 10), Art. 109 Rdnr. 36: »entscheidende Schwäche«.

130 A.A. *Gregor Kirchhof* (Fußn. 17), Art. 109 Rdnr. 83: »Art. 109 Abs. 3 S. 1 fordert daher *im Lichte des Europarechts und der entsprechenden Vorgabe des Art. 109 Abs. 2 Hs. 1* auch den materiellen Ausgleich der Defizite der (...) Gemeinden.« (Hervorhebung durch den Verfasser).

131 Anschaulich ist die Rede von der Blindheit des Unionsrechts gegenüber der Binnenstruktur der Mitgliedstaaten; vgl. nur *Werner Heun* (Fußn. 10), Art. 109 Rdnr. 7; *Helmut Sieckmann* (Fußn. 86), Art. 109 Rdnr. 20.

Mitgliedstaaten. Daher lässt es sich weder mit Unionsrecht noch darauf Bezug nehmendem nationalen (Verfassungs-)Recht begründen, den personellen Anwendungsbereich der »Schuldenbremse« mittelbar auf die Gemeinden und Gemeindeverbände zu erweitern.

Eine Zurechnung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben in die Haushalte der Länder ließe sich möglicherweise auf Art. 106 Abs. 9 GG stützen.[132] Fraglich ist jedoch, ob diese Vorschrift über Art. 106 GG hinaus auf die gesamte Finanzverfassung, jedenfalls aber auf Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG erweiterungsfähig ist. Einer Erweiterung des Art. 106 Abs. 9 GG auf die »Schuldenbremse« ist zunächst dessen Wortlaut entgegenzuhalten (»im Sinne dieses Artikels«).[133] Der in Art. 106 Abs. 9 GG zum Ausdruck kommende Rechtsgedanke könnte jedoch verallgemeinert aus der Rechtsstellung der Kommunen in der Finanzverfassung des Grundgesetzes abzuleiten sein. Geht man nämlich davon aus, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände (finanz-)verfassungsrechtlich als Teil der Länder anzusehen sind,[134] erschiene eine Zurechnung der Kommunen zu den Ländern auch im Rahmen der »Schuldenbremse« naheliegend. Für eine derart weitgehende systematische Auslegung kann die Stellung der Kommunen in den Art. 104a ff. GG jedoch nicht nutzbar gemacht werden. Denn aus der Zweistufigkeit der föderalen Finanzverfassung ist lediglich zu folgern, dass finanzwirtschaftliche Direktbeziehungen und ein Durchgriff zwischen Bund und Kommunen grundsätzlich ausgeschlossen sind[135] – nichts von beidem wird jedoch durch die Frage der Zurechnung im Rahmen der »Schuldenbremse« berührt. Darüber hinaus haben die finanzverfassungsrechtlichen Reformen in der jüngeren Vergangenheit die Rechtsstellung der Kommunen zunehmend verstärkt und verselbständigt;[136] diese Modifikation der Zweistufigkeit spricht ebenfalls dagegen, die kommunalen Defizite in die Haushalte der Länder einzubeziehen.

132 So jedenfalls – ohne Begründung – *Stefan Korioth* (Fußn. 10), S. 732. Art. 106 Abs. 9 GG: »Als Einnahmen und Ausgaben der Länder im Sinne dieses Artikels gelten auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gemeindeverbände).«

133 Vgl. *Henning Tappe* (Fußn. 34), S. 441.

134 Es ist die Rede von der »Zweistufigkeit der Finanzverfassung«; vgl. dazu *Christian Waldhoff*, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 5, 3. Aufl. 2007, § 116 Rdnr. 18 m.w.N. Siehe auch BVerfGE 86, 148, 219.

135 Vgl. *Christian Waldhoff* (Fußn. 134), § 116 Rdnr. 18 m.w.N.

136 Vgl. BVerfGE 101, 158, 230. Aus der Literatur *Jürgen Hidien*, Gemeindefinanzen im bundesstaatlichen Finanzausgleich, in: Henneke/Pünder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunalfinanzen, 2006, § 26 Rdnr. 17 ff.; *Christian Waldhoff* (Fußn. 134), § 116 Rdnr. 18 m.w.N. *Paul Kirchhof*, Die Reform der kommunalen Finanzausstattung, NJW 2002, S. 1549: »Zweieinhalb-Stufigkeit«. Um die verstärkte Rechtsstellung der Kommunen in der Finanzverfassung des Grundgesetzes terminologisch zu untermauern, wird vereinzelt von einem »tripolaren Verhältnis der drei Finanzpartner Bund, Länder, Kommunen«, einer »dritten Säule im Bundesstaat« oder einer »Dreistufigkeit« der Finanzverfassung gesprochen; vgl. die Nachweise bei *Jürgen Hidien*, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Großhof (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 15, 102. Lfg. 2002, Art. 106 Rdnr. 1001 f. Die herrschende Meinung hingegen hält an der Zweistufigkeit der Finanzverfassung fest.

Im Übrigen wird gefordert, dass es für die Änderung der Haushaltspraxis hin zur Einbeziehung der Neuverschuldung von Gemeinden und Gemeindeverbänden einer »explizite[n] Regelung und eine[s] ausdrücklichen Willen[s]« des Gesetzgebers bedurft hätte.[137]

c) Teleologische Auslegung

In teleologischer Hinsicht vermag einzig die Berücksichtigung der kommunalen Defizite in den Haushalten der Länder dem Schutz der ohnehin finanzschwachen Kommunen vor zusätzlichen finanzwirksamen Belastungen sowie der effektiven Begrenzung der gesamtstaatlichen Neuverschuldung gerecht zu werden. Gestützt wird diese Interpretation des Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG ganz maßgeblich durch die Umgehungsgefahren im Falle einer Nichteinbeziehung der jährlichen Neuverschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Aufstellung der Länderhaushalte.[138] Denn die Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen bzw. die Kürzung der finanziellen Zuweisungen würde es den Ländern erleichtern, ihre verfassungsrechtliche Pflicht eines materiell ausgeglichenen Haushalts zu erfüllen.[139] Werden die kommunalen Defizite nicht den Haushalten der Länder zugerechnet, wird die Versuchung daher groß sein, dass die Länder den aus dem strukturellen Neuverschuldungsverbot resultierenden Konsolidierungsdruck an die Kommunen weiterreichen.

Die Kommunen hingegen hätten die Last der Mehrausgaben für die Erfüllung zusätzlicher neuer bzw. erweiterter alter Aufgaben und/oder den Mangel an Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich zu bewältigen. Mit Blick auf den Gesamtstaat führt die einseitige Verschiebung finanzieller Lasten jedoch nicht zu einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung, sondern nur zu einer Verlagerung des finanziellen Mangels von einer Ebene auf die andere. Die Nichteinbeziehung der Gemeinden und Gemeindeverbände in die »Schuldenbremse« animiert daher zu finanzpolitischen Entscheidungen, die sich nicht positiv auf die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte in ihrer Gesamtheit auswirken.

d) Stellungnahme

Im Ergebnis sprechen die besseren Gründe dafür, die Defizite der Kommunen beim materiellen Ausgleich der Länderhaushalte gem. Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG einzubeziehen. Insbesondere steht diese Auffassung auf einem starken teleologischen Fundament, das die finanzielle Autonomie der Kommunen stärkt und dadurch die Umgehungsgefahren zulasten der Wirksamkeit der neuen Verschuldungsregelungen reduziert.

137 So – trotz der inhaltlichen Kritik an der Nichteinbeziehung – *Werner Heun* (Fußn. 10), Art. 109 Rdnr. 36. *Heun* spricht von einem »allgemeinen und einhellig anerkannten Haushaltsgrundsatz«.

138 Vgl. *Hans-Günter Henneke* (Fußn. 84), Art. 109 Rdnr. 50, 52; *Gregor Kirchhof* (Fußn. 17), Art. 109 Rdnr. 83; *Ekkehart Reimer* (Fußn. 50), Art. 109 Rdnr. 52. Siehe auch *Bernd Scholl* (Fußn. 52), S. 165.

139 Bei derartigen finanzwirksamen Maßnahmen sind die Kommunen ihren Ländern gegenüber jedoch nicht schutzlos gestellt. Das Landesrecht formt mit dem Konnexitätsprinzip und einem kommunalen Finanzausgleich die finanzverfassungsrechtliche Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus. Siehe dazu unten, D. II., S. 132 ff.

Angesichts des eindeutig entgegenstehenden Willens des verfassungsändernden Gesetzgebers bedarf es der Klärung, ob das vorgeschlagene Ergebnis der Verfassungsauslegung – die mittelbare Einbeziehung der Kommunen – Bestand haben kann.

Es ist heute weitgehend anerkannt, dass die Ermittlung des gesetzgeberischen Willens anhand der Gesetzesmaterialien (historisch-subjektive Auslegung) vom Kanon der Auslegungsmethoden umfasst ist.[140] Bei der Gesetzesauslegung ist den Vorstellungen und Erwägungen des Gesetzgebers ein hoher Stellenwert beizumessen, wobei das Gewicht des direkt oder indirekt geäußerten Legislativwillens steigt, je jünger die in Rede stehende Norm ist.[141] Die Bindung des Rechtsanwenders an die Gesetzesmaterialien reicht jedoch nicht so weit, dass der historisch-subjektiven Auslegung ein absoluter Vorrang gegenüber den anderen Auslegungsmethoden einzuräumen wäre. Blendet man diese Extremposition aus, ist das Verhältnis der Auslegungskriterien umstritten. Das herrschende methodische Verständnis geht dahin, dass dem historischen Willen des Gesetzgebers ein grundsätzlicher Vorrang gebührt. Es bedürfte daher gewichtiger, relativ überwiegender teleologischer Argumente, um die regelmäßig vorrangige historisch-subjektive Auslegung zu widerlegen.[142]

Unter diesen methodischen Vorzeichen erscheint es mit Blick auf Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG einsichtiger, die Kommunen über die Haushalte der Länder mittelbar in die »Schuldenbremse« einzubeziehen.[143] Denn obwohl das in der Begründung zur Grundgesetzänderung[144] vor-

140 Als herrschend wird die *objektive Theorie* angesehen, die in zahlreichen unterschiedlichen Einzelausprägungen vertreten wird. Auch das Bundesverfassungsgericht verfolgt in ständiger Rechtsprechung einen objektiven Ansatz (vgl. nur BVerfGE 1, 299, 312; 79, 106, 121; 124, 25, 39), widersetzt sich diesem eigenen Anspruch jedoch häufig in der Rechtsprechungspraxis durch umfassende Analysen des gesetzgeberischen Willens. Reinformen einer streng objektiven Theorie, die es ablehnen, den Willen des historischen Gesetzgebers bei der Normauslegung zu berücksichtigen, haben gegenwärtig keine Anhänger mehr; vgl. *Holger Fleischer*, Rechtsvergleichende Beobachtungen zur Rolle der Gesetzesmaterialien bei der Gesetzesauslegung, AcP 211 (2011), S. 317, 325 ff. m.w.N.

141 Vgl. BVerfGE 54, 277, 297. Siehe auch *Holger Fleischer* (Fußn. 140), S. 326.

142 Vgl. *Hans Christoph Grigoleit*, Das historische Argument in der geltendrechtlichen Privatrechtsdogmatik, ZNR 30 (2008), S. 259, 263 f.: »Die Kompetenzzuweisung an den Gesetzgeber begründet die Vermutung, dass dessen teleologische Schwerpunktsetzung zumindest vertretbar und daher aufgrund der Einschätzungsprärogative dauerhaft zu respektieren ist. Sofern den gesetzgeberischen Vorstellungen aber deutlich überwiegende teleologische Argumente entgegenstehen, kehrt sich in deren Sinne das Rangverhältnis um«. Siehe auch *Holger Fleischer* (Fußn. 140), S. 333.

143 Ebenfalls für eine mittelbare Einbeziehung der Kommunen *Hans-Günter Henneke* (Fußn. 84), Art. 109 Rdnr. 52; *Gregor Kirchhof* (Fußn. 17), Art. 109 Rdnr. 83; *Stefan Korioth* (Fußn. 10), S. 731; *Ekkehart Reimer* (Fußn. 50), Art. 109 Rdnr. 52. A.A. – jeweils unter Berufung auf den gesetzgeberischen Willen – *Helmut Dedy/Ann Dahlke*, Die Auswirkungen der Schuldenbremse auf die Kommunen, Der Gemeindehaushalt 2011, S. 1; *Werner Heun* (Fußn. 10), Art. 109 Rdnr. 36; *Hanno Kube* (Fußn. 16), Art. 109 Rdnr. 119. Dagegen auch *Hans Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 11. Aufl. 2011, Art. 109 Rdnr. 11.

144 Für die historisch-subjektive Auslegung ist es unerheblich, dass die Materialien zur Reform des Staatsschuldenrechts keinen eigenständigen gesetzgeberischen Willen erkennen lassen, sondern – zur Wahrung des politischen Kompromisses – die Normtextvorschläge mitsamt der inhaltlichen Begründung der Föderalismuskommission II wortgleich übernommen haben. Allgemein *Holger Fleischer* (Fußn. 140), S. 329 ff.

getragene Praktikabilitätsargument (»unerfüllbare Informationsanforderungen«) in der Sache nicht zu überzeugen vermag,[145] lässt sich dem Reformgesetzgeber jedenfalls nicht entgegenhalten, dass dieses Motiv unvertretbar und damit für die Auslegung nicht zu berücksichtigen sei. Die teleologische Argumentation mit realistisch zu befürchtenden Umgehungsgefahren entfaltet jedoch eine deutlich über das Gewicht der historisch-subjektiven Auslegung hinausgehende Überzeugungskraft und verdient daher den Vorzug. Bei der relativen Übergewichtung der teleologischen Interpretation ist hervorzuheben, dass das Argument der Wirksamkeit der neuen Schuldenbegrenzungsregeln nicht nur in der Rechtsordnung verankert ist (Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG), sondern auch in den Gesetzesmaterialien zur Föderalismusreform II Anklang findet.[146]

Zu dem identischen Auslegungsergebnis gelangt man mit der Ansicht, die aus methodischen Gründen einen grundsätzlichen Vorrang des historischen Gesetzgeberwillens verneint.[147]

II. Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der Kommunen im föderalen Bundesstaat

Die Auseinandersetzung über die Ein- bzw. Nichteinbeziehung der Kommunen in die Haushalte der Länder löst die Problematik über das Schutzbedürfnis der Gemeinden und Gemeindeverbände nicht endgültig, denn die möglichen Einschränkungen der kommunalen Finanzautonomie resultieren nicht unmittelbar aus der neuen »Schuldenbremse«. Selbst wenn die kommunalen Haushalte mittelbar in Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG einbezogen werden, ist es nicht ausgeschlossen, dass insbesondere die Länder finanzwirksame Lasten auf die Kommunen verschieben. Verneint man hingegen die mittelbare Einbeziehung der Gemeinden und Gemeindeverbände, besteht ohnehin eine nicht zu verkennende Gefahr finanzkraftbeschränkender Maßnahmen der Länder zulasten der Kommunen. Im Lichte der »Schuldenbremse« ist daher – unabhängig von der Einbeziehungsproblematik – eine weitergehende Betrachtung des finanzverfassungsrechtlichen Schutzes der Kommunen angezeigt.

1. Verbot der Aufgabenübertragung vom Bund auf die Kommunen

»Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht mehr übertragen werden.« Diese Regelung fand im Zuge der umfassenden Reform des Grundgesetzes im Jahr 2006 (Föderalismusreform I) Eingang in Art. 84 Abs. 1 S. 7, 85 Abs. 1

145 Siehe oben, D. I. 2. a), S. 127 f.

146 Vgl. zur methodischen Erforderlichkeit eines »spezifisch rechtlichen Gehalt[s]« der teleologischen Argumente *Hans Christoph Grigoleit* (Fußn. 142), S. 264.

147 Vgl. *Werner Heun*, Original Intent und Wille des historischen Verfassungsgebers, AöR 116 (1991), S. 185, 205 f.

S. 2 GG.[148] Dieses strikte Durchgriffsverbot untersagt jede unmittelbare Übertragung von Aufgaben des Bundes auf die Kommunen.[149] In der Vergangenheit wurden den kommunalen Gebietskörperschaften durch den Bund zahlreiche Aufgaben – vor allem im sozialen Bereich[150] – überantwortet, was eine erhebliche Belastung der kommunalen Haushalte zur Folge hatte. Ein finanzieller Ausgleich der Mehrausgaben war für die Kommunen nach der alten Rechtslage nicht zu erlangen, da einerseits das Grundgesetz in Art. 104a Abs. 1 GG[151] die Ausgabenlast mit der Aufgabenwahrnehmung verknüpft und andererseits der Anwendungsbereich der landesrechtlichen Konnexitätsregelungen bei Aufgabenübertragungen durch den Bund nicht eröffnet ist.[152] Zentraler Schutzzweck der neuen Verfassungsnorm in Art. 84 Abs. 1 S. 7, 85 Abs. 1 S. 2 GG ist daher die Stärkung der Finanzkraft der Gemeinden und Gemeindeverbände als zentraler Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG).[153]

2. *Schutz der Kommunen vor finanzwirksamen Belastungen durch die Länder*

Die Kommunen sind in ausgesprochen hohem Maße auf finanzielle Zuwendungen der Länder angewiesen.[154] Bei der Betrachtung der Finanzsituation der Gemeinden und Gemeindeverbände liegt das Augenmerk daher auf dem Verhältnis zu den Ländern.

148 Auf die in der Praxis hoch relevanten, umstrittenen Detailfragen, insbesondere ob auch die Erweiterung bereits bestehender Aufgaben dem Durchgriffsverbot unterfällt, kann in diesem Zusammenhang nicht eingegangen werden; vgl. dazu *Ferdinand Kirchhof*, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz, Bd. V, 61. Ergänzungslieferung 2011, Art. 84 Rdnr. 159 ff.; *Joachim Wieland*, Art. 84 GG – Klare Verantwortungszuordnung oder neue Vernetzungsstrategien?, in: Henneke (Hrsg.), Kommunen in den Föderalismusreformen I und II, 2008, S. 11, 18 f.

149 Weiterhin möglich ist selbstverständlich eine mittelbare Aufgabenübertragung des Bundes über den »Umweg« der Länder, die die Aufgaben durch einen Landesrechtsakt den Kommunen zuweisen. In diesem Fall sind die Kommunen jedoch durch die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsvorschriften vor den anfallenden Kosten geschützt.

150 Beispielhaft genannt seien die Sozialhilfe (§ 3 Abs. 2 S. 1 i.V.m. § 8 SGB XII), die Kinder- und Jugendhilfe (§ 69 Abs. 1 S. 1, 2 SGB VIII a.F.) und die Grundsicherung für Arbeitssuchende (§ 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II). Für detaillierte Zahlenangaben zu diesen Bereichen siehe *Friedrich Schoch/Joachim Wieland*, Kommunale Aufgabenträgerschaft nach dem Grundsicherungsgesetz, 2003, S. 80 ff.

151 Sofern man davon ausgeht, dass diese Vorschrift überhaupt auf das Verhältnis Bund-Kommunen anwendbar ist. Die Anwendbarkeit wird in der Literatur überwiegend verneint. Zum Meinungsstand siehe *Johannes Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 104a Rdnr. 57 ff. mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

152 Vgl. *Ferdinand Kirchhof* (Fußn. 148), Art. 84 Rdnr. 154 ff.; *Friedrich Schoch*, Verfassungswidrigkeit des bundesgesetzlichen Durchgriffs auf Kommunen, DVBl 2007, S. 261, 262.

153 Vgl. *Ferdinand Kirchhof* (Fußn. 148), Art. 84 Rdnr. 155, 157 f. Siehe auch den Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, S. 46 ff.

154 Vgl. *Kathrin Groh* (Fußn. 114), S. 3; *Paul Kirchhof*, Der Finanzausgleich als Grundlage kommunaler Selbstverwaltung, DVBl 1980, S. 711, 712.

a) Aufgabenübertragung und landesverfassungsrechtliches Konnexitätsprinzip

Die Landesverfassungen räumen den Ländern das Recht ein, ihre Kommunen zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zu verpflichten.[155] Vor der Belastung mit den Kosten des Vollzugs der übertragenen Aufgaben werden die Kommunen durch die landesrechtlichen Konnexitätsregeln geschützt. Mittlerweile enthalten die Landesverfassungen aller Flächenländer Vorschriften,[156] wonach die Kostentragungspflicht an die Aufgaben*verursachung* (Prinzip der Gesetzeskausalität) und nicht mehr an den Aufgaben*vollzug* (Prinzip der Vollzugskausalität)[157] gekoppelt ist. Die Länder sind demnach kraft ihrer Kompetenz zur legislatorischen Aufgabenkreation[158] und Aufgabenübertragung zur Erstattung der kommunalen Vollzugskosten verpflichtet. Aufgrund des Bezugs zur Aufgabenwahrnehmung werden die auf den Konnexitätsvorschriften beruhenden Mittelzuweisungen als »aufgabenakzessorischer Finanzausgleich« bezeichnet.[159]

Unterschieden wird im Hinblick auf den Umfang des Kostenerstattungsanspruchs zwischen einem »strikten« und einem »relativen« Konnexitätsprinzip.[160] Die strikte Ausprägung[161], die im Ländervergleich überwiegt, erfordert den vollständigen Ausgleich der kommunalen Mehrausgaben, die sich aus der Aufgabenzuweisung durch das Land ergeben. Einen dahinter zurückbleibenden, lediglich »angemessenen Ausgleich«[162] gewährleistet das relative Konnexitätsprinzip.

155 Z.B. Art. 87 Abs. 3 S. 1 BbgVerf; Art. 78 Abs. 3 S. 1 NWVerf; Art. 85 Abs. 1 SächsVerf.

156 Die Konnexitätsregelungen der Länder weichen in den Formulierungen und inhaltlichen Details zwar voneinander ab, lassen sich jedoch im Kern alle auf den gleichen, einprägsamen Gedanken reduzieren: »Wer bestellt, der bezahlt!«. Siehe beispielsweise Art. 83 Abs. 3 BayVerf: »Überträgt der Staat den Gemeinden Aufgaben, verpflichtet er sie zur Erfüllung von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis oder stellt er besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat er gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führt die Wahrnehmung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.«

157 Das Prinzip der Vollzugskausalität (vgl. auch Art. 104a Abs. 1 GG für das Verhältnis des Bundes zu den Ländern) galt auf Landesebene bis zur Einführung der Konnexitätsregeln auch für die Kommunen, die folglich für die Finanzierung des Vollzugs landesrechtlich begründeter Aufgaben selbst aufkommen mussten.

158 Das Konnexitätsprinzip ist nicht begrenzt auf vom Landesgesetzgeber geschaffene Aufgaben. Einen konnexitätsrelevanten Sachverhalt stellt es auch dar, wenn die Länder die ihnen auferlegte Ausführung bundesgesetzlich begründeter Aufgaben an die Kommunen weiterübertragen.

159 Vgl. *Kathrin Groh* (Fußn. 114), S. 3.

160 Die Abgrenzung beider Ausprägungen ist durch Auslegung zu ermitteln und erfolgt maßgeblich anhand des Wortlauts und der Reichweite der formellen bzw. materiellen Anforderungen; vgl. *Kathrin Groh* (Fußn. 114), S. 3.

161 Erkennbar insbesondere an Formulierungen wie »*erheblichen und notwendigen* Kosten« (Art. 57 Abs. 4 S. 2 NdsVerf), »*entsprechender* finanzieller Ausgleich« (Art. 71 Abs. 3 S. 3 BWVerf) oder »*erforderlichen* Mittel« (Art. 120 Abs. 1 S. 2 SaarlVerf). Hervorhebung jeweils durch den Verfasser.

162 Z.B. Art. 87 Abs. 3 S. 3 SachsAnhVerf; Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf.

b) Kommunaler Finanzausgleich (Art. 106 Abs. 7 GG)

Eine bedeutende Einnahmequelle der Gemeinden und Gemeindeverbände – neben dem Konnexitätsprinzip – ist der kommunale Finanzausgleich (Art. 106 Abs. 7 GG).[163] Art. 106 Abs. 7 S. 1 GG verpflichtet die Länder, einen eigenständig zu bestimmenden Prozentsatz ihres Anteils an den Gemeinschaftssteuern den Kommunen zuteil werden zu lassen (»obligatorischer Finanzausgleich«). Darüber hinaus kann jedes Land auf freiwilliger Basis die Gemeinden und Gemeindeverbände mit einem Teil vom Aufkommen der Landessteuern bedenken (Art. 106 Abs. 7 S. 2 GG, »fakultativer Finanzausgleich«).[164]

Die Zuweisungen des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs dienen vor allem dem Zweck, die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände auf ein Niveau anzuheben, das es ihnen erlaubt, ihrer Rolle als Träger eigener und übertragener Verwaltungsaufgaben gerecht zu werden.[165] Damit kommt dem kommunalen Finanzausgleich in rechtlicher wie tatsächlicher Hinsicht eine herausragende Bedeutung für die Konkretisierung und Absicherung der verfassungsrechtlichen Garantie kommunaler Selbstverwaltung zu.[166]

c) Anspruch der Kommunen auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung (Art. 28 Abs. 2 S. 2, 3 GG)

aa) Anspruchsinhalt und Bemessungsschwierigkeiten

Schutz vor einer Unterfinanzierung erwächst den Gemeinden und Gemeindeverbänden aus dem bundes- und landesverfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrecht.[167] Eine der bedeutendsten Ausformungen und zugleich grundlegende Voraussetzung der Selbstverwaltungsgarantie ist die Finanzhoheit der Kommunen (»Ohne Finanzmittel keine Selbst-

163 Mit Ausnahme des Freistaats Bayern enthalten die Verfassungen aller Flächenländer Bestimmungen, die das jeweilige Land zur Durchführung eines kommunalen Finanzausgleichs verpflichten. Siehe beispielsweise Art. 87 Abs. 3 SächsVerf: »Die Gemeinden und Landkreise werden unter Berücksichtigung der Aufgaben des Freistaates im Rahmen übergemeindlichen Finanzausgleiches an dessen Steuereinnahmen beteiligt.«

164 Der Prozentsatz am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) und der ggf. einbezogenen Landessteuern, der der Gesamtheit der Kommunen zufließt, wird als »Verbundquote« bezeichnet. Die Verbundquote variiert im Ländervergleich aus mehreren Gründen erheblich; vgl. *Hans-Günter Henneke*, Grundstrukturen des kommunalen Finanzausgleichs, in: ders./Pünder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunalfinanzen, 2006, § 25 Rdnr. 9 f. (mit Abbildung 1, S. 512).

165 Detailliert zu den Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs *Hans-Günter Henneke* (Fußn. 164), § 25 Rdnr. 4 ff.

166 Vgl. *Hans-Günter Henneke* (Fußn. 164), § 25 Rdnr. 1 f.

167 Die Verfassungen aller Flächenländer enthalten eine dem Art. 28 Abs. 2 GG entsprechende Regelung.

verwaltung«).[168] Aus der Finanzhoheit lässt sich zugunsten jeder Kommune ein Anspruch auf aufgabenangemessene Finanzausstattung gegenüber »ihrem« Land ableiten.[169] Wie, d.h. in welchen rechtlichen Regimen ein Land diesen Verfassungsauftrag erfüllt, ist – abgesehen von der Verpflichtung des Art. 106 Abs. 7 S. 1 GG – durch die Finanzverfassung nicht vorgegeben und unterliegt daher der Entscheidungsfreiheit des Landesgesetzgebers.[170] Maßstab der Betrachtung können daher nicht isoliert die Konnexitäts- oder Finanzausgleichsregelungen sein, sondern allein der Anspruch auf aufgabenadäquate Finanzausstattung und damit die ganzheitliche Finanzlage einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbands.[171]

Der Inhalt des Anspruchs bestimmt sich ganz maßgeblich im Lichte der Funktion der Kommunen als Selbstverwaltungsträger. Dieser verfassungsrechtlichen Funktion können die Gemeinden und Gemeindeverbände wegen des äußerst geringen Einflusses auf ihre Einnahmesituation nur dann nachkommen, wenn sie durch das jeweilige Land in eine finanzielle Lage versetzt werden, die es ihnen erlaubt, neben den staatlich zugewiesenen Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen zu können.[172] Ein Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 GG und die entsprechenden Vorschriften der Landesverfassungen liegt nicht erst, aber jedenfalls dann vor, wenn die finanzielle Ausstattung der Kommunen nur soweit reicht, um staatlich zugewiesene Pflichtaufgaben erfüllen zu können.

Über die Leerformel des »Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben« hinaus ist es der Rechts- und der Finanzwissenschaft bislang nicht gelungen, einheitliche und griffige Kriterien zur Bemessung der angemessenen finanziellen (Mindest-)Ausstattung von

168 Vgl. *Peter J. Tettinger/Kyrill-A. Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 28 Rdnr. 244; *Christian Waldhoff* (Fußn. 134), § 116 Rdnr. 20. Die seit dem Jahr 1994 ausdrücklich im Grundgesetz verankerte Garantie der »Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung« (Art. 28 Abs. 2 S. 3 Hs. 1 GG) unterstreicht die herausragende Bedeutung der kommunalen Finanzhoheit.

169 Das Bundesverfassungsgericht hat die Existenz eines derartigen Anspruchs bislang stets offen gelassen; zuletzt NVwZ-RR 2007, S. 435, 436 m.w.N. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der Landesverfassungsgerichte hingegen sowie in der Literatur ist ein kommunalindividueller Anspruch auf »aufgabenadäquate«/»aufgabenangemessene«/»angemessene« Finanzausstattung allgemein anerkannt. Siehe – jeweils mit zahlreichen Nachweisen – *Michael Nierhaus*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 28 Rdnr. 84; *Peter J. Tettinger/Kyrill-A. Schwarz* (Fußn. 168), Art. 28 Rdnr. 244.

170 Vgl. BVerfGE 86, 148, 218 f.; BayVerfGH, BayVBl 2008, S. 172, 175; *Stefan Mückl*, Konnexitätsprinzip in der Verfassungsordnung von Bund und Ländern, in: Henneke/Pünder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunalfinanzen, 2006, § 3 Rdnr. 57.

171 Die Reduzierung der Zuweisungen nach dem Konnexitätsprinzip und sogar dessen gänzliche Abschaffung führten dann nicht zu einer Unterausstattung, wenn die Finanzausgleichsmasse entsprechend erhöht würde. Daher ist eine Gesamtbetrachtung der finanziellen Zuweisungen angezeigt.

172 Vgl. BayVerfGH, BayVBl 2008, S. 172, 175; *Friedhelm Hufen*, Aufgabenentzug durch Aufgabenüberlastung, DÖV 1998, S. 276, 278 f.; *Friedrich Schoch/Joachim Wieland*, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, 1995, S. 181; *Peter J. Tettinger/Kyrill-A. Schwarz* (Fußn. 168), Art. 28 Rdnr. 245. Andernfalls würden die Kommunen – mit den Worten des Thüringischen Verfassungsgerichtshofs – »zu staatlichen Filialunternehmen degradiert«, NVwZ 2005, S. 665, 668.

Kommunen zu entwickeln. Die zahlreichen Versuche in der Literatur, jeder Kommune zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft einen bestimmten Prozentsatz[173] an ihren insgesamt verfügbaren Mitteln zuzusprechen, hat bislang keine breite Zustimmung gefunden.[174]

bb) Begrenzt die fehlende Leistungsfähigkeit des Landes den Anspruch der Kommunen auf finanzielle (Mindest-)Finanzausstattung?[175]

Für die Kommunen könnte der Konsolidierungszwang der Länder nach der Föderalismusreform II schwerwiegende Folgen haben, wenn sich die Länder im Rahmen ihrer Finanzierungsverantwortung darauf berufen, finanziell nicht leistungsfähig zu sein. Die »Schuldenbremse« aktualisiert daher die Frage, ob der Finanzausstattungsanspruch der Kommunen unter einem ungeschriebenen[176] Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes steht. Existenziell wird diese Frage dann, wenn die Finanzmittelknappheit eines Landes dazu führt, dass die finanziellen Zuweisungen an die Kommunen nicht ausreichen, um freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zu erledigen, mit anderen Worten: wenn die Grenze der finanziellen Mindestausstattung unterschritten wird.[177] Es stehen sich zwei unterschiedliche dogmatische Konzepte gegenüber.

173 Siehe *Horst Dreier*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 28 Rdnr. 156; *Max-Emanuel Geis*, »Political question doctrine« im Recht des kommunalen Finanzausgleichs, FS Maurer, 2001, S. 79, 84 f.; *Friedhelm Hufen* (Fußn. 172), S. 278, 280; *Friedrich Schoch/Joachim Wieland* (Fußn. 172), S. 205. Die Finanzmittel, die für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zur Verfügung stehen sollen, werden häufig als »freie Spitze« oder »Manövriermasse« bezeichnet. Die in der Literatur vertretenen Festsetzungen bewegen sich zwischen fünf und zehn Prozent der einer Kommune zur Verfügung stehenden Mittel.

174 Zur Kritik vgl. BayVerfGH, BayVBl 2008, S. 172, 176; BWStGH, DVBl 1999, S. 1351, 1355; *Uwe Volkmann*, Der Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung, DÖV 2001, S. 497, 500 f.

175 Bei den nachfolgenden Ausführungen sei die sparsame und wirtschaftliche Haushaltswirtschaft der Kommunen unter Ausschöpfung aller eigenen Einnahmemöglichkeiten vorausgesetzt.

176 Vgl. *Max-Emanuel Geis* (Fußn. 173), S. 81: »ungeschriebene, verfassungsimmanente Schranke«. Die Verfassungen einiger Flächenländer – z.B. Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein – enthalten einen geschriebenen Vorbehalt der Leistungsfähigkeit. Zuletzt wurde der Leistungsfähigkeitsvorbehalt im Zuge der Umsetzung der »Schuldenbremse« in der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein verankert: »Um die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen, stellt das Land *im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit* den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wege des Finanzausgleichs Mittel zur Verfügung, durch die eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet wird.« (Art. 49 Abs. 1 SHVerf; Hervorhebung durch den Verfasser). Durch die bloße Normierung des Vorbehalts ist jedoch noch nichts über dessen Reichweite gesagt. Die nachfolgende Erörterung bezieht sich daher auch auf die Rechtslage in Ländern mit einem geschriebenen Vorbehalt der Leistungsfähigkeit.

177 Nur am Rande Beachtung finden soll die im Kern unproblematische, im Ergebnis zu bejahende Frage, ob die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes auch oberhalb der finanziellen Mindestausstattung zu beachten ist.

Einige Landesverfassungsgerichte und Literaturstimmen verorten die Lösung der Problematik in den abwehrrechtlichen Kategorien von Kern- und Randbereich. Diese Ansicht ordnet die finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände dem absolut unantastbaren Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung zu, der jeder Relativierung und Beschränkung von vorne herein entzogen ist. Einem Land wäre es daher selbst bei größten finanziellen Engpässen von Verfassungs wegen verwehrt, die Zuweisungen an die Kommunen derart zu kürzen, dass sie keine freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben mehr wahrnehmen könnten.[178] Demnach hätten die Gemeinden und Gemeindeverbände auch nach Einführung der »Schuldenbremse« bis zur »absolute[n] Untergrenze«[179] der finanziellen Mindestausstattung keine leistungsfähigkeitsbedingten Einschränkungen zu befürchten. Erst oberhalb dieser Grenze, im Randbereich der Garantie kommunaler Selbstverwaltung, sei der Anspruch auf angemessene Finanzausstattung einer Abwägung und einem verhältnismäßigen Ausgleich mit anderen öffentlichen Belangen – wie beispielsweise der fehlenden finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes – zugänglich.[180]

Demgegenüber verweigert eine neuere Strömung in Rechtsprechung und Wissenschaft dem vorstehenden Modell die Gefolgschaft – mit grundlegend unterschiedlichen dogmatischen Ansätzen: Jüngere Judikate von Landesverfassungsgerichten brechen den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung – jedenfalls im Bereich der Finanzhoheit – auf und machen ihn faktisch antastbar;[181] andere Gerichte folgen der Bereichsdogmatik von vorne herein nicht.[182] In der Literatur wird vereinzelt die leistungsrechtliche Dimension des kommunalen

178 Vgl. BbgVerfGH, NVwZ 2000, S. 129, 134; ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, S. 665, 668. So noch nach alter Rechtsprechung BayVerfGH, BayVBl 1999, S. 353, 356. Aus der Literatur *Helmut Dedy/Ann Dahlke* (Fußn. 143), S. 2; *Matthias Dombert*, Zur finanziellen Mindestausstattung von Kommunen, DVBl 2006, S. 1136, 1137; *Max-Emanuel Geis* (Fußn. 173), S. 82 ff.; *Hans-Günter Henneke*, Begrenzt die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes den Anspruch der Kommunen auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung?, DÖV 2008, S. 857, 858 ff. m.w.N.; *Friedhelm Hufen* (Fußn. 172), S. 282 ff.; *Hubert Meyer*, »Delegiere, teile und herrsche« oder verfassungsrechtliche Finanzgarantien der Kommunen?, LKV 2000, S. 1, 3 f.; *Michael Nierhaus*, Verfassungsrechtlicher Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung, LKV 2005, S. 1, 5 f.; *Friedrich Schoch*, Die Dogmatik zum finanzverfassungsrechtlichen Schutz der kommunalen Selbstverwaltung, AfK 2000, S. 225, 239 f.; *Peter J. Tettinger/Kyrill-A. Schwarz* (Fußn. 168), Art. 28 Rdnr. 247.

179 ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, S. 665, 668.

180 Entgegen dem ersten Anschein führt diese Konzeption nicht zu einer einseitigen Belastung der Länder mit dem finanziellen Mangel im Verhältnis zu den Kommunen. Denn anstatt sich auf ihre fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit zu berufen, können die Länder ihre Finanzierungsverantwortung erfüllen, indem die Kommunen von gesetzlichen Pflichten ganz oder teilweise entlastet oder ihnen neue Einnahmequellen erschlossen werden.

181 Vgl. MVVerfG, NordÖR 2006, S. 443, 444 f.: »Die tatsächliche Möglichkeit, das Recht [auf Selbstverwaltung] auszuüben, ist zwar unantastbar (...). Der Umfang der die Wahrnehmung von Aufgaben im Kernbereich ermöglichenden Finanzausstattung ist aber je nach den finanziellen Gegebenheiten veränderlich«. Siehe auch SachsAnhVerfG, NVwZ-RR 2000, S. 1, 6; BWStGH, DVBl 1999, S. 1351, 1355.

182 Vgl. NdsStGH, NdsVBl 2008, S. 152, 155 f. Siehe auch die neue Rechtsprechung des BayVerfGH, BayVBl 2008, S. 172, 175 f. Das OVG Koblenz, KommJur 2011, S. 218, 220, lehnt das Kern-/Randbereichsmodell ausdrücklich ab.

Finanzausstattungsanspruchs betont.[183] Trotz der verschiedenen dogmatischen Konzeptionen liegt den vorgebrachten Begründungsansätzen ein inhaltlich identischer Gedanke zugrunde: Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass Länder und Kommunen grundsätzlich gleichwertige Aufgaben wahrnehmen (vgl. § 24 StabG). Aus dieser Aufgabenparität wird im Bereich der Finanzverfassung ein »Prinzip der Verteilungssymmetrie« abgeleitet, das eine »gerechte und gleichmäßige Verteilung [...] des Defizits auf Land und Kommunen« fordert.[184] Eine unantastbare Finanzgarantie zugunsten der Kommunen würde den finanziellen Mangel einseitig den Ländern aufbürden. Dem Gebot einer ab- und ausgewogenen Verteilung knapper Finanzmittel zwischen den Ebenen werde es daher nur gerecht, wenn sich die fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes zulasten der Kommunen anspruchsmindernd auswirke, selbst wenn dadurch die kommunale Mindestausstattung unterschritten würde. Nach dieser aus dem Grundsatz der Verteilungssymmetrie resultierenden Maßgabe ist die »Schuldenbremse« durchaus in der Lage, die Finanzsituation der Gemeinden und Gemeindeverbände empfindlich zu beeinträchtigen.

cc) Ausblick

Angesichts der strengen finanzverfassungsrechtlichen Verpflichtungen der Länder durch die »Schuldenbremse« befürchten zahlreiche Stimmen, dass die Länder der ohnehin bereits angespannten kommunalen Finanzsituation noch weitergehende Belastungen zumuten könnten. Bei deren Abwehr vermitteln die gegenwärtige materielle Rechtslage und die Spruchpraxis der Gerichte den Kommunen nur ein sehr geringes Schutzniveau. Das verfassungsrechtlich garantierte Recht einer angemessenen Finanzausstattung erweist sich infolge der inhaltlichen Bemessungsschwierigkeiten und der zunehmend aufkeimenden Beschränkungstendenzen[185] in der Rechtsprechung als stumpfes Schwert. Auch die hohen prozessualen Hürden[186] lassen die Gemeinden und Gemeindeverbände allzu häufig mit leeren Händen und Kassen zurück. Angesichts dessen verwundert es nicht, dass insbesondere von den Kommunalverbänden der Ruf nach einer ergänzenden Absicherung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in den Landesverfassungen laut wird:

183 Vgl. *Kathrin Groh* (Fußn. 114), S. 7 f.; *Uwe Volkmann* (Fußn. 174), S. 499 f., 501 ff.

184 NdsStGH, DVBl 2008, S. 152, 156 f. Allgemein kritisch zum Grundsatz der Verteilungssymmetrie *Herbert Mandelartz/Helmut Neumayer*, Kommunale Finanzprobleme und kommunaler Finanzausgleich – Verfassungsgerichte der Länder als Nothelfer?, DÖV 2000, S. 103, 108 ff.

185 Siehe oben, D. II. 2. c) bb), S. 138 f.

186 Nur angedeutet seien an dieser Stelle zwei Aspekte, die die Erfolgsaussichten der Kommunen bei der gerichtlichen Geltendmachung einer Unterfinanzierung erschweren: Die Oberverwaltungsgerichte und Landesverfassungsgerichte beschränken sich infolge des weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums, der dem Landesgesetzgeber bei der kommunalen Finanzausstattung zugesprochen wird, zumeist auf eine Evidenzkontrolle. Außerdem haben die Kommunen einer hohen Darlegungs- und Beweislast zu genügen. Vgl. *Matthias Dombert*, Wenn's ums Geld geht: Kommunale Finanzhoheit und die Zulässigkeitsvoraussetzungen des verfassungsrechtlichen Rechtsschutzes, LKV 2009, S. 343, 347; *Max-Emanuel Geis* (Fußn. 173), S. 79 ff.; *Kathrin Groh* (Fußn. 114), S. 4, 6 m.w.N.; *Friedrich Schoch* (Fußn. 178), S. 226 f.; *Uwe Volkmann* (Fußn. 174), S. 501.

»Das Land garantiert den Gemeinden und Gemeindeverbänden unabhängig von seiner eigenen Leistungsfähigkeit eine finanzielle Mindestausstattung. Diese muss die Gemeinden und Gemeindeverbände in die Lage versetzen, neben den Pflichtaufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises auch freiwillige Aufgaben in einem der Bedeutung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts angemessenen Umfang zu erfüllen.« [187]

Eine derartige Konkretisierung und materielle Verstärkung der verfassungsrechtlichen Finanzgarantie der Kommunen mag wünschenswert erscheinen; es ist jedoch unwahrscheinlich, dass die Länder die Daumenschrauben, die ihnen durch die »Schuldenbremse« angelegt sind, durch eine derart umfangreiche, vorbehaltlose Finanzierungspflicht selbst enger drehen werden.[188] Das zu erwartende Schweigen des Gesetzgebers auf Bundes- und Landesebene ändert jedoch nichts daran, dass in der Auseinandersetzung über die dogmatische Fundierung, den Inhalt und die Grenzen des kommunalen Finanzausstattungsanspruchs noch grundlegende Unklarheiten und damit hoher Klärungsbedarf bestehen. Angesichts des sich verschärfenden Verteilungskampfes um die finanziellen Ressourcen im föderalen Bundesstaat bleibt es daher – trotz der umfangreichen publizistischen Aufarbeitung in der Vergangenheit – eine bedeutende Aufgabe der Wissenschaft, sich disziplinübergreifend der noch offenen Fragen auf diesem Feld anzunehmen.[189]

III. Landesverfassungsrechtliche »Schuldenbremse« für die Kommunen?

Abgesehen von der Diskussion über die Einbeziehung der Gemeinden und Gemeindeverbände in die grundgesetzliche »Schuldenbremse« offenbarte die Föderalismuskommission II eine zu bedauernde Blindheit auf dem kommunalen Auge. Die Verengung der Reform

187 So der gleichlautende Rechtssetzungsvorschlag der *Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen* (Stellungnahme 14/3262, S. 6; abrufbar unter: http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST14-3262.pdf, zuletzt abgerufen am 10.2.2012), des *Städte- und Gemeindetags Mecklenburg-Vorpommern* (S. 4, abrufbar unter: http://www.landtag-mv.de/landtag/gremien/ausschuesse/europa-und-rechtsausschuss/beratungsgegenstaende.html, zuletzt abgerufen am 10.2.2012) und der *Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Landesverbände Schleswig-Holsteins* (LT-Umdruck 17/609, S. 14). Ebenso *Helmut Dedy/Ann Dahlke* (Fußn. 143), S. 1 ff. Siehe auch den Vorschlag zur Ergänzung des Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG *Deutscher Landkreistag/Deutscher Städte- und Gemeindebund*, Auswirkung der geplanten Schuldenregel für Bund und Länder in Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG für die Kommunen, Kommissionsdrucksache 166, S. 1. Die Forderung eines gesetzgeberischen Tätigwerdens artikuliert auch die *Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen*, BT-Drs. 16/13230, S. 3 f. Kritisch *Uwe Berlit*, Die Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern – erste Ansätze und Probleme, in: Junkernheinrich/Korioth/Lenk/Scheller/Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2010, S. 311, 328.

188 Dies zeigt der Blick auf Schleswig-Holstein, wo im Rahmen der Umsetzung der »Schuldenbremse« keine starke kommunale Finanzgarantie (LT-Drs. 17/54, S. 4: »Eine Besserstellung der Kommunen gegenüber dem bisherigen Rechtszustand ist durch die Einführung des Merkmals der Angemessenheit (…) nicht beabsichtigt.«), sondern ein Vorbehalt der Leistungsfähigkeit in Art. 49 Abs. 1 SHVerf festgeschrieben wurde.

189 Siehe beispielsweise die Vorschläge zur Bemessung der kommunalen (Mindest-) Finanzausstattung von *Gunnar Schwarting*, »Angemessene« Finanzausstattung der Kommunen und Perspektiven der Gemeindefinanzreform, Der Gemeindehaushalt 2011, S. 241, 242 f.

des Staatsschuldenrechts auf Bund und Länder verkennt die ganzheitliche, alle staatlichen (Verwaltungs-)Ebenen umfassende Dimension der deutschen Finanzordnung. Vielmehr kann nur eine finanzverfassungsrechtliche Architektur, die auch die kommunale Ebene einbezieht, dem hohen Anspruch einer umfassenden und nachhaltigen Sanierung der Staatsfinanzen gerecht werden. Die Versäumnisse[190] der Föderalismusreform II im Hinblick auf die Kommunen sollten durch legislatorische Maßnahmen der Länder nachträglich beseitigt werden. Angeregt sei beispielsweise die Verankerung einer »Schuldenbremse« für die Kommunen in den Landesverfassungen, die mit einem grundsätzlichen Neuverschuldungsverbot der Konzeption des Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG entspricht.[191] Ein derartiger Vorschlag wurde in der Rechtswissenschaft bislang – soweit ersichtlich – nicht erörtert. Aufmerksamkeit gebührt insofern der Frage, ob ein landesverfassungsrechtliches Neuverschuldungsverbot für Kommunen überhaupt verfassungskonform zu realisieren ist.[192] Darüber hinaus bedarf es einer eingehenden Untersuchung, ob es rechtspolitisch sinnvoll ist, die Kommunen einer strengen »Schuldenbremse« zu unterwerfen. Für ein Neuverschuldungsverbot der Gemeinden und Gemeindeverbände spricht indes die in der Finanzverfassung des Grundgesetzes fundierte Verflechtung von Bund, Ländern und Kommunen. Daher erscheint es nur gerecht, die herausragende Aufgabe der Sanierung der Staatsfinanzen *allen* Gebietskörperschaften gleichmäßig, d.h. durch einander entsprechende rechtliche Beschränkungen, aufzuerlegen. In Anbetracht der »Schuldenbremse« für Bund und Länder in Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG entspräche ein grundsätzliches Verbot der kommunalen Nettokreditaufnahme damit auch dem Gedanken der »Verteilungssymmetrie«[193]. Außerdem würde eine kommunale »Schuldenbremse« der Auseinandersetzung über die Einbeziehung oder Nichteinbeziehung der Gemeinden und Gemeindeverbände in die Haushalte der Länder[194] weitgehend das Fundament entziehen; denn sind auch die Kommunen unmittelbar an ein Neuverschuldungsverbot gebunden, besteht im Falle der mittelbaren Einbeziehung keine Gefahr für die Länder, dass kommunale Defizite den materiellen Ausgleich des Landeshaushalts erschweren.

Retrospektiv erweist es sich in diesem Zusammenhang als gute Entscheidung, dass sich die Föderalismuskommission II in Abkehr vom Entwurf des Bundesministeriums der Finanzen, der für die Gesamtheit der Länder noch einen strukturellen Verschuldungsspielraum in

190 So auch die Kritik der *Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen*, BT-Drs. 16/13230, S. 3 f.

191 Über die detaillierte Ausgestaltung, die etwaigen Eigenheiten der kommunalen Finanz- und Haushaltswirtschaft gerecht wird, muss selbstverständlich nachgedacht werden. Zur faktischen Notwendigkeit einer derartigen Regelung als Reaktion auf die Folgen der mittelbaren Einbeziehung der kommunalen Defizite in die Länderhaushalte siehe oben, Fußn. 118.

192 Die Frage könnte im Hinblick auf die Kommunen das gleiche Problem aufwerfen, das seit der Föderalismusreform II für die Länder lebhaft diskutiert wird: ob ein Neuverschuldungsverbot gegen die Ewigkeitsgarantie verstößt und daher als »verfassungswidriges Verfassungsrecht« zu verwerfen ist. Im Hinblick auf die Beschränkung der Haushaltsautonomie der Länder siehe statt aller *Gregor Kirchhof* (Fußn. 17), Art. 109 Rdnr. 110 ff. mit zahlreichen weiteren Nachweisen. Umstritten ist indes die Vorfrage, ob die kommunale Selbstverwaltungsgarantie überhaupt von der Ewigkeitsgarantie des Grundgesetzes und der Landesverfassungen umfasst ist.

193 Zum »Grundsatz der Verteilungssymmetrie« siehe oben, D. II. 2. c) bb), S. 139.

194 Siehe oben, D. I. 2., S. 126 ff.

Höhe von 0,15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts vorsah,[195] auf ein strukturelles Neuverschuldungsverbot in der konjunkturellen Normallage verständigte. Denkbar erschiene es zwar noch, ein zulässiges strukturelles Defizit zwischen dem Land und der Gesamtheit seiner Kommunen aufzuteilen.[196] Schlechterdings unmöglich wäre es jedoch unter Praktikabilitätsgesichtspunkten, den strukturellen Verschuldungsrahmen des Kommunalkollektivs auf die einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbände zu verteilen. Demgegenüber würde die strukturelle »Nulllinie« bei Ländern und Kommunen eine nachhaltige, praktikable und zwischen den Ebenen gerecht verteilte Antwort auf das staatliche Verschuldungsproblem verkörpern.

Grund zur Eile besteht indes nicht. In Anbetracht der langen Frist zur Umsetzung der »Schuldenbremse« bis spätestens 2020 (Art. 143d Abs. 1 S. 3, 4 GG) ist dem verfassungsändernden Landesgesetzgeber ein hinreichender Zeitraum zur kontroversen Diskussion und gegebenenfalls anschließenden detaillierten Ausarbeitung einer kommunalen »Schuldenbremse« eingeräumt.

E. Fazit

Über die zuvor eingehend erörterten Bereiche hinaus lässt sich die Liste der Umgehungsgefahren um zahlreiche weitere Beispiele erweitern. In ein umfassendes Bild einzubeziehen wären etwa die Finanzierung durch Kassenverstärkungskredite[197] oder andere innovative, von der »Schuldenbremse« nicht erfasste Finanzierungsformen,[198] die Schlupflöcher in der Regelung des Haushaltsvollzugs (§ 7 G-115),[199] die umstrittene Privilegierung von Nachtragshaushalten (§ 8 G-115),[200] die Umgehungsgefahren durch die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen (§ 3 G-115)[201] oder durch den langen

195 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen* (Fußn. 26), S. 4; *Christian Kastrop/Martin Snelting* (Fußn. 51), S. 376.

196 Dass die Kommunen an dem ursprünglich geplanten strukturellen Verschuldungsspielraum für die Länder in Höhe von 0,15 Prozent partizipieren sollten, liegt in Anbetracht des intendierten »Gleichklang[s] der nationalen Schuldenbegrenzungsregel mit der Systematik des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts« (BT-Drs. 16/12410, S. 13) nahe, da das mit Deutschland vereinbarte Mittelfristziel ein strukturelles Defizit des Gesamtstaats, d.h. einschließlich der kommunalen Haushalte, bis zur Höhe von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts als zulässig ansieht. Vgl. auch *Ekkehart Reimer* (Fußn. 50), Art. 109 Rdnr. 52.

197 Zu dieser Finanzierungsform, die in jüngster Vergangenheit auf kommunaler Ebene bedenkliche Auswüchse angenommen hat, siehe in diesem Band *Karolin Herrmann* (Fußn. 114), S. 145 ff.

198 Siehe *Christian Mayer* (Fußn. 5), S. 309 f.

199 Vgl. *Christofer Lenz/Ernst Burgbacher* (Fußn. 11), S. 2564, 2565.

200 Vgl. *Christian Mayer* (Fußn. 5), S. 308 f.

201 Siehe *Clemens Hetschko/Marius Thye*, Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen – Achillesferse der deutschen Schuldenbremse, DVBl 2012 (im Erscheinen).

Übergangszeitraum bis 2016 bzw. 2020[202] sowie die Fragen nach dem Umgang mit impliziter Staatsverschuldung[203] oder voluminösen Gewährleistungen[204], die sich potentiell in einer zukünftigen Staatsschuld realisieren. Diese exemplarische Aufzählung unterstreicht, welchen Versuchungen die »Schuldenbremse« in der Praxis standzuhalten hat.

Die herausragende Bedeutung gesunder Staatsfinanzen für das gesamte öffentliche Gemeinwesen erlaubt es nicht, dass sich eine Betrachtung der Umgehungsgefahren für die neue »Schuldenbremse« in deren Diagnose erschöpft. Der Haushaltsgesetzgeber und die Exekutive würden sich davon wenig beeindruckt zeigen. Erst die rechtliche Bewertung bestimmter Entscheidungen und Maßnahmen vermag eine begrenzende Wirkung auf die staatlichen Akteure zu entfalten. Daher bedarf es in einem weiteren Schritt eines normativen Urteils, ob eine tatsächliche Umgehung der »Schuldenbremse« recht-/verfassungsmäßig oder rechts-/verfassungswidrig ist. Die zivilrechtliche Wissenschaft und Rechtsprechung haben sich dem Problem der Gesetzesumgehung früh geöffnet.[205] Die umfassende Aufarbeitung der Thematik begründete nicht nur eine ausdifferenzierte Umgehungsdogmatik, sondern ist auch das ideelle Fundament für zahlreiche in der Rechtsordnung kodifizierte Umgehungsverbote[206]. Dem zivilistischen Ansatz liegen solche Konstellationen zugrunde, in denen Rechtsnormen (auch des Öffentlichen Rechts[207]) durch zivilrechtliche Handlungsformen umgangen werden. Bei der »Schuldenbremse« liegt der Fall jedoch anders, denn nicht ein Privatrechtssubjekt vereitelt ihre verschuldungsbegrenzende Wirkung, sondern die staatlichen Gebietskörperschaften höchst selbst. Im Gegensatz zur Zivilrechtswissenschaft hat die Staatsrechtslehre kein dogmatisches Konzept hervorgebracht,[208] anhand dessen sich über die Einordnung von »Gesetzesumgehungen durch den Staat« in die Kategorien »rechts-/verfassungswidrig« oder »recht-/verfassungsmäßig« befinden ließe. Daher fehlt auch in Zusammenhang mit der »Schuldenbremse« der dogmatische Unterbau, wenn für einzelne

202 Siehe *Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg*, Rechnungshöfe des Bundes und der Länder einig: Verfassungsrechtliches Schuldenverbot darf nicht umgangen oder ausgehöhlt werden, Pressemitteilung v. 5.5.2010, S. 3 (abrufbar unter: http://www.hamburg.de/contentblob/2236932/data/2010-05-05-praesidentenkonferenz-ergebnisse.pdf, zuletzt abgerufen am 10.2.2011).

203 Siehe *Hanno Kube* (Fußn. 100), Art. 115 Rdnr. 243 ff.

204 Vgl. *Hermann Pünder* (Fußn. 80), Art. 115 Rdnr. 55 m.w.N.

205 Siehe nur *Adolf Barthelmes*, Das Handeln in fraudem legis, 1889; *Martina Benecke*, Gesetzesumgehung im Zivilrecht, 2004; *Helene Bertram*, Gesetzesumgehung im Internationalen Privatrecht, 1928; *Karl Dürrenberger*, Gesetzesumgehung und Scheingeschäft, 1918; *Arndt Teichmann*, Die Gesetzesumgehung, 1962; *Rudolf Westerhoff*, Gesetzesumgehung und Gesetzeserschleichung, 1966.

206 Siehe beispielsweise §§ 306a, 312f S. 2, 475 Abs. 1 S. 2, 487 S. 2, 506 S. 2, 655e Abs. 1 BGB.

207 Beispielsweise des Steuerrechts (§ 42 AO normiert ein ausdrückliches Umgehungsverbot durch »Missbrauch von Gestaltungsmöglichkeiten des Rechts«), des Ausländerrechts (Umgehung der Beschränkungen des AuslG, z.B. Verbot selbständiger Erwerbstätigkeit gem. § 14 Abs. 2 AuslG, durch Gründung einer Kapitalgesellschaft), des Personenbeförderungsrechts (§ 6 PBefG normiert ein Umgehungsverbot im Hinblick auf die personenbeförderungsrechtlichen Verpflichtungen des Unternehmers).

208 Siehe jedoch *Christian Pestalozza*, Formenmißbrauch des Staates, 1973.

Maßnahmen das Verdikt der Verfassungswidrigkeit erhoben oder ein (ungeschriebenes) Umgehungsverbot ausgerufen wird.[209]

Ziel sollte es sein, dass jeder Fall der Umgehung der »Schuldenbremse« mit den gleichen Maßstäben gemessen wird. Der Staatsrechtswissenschaft sei daher die Aufgabe anheim gestellt, die Gesetzesumgehung durch Organe des Staats in einen größeren Zusammenhang einzuordnen und sich Gedanken zu einer finanzverfassungsrechtlichen Umgehungsdogmatik zu machen, um insbesondere den Haushaltsgesetzgeber und die Exekutive in die Schranken der geltenden Finanzverfassung zu verweisen. Nach der Einengung der Verschuldungsgrenzen für Bund und Länder erscheint es wichtiger denn je, dass das ambitionierte Bekenntnis des Reformgesetzgebers für stabile öffentliche Finanzen nicht nachträglich verwässert wird. »Schlupflöcher« und »offene Flanken« sind daher einer intensiven Aufarbeitung zuzuführen, denn vom Umgang mit den Umgehung(sgefahr)en wird die Wirksamkeit der neuen »Schuldenbremse« abhängen.

209 So beispielsweise *Christian Mayer* (Fußn. 5) für die Staatsfinanzierung durch Dritte (»Dies wäre verfassungswidrig«, S. 312) und für bestimmte Tatbestände der Bereinigung um finanzielle Transaktionen (»Anwendung des Umgehungsverbotes«, S. 318).

Der kommunale Kassenkredit im Kontext der grundgesetzlichen Schuldenbremse

KAROLIN HERRMANN*

A. Bedeutung und Rechtsgrundlagen kommunaler Kassenkredite 145
B. Entwicklung der Kassenkreditbestände 146
C. Ursachenanalyse 151
I. Schranken der Investitionskreditaufnahme 151
II. Schranken der Kassenkreditaufnahme 152
D. Kassenkredite im Kontext der grundgesetzlichen Schuldenbremse 156
E. Lösungsoptionen 160
F. Schlussfolgerungen 164

A. Bedeutung und Rechtsgrundlagen kommunaler Kassenkredite

Die Situation der kommunalen Haushalte hat sich seit Anfang der 1990er Jahre zunehmend verschlechtert. Dies schlägt sich vor allem in dem starken Anstieg der kommunalen Kassenkredite nieder. Da die rechtlichen Hürden zur Aufnahme dieser eigentlich kurzfristigen Liquiditätssicherungsinstrumente in vielen Ländern gesunken sind, besteht nun die Gefahr, dass die Länder ihre Schulden infolge der grundgesetzlichen Schuldenbremse zu Lasten der Kommunen verringern und so einer Ausweitung der rechtswidrigen Kassenkreditpraxis Vorschub leisten könnten. Dieser Beitrag soll einen Überblick über die kommunale Kassenkreditverschuldung, die rechtlichen Rahmenbedingungen und mögliche Konsequenzen des Ausklammerns der Gemeinden und Gemeindeverbände von der Verschuldungsregel für Bund und Länder geben. Zudem werden Lösungsansätze diskutiert, die einer Flucht in die kommunalen Kassenkredite entgegenwirken können.

Die Kommunalverfassungen der Länder (Gemeindeordnungen, Kommunalselbstverwaltungsgesetze) unterscheiden bei der Art der Fremdfinanzierung zwischen den Kommunalkrediten als langfristige Kreditmarktschulden und Kassenkrediten als kurzfristige Liquiditätssicherungsinstrumente. Investitionskredite werden hinsichtlich ihres Verwendungszwecks abgegrenzt und bezeichnen das »unter der Verpflichtung zur Rückzahlung von Sondervermögen aufgenommene Kapital«[1], das für Investitionen und zur Umschuldung aufgenommen werden darf.[2] Kassenkredite dienen der Überbrückung kurzfristi-

* *Dipl.-Vw. Karolin Herrmann* ist Referentin für Haushaltspolitik und Haushaltsrecht am Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V., Berlin.

1 *Marc Gnädiger/Dennis Hilgers*, Deutsche Schuldenbremse(n) – Etablierte Modelle und ökonomisch begründeter Fortentwicklungsbedarf, ZögU 3/2010, S. 181, 191.

2 Vgl. *Marc Gnädiger/Dennis Hilgers* (Fußn. 1), S. 191. Siehe exemplarisch § 86 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (NWGemO).

ger Einnahmen- und Ausgabenschwankungen[3] und ermöglichen die fristgerechte Leistung von Ausgaben bei Fälligkeit.[4] Aufgrund des konsumtiven und kurzfristigen Charakters gelten Kassenkredite nicht als Haushaltseinnahmen. Aufnahme und Tilgung waren daher innerhalb der kameralistischen Rechnungsführung haushaltsneutrale Vorgänge. Nur die Schuldzinsen wurden als Ausgaben in den Verwaltungshaushalt eingestellt. Die relative Zinsgünstigkeit von Kassenkrediten, die im Regelfall in Form eines Kontokorrent- oder Festbetragkredits kurzfristig aufgenommen werden, leistete einer fortwährenden Schuldenillusion Vorschub. Kassenkredite sind in der Regel variabel verzinslich und schwanken in Abhängigkeit vom Kreditvolumen und vom aktuellen Zinsniveau.[5] Da Kassenkredite einen Zinsaufwand verursachen, können sie von den Kommunen nicht unbegrenzt aufgenommen werden. Als Begrenzung wird auf Beschluss des Gemeinderats eine punktuelle Grenze für die Kassenkreditaufnahme zu einem bestimmten Zeitpunkt innerhalb des Haushaltsjahres festgesetzt. Diese satzungsmäßige Höchstgrenze ermächtigt die Verwaltung bis zum Aufstellen einer neuen Haushaltssatzung – gegebenenfalls über das Haushaltsjahr hinaus – Kassenkredite bis zur veranschlagten Höchstgrenze aufzunehmen. Müssen Kassenkredite über die satzungsmäßige Höchstgrenze hinaus aufgenommen werden, kann dies durch den Gemeinderat auf dem Wege einer Nachtragshaushaltssatzung beschlossen werden. Für die Aufnahme von Kassenkrediten gibt es je nach Land unterschiedliche Genehmigungs- bzw. Anzeigeerfordernisse. Einige Gemeindeordnungen sehen eine Genehmigungspflicht für den in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag von Kassenkrediten durch die zuständige Kommunalaufsicht vor. Dabei unterliegt der Höchstbetrag entweder generell der Genehmigungspflicht oder dann, wenn dieser einen bestimmten Anteil des Verwaltungshaushalts übersteigt. Andere Gemeindeordnungen stellen weder die Haushaltssatzung noch den Höchstbetrag der Kassenkredite unter die Genehmigungspflicht. Diese müssen der zuständigen Kommunalaufsicht lediglich angezeigt werden.

B. Entwicklung der Kassenkreditbestände

Kassenkredite sind – wie bereits angeführt – kurzfristige Verbindlichkeiten zur Überbrückung von Liquiditätsschwankungen. Da sie nicht der längerfristigen Ausgabenfinanzierung dienen, stellen sie auch keine Deckungsmittel dar. Indikatoren zur Beurteilung der kommu-

3 Nach Bundesrecht werden die laufenden Einnahmen der Kommunen erst am 15. Februar kassenwirksam. Vgl. § 19 Abs. 1 S. 1 Gewerbesteuergesetz (GewStG) und § 28 Abs. 1 Grundsteuergesetz (GrStG).

4 Vgl. § 89 Gemeindeordnung Baden-Württemberg (BWGemO), Art. 73 Gemeindeordnung Bayern (BayGemO), § 105 Hessische Gemeindeordnung (HessGemO), § 94 Niedersächsische Gemeindeordnung (NdsGemO), § 89 NWGemO, § 105 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz (RhPfGemO), § 94 Kommunalselbstverwaltungsgesetz Saarland (SaarKSVG), § 84 Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO), § 102 Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt (SachsAnhGemO; hier wird von Krediten zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit gesprochen), § 87 Gemeindeordnung Schleswig-Holstein (SHGemO), § 65 Thüringer Kommunalordnung (ThürKO), § 53 Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern (MVKV).

5 Vgl. *Friedrich Heinemann et al.*, Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr, in: ZEW (Hrsg.), ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 93, 2009, S. 42 f.

nalen Finanzlage sind der Finanzierungssaldo[6], die investive Verschuldung und der Bestand der Kassenkredite. Zwischen 1992 und 2000 haben sich die Finanzierungssaldi der kommunalen Kernhaushalte positiv in Richtung eines Überschusses entwickelt. Zwischen 2000 und 2005 verzeichneten die Gemeinden und Gemeindeverbände hingegen hohe Finanzierungsdefizite. Nach einer zwischenzeitlichen Erholung entwickelten sie sich ab 2008 wieder negativ. Dies verdeutlicht die folgende Abbildung 1 »Finanzierungssaldi der Gemeinden und Gemeindeverbände«. Trotz der defizitären Entwicklung haben sich die langfristigen Kreditmarktschulden seit 1996 kontinuierlich verringert. Zu den Kreditmarktschulden gehören alle Darlehen, die der mittel- bis längerfristigen Finanzierung nicht durch eigene Einnahmen gedeckter Ausgaben dienen, einschließlich ausgewählter Extrahaushalte[7]. In diese sind nur die kameralistisch buchenden Zweckverbände mit einbezogen. Nicht enthalten sind die Eigengesellschaften. In Abbildung 1 sind auch die langfristigen Kreditmarktschulden abgetragen. Dem steht ein signifikanter Anstieg der kommunalen Kassenkredite gegenüber. Über alle Flächenländer ergaben sich vor allem für die Gemeinden und Gemeindeverbände Nordrhein-Westfalens, Rheinland-Pfalz' und Niedersachsens zwischen 1995 und 2009 hohe Finanzierungsdefizite. Für den betrachteten Zeitraum insgesamt positive Saldi und damit Finanzierungsüberschüsse wiesen hingegen die Gemeinden und Gemeindeverbände in Baden-Württemberg, Sachsen, Thüringen und Bayern aus. Eine Defizitfinanzierung ist sowohl über eine Kreditaufnahme als auch über eine Rücklagenentnahme möglich. Entnahmen oder Zuführungen aus bzw. an Rücklagen sind Finanztransaktionen, die als Ausgaben oder Einnahmen periodenübergreifend zum Ausgleich des kommunalen Haushalts verwendet werden können. Entnahmen aus Rücklagen stellen besondere Finanzierungsvorgänge von Gemeinden und Gemeindeverbänden dar, die sich als Einnahmen widerspiegeln. Zuführungen an Rücklagen sind Ausgaben. Der Saldo der Entnahmen und Zuführungen aus bzw. an Rücklagen bezieht sich hier nur auf den Kernhaushalt und die kameralistisch buchenden Zweckverbände, um vergleichbare Ergebnisse erzielen zu können. In Abbildung 2 »Kumulierte Finanzierungssaldi und Defizitfinanzierung« sind die kumulierten, saldierten Rücklagen der Gemeinden und Gemeindeverbände, sortiert nach Ländern, dargestellt. Zum Vergleich sind auch die Kassenkredite und langfristigen Kreditmarktschulden abgetragen. Zwischen 1995 und 2008 mussten die Gemeinden und Gemeindeverbände in sieben der dreizehn Flächenländer ein kumuliertes Defizit ausweisen. In sieben der neun Länder sind die Kreditmarktschulden der Gemeinden und Gemeindeverbände im gleichen Zeitraum gesunken. Das betraf die Gemeinden und Gemeindeverbände Nordrhein-Westfalens, Niedersachsens, Schleswig-Holsteins, des Saarlandes, Mecklenburg-Vorpommerns, Brandenburgs und Sachsen-Anhalts. Die Bestände der eigentlich kurzfristigen Kassenkredite sind zwi-

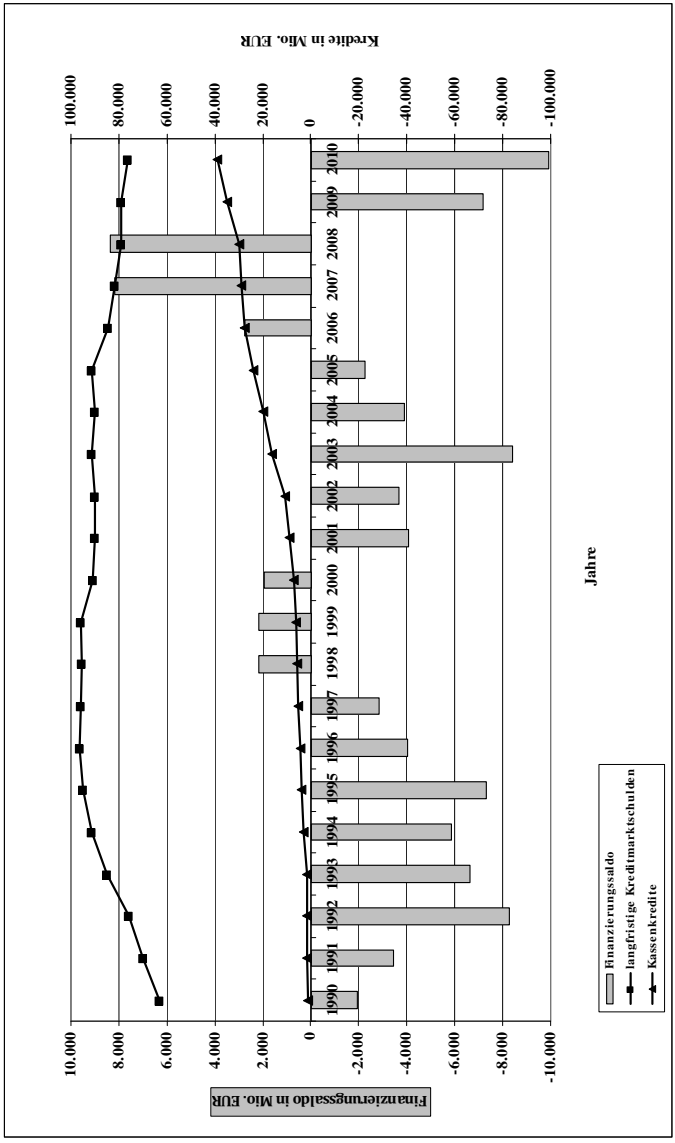
6 Der Finanzierungssaldo ist die Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen laufender Rechnung und der Kapitalrechnung einschließlich des Saldos haushaltstechnischer Verrechnungen. Letztere sind interne Verrechnungen, die zur Vermeidung von Doppelzählungen für die finanzstatistische Darstellung herausgerechnet werden. Ein defizitärer Finanzierungssaldo ergibt sich aus einem Ausgabenüberhang; ein Finanzierungsüberschuss liegt vor, wenn die Einnahmen der öffentlichen Haushalte die Ausgaben übersteigen. Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Statistisches Jahrbuch 2010, 2010, S. 571.

7 Zu den Extrahaushalten gehören rechtlich unselbständige Sondervermögen wie Eigenbetriebe und Krankenhäuser, unselbständige Versorgungs- und Versicherungseinrichtungen und die Kameradschaftskassen (Feuerwehr) sowie selbständige Rechtspersonen wie Zweckverbände, Gemeindeverwaltungsverbände, Unternehmen in Privatrechtsform und Treuhandvermögen, vgl. ferner *Karl Reif*, Von der Kameralistik zur Doppik, BWGZ 12/2009, S. 526.

schen 1995 und 2009 in eben diesen Gemeinden erheblich gestiegen und haben sich mittlerweile zu festen Sockelbeständen aufgetürmt. Eine Defizitfinanzierung über Rücklagenentnahmen kann in den Gemeinden und Gemeindeverbänden dieser Länder nur eine untergeordnete Rolle gespielt haben, da die kumulierten Saldi der Rücklagen im betreffenden Zeitraum negativ waren, den Rücklagen also mehr Mittel zugeführt als entnommen wurden. Im gleichen Zeitraum sind die Kreditmarktschulden zurückgegangen, die Kassenkreditbestände haben sich hingegen signifikant erhöht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei allen Werten nur die Kernhaushalte und die kameralistisch buchenden Zweckverbände einbezogen wurden. Nach Analyse der Entwicklung muss eine langfristige Defizitfinanzierung über das eigentlich kurzfristige Liquiditätssicherungsinstrument der kommunalen Kassenkredite vermutet werden. Dies ist eine Zweckentfremdung der kurzfristigen Kassenverstärkungskredite, denn zum einen verstoßen die revolvierende Aufnahme von Kassenkrediten und der Sockelbau gegen das Prinzip der Kurzfristigkeit und zum anderen gegen das Prinzip des Defizitausgleichs. Werden auslaufende Kassenkreditlinien im Rahmen einer Umschuldung durch neue Kassenkredite ersetzt, widerspricht das dem Gebot der Kurzfristigkeit. Im Unterschied zu investiven Krediten dürfen Kassenkredite nicht zur Deckung investiver Aufgaben oder zur Umschuldung aufgenommen werden. Diese rechtswidrige Kassenkreditpraxis hat außerdem zur Konsequenz, dass die revolvierende Aufnahme zu Zinsnachteilen im Vergleich zu langfristigen Finanzierungskrediten führen kann.[8]

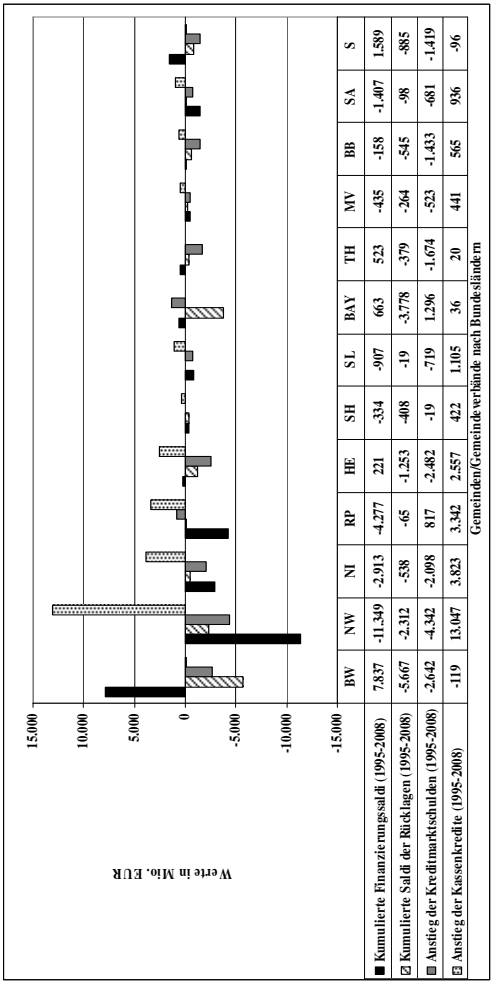
8 Vgl. *Friedrich Heinemann et al.* (Fußn. 5), S. 46 ff.

Abbildung 1: Finanzierungssaldi der Gemeinden und Gemeindeverbände (Flächenländer)



Quelle: Statistisches Bundesamt, *Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen und Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände der Kernhaushalte nach Ländern, 2011. Die für das Jahr 2010 aufgrund der Änderungen der Berichtspflichten des Statistischen Bundesamtes für die Kernhaushalte (nicht-öffentlicher Bereich) angegebenen Schuldendaten sind nur begrenzt mit denen der Vorjahre vergleichbar.*

Abbildung 2: Kumulierte Finanzierungssaldi und Defizitfinanzierung zwischen 1995 und 2008 in Mio. EUR (Flächenländer)[9]



9 Hier wurden nur die Zeiträume 1995 bis 2008 betrachtet, da der Haushaltsabschluss als Basis der Jahresrechnungsstatistik zeitlich hinter dem Stichtag der Kassenergebnisse des 31.12. liegt und sich die endgültigen Werte für die Entnahmen/Zuführungen aus/an Rücklagen für 2009 und 2010 (Kassenwerte) daher noch ändern können. Zu beachten ist ferner, dass die Rücklagen nicht die doppischen Teilmengen der Länder enthalten, die bereits auf Doppik umgestellt haben oder im Umstellungsprozess sind. Gemeinden, die bis 2008 bereits die Doppik verwendeten, sehen in ihrem Kontenplan keine Rücklagenentnahmen bzw. -zuführungen vor. Bis einschließlich 2008 war die Doppik aber für keine Kommune verbindlich. Vgl. ferner *Christian Marettek et al.*, Doppische Kommunalhaushalte richtig gestalten, 2009, S. 15.

Quelle: Statistisches Bundesamt, *Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushaltes, Schuldenstand der Gemeinden/Gemeindeverbände nach Ländern, 2011, S. 49 ff., und Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden/Gemeindeverbände nach Ländern, Gruppierung 91 und 31, 2011; eigene Berechnungen.*

C. Ursachenanalyse

I. Schranken der Investitionskreditaufnahme

Auf kommunaler Ebene ist der Spielraum für die Aufnahme von Investitionskrediten beschränkt. Im Unterschied dazu wurden die institutionellen und rechtlichen Regelungen für die Kassenkreditaufnahme seit Mitte der 1990er Jahre gelockert. Der Gesamtbetrag der Investitionskreditaufnahme muss im Rahmen der Haushaltssatzung durch die zuständige Kommunalaufsicht genehmigt werden (Gesamtgenehmigung). Die Genehmigung erfolgt nur bei Erfüllung folgender Bedingungen: Es muss eine geordnete Haushaltswirtschaft vorliegen und die Verbindlichkeiten dürfen der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommunen nicht entgegenstehen. Nach den Kommunalverfassungen muss dafür ein ordentlicher Ergebnisausgleich erreicht werden.[10] Dazu müssen die aus den Verbindlichkeiten resultierenden Aufwendungen zumindest durch die Erträge gedeckt werden. Ein Fehlbetrag, der das bilanzielle Eigenkapital schmälert, steht der dauernden Leistungsfähigkeit einer Kommune entgegen. Die zuständige Kommunalaufsicht kann eine Investitionskreditaufnahme in einem solchen Fall versagen. Neben der Gesamtgenehmigung gibt es auch Einzelgenehmigungen. Nach § 19 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) kann die Kreditaufnahme der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beschränkt werden.[11] Zudem haben die Innenministerien der Länder Erlasse und Leitlinien herausgegeben, die die Investitionskreditaufnahme beschränken. In dem Erlass des *Ministeriums für Inneres, Kultur und Europa des Saarlandes* vom 21. August 1990 werden die Kommunalaufsichtsbehörden[12] beauftragt, Investitionskredite von Gemeinden, die keinen ausgeglichenen Haushalt aufweisen, nicht über den Betrag der Schuldentilgung hinaus zu genehmigen.[13] Ein weiteres Beispiel ist der Leitfaden des *Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen* vom 6. März 2009. Dort wird nach § 82 Abs. 3 Nr. 2 NWGemO in der vorläufigen Haushaltsführung die Aufnahme neuer Investitionskredite nur akzeptiert, wenn die Summe nicht über die Höhe von zwei Dritteln der ordentlichen Tilgungen hinaus-

10 Exemplarisch § 86 Abs. 1 S. 2 NWGemO, § 87 Abs. 2 S. 3 BWGemO und § 92 Abs. 2 S. 3 SaarKSVG.

11 Vgl. *Marc Gnädiger/Dennis Hilgers* (Fußn. 1), S. 191-192.

12 Die allgemeine Kommunalaufsicht erstreckt sich nach § 120 NWGemO für kreisangehörige Gemeinden auf den Landrat, für kreisfreie Städte auf die Bezirksregierung und die obere Aufsichtsbehörde für kreisangehörige Gemeinden auf die Bezirksregierung und für kreisfreie Städte auf die Innenministerien. Die oberste Kommunalaufsicht bekleidet das Innenministerium.

13 Vgl. *Ministerium des Innern des Saarlandes*, Erlass des Ministeriums des Innern zur Kreditwirtschaft der Gemeinden (Gemeindeverbände) vom 21. August 1990, Gemeinsames Ministerialblatt des Saarlandes vom 28. September 1990, 1990, S. 236, Rdnr. 132.

geht.[14] Ein ähnlicher Leitfaden gilt auch für die Kommunalaufsicht in Rheinland-Pfalz. Dort dürfen Investitionskredite nur genehmigt werden, wenn dem Gebot des Haushaltsausgleichs entsprochen wird. Dies gilt nicht, wenn die Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von Investitionskrediten den Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen übersteigen oder zwar keine Tilgung erfolgen muss, ein negativer Saldo aber auch durch die Rückzahlung von Investitionskrediten nicht ausgeglichen werden kann.[15]

II. Schranken der Kassenkreditaufnahme

Die institutionell-rechtlichen Erfordernisse der Kassenkreditaufnahme sind hingegen gesunken. Als Begrenzung der Kassenkreditaufnahme wird auf Beschluss des Gemeinderats ein Höchstbetrag[16] für sämtliche Kassenkredite in der Haushaltssatzung für ein bestimmtes Haushaltsjahr festgesetzt. Mit der Festlegung der Höchstgrenze wird die Verwaltung bis zum Aufstellen einer neuen Haushaltssatzung – gegebenenfalls über das Haushaltsjahr hinaus – ermächtigt, Kassenkredite bis zur veranschlagten Höchstgrenze aufzunehmen. Müssen Kassenkredite über diese Höchstgrenze hinaus aufgenommen werden, kann der Gemeinderat dies auf dem Weg einer Nachtragshaushaltssatzung beschließen. Die Beschränkung der Kassenkredite im Rahmen der satzungsmäßigen Höchstgrenze ist aber relativ schwach, da sie durch die Verantwortlichen selbst festgelegt wird. Je nach Land gibt es unterschiedliche Genehmigungs- und Anzeigeerfordernisse für Kassenkredite. Einige Gemeindeordnungen sehen eine Genehmigungspflicht für den in der Haushaltssatzung festgelegten Höchstbetrag der Kassenkredite durch die zuständige Kommunalaufsicht vor. Dabei unterliegt entweder der Höchstbetrag selbst dem Genehmigungsvorbehalt oder dann, wenn dieser einen bestimmten Anteil des Verwaltungshaushaltes (Kameralistik) oder des Ergebnishaushaltes (Doppik) übersteigt. Bis Mitte der 1990er Jahre waren in allen Kommunalverfassungen Genehmigungsvorbehalte für bestimmte Höchstgrenzen der Kassenkredite vorgesehen. Nordrhein-Westfalen ließ 1994 als Land erstes den Genehmigungsvorbehalt für kommunale Kassenkredite entfallen. Bis Mai 1994 bedurfte der festgesetzte Höchstbetrag der Kassenkredite laut Haushaltssatzung dann der Genehmigung durch die Kommunalaufsicht, wenn dieser ein Sechstel der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen überstieg.[17] Weitere

14 Vgl. *Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen*, Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung vom 6. März 2009, S. 44.

15 Vgl. *Ministerium für Inneres und Sport des Landes Rheinland-Pfalz*, Leitfaden »Aufsichtsrechtliche Prüfung doppischer Kommunalhaushalte«, 2007, S. 15.

16 Der in der Haushaltssatzung festgelegte Höchstbetrag von Kassenkrediten bezieht sich nur auf einen bestimmten Zeitpunkt innerhalb des Haushaltsjahres. Die satzungsmäßige Ermächtigung zur Aufnahme eines Kassenkreditbetrags begrenzt damit nicht die Summe der einzelnen Kassenkreditbeträge, sondern stellt eine punktuelle Begrenzung der Aufnahmen zu einem bestimmten Zeitpunkt dar. Vgl. *Friedrich Heinemann et al.* (Fußn. 5), S. 39.

17 Vgl. Bekanntmachung der Neufassung der Gemeindeordnung für das Land-Nordrhein-Westfalen v. 13.8.1984, NWGVBl. 1984, S. 475 ff.

Länder[18] hoben in der Folgezeit ebenfalls die Genehmigungsbedürftigkeit auf. Die Aufhebung der Genehmigungsvorbehalte ist vermutlich eine der Ursachen für den starken Anstieg der kommunalen Kassenkredite.[19]

Eine weitere Ursache liegt in der teilweise laxen Ausübung der Rechtsaufsicht durch die zuständige Kommunalaufsicht. Die Aufnahme und der Vollzug von Kassenkrediten sind Geschäfte der laufenden Verwaltung, für die der Bürgermeister zuständig ist.[20] Der Bürgermeister kann Kassenkredite aufnehmen, wenn Ausgaben zu leisten sind und für die Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen (Prinzip der Nachrangigkeit). Im Wort »kann« kommt das Verwaltungsermessen des Bürgermeisters zum Ausdruck. Dieser muss keine Kassenkredite aufnehmen, sondern kann beispielsweise auch eine Stundung des Kredits mit dem Gläubiger vereinbaren. Für die Kommunalaufsicht ist die Zweckmäßigkeit der Aufnahme eines Kassenkredits im Rahmen der Rechtsaufsicht nicht überprüfbar. Zumindest die rechtswidrige, revolvierende und langfristige Kassenkreditaufnahme dürfte den Aufsichtsbehörden im Rahmen der Rechtmäßigkeitskontrolle aber nicht entgehen. Da die Kommunalaufsicht eine rechtswidrige Kassenkreditpraxis kommunalrechtlich nicht beanstanden muss,[21] hängt die Nutzung der Beanstandung vom Pflichtgefühl und von der Unbefangenheit der Rechtsaufsichtsbehörde ab. Sie ist jedoch innerhalb der »Kann-Regelung« nicht zur Intervention verpflichtet (Opportunitätsprinzip).[22]

Das Verwaltungsermessen kann durch bestimmte Verwaltungsvorschriften wie ministeriale Runderlasse gelenkt werden. Einen solchen Runderlass[23] gab das *Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen* im August 2004 heraus. Darin ist es Kommunen innerhalb des

18 Lediglich eine Anzeige- bzw. Vorlagepflicht ist in folgenden Gemeindeordnungen festgeschrieben: Art. 65 Abs. 2 BayGemO, § 67 Abs. 4 BbgKomVerf, § 97 Abs. 4 HessGemO, § 80 Abs. 5 NWGemO, § 97 Abs. 1 RhPfGemO, § 94 Abs. 2 SaarKSVG, § 94 Abs. 2 SachsAnhGemO, § 79 Abs. 2 SHGemO. Weiterhin ist eine Genehmigungspflicht des Höchstbetrags von Kassenkrediten bzw. ab einem bestimmten Anteil des Haushaltsvolumens in folgenden Gemeindeordnungen festgeschrieben: Nach § 89 Abs. 3 BWGemO ab einem Fünftel der im Ergebnishaushalt veranschlagten ordentlichen Aufwendungen, nach § 53 Abs. 3 MVKV ab einem Zehntel der im Finanzhaushalt veranschlagten ordentlichen Einzahlungen aus Verwaltungstätigkeit übersteigt, nach § 94 Abs. 2 NdsGemO ab einem Sechstel der im Finanzhaushalt veranschlagten Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, nach § 84 Abs. 3 SächsGemO ab einem Fünftel der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen und nach § 65 Abs. 2 ThürKO, wenn er ein Sechstel der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen übersteigt.

19 Vgl. *Friedrich Heinemann et al.* (Fußn. 5), S. 49 f., und *Marc Gnädiger/Dennis Hilgers* (Fußn. 1), S. 191-192.

20 Exemplarisch § 62 Abs. 3 i.V.m. § 41 Abs. 1, 2 NWGemO, § 59 Abs. 3 SaarKSVG, § 53 BbgKomVerf, § 63 SachsAnhGemO.

21 Exemplarisch § 89 Abs. 2 NWGemO, § 94 SaarKSVG, § 113 BbgKomVerf, § 136 SachsAnhGemO.

22 Vgl. *Friedrich Heinemann et al.* (Fußn. 5), S. 49 ff. Siehe zum Prinzipal-Agent-Problem auch *Karolin Herrmann*, Der Missbrauch kommunaler Kassenkredite, Wirtschaftsdienst Zeitung für Wirtschaftspolitik, 91. Jg. 2011, S. 686-693.

23 Vgl. *Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen*, StGB NRW-Mitteilung 300/2009 v. 18.5.2009, Az. IV/1 912-03, und *Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen*, Runderlass v. 30.8.2004, Az. 33-46.09.40-9111/04.

Haushaltssicherungskonzeptes[24] erlaubt, Maßnahmen zur kostenminimierenden Gestaltung von Zinskonditionen zu ergreifen. Das Innenministerium hält es daher für vertretbar, dass ein Kassenkreditsockel von bis zu 50 Prozent eines durchschnittlichen jährlichen Kassenkreditbestands festgelegt wird. Der Ermittlung des Durchschnitts sollen dabei die Bestände zum Jahresende des Vorjahrs und des Vorvorjahrs zugrunde gelegt werden. Ziel der Maßnahme soll die Möglichkeit sein, längerfristig Kassenkredite aufzunehmen, um Zinsrisiken zu minimieren.[25] Einen ähnlichen Runderlass gab das *Ministerium des Innern Brandenburgs* heraus. Für Gemeinden ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept ist das Überschreiten der zulässigen Höhe der Kassenkredite in der vorläufigen Haushaltssatzung dann nicht zu beanstanden, wenn sich die Überschreitung aus unabweisbaren Zahlungsverpflichtungen ergibt. Die Kommunalaufsicht darf dann nicht tätig werden, sondern lediglich auf den Gesetzesverstoß hinweisen.[26] Diese Runderlasse verstoßen gegen das eigentliche, kommunalrechtlich definierte Charakteristikum von Kassenkrediten und fördern einen Sockelbau.

Eine weitere Ursache für den Anstieg der kommunalen Kassenkredite ist das Weiterlaufen der Kassenkreditermächtigung über das Haushaltsjahr hinaus bis zur Aufstellung einer neuen Haushaltsatzung und gegebenenfalls im Nothaushaltsrecht (vorläufige Haushaltsführung).[27]

Letztlich kann auch die Art der kommunalen Rechnungsführung Einfluss auf die Aufnahme von Kassenkrediten haben. Seit dem Haushaltsjahr 2009 haben alle dreizehn Flächenländer eine Umstellung von der kameralistischen zur doppischen Rechnungsführung beschlossen. Auf eine Reform des kommunalen Haushaltsrechts und eine Umstellung zu einer ressourcenorientierten Darstellung hatte sich die *Innenministerkonferenz* bereits im Herbst 2003 geeinigt. Damit wurden die kommunalen Haushalte auf die Doppik umgestellt. Einzig Bayern, Schleswig-Holstein und Thüringen lassen neben der Doppik optional auch die bisherige Kameralistik weiter zu, während Hessen für die Kommunen die Option einer erweiterten Kameralistik offen hält.[28] Mit der Einführung der doppischen Buchführung wird die Zweiteilung des Kommunalhaushalts in den Verwaltungs- und Vermögenshaushalt aufgegeben. Im doppischen Rechnungssystem gibt es dafür die neuen Kategorien der Ergebnis-, der Finanz- und der Vermögensrechnung, aus der die Vermögensübersicht (Bilanz) folgt.

24 Die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes ist für die Kommune Pflicht, wenn sie keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen kann. Dies muss in Nordrhein-Westfalen durch die Kommunalaufsicht genehmigt werden. Auch wenn der Höchstbetrag der Kassenkredite im Rahmen der Haushaltssatzung nur der Anzeigepflicht unterliegt, darf die Haushaltssatzung nach § 80 Abs. 5 NWGemO erst nach der Genehmigung des Haushaltssicherungskonzepts durch die Kommunalaufsicht bekannt gemacht werden. Vgl. *Winnie Hartisch*, Rechtliche Rahmenbedingungen für Kassenkredite im Nothaushalt, Der Gemeindehaushalt 2008, S. 85 f.

25 Vgl. *Friedrich Heinemann et al.* (Fußn. 5), S. 32 ff., 41 ff.

26 Vgl. *Ministerium des Innern des Landes Brandenburg*, Runderlass des Ministeriums des Innern in kommunalen Angelegenheiten Nr. 4/2004, 2004, S. 6.

27 Vgl. exemplarisch § 89 Abs. 2 NWGemO, § 94 Abs. 1 SaarKSVG, § 69 Abs. 1 BbgKomVerf.

28 Art. 61 Abs. 4 Gesetz zur Änderung des kommunalen Haushaltsrechts v. 8.12.2006, BayGVBl. 2006, S. 975 ff.; § 75 Abs. 4 Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und anderer Gesetze (Doppik-Einführungsgesetz) v. 14.12.2006, SHGVBl. 2006, S. 285 ff.; § 26 Abs. 1 Gesetz für die Gemeindewirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (ThürKommDoppikG) v. 1.10.2007, ThürGVBl. 2007, S. 381 ff.; § 92 Abs. 3 Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze v. 31.1.2005, HessGVBl. 2005, S. 54.

Eine wesentliche Änderung der doppischen Haushaltsführung ist der Übergang von der Geld- bzw. Zahlungsrechnung der Kameralistik zu wertorientierten Größen in der Doppik. Während die Rechnungsgrößen im Vermögens- und Verwaltungshaushalt bisher auf Einnahmen und Ausgaben beruhten, sind diese zwar immer noch Größen der Finanzrechnung in der Doppik, es werden aber innerhalb der Ergebnisrechnung wertorientierte Rechnungsgrößen berücksichtigt. Dies verdeutlichen Abbildung 3 (»Der Zwei-Komponenten-Haushalt in der Kameralistik«) und Abbildung 4 (»Der Drei-Komponenten-Haushalt der Doppik«). In der Doppik wird weiterhin zwischen Finanzierungs- und Kassenkrediten unterschieden. Während langfristige Finanzierungskredite nach den Kommunalverfassungen der Länder nur für investive Zwecke aufgenommen werden dürfen, dienen Kassenkredite – wie auch in der Kameralistik – der Liquiditätssicherung und rechtzeitigen Leistung von Auszahlungen. Innerhalb der kameralistischen Rechnungsführung stellen die Aufnahme und Tilgung von Kassenkrediten haushaltsneutrale Vorgänge dar. Lediglich die Aufwendungen der Schuldzinsen wurden als Ausgaben in den Verwaltungshaushalt verbucht. Im doppischen Rechnungswesen folgt jegliche Kreditaufnahme den gleichen Buchungsregeln. So werden sowohl Finanzierungs- als auch Kassenkredite als Verbindlichkeit in der Vermögensrechnung passiviert. Bei den Finanzierungskrediten kommt es infolge der Aktivierung eines Vermögensgegenstands zu einer Bilanzverlängerung.

Abbildung 3: Der Zwei-Komponenten-Haushalt in der Kameralistik

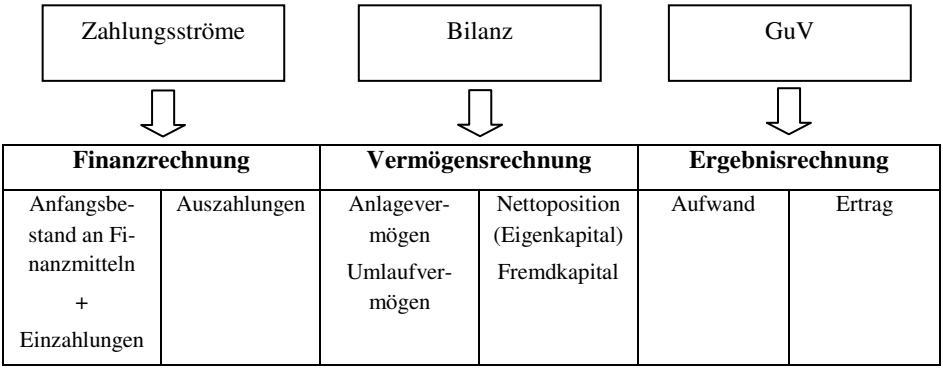
Vermögenshaushalt	
Einnahmen	Ausgaben
Zuführungen vom Verwaltungshaushalt	*Zuführungen zum Verwaltungshaushalt*
Entnahmen aus Rücklagen	Zuführungen an Rücklagen
Erlöse aus Vermögensveräußerungen	Bauinvestitionen
Zuweisungen/ Zuschüsse	Darlehensgewährung
Kreditaufnahmen	Tilgung von Krediten

Verwaltungshaushalt	
Einnahmen	Ausgaben
Gewerbesteuer	Personalausgaben
Grundsteuer	Zuweisungen/ Zuschüsse
Anteil an Einkommen-/Umsatzsteuer	Verwaltungs-/ Betriebsausgaben
Miet-/Pachteinnahmen	Zinsausgaben
Zuführungen vom Vermögenshaushalt	**Zuführungen zum Vermögenshaushalt**

Quelle: In Anlehnung an Hansdieter Schmid*, A-Z des Gemeindehaushalts, 1998, S. 260, 269.*

Bei den Kassenkrediten fehlt der aktivische Gegenposten. Werden in hohem Maße Kassenkredite aufgenommen, kommt es demnach zu einem Passivtausch, denn in dem Maße wie die Verbindlichkeiten steigen, sinkt das Eigenkapital. Infolge der vermögenswirksamen Verbuchung und der Auswirkung auf das Eigenkapital werden in der doppischen Rechnungsführung das Bewusstsein und die Transparenz für die kommunale Verschuldung gestärkt. Daraus ergibt sich die Logik, dass die Aufnahme von Kassenkrediten durch Regelungen zum Erhalt bzw. Verzehr des Eigenkapitals restriktiv gestaltet werden kann.[29]

Abbildung 4: Der Drei-Komponenten-Haushalt der Doppik



Quelle: In Anlehnung an Friedrich Heinemann et al. *(Fußn. 5), S. 171.*

D. Kassenkredite im Kontext der grundgesetzlichen Schuldenbremse

Zum 1. August 2009 wurde die Schuldenbremse verfassungsrechtlich verankert. Nach dieser dürfen sich die Länder ab spätestens 2020 nicht mehr strukturell verschulden.[30] Der Bund darf ab 2016 nur noch Kredite im Umfang von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aufnehmen.[31] Eingeschränkt bestehen Ausnahmen bei einer von der Normallage abweichenden Entwicklung (konjunkturelle Komponente), Naturkatastrophen und Notsituationen. Gemeinden und Gemeindeverbände sind von der Verschuldungsregel ausgeklammert. In der Gesetzesbegründung heißt es:

» … eine Einbeziehung etwaiger Defizite von Sozialversicherungen und Gemeinden bei der Haushaltsaufstellung in die Regelung würde sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Ab-

29 Vgl. *Friedrich Heinemann et al.* (Fußn. 5), S. 163 ff.
30 Art. 109 Abs. 3 i.V.m. Art. 143d Abs. 1-3 GG.
31 Art. 115 Abs. 2 S. 2 i.V.m. Art. 143d Abs. 1 S. 5 GG.

folge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte von Bund und Ländern stellen.«[32]

Formelle Adressaten der Verpflichtung aus Art. 109 Abs. 3 GG sind demnach die Haushalte von Bund und Ländern. Da sowohl die Gemeinden als auch die Gemeindeverbände ihre Haushalte planen müssen und dafür ihre zukünftige Haushaltslage prognostizieren, erscheint das Argument »unerfüllbarer Informationsanforderungen« nicht überzeugend. Die Übermittlung von Informationen ist Sache des Landesgesetzgebers, der die Informationsübermittlung ohne Weiteres durch entsprechende Vorgaben an zeitliche Fristen binden kann.[33] Ursprünglich legte die Entstehungsgeschichte der Schuldenbremse eine Einbeziehung der Kommunen nahe. Neben der Verschuldungsgrenze von 0,35 Prozent des BIP war zu Beginn der Beratungen eine Legitimation für die Einnahmen aus Krediten in Höhe von 0,15 Prozent des BIPs für die Länder vorgesehen. In Summe hätten die Beträge von 0,35 und 0,15 Prozent exakt der im reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt vereinbarten Gesamtverschuldungsgrenze von 0,5 Prozent des BIPs für Deutschland entsprochen. Dieses Mittelfristziel schließt aber alle öffentlichen Haushalte, also auch die kommunalen Haushalte und die Nebenhaushalte, mit ein. Anfangs war ein Ausschluss der kommunalen Haushalte von der Schuldenbremse wohl nicht vorgesehen. Im weiteren Verlauf der Beratungen zur Föderalismuskommission II verzichteten die Länder auf die 0,15 Prozent-Klausel, da sie sich nicht über die Aufteilung der Verschuldungsgrenze auf die Länder einigen konnten. Damit kam die Föderalismuskommission II wohl auch von der Einbeziehung der kommunalen Haushalte ab.[34]

Aus der Tatsache, dass die Kommunen formell nicht in die Schuldenbremse mit einbezogen worden sind, ergeben sich mehrere Probleme. Zum einen könnten die Länder versuchen, sich auch weiterhin über den Umweg der Gemeinden und Gemeindeverbände strukturell zu verschulden. Dazu kann es durch eine Kürzung von Zuweisungen oder Beteiligungen der Gemeinden am Aufkommen der Landesteuern oder durch die Überwälzung kostenintensiver Pflichtaufgaben kommen. Derartige Ausweichreaktionen haben *Kiewiet* und *Szakaty* Mitte der 90er Jahre in den USA untersucht. Sie kamen in ihrer Analyse zu dem Schluss, dass ein Verschuldungsverbot des Staates, das vertikal nachgelagerte Gebietskörperschaften ausklammert, Anreize zur Schuldenumlage auf die Gebietskörperschaft auslöst, für die weniger strenge Schuldenregeln bestehen. Daher schlagen *Kiewiet* und *Szakaty* für einen effizienten Haushaltsausgleich eine zusätzliche Klausel vor, die es dem Bund bzw. den Ländern verbietet, Kosten auf nachgelagerte Gebietskörperschaften umzulegen.[35] Ausweichreaktio-

32 *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 174, S. 7.

33 Vgl. *Lars P. Feld*, Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 3/2010, S. 238 f.

34 Vgl. *Ekkehart Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Art. 109 Rdnr. 49-53. Vgl. ferner *Deutscher Bundestag/Deutscher Bundesrat (Hrsg.)*, Die Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Die Beratungen und Ergebnisse, 2010, S. 86 ff., und *Deutscher Bundestag*, Plenarprotokoll der 225. Plenarsitzung des Deutschen Bundestages v. 29.5.2009 (zweite und dritte Lesung).

35 Vgl. *Roderick D. Kiewiet/Kristin Szakaty*, Constitutional Limits on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtedness, Journal of Law, Economics and Organization 12/1, 1996, S. 93.

nen der Länder auf Gemeinden und Gemeindeverbände erscheinen vor allem wegen des bereits angesprochenen Missbrauchs von Kassenkrediten und den institutionellen und rechtlichen Schwachstellen der kommunalen Verschuldung wahrscheinlich.[36] Von Ausweichreaktionen der Länder können Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltungsautonomie ausgehen. Die Selbstverwaltungsautonomie der Gemeinden, Gemeindeverbände und kommunalen Zweckverbände berechtigt die kommunalen Körperschaften zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch eigene Organe. Sie ist in Art. 28 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich garantiert. Die Volksvertretungen (Länder) können zwar durch Gesetze Art und Umfang der Selbstverwaltung bestimmen und die Staatsaufsicht (Rechtsaufsicht) durchführen, stoßen aber im Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie auf Schranken. Zum Grundbestand (Wesensgehalt) der Selbstverwaltungsgarantie gehören die gemeindlichen Hoheitsrechte: Die Gebietshoheit, die Organisationshoheit, die Personalhoheit, die Planungshoheit, die Finanzhoheit, die Steuerhoheit, die Satzungshoheit und die Kulturhoheit.[37] Die Wesensgehaltsgarantie wird durch den Gesetzgeber aber verletzt, wenn von dem Hoheitsrecht nichts mehr übrig bleibt, indem die Gemeinde » […] die Gelegenheit zu kraftvoller Betätigung verliert und nur noch ein Schattendasein führen kann.«[38] Auch die Zuweisung von neuen Aufgaben durch die Länder kann das Recht auf Selbstverwaltung einschränken, wenn dies dazu führt, dass die Gemeinden keine Selbstverwaltungsaufgaben mehr wahrnehmen können, die zu ihrem verfassungsrechtlich geschützten Aufgabenbereich gehören. Da eine zusätzliche Aufgabenzuweisung die Möglichkeit der Kommune einschränkt, Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, kann dies auch einen Eingriff in die Allzuständigkeit[39] der Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG darstellen.[40] Eine Aufgabenzuweisung hat das Konnexitätsgebot zu beachten. Dieses Gebot besagt, dass die finanzielle Ausstattung der Kommunen durch deren Aufgabenanfall bestimmt sein muss, das heißt, dass die Länder die Finanzierungspflicht trifft, wenn sie zusätzliche Aufgaben an die Kommunen delegieren. Eine Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene infolge der Schuldenbremse könnte bei Nichtbeachtung des Konnexitätsgebots gegen das Kommunalverfassungsrecht verstoßen.[41] Zur Finanzhoheit innerhalb der Selbstverwaltungsgarantie gehört das Recht einer eigenverantwortlichen kommunalen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft. Die Gemeinden müssen ihre Haushaltsführung und Vermögensverwaltung allein durchführen dürfen. Daraus folgt auch das Recht einer angemessenen Finanzausstattung,

36 Vgl. *Christoph Gröpl et al.*, Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits – eine rechtlich-ökonomische Analyse, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 3/2010, S. 179 f. Zur Stellung der Kommunen in der Schuldenbremse und deren mögliche Auswirkungen auf die kommunalen Gebietskörperschaften siehe in diesem Band *Johannes Pinkl*, Umgehungsgefahren für die neue »Schuldenbremse«, S. 125 ff.

37 Vgl. *Klaus Vogelsang et al.*, Kommunale Selbstverwaltung: Rechtsgrundlagen, Organisation, Aufgaben, 2. Aufl. 1997, S. 30 ff.

38 *Axel Burghardt*, in: Leibholz/Rinck (Begr.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 53. Lfg. 2010, Art. 28 Rdnr. 191-194.

39 Die Allzuständigkeit der örtlichen Gemeinschaft ist in Art 28 Abs. 2 GG geregelt und gehört zum Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts. Es umfasst die gemeindliche Befugnis, sich ohne besonderen Kompetenztitel aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft anzunehmen, soweit sie nicht durch Gesetz anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen worden sind. Siehe dazu *Axel Burghardt* (Fußn. 38), Art. 28 Rdnr. 221-223.

40 Vgl. *Axel Burghardt* (Fußn. 38), Art. 28 Rdnr. 221-223.

41 Vgl. *Klaus Vogelsang et al.* (Fußn. 37), S. 42 f.

wobei die Finanzierungspflicht auf Seiten der Länder liegt. Diese ist in den Landesverfassungen festgelegt. Wie die Länder allerdings ihre Pflicht erfüllen, liegt in ihrem Ermessen.[42] Den Ländern steht regelmäßig ein Spielraum bei der Einschätzung, Bewertung und Gestaltung des kommunalen Anspruchs auf eine angemessene Finanzausstattung zu. Nach herrschender Rechtsauffassung werden das Hoheitsrecht und damit der Kern der Selbstverwaltung erst dann verletzt, wenn infolge einer unzureichenden Finanzausstattung die nennenswerte Wahrnehmung von freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten unmöglich ist. Als Kriterien des kommunalen Ausstattungsanspruchs ziehen die Gerichte das Kernbereichs-/Randbereichs-Modell bzw. das Leistungsfähigkeitsvorbehaltsmodell der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG heran. Der unantastbare Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist nach der Kernbereichs-/Randbereichslehre dann verletzt, wenn die den Kommunen vom Land gewährte finanzielle Ausstattung nur zur Abdeckung der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben ausreicht, so dass den Kommunen kein Raum für die eigenbestimmte Mittelverwendung bleibt. Die Gewährleistung einer finanziellen Mindestausstattung, die Spielräume zur Ausübung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben bietet, erfolgt nicht unter dem Vorbehalt der Leistungskraft des Landes. Eine andere und ältere Argumentationslinie der Gerichte folgt dem Leistungsfähigkeitsvorbehaltsmodell. Demnach wird die aufgabenbezogene Finanzausstattung der Kommunen durch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes begrenzt. Die Kürzung von Finanzausgleichsmitteln ist bei einer abnehmenden Leistungsfähigkeit des Landes legitim, die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben folglich von der finanziellen Ausstattung des Landes abhängig. Die Gefahr möglicher Ausweichreaktionen des Landes und die Flucht in kommunale Kassenkredite sind nach der Argumentationslinie des Leistungsfähigkeitsvorbehaltsmodells besonders hoch. Das Risiko, dass die Länder hinsichtlich des ab spätestens 2020 geltenden Neuverschuldungsverbots selbst in Bedrängnis kommen, ist hingegen nach der Argumentationslinie des Kernbereichs-/Randbereichs-Modells gegeben.[43]

Selbst wenn die kommunalen Gebietskörperschaften über keine angemessene Finanzausstattung verfügen, ist das aber dennoch keine Rechtfertigung für eine revolvierende Aufnahme und damit einen Missbrauch kurzfristiger Kassenkredite. Sehen die Kommunen in einer faktischen Unterfinanzierung einen Verstoß gegen das kommunale Selbstverwaltungsrecht, räumt ihnen das Grundgesetz die Möglichkeit einer Kommunalverfassungsbeschwerde ein. Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG kann sich die Beschwerdeführerin gegen eine den Schutzbereich des Kern- oder Randbereichs nach Art. 28 Abs. 2 GG verletzende landesrechtliche Vorschrift, ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung wehren. Folgt die Rechtsprechungslinie der Gerichte allerdings dem Leistungsfähigkeitsvorbehaltsmodell, steht der Erfolg der Kommunalverfassungsbeschwerde unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes.

Daher erscheint zum Schutz der kommunalen Haushalte einerseits, aber auch andererseits zum Schutz der Länderhaushalte – die im Falle eines Einstands bei einer faktischen Kommunalinsolvenz selbst hinsichtlich der Einhaltung der Schuldenbremse in Bedrängnis kommen könnten – die Einführung einer kommunalen Schuldenbremse als dringend geboten. Für eine staatliche Einstandspflicht – in Abhängigkeit von der eigenen finanziellen Leis-

42 Vgl. *Klaus Vogelsang et al.* (Fußn. 37), S. 42 f.

43 Vgl. *Hans-Günter Henneke*, Begrenzt die Leistungsfähigkeit des Landes den Finanzausstattungsanspruch der Kommunen?, Die Öffentliche Verwaltung 20/2008, S. 857-867.

tungsfähigkeit des Landes – spricht die kommunale Selbstverwaltungsgarantie. Eine finanzielle Mindestausstattung gehört nach herrschender Meinung[44] zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung. Das bedeutet, dass die Länder den Gemeinden stets die Finanzmittel zur Verfügung stellen müssen, die die Gemeinden zur Erfüllung substanzieller Aufgaben der Selbstverwaltung benötigen. Aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ergibt sich demnach, dass sich die Haftung der Länder darauf bezieht, die Finanzausstattung der Kommunen so zu konsolidieren, dass sie neben den Pflichtaufgaben auch ein »Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben«[45] erfüllen können. Die Länder sind also primäre Adressaten zur Gewährung der Selbstverwaltungsautonomie, das heißt, dass sich die Ausstattungsansprüche der Gemeinden – aufgrund der staatsrechtlichen Untergliederung der Kommunen – an die Länder richten. Bei einer drohenden (faktischen) kommunalen Insolvenz können die Gemeinden und Gemeindeverbände auf Basis der im Grundgesetz und in den Landesverfassungen garantierten Selbstverwaltung eine mittelbare Ausfallhaftung der Länder ableiten.[46] Länder haften zudem nach Art. 104a Abs. 6 S. 1 GG für kommunale Defizite im Rahmen eines europäischen Defizitverfahrens und des Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetzes. Bei der Ermittlung des gesamtstaatlichen Defizits in Deutschland werden die Finanzierungssalden der Haushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen zusammengerechnet.[47]

E. Lösungsoptionen

Als Lösungsansatz zum Abbau der Kassenkreditbestände haben einige Länder (Teil-) Entschuldungsfonds eingerichtet. Direkt auf eine Entschuldung der kommunalen Kassenkredite richten sich die (Teil-)Entschuldungsfonds der Länder Rheinland-Pfalz und Niedersachsen, die in der folgenden Tabelle 1 näher beschrieben werden.

44 Obwohl das Bundesverfassungsgericht bisher noch nicht entschieden hat, ob zu der durch Art. 28 Abs. 2 GG garantierten kommunalen Finanzhoheit auch eine angemessene Finanzausstattung oder Mindestausstattung gehört und in welcher Höhe diese anzusetzen ist. Vgl. *Axel Burghardt* (Fußn. 38), Art. 28 Rdnr. 322.

45 Vgl. *Elmar Schulze*, Einstandspflicht der Länder für faktische Insolvenz von Kommunen: Voraussetzungen, Umfang und Konsequenzen der verfassungsrechtlich normierten Staatshaftung, Der Gemeindehaushalt 3/2011, S. 49-58.

46 Vgl. *Elmar Schulze* (Fußn. 45), S. 52.

47 § 2 Gesetz zur innerstaatlichen Aufteilung von unverzinslichen Einlagen und Geldbußen gemäß Art. 104 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz-SZAG).

Tabelle 1: Teilentschuldungsfonds zur Übernahme kommunaler Kassenkredite

Land	Zweck	Mittelherkunft	Regelung
Rheinland-Pfalz	(Teil-) Entschuldungsfonds zur Tilgung kommunaler Kassenkredite	je ein Drittel Landesmittel, kommunaler Finanzausgleich und eigene Mittel der teilnehmenden Kommunen	Verringerung der Kassenkreditvolumina (einschl. Zinsen) zum Stand 31.12.2009 um zwei Drittel
Niedersachsen	(Teil-) Entschuldungsfonds zur Tilgung kommunaler Kassenkredite	Errichtung eines Sondervermögens mit jährlichen Zuführungen des Landes in Höhe von max. 70 Mio. EUR, hälftige Finanzierung durch Landesmittel und zusätzlicher Umlage aller Kommunen	Verringerung der Kassenkreditvolumina (einschl. Zinsen) zum Stand 31.12.2009 um bis zu 75 Prozent

Quelle: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz*, Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP) – Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz und der rheinland-pfälzischen Landesregierung v. 22.9.2010;* Bernd Häusler*, Wege aus der kommunalen Finanzkrise, Entschuldungsfonds und nachhaltige Kommunalfinanzierung in Niedersachsen, 2011;* Frank Zipfel*, »Bail-Out« für Kommunen: Das bündische Prinzip in der Praxis, 2010.*

Auch in Hessen wird unter der Federführung des Hessischen Ministeriums der Finanzen ein Konzept für einen kommunalen Entschuldungsfonds erarbeitet, das ab 2012 einen Schutzschirm für notleidende Kommunen vorsieht. Die diesbezüglichen Gespräche mit den kommunalen Spitzenverbänden sollen im Spätherbst 2011 abgeschlossen werden.[48] In Schleswig-Holstein beriet der Landtag Anfang Oktober 2011 über den ersten Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Konsolidierung kommunaler Haushalte (Kommunalhaushaltskonsolidierungsgesetz). Der Entwurf sieht ab 2012 zusätzlich zum bestehenden Kommunalen Bedarfsfonds in Höhe von 50 Mio. EUR jährliche Mittel in Höhe von 45 Mio. EUR (Landesmittel in Höhe von 15 Mio. EUR, einen Teilbetrag durch den kommunalen Anteil an der zum Jahr 2012 wirksam werdenden Erhöhung der Grunderwerbsteuer in Höhe von 15 Mio. EUR und einen Solidarbeitrag in Höhe von 15 Mio. EUR zu Lasten der Schlüsselzuweisungen) vor. Nach dem Entwurf dürfen die Kommunen, die in den Jahren 2009 und 2010 Fehlbetragszuweisungen erhalten haben, ihre zum 31.12.2011 bestehenden

48 Vgl. *Hessischer Landtag*, Kleine Anfrage der Abgeordneten Ellen Enslin (Bündnis 90/DIE GRÜNEN) v. 21.6.2011 betreffend Schutzschirm für notleidende Kommunen und Antwort des Ministers der Finanzen, LT-Drs. 18/4198 v. 17.8.2011.

Kassenkreditbestände durch ordentliche Kredite umschulden.[49] Mit dem »Stärkungspakt Stadtfinanzen« wird auch in Nordrhein-Westfalen ein kommunales Entschuldungsprogramm angestoßen. Dafür sollen für die Jahre 2011 bis 2020 zusätzliche Landesmittel für die Kommunen in einer Haushaltsnotlage im Umfang von jeweils 350 Mio. EUR aufgebracht werden. Hinzu kommen Komplementärmittel aus der Finanzausgleichsmasse des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) in den Jahren 2012 bis 2020 (2012: 65 Mio. EUR, 2013: 115 Mio. EUR, ab 2014: 310 Mio. EUR). Ab dem Jahr 2014 bis 2020 soll zusätzlich eine Solidaritätsumlage bei den überdurchschnittlich finanzstarken Kommunen in Höhe von 195 Mio. EUR erhoben werden. Empfänger sind zunächst die Gemeinden, für die sich für das Jahr 2010 bzw. 2011 bis 2013 aufgrund der Eigenkapitalentwicklung eine Überschuldung abzeichnet. 2012 bis 2016 werden durch die Komplementärmittel Konsolidierungshilfen für weitere Kommunen, für die sich bis 2016 eine Überschuldung abzeichnet, vergeben. Im Dezember soll der Landtag das Gesetz zum Stärkungspakt beschließen.[50] Auch in Bayern werden seit 2007 im Rahmen eines Modellversuchs Struktur- bzw. Konsolidierungshilfen zur Sanierung hoch verschuldeter Kommunalhaushalte vergeben. Diese werden 32 Kommunen befristet für die Jahre 2006 bis 2012 zugesprochen.[51]

Dieses faktische Bailing-Out zu Lasten von Landesmitteln bzw. finanzstarken Kommunen zielt nicht auf eine Lösung der institutionell-rechtlichen Probleme kommunaler Kassenkredite und beseitigt lediglich die Symptome einer hohen Kassenkreditverschuldung. Werden die tatsächlichen Probleme wie die Abschaffung der Genehmigungspflicht, die fehlende Beanstandungspflicht oder die revolvierende Aufnahme nicht gelöst, gehen von einem faktischen Einstand sogar Anreize für eine spätere, erneute Verschuldungspolitik aus. Damit werden die aus den (aufsichts-)rechtlichen Mängeln resultierenden Probleme auf die Zukunft verschoben und gehen zu Lasten zukünftiger Generationen. Ein möglicher Lösungsansatz kann daher nur mit der verbindlichen Implementierung einer kommunalen Schuldenregel für die Aufnahme von Kassenkrediten einher gehen. Diese Schuldenregel sollte sowohl eine Mengen- als auch eine Zeitkomponente beinhalten und in die Kommunalverfassungen aufgenommen werden. Innerhalb der Mengenregel sollten die satzungsmäßigen Höchstbeträge der Kassenkredite wieder unter einen Genehmigungsvorbehalt der Kommunalaufsicht gestellt werden. Die Höchstgrenzen können entweder an das Haushaltsvolumen, die ordentlichen Erträge der Ergebnisrechnung oder das bilanzielle Eigenkapital gekoppelt werden. Daran anschließend sollte eine Zeitgrenze nur noch die unterjährige Kassenkreditaufnahme erlauben bzw. diese unter eine Tilgungsfrist von beispielsweise neun Monaten stellen. Kassenkredite, die zum Zeitpunkt einer neuen Genehmigung nicht zurückgezahlt sind, müssen gegebenenfalls berücksichtigt werden. Zudem darf die Ermächtigung zur Aufnahme von Kassenkrediten nicht automatisch über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Erlass einer neuen Haushaltssatzung laufen. Insbesondere innerhalb der vorläufigen Haushaltsführung (Nothaushaltsrecht) sollte jegliche Kassenkreditaufnahme einem Genehmigungsvorbehalt unterliegen.

49 Vgl. *Schleswig-Holsteinischer Landtag*, Entwurf eines Gesetzes zur Konsolidierung kommunaler Haushalte, LT-Drs. 17/1868 v. 20.9.2011.

50 *Landtag Nordrhein-Westfalen*, Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz), LT-Drs. 15/2859 v. 20.9.2011.

51 Vgl. *Regierung von Oberfranken*, Bedarfszuweisungen und Konsolidierungshilfen, 2007.

Da die Länder nach Art. 143d Abs. 1 GG ab spätestens 2020 ihre Neuverschuldung auf Null reduzieren müssen, erscheinen ein Abbau der kommunalen Kassenkreditsockel und das Aufstellen von Haushaltskonsolidierungsplänen bis 2020 geboten. Runderlasse, die der kommunalverfassungsrechtlichen Definition von Kassenkrediten als kurzfristige Liquiditätssicherungsinstrumente zuwiderlaufen, sollten unterbleiben. Die Kommunalaufsicht als Rechtsaufsicht sollte zur Beanstandung einer Zweckentfremdung kommunaler Kassenkredite verpflichtet und nicht nur mit konkreten Sanktionsmöglichkeiten wie der Beauftragung eines Staatskommissars ausgestattet werden, sondern diese auch tatsächlich verhängen. Da sich die Kommunalaufsicht – als oberste Rechtsaufsicht zumeist bei den Innenministerien angesiedelt – im Spannungsfeld zwischen Kommunal- und Landesinteressen[52] befindet, kann auch eine Kompetenzausweitung der kommunalen Rechnungsprüfungsämter wirkungsvoll sein. Um die Transparenz der kommunalen Haushalte hinsichtlich einer drohenden und tatsächlichen Kassenkreditverschuldung zu erhöhen, sollte die Doppik zudem in den Kommunen aller Flächenländer verbindlich eingeführt werden. Jegliche Verminderung des Eigenkapitals – sei es infolge eines Fehlbetrags oder steigender konsumtiver Verbindlichkeiten – ist der Kommunalaufsicht zudem zwingend anzuzeigen. Dies sollte automatisch mit der Verpflichtung, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, verknüpft werden. *Friedrich Heinemann et al.* schlagen ferner die Einführung eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens vor, im Rahmen dessen die Verwaltungsgerichte mit der Kontrolle kommunalrechtlicher Kreditvorschriften betraut werden. Dazu müssten durch den Gesetzgeber subjektive Rechtspositionen geschaffen werden. So könnte beispielsweise ein bestimmtes Quorum des Gemeinderates (zum Beispiel ein Drittel der Mitglieder) mit wehrfähigen Rechtspositionen ausgestattet werden. Klagegegenstand könnte neben einem verfehlten Haushaltsausgleich auch die Zweckentfremdung kommunaler Kassenkredite sein.[53] Ein weiterer Lösungsansatz könnte die Einführung eines Insolvenzrechts für Kommunen und Kreise sein. § 12 Abs. 1 der deutschen Insolvenzordnung bestimmt:

» Unzulässig ist das Insolvenzverfahren über das Vermögen,

1. *es Bundes oder eines Landes;*
2. *einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht eines Landes untersteht, wenn das Landesrecht dies bestimmt.«*[54]

Die Insolvenzunfähigkeit des Bundes und der Länder erstreckt sich nach allen entsprechenden Landesgesetzen auch auf die Kommunen.[55] Wenngleich die kommunale Insolvenz damit ausgeschlossen ist, sollte diese Option für die Restrukturierung des kommunalen Haushalts Einzug in das Kommunalrecht finden. Der wichtigste Grund dafür, dass der

52 Der Grund dafür ist, dass die Kommunalaufsicht befürchtet, die Kommunen könnten andernfalls gegen eine Unterfinanzierung vorgehen und diese den Ländern später in Rechnung stellen.

53 Vgl. *Friedrich Heinemann et al.* (Fußn. 5), S. 186 f.

54 § 12 Abs. 1 der Insolvenzordnung (InsO).

55 § 12 Abs. 1 Nr. 2 InsO überlässt den Ländern die Entscheidung, ob sie die nachgelagerten Gebietskörperschaften einer Insolvenzordnung unterwerfen. Prinzipiell steht es den Landesgesetzgebern demnach frei, eine kommunale Insolvenzfähigkeit in das Landesrecht zu implementieren. Bislang haben aber alle Landesgesetzgeber in den Kommunalverfassungen diese Option verneint, siehe zum Beispiel Art. 77 Abs. 3 BayGemO, §128 Abs. 2 NWGemO oder § 138 Abs. 2 SaarKSVG.

Landesgesetzgeber die Möglichkeit eines kommunalen Insolvenzverfahrens bislang verneint hat, ist, dass die Gläubiger im Fall der Insolvenz gegenüber der Gemeinde das Recht hätten, einen Insolvenzantrag zu stellen. In Anlehnung an § 80 Abs. 1 InsO verlöre der Schuldner, also die Kommune, damit das Recht, das zur Insolvenzmasse gehörende Vermögen zu verwalten. Diese Verfügung ginge dann auf einen Insolvenzverwalter über. Eben dies würde aber gegen die kommunale Selbstverwaltung, de facto gegen die Finanzautonomie und die öffentliche Aufgabenerledigung der Kommunen, verstoßen. Einen Ausweg könnte § 217 InsO bieten. Als Alternative zur Liquidation kann auch ein Insolvenzplan erstellt werden. Dies ist eine Möglichkeit, um dem gesetzlichen Liquidationsverfahren zu entgehen, indem durch die schuldnerische Kommune und den Gläubiger ein Sanierungs- oder Planverfahren zur Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs entwickelt und eingeleitet wird.[56] Um dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung eher gerecht zu werden, könnte ein kommunales Insolvenzverfahren auch von § 13 Abs. 1 InsO abweichen. § 13 Abs. 1 InsO legt fest, dass das Insolvenzverfahren durch den Gläubiger oder Schuldner eröffnet werden darf. Bei einer abweichenden Regelung würde das Recht zur Antragstellung einer Gemeindeinsolvenz und der Eröffnung des Insolvenzverfahrens dann ausschließlich beim Schuldner liegen, das heißt die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens würde freiwillig und damit im Einklang mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie erfolgen. Ob ein solches Verfahren in Zukunft diskutiert wird und auch durchsetzbar ist, bleibt abzuwarten. Die Implementierung eines Insolvenzverfahrens von Gebietskörperschaften in das deutsche Insolvenzrecht mit der Rechtsfolge einer verpflichtenden Sanierung nach einem Insolvenzplan stellt aber gleichwohl eine Option dar, um die kommunalen Haushalte langfristig und nachhaltig zu disziplinieren.[57]

F. Schlussfolgerungen

Während kommunale Entschuldungsprogramme den kommunalen Kassenkrediten zwar öffentlichkeitswirksam und kurzfristig begegnen, die Ursachen aber letztlich nicht lösen, würde eine kommunale Kassenkreditbremse den Kassenkreditsockel einerseits abbauen und gleichzeitig einer langfristigen und revolvierenden Aufnahme als Präventivinstrument entgegenwirken. Die Einführung einer solchen Kassenkreditregel erscheint infolge des Ausklammerns der Gemeinden und Gemeindeverbände von der grundgesetzlichen Schuldenbremse aus zwei Gründen empfehlenswert: Zum einen ist infolge des ab 2020 geltenden Neuverschuldungsverbots der Länder mit Ausweichreaktionen auf die Ebene zu rechnen, für die weniger strikte Schuldenregeln gelten, und zum anderen könnten die Länder selbst in Bedrängnis geraten, wenn sich die Ausstattungsansprüche der Gemeinden letztlich an sie

56 Ein ähnliches Verfahren ist im US-amerikanischen Insolvenzrecht, dem *Bankruptcy Code*, vorgesehen. Dieses differenziert im Gegensatz zur deutschen Insolvenzordnung stärker nach den Insolvenzobjekten. Das 9. Kapitel der US-amerikanischen Insolvenzordnung betrifft das Insolvenzverfahren von Gemeinden. Daher heißt die Gemeindeinsolvenz auch in Anlehnung an den Bankruptcy Code »Chapter 9-Verfahren«. Siehe für weitere Informationen auch *Stefan Niederste-Frielingshaus*, Die kommunale Insolvenz als Sanierungsansatz für die öffentlichen Haushalte, 2007.

57 Vgl. *Hannes Rehm/Sigrid Matern-Rehm*, Kommunalfinanzen, 2010, S. 179 ff.

selbst richten. Wie eine solche Kassenkreditbremse ausgestaltet sein könnte, wurde im vorliegenden Beitrag am Beispiel einer Mengen- und Zeitregel erläutert. Es bleibt zu hoffen, dass die politischen Entscheidungsträger diese Vorschläge aufgreifen und die Situation der kommunalen Haushaltslage nicht verkennen.

Grenzen der verfassungsgerichtlichen Justiziabilität nach der Föderalismusreform II

SVEN SIMON*

A. Einleitung ... 167
B. Staatsverschuldung als politische Schicksalsfrage ... 168
C. Verfassungsgerichtliche Durchsetzbarkeit (Justiziabilität) ... 169
I. Unbestimmte Rechtsbegriffe nach alter Rechtslage ... 169
II. Änderungen aufgrund der Föderalismusreform II ... 173
1. Ergebnisse der Föderalismusreform II ... 173
a) Neue gemeinsame Schuldenregel für Bund und Länder (Art. 109 Abs. 3 GG) ... 174
b) Ausnahmen vom strukturellen Kreditaufnahmeverbot ... 174
c) Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Art. 109a GG) ... 175
2. Bewertung der Funktionsweise der Schuldenbremse ... 175
3. Aufgabe der Verfassungsgerichte ... 179
III. Verfassungsprozessuale Probleme ... 179
IV. Grenzen verfassungsgerichtlicher Prüfungskompetenz ... 182

A. Einleitung

Wenn man das Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 15. März 2011[1] zur Kenntnis nimmt und den Sturm der Entrüstung, den diese Entscheidung in Teilen der Presselandschaft hervorgerufen hat, kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass ein Prozess des Umdenkens in Gang gesetzt worden ist.[2] In seltener Deutlichkeit bescheinigt das Gericht der Regierung und der Mehrheit des nordrhein-westfälischen Landtags, dass der Begründung für den Nachtragshaushalt eine »nachvollziehbare Erläuterung wie und inwieweit die erhöhte Kreditaufnahme und das höhere Ausgabenvolumen zur Störungsabwehr im Haushaltsjahr 2010 geeignet sein sollen, nicht zu entnehmen ist«[3]. *Heribert Prantl* hat diese klare Sprache des Verfassungsgerichts mit einem »kleinen Staatsstreichlein« verglichen; das Gericht mache sich mit einem »anmaßenden Urteil zum Landesökonomiegericht«[4]. Die Verfassungsrichter in Münster konterkarierten – so *Prantl* – das politi-

* *Dr. iur. Sven Simon* ist Akademischer Rat und Habilitand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht von Prof. Dr. Thilo Marauhn M.Phil., an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

1 Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil v. 15.3.2011 – VerfGH 20/10, NVwZ 2011, S. 805 (= DÖV 2011, S. 490).

2 Vgl. hierzu auch *Hans-Günter Henneke*, Grätsche vom Gericht oder ein kleines Staatsstreichlein? Das Urteil des VerfGH NRW vom 15.3.2011, ZG 2011, S. 187 f. m.w.N.

3 Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (Fußn. 1), S. 809.

4 *Heribert Prantl*, Ein kleines Staatsstreichlein, Süddeutsche Zeitung v. 16.3.2011, S. 4.

sche Handeln einer Regierung, indem sie das Haushaltsbuch zerrissen und der Regierung so das Geld für politisches Handeln wegnähmen. Die Richter beurteilten nicht mehr einzelne politische Maßnahmen, sondern sie entzögen einer kompletten politischen Agenda die Basis. Das Urteil von Münster sei daher nicht falsch und auch nicht richtig; es sei richtig falsch. Das Landesverfassungsgericht erteile sich höhere Weihen, als dies die Landesverfassung vorsehe.[5]

Tatsächlich überrascht die deutliche Sprache, mit der das Landesverfassungsgericht den Nachtragshaushalt zu Fall bringt, wenn man auf die sonst nur zaghafte Grenzziehung der Rechtsprechung bezüglich der Verschuldungshaushalte der letzten Jahrzehnte zurückblickt.[6] Handelt es sich bei diesem Urteil um eine erste Reaktion der Rechtsprechung auf die geänderte Rechtslage in der Bundesverfassung? Werden andere Verfassungsgerichte der Länder und auch das Bundesverfassungsgericht selbst in Zukunft den finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen eine höhere Justiziabilität beimessen, als dies in der Vergangenheit der Fall war? Werden sie ihre bisher geübte Zurückhaltung aufgeben?

B. Staatsverschuldung als politische Schicksalsfrage

Staatsverschuldung stellt eine politische Schicksalsfrage der Gegenwart dar, die inmitten eines »prekären Überschneidungsbereichs von politischer Gestaltung und rechtlicher Bindung«[7] die Grenze von politischen Entscheidungen und rechtlich verbindlichen Urteilen für die Politik in den nächsten Jahren bestimmen wird. Eine Kernfrage dabei ist, welche Befugnisse die deutschen Verfassungsgerichte aufgrund der Schuldenbremse bei der Begrenzung der Neuverschuldung haben. Die Frage drängt sich politisch deshalb auf, weil es der Politik in den vergangenen 50 Jahren nicht gelungen ist, den Gang in die Verschuldung zu stoppen.[8] Rechtlich ist sie interessant, weil das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 9. Juli 2007[9] letztlich nichts anderes zum Ausdruck gebracht hat, als das Problem nach der damaligen Rechtslage (verfassungs-)rechtlich nicht lösen zu können.[10] In dieser Entschei-

5 Vgl. *Heribert Prantl* (Fußn. 4), S. 4.

6 Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Haushalt 2004, BVerfG, Urteil v. 9.7.2007, 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, 96 (= NVwZ 2007, S. 1405 = JZ 2008, S. 192). Vgl. zum Finanzausgleichsgesetz auch BVerfGE 1, 117, 134, in dem es heißt: »Die Frage, bis zu welchem Intensitätsgrad in den so abgesteckten Grenzen der horizontale Finanzausgleich vorgetrieben werden kann, ist eine finanzpolitische und keine verfassungsrechtliche. Sie entzieht sich der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht«.

7 *Christian Waldhoff*, Anmerkung zu BVerfG, Urteil v. 9.7.2007, 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, 96, JZ 2008, S. 200 f.

8 Die Situation gewinnt an Dramatik, wenn man bedenkt, dass die nicht offenliegenden Pensionslasten sowie die umlagefinanzierten Sozialversicherungsansprüche (»implizite Staatsverschuldung«) angesichts der demografischen Entwicklung in allen Zahlen zur Verschuldung des Staates noch nicht einmal berücksichtigt sind (*Hermann Pünder*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 5, 3. Aufl. 2007, § 123 Rdnr. 11 ff.).

9 BVerfG, Urteil v. 9.7.2007, 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, 96 (= NVwZ 2007, S. 1405 = JZ 2008, S. 192).

10 Vgl. dazu auch *Christian Waldhoff* (Fußn. 7), S. 201.

dung stellte das Gericht fest, dass »an der Revisionsbedürftigkeit der geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen kaum noch zu zweifeln«[11] sei und sich das Regelungskonzept des Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG a.F. als verfassungsrechtliches Instrument rationaler Steuerung und Begrenzung staatlicher Schuldenpolitik in der Realität nicht als wirksam erwiesen habe.[12] Daher stellt sich nun einerseits die Frage, ob die neue Rechtslage nach der Föderalismusreform II für die Karlsruher Richter eine bessere Grundlage bietet, um dem offensichtlich politischen Versagen Grenzen zu setzen. Eine andere Frage in diesem Zusammenhang ist, welche Befugnisse der Judikative in einer solchen Situation überhaupt zustehen. Mit anderen Worten erhebt sich die Frage, welche judizielle Kontrolle einem Verfassungsgericht bei einem »genuin politischen Problem – dem Ausgleich des Staatshaushalts als erstrangiger politischer Koordinations- und Gestaltungsentscheidung –«[13] zuteil wird.

C. Verfassungsgerichtliche Durchsetzbarkeit (Justiziabilität)

Der Beitrag soll der Frage nachgehen, ob die neuen Vorschriften im Grundgesetz die Justiziabilität der Finanzverfassung erhöhen und ob es zu einer weiteren Änderung des Grundgesetzes kommen muss, um die Wirkungskraft der »Schuldenbremse« zu verbessern. Denn eines ist klar: »Der praktische Wert materieller Verfassungsvorgaben hängt von ihrer gerichtlichen Durchsetzbarkeit ab«[14].

I. Unbestimmte Rechtsbegriffe nach alter Rechtslage

Problematisch an der alten Rechtslage war vor allem die Justiziabilität der »Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts« in Art. 115 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG a.F. Das Bundesverfassungsgericht hatte bisher zwei Mal über die Verfassungsmäßigkeit von Haushaltsgesetzen im Hinblick auf die Einhaltung der Verschuldensgrenze des Grundgesetzes zu entscheiden: im Jahr 1989, bezogen auf den Bundeshaushalt 1981[15], und im Jahr 2007, bezogen auf den Bundeshaushalt 2004[16]. Beide Male stellte das Gericht im Ergebnis eine Vereinbarkeit des jeweils angegriffenen Bundeshaushalts mit dem Grundgesetz fest[17] und räumte dem Gesetzgeber einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Frage ein, ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gegeben ist. Die Intensität der verfassungsgerichtlichen Kontrolldichte fiel entsprechend gering aus. Nach den

11 BVerfG (Fußn. 9), 141.
12 BVerfG (Fußn. 9), 141 f.
13 Vgl. *Christian Waldhoff* (Fußn. 7), S. 201, unter Verweis auf *Werner Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 273, und das Bundesverfassungsgericht, das von einem »staatsleitenden Hoheitsakt« spricht; vgl. BVerfGE 45, 1 (= JZ 1977, S. 676), 32; 70, 324, 355; 79, 311, 328 f.
14 *Christofer Lenz/Ernst Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, S. 2561, 2566, mit Hinweis auf die europäische Schuldenbremse und die Rechtsprechung des EuGH, Slg. 2004, I-6679 (= NJW 2004, S. 2359 = EuZW 2004, S. 465).
15 BVerfG, Urteil v. 18.4.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311.
16 BVerfG (Fußn. 9).
17 Vgl. dazu auch *Ute Sacksofsky*, Die Justitiabilität der Schuldenregel, in: Kastrop/Meister-Scheufelen/Sudhof (Hrsg.), Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, 2010, S. 393, 398.

Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts musste die Kreditaufnahme zwar nach Umfang und Verwendung geeignet sowie final darauf gerichtet sein, die Störung abzuwehren.[18] Die Richter betonten jedoch stets den *politischen* Charakter[19] des Haushaltsplans als »ausgabenbezogenes Regierungsprogramm«, das Prioritätensetzungen und Abwägungsentscheidungen enthalte.[20] Diese Abwägung vorzunehmen sei die politische Aufgabe des Haushaltsgesetzgebers, die dieser auch politisch zu verantworten habe.[21] Es könne nicht Sinn einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle sein, einzelne Aufgabensätze aus diesem Gefüge herauszubrechen und isoliert auf ihre Eignung zu prüfen:[22]

»Die normativen Festlegungen der Finanzverfassung weisen allerdings zum Teil nicht das Maß an inhaltlicher Bestimmtheit auf, das für Regelungen im Staat-Bürger-Verhältnis charakteristisch ist, verwenden vielmehr unbestimmte Begriffe und schaffen damit Beurteilungs- oder auch Entscheidungsspielräume, die verfassungsgerichtlicher Nachprüfung nur auf Einhaltung des verbindlich gesetzten Rahmens unterliegen. Diese Eigenart und besondere Struktur der Finanzverfassung ist bei ihrer Auslegung und Anwendung zu berücksichtigen. Innerhalb dieses Rahmens vermag der politische Prozess sich nach seinen eigenen Regeln und Bedingungen zu entfalten, der Rahmen selbst stellt indessen eine Grenze dar, die der Gesetzgeber nicht überschreiten darf.«[23]

Die verfassungsrechtlich »bereitgestellten«[24] Vorgaben sollen also lediglich einen normativen Rahmen bilden, innerhalb dessen sich der politische Prozess entfalten kann und soll.

Diese Aussage hat das Bundesverfassungsgericht auch auf die Kreditfinanzierung angewendet, was im Ergebnis dazu führt, dass auch bei konsumtiven Ausgaben keine Bindung an das Verhältnismäßigkeitsprinzip besteht:

»Die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes hierauf würde die Befugnis des Haushaltsgesetzgebers insoweit auf die Ermessensausübung einer Verwaltungsbehörde reduzieren. Die Verfassung räumt jedoch dem Gesetzgeber, soweit es sich nicht um Eingriffe in Rechts- oder Freiheitsbereiche handelt, einen Gestaltungsfreiraum für politisches Handeln ein, dem sie nur, aber auch einen Rahmen setzt (vgl. auch BVerfGE 72, 330 [388 ff.]). Innerhalb dieses Rahmens ist der Gesetzgeber befugt, politische Entscheidungen zu treffen. Die Eigenart des Haushaltsplans als zeitlich begrenztes Regierungsprogramm in Gesetzesform steht dem nicht entgegen, bestätigt dies vielmehr. Das bedeutet im vorliegenden Zusammenhang, dass die Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers, eine bevorstehende oder eingetretene Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch eine Kreditfinanzie-

18 BVerfG (Fußn. 15), 339.

19 Vgl. *Franz Klein*, Die Finanzverfassung als Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern, FS Döllerer, 1988, S. 287 ff.; *Fritz Ossenbühl*, Zur Justiziabilität der Finanzverfassung, FS Carstensen, Bd. 2, 1984, S. 743 ff.; *Ute Sacksofsky* (Fußn. 17), S. 396.

20 BVerfG (Fußn. 15), 340.

21 BVerfG (Fußn. 15), 342.

22 BVerfG (Fußn. 15), 340.

23 BVerfGE 67, 256, 288 f.; wiederholend BVerfGE 72, 330, 390.

24 Zur Bereitstellungsfunktion des Rechts siehe *Gunnar Folke Schuppert*, Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft. Zur Steuerung des Verwaltungshandelns durch Verwaltungsrecht, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert (Hrsg.), Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Grundfragen, 1993, S. 65 ff.

rung konsumtiver Ausgaben zu bekämpfen, zwar hierzu geeignet sein muss, dass unter mehreren geeigneten Mitteln jedoch keine Abstufung im Sinne einer Erforderlichkeit oder einer Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne zu treffen ist.«[25]

Mit anderen Worten: Die Mittel der Kreditaufnahme mussten nach alter, rechtsprechungsgeformter Rechtslage letztlich nicht zwingend geeignet und erforderlich sein, um das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu fördern.

Nähme der Gesetzgeber das Recht zur Kreditaufnahme in Anspruch, so träfe ihn allerdings eine Darlegungslast für das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 115 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG, so das Bundesverfassungsgericht.[26] Im Verfahren der (Nachtrags-) Haushaltsgesetzgebung darzulegen seien die Diagnose, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört sei, die Absicht, diese Störung abzuwehren, sowie die begründete Prognose, dass und wie die erhöhte Kreditaufnahme zur Erreichung dieses Ziels geeignet sei.[27] Diese Obliegenheit habe ihre Grundlage in der Publizitätspflicht für den Haushalt, die verfassungsrechtlich gewährleistet sei und die Kontroll- und Legitimationsfunktion von Haushaltsberatung und -verabschiedung erst erfüllbar mache. Sie trage dazu bei, die Kreditaufnahme »auf Ausnahmefälle zu beschränken und so ihren Ausnahmecharakter zu sichern.«[28] Dem Bundesverfassungsgericht obliege dann im Streitfall die Prüfung, ob die Einschätzung des Haushaltsgesetzgebers nachvollziehbar und vertretbar sei bzw. war.[29] Die Unbestimmtheit des materiellen Maßstabs fand damit nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ein »Stück weit ihren Ausgleich in formell-verfahrensmäßigen Anforderungen«[30].

Als Konsequenz dieser Auslegung stellte das Bundesverfassungsgericht in »geradezu erstaunlicher Offenheit«[31] fest, dass sich die Begründungspflicht des Regelungskonzepts des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG als verfassungsrechtliches Instrument rationaler Steuerung und Begrenzung staatlicher Schuldenpolitik in der Realität nicht als wirksam erwiesen hat.[32] Da

25 BVerfG (Fußn. 15), 342
26 BVerfG (Fußn. 15), 343.
27 BVerfG (Fußn. 15), 345.
28 BVerfG (Fußn. 15), 344.
29 BVerfG (Fußn. 15), 343; wiederholend BVerfG (Fußn. 9), 140 f.
30 BVerfG (Fußn. 15), 344 f.
31 *Ute Sacksofsky* (Fußn. 17), S. 399.
32 Vgl. BVerfG (Fußn. 9), 142.

es sich nach Auffassung der Mehrheit der Karlsruher Richter[33] lediglich um eine Evidenzkontrolle[34] bzw. eine »selektive Ergebniskontrolle«[35] handelte und nur die Frage gestellt wurde, ob eine offensichtliche Missachtung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch eine schuldenpolitische Entscheidung vorliegt, wurde der verfassungsgerichtliche Prüfungsmaßstab auf eine Willkürkontrolle als äußerstes Minimum beschränkt.

Diese Auslegung der alten Regelung in Art. 115 GG a.F. führte dazu, dass die einschlägige Vorschrift des Grundgesetzes zur Schuldenbegrenzung keine Wirkung entfaltete, weil die Bestimmung kurz gesagt – jedenfalls nach der Auslegung durch die Mehrheit der Richter des Bundesverfassungsgerichts – als faktisch nicht justiziabel angesehen werden musste, denn die vom Bundesverfassungsgericht geprägte Tatbestandsweite des alten Begriffs des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts war kaum handhabbar. Durch die Annahme eines Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums ergab sich ein breiter, letztlich nicht justiziabler

33 In ihrer abweichenden Meinung kommen die Richter *Udo Di Fabio* und *Rudolf Mellinghoff*, BVerfGE 119, 96, 155 f., zu folgendem Schluss: »Der Senat legt die einschlägige Vorschrift des Grundgesetzes zur Schuldenbegrenzung des Bundes so aus, dass sie keine Wirkung zu entfalten vermag. Dies entspricht weder dem Wortlaut und dem Zweck der Norm noch der Systematik des Grundgesetzes. Der Senat schließt sich einer gängigen Meinung an, Art. 115 GG sei in der Fassung der Haushaltsreform von 1969 eine gesetzgeberische Fehlleistung, weil die Norm die Verschuldung des Bundes schon mit dem ungeeigneten Investitionsbegriff zu begrenzen versuche und zudem einer überholten, der keynesianischen, Wirtschaftstheorie verhaftet sei, die ohnehin für den Bund auch ihre praktischen Voraussetzungen verloren habe. Eine solch pointierte Normkritik ist der Verfassungsrechtsprechung zwar nicht verwehrt, sie entbindet aber nicht von dem richterlichen Auftrag, den Sinn und Zweck einer Vorschrift des Grundgesetzes durch Anwendung auf den Fall zu ermitteln und zu konkretisieren, vorgebliche Unzulänglichkeiten der Norm nicht zu beklagen, sondern in den Grenzen methodischer Auslegung zu überwinden. Eine unkontrollierte Talfahrt öffentlicher Finanz- und Haushaltswirtschaft kann nicht so sehr durch rechtspolitische Forderungen nach besseren Bremsen verlangsamt werden, sondern zuallererst durch die Betätigung der bereits vorhandenen Bremsen. […] Dem Bundesgesetzgeber hätte von Verfassungs wegen stattdessen gemäß § 35 BVerfGG aufgegeben werden müssen, unter Einhaltung einer vom Senat gesetzten Frist nunmehr endlich den Investitionsbegriff nach allgemeinen Vorgaben zu konkretisieren und ein Konzept zum Abbau des Schuldensockels und zur Vorsorge für absehbare Tragfähigkeitslücken im Bundeshaushalt vorzulegen. Der Senat hat es weiter versäumt, die Pflicht des Haushaltsgesetzgebers zu konkretisieren, in konjunkturell günstigen Phasen den Schuldensockel zu verringern und – jedenfalls für die Zukunft – seine Rückkehr zu einer dem Zweck einer Begrenzungs- und Ausnahmevorschrift entsprechenden Kontrolldichte anzukündigen«.

34 BVerfG (Fußn. 9), 152.

35 *Udo Di Fabio/Rudolf Mellinghoff* (Fußn. 33), 166.

Korridor von Handlungsmöglichkeiten, die sich allesamt als »vertretbar«[36] begründen ließen. Daher ergänzte das Bundesverfassungsgericht die Feststellung der Funktionsunfähigkeit der alten Schuldenregelung durch die an den verfassungsändernden Gesetzgeber gerichtete Aufforderung zum legislatorischen Tätigwerden.

II. Änderungen aufgrund der Föderalismusreform II

Die zentralen Vorschriften der Neuregelung finden sich in Art. 109 und Art. 115 GG. Anders als bisher folgt der nur noch begrenzt verfügbare verfassungsrechtliche Verschuldungsrahmen jetzt nicht mehr den offenen volkswirtschaftlichen Zielvorstellungen eines »gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts«. An ihre Stelle sind zumindest für die strukturelle Verschuldung »verbindlichere Tatbestandsmerkmale und Rechtsfolgen«[37] getreten. Auf diese Weise soll sowohl das »zulässige Kreditvolumen im Vergleich zum konturenlosen früheren Verweisbegriff der ›Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts‹ stärker verrechtlicht«[38] werden und materiell den äußeren Verschuldungsrahmen einengen als auch funktionsrechtlich »die Gewichte von einer primär parlamentarischen Einschätzung hin zu einer wirksamen gerichtlichen Überprüfbarkeit verlagern«[39].

1. Ergebnisse der Föderalismusreform II

Nach der neuen Regelung darf die strukturelle, also nicht konjunkturbedingte, jährliche Nettokreditaufnahme des Bundes maximal 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes betragen (Art. 109 Abs. 3 S. 4, 115 Abs. 2 S. 2 GG). Für die Länder wird die strukturelle Nettokreditaufnahme ganz verboten (Art. 109 Abs. 3 S. 1, 5 GG). Ausnahmen sind im konjunkturellen Abschwung außerhalb der Normallage sowie bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen gestattet. Eine Übergangsregelung in Art. 143d Abs. 1 GG sieht die erstmalige Anwendung der Neuregelungen in Art. 109 und Art. 115 GG im Haushaltsjahr 2011 vor. Die Einhaltung der 0,35-Prozent Grenze ist für den Bund spätestens ab dem Jahr

36 Das Bundesverfassungsgericht gab sich mit der »Vertretbarkeit« der abweichenden Einschätzung des Haushaltsgesetzgebers von der des Sachverständigenrates zufrieden, vgl. BVerfG (Fußn. 9), 151: »Gerade auch nach dieser Kennzeichnung der zentralen Entscheidung für ein weitgehend kreditfinanziertes Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform als eine Frage der Abwägung sowie der offen dargelegten grundsätzlichen Skepsis des Sachverständigenrates gegenüber diskretionärer Nachfragepolitik ist die Abwägung des Haushaltsgesetzgebers trotz ihres abweichenden Ergebnisses als vertretbar zu akzeptieren. Der Gesetzgeber durfte in Wahrnehmung seiner Verantwortung für die Stabilität von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft mit Blick auf die hohe Arbeitslosenzahl bei seiner Abwägung die Vor- und Nachteile kurz- und langfristiger Folgen einer aktiven Nachfragestimulierung insbesondere durch (zunächst) kreditfinanzierte Steuersenkungen anders gewichten als der vor allem an Kriterien der ökonomischen Theorie orientierte Sachverständigenrat«.

37 *Christian Seiler*, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, S. 721, 723.

38 *Christian Seiler* (Fußn. 37), S. 723.

39 *Christian Seiler* (Fußn. 37), S. 723.

2016 zwingend vorgeschrieben, die Länder müssen das Verbot der Nettokreditaufnahme spätestens ab dem Jahr 2020 erfüllen.

a) Neue gemeinsame Schuldenregel für Bund und Länder (Art. 109 Abs. 3 GG)

Die zentrale Neuregelung bildet Art. 109 Abs. 3 GG. Grundsätzlich sind die Haushalte von Bund und Ländern danach ohne Kredite auszugleichen (S. 1). Diese Vorgabe orientiert sich am mittelfristigen Ziel des strukturell ausgeglichenen Haushalts aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt.[40]

b) Ausnahmen vom strukturellen Kreditaufnahmeverbot

Dem in Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG aufgestellten Grundsatz des Verbots der Schuldenaufnahme folgt in Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG eine abschließende[41] Feststellung der Möglichkeiten für Bund und Länder, von dieser Anforderung abzuweichen. Art. 109 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 GG sieht dabei eine Art »Dauerausnahme«[42] zur Berücksichtigung der Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf die Haushalte vor, wobei verbindliche Vorgabe der Ausgleich von temporären Kreditaufnahmen in Zeiten des Abschwungs durch entsprechende Abschöpfungen bei der Erzielung von Überschüssen ist. Die Rückführungspflicht ist für die konjunkturbedingte Verschuldung zwar nicht ausdrücklich im Grundgesetz normiert, ergibt sich jedoch implizit aus dem Gebot der »symmetrischen Berücksichtigung« in Art. 109 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 GG. Dagegen findet sich in Art. 109 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 GG eine Regelung mit echtem Ausnahmecharakter für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen. Art. 109 Abs. 3 S. 3 GG sieht daran anknüpfend eine Verpflichtung für Bund und Länder zur Aufstellung eines entsprechenden Tilgungsplanes für den Fall einer Ausnahmesituation vor.[43]

Ausnahmen vom Kreditaufnahmeverbot sind bei der Aufstellung der Haushalte von Bund und Ländern also weiterhin vorgesehen: (1) zur symmetrischen Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden Konjunkturentwicklung (konjunkturelle Komponente), wodurch Kreditaufnahmen im Abschwung, die im Aufschwung zurückzuführen sind, ermöglicht werden (antizyklische Finanzpolitik); (2) für Bund und Länder in Fällen von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, wozu auch schwere Rezessionen wie

40 Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 6.

41 Vgl. zum abschließenden Charakter der Ausnahmetatbestände *Stefan Korioth*, Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, S. 729, 732; *Christofer Lenz/Ernst Burgbacher* (Fußn. 14), S. 2562; *Christian Waldhoff/Peter Dieterich*, Die Föderalismusreform II – Instrument zur Bewältigung der staatlichen Finanzkrise oder verfassungsrechtliches Placebo?, ZG 2009, S. 97, 100.

42 *Christian Waldhoff/Peter Dieterich* (Fußn. 41), S. 101.

43 Die Verpflichtung aus Art. 109 Abs. 3 S. 3 GG gilt dabei nur für Ausnahmen gemäß Art. 109 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 GG, denn die konjunkturelle Komponente nach S. 2 Hs. 1 setzt bereits aufgrund des Symmetriegebots eine Ausgleichsregelung voraus; vgl. *Christian Waldhoff/Peter Dieterich* (Fußn. 41), S. 101, Fußn. 21.

die Finanzkrise ab 2007 zählen sollen,[44] mit gleichzeitiger Festlegung entsprechender Tilgungsregelungen; (3) in Konkretisierung der grundsätzlichen Vorgabe des mittelfristig ausgeglichenen Haushaltes ist es nur für den Haushalt des Bundes gemäß Art. 109 Abs. 3 S. 4 GG noch zulässig, Einnahmen aus Krediten bis zur Höhe von 0,35 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts jährlich in Anspruch zu nehmen (strukturelle Komponente). Näheres für den Bund regeln ein neu gefasster Art. 115 GG und ein Ausführungsgesetz[45]. Für die Länder ist dagegen eine strukturelle Verschuldungsmöglichkeit nicht vorgesehen, das heißt die Vorgabe des Art. 109 Abs. 3 S. 1, 5 GG ist nur dann erfüllt, wenn im Haushalt keine strukturell bedingten Einnahmen aus Krediten eingestellt sind. Eine antizyklische Kreditaufnahme zur Steuerung konjunktureller Schwankungen ist aber zulässig. Die nähere Ausgestaltung regeln die Länder im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen (Art. 109 Abs. 3 S. 1, 5 GG).[46]

c) Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Art. 109a GG)

Zusätzlich zur neuen Schuldenregel wurde zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen das sog. kooperative Frühwarnsystem eingeführt. Der 2010 gegründete Stabilitätsrat, dem die Finanzminister von Bund und Ländern sowie der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie angehören, überwacht die Haushaltsführung von Bund und Ländern.[47] Dazu wird jährlich die Finanzlage von Bund und Ländern dargestellt und geprüft. Im Falle von Haushaltsnotlagen soll der Stabilitätsrat Sanierungsprogramme vereinbaren. Die Beschlüsse des Stabilitätsrates und die ihnen zugrunde liegenden Beratungsunterlagen werden veröffentlicht.

2. Bewertung der Funktionsweise der Schuldenbremse

Zunächst ist festzuhalten, dass die deutsche Schuldenbremse im Gegensatz zur Schweizer Schuldenbremse[48] keine Budgetregel ist, die auf einer Rückführung der aufgenommenen Kredite besteht. Es soll lediglich die maximale Höhe der Nettokreditaufnahme und damit der weitere Anstieg der Staatsverschuldung reduziert werden. Es ist zu erwarten, dass der politische Handlungsspielraum einer strukturellen Verschuldung in Höhe von 0,35 Prozent

44 Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 11.

45 Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes v. 10.8.2009, BGBl. I S. 2702, 2704. Nachfolgend: G 115.

46 Siehe zur näheren Ausgestaltung der konjunkturellen Komponente durch die Länder innerhalb dieses Bandes *Clemens Hetschko*, Die Konjunkturbereinigung in den Ländern im Rahmen der Schuldenbremse, S. 61 ff.

47 Eine grundlegende Zusammenfassung zum Stabilitätsrat vermittelt in diesem Band *Sebastian Thomasius*, Der Stabilitätsrat: Ein fiskalpolitisches Gremium zwischen Kontinuität und Neuanfang, S. 189 ff. Zur Besetzung des Stabilitätsrats in diesem Band *Marius Thye*, Die demokratische Legitimation eines unabhängigen Stabilitätsrats aus Sachverständigen – Eine Untersuchung mit Hilfe einer politikfeldbezogenen Demokratietheorie, S. 223 ff.

48 Ausführlich zum Schuldenbegrenzungsregime in der Schweiz *Peter Siegenthaler/Fritz Zurbrügg*, Die Schweizer Schuldenbremse, in: Kastrop/Meister-Scheufelen/Sudhof (Hrsg.), Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, 2010, S. 355 ff.

des jährlichen Bruttoinlandsproduktes dauerhaft vom Bund in Anspruch genommen wird. Für die Länder ist eine strukturelle Verschuldung hingegen verboten; sie sind auf die konjunkturelle Komponente bzw. die Notstandsausnahmen des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG verwiesen.

Die ausdrückliche Klarstellung in Art. 109 Abs. 3 S. 1 und Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG n.F., dass Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind, ist zu begrüßen und stellt mit Blick auf die Justiziabilität der Vorschrift zur strukturellen Verschuldung einen eindeutigen Fortschritt gegenüber der alten Rechtslage dar. Denn bei der alten Fassung fehlte es an einer ausdrücklichen Verpflichtung auf das Ziel eines materiell ausgeglichenen Haushalts und das Stadium des Haushaltsvollzugs wurde nach ganz herrschender Ansicht gar nicht erfasst.

Zwar stand die Verpflichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht aus Art. 109 Abs. 2 GG der Lesart des Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG a.F. als dauerhafte Ermächtigung zur Kreditaufnahme in Höhe der Neuinvestitionen ohne jegliche Begrenzung der Gesamtverschuldung bereits früher entgegen.[49] In der eindeutigen Formulierung des Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG ist dennoch ein rechtlicher Mehrwert zu sehen, der zur Steigerung der Justiziabilität der Schuldenobergrenze zumindest herangezogen werden kann. Die verhältnismäßig klare Sprache stellt eine deutliche Verbesserung im Gegensatz zu der bisherigen Verknüpfung von zukunftsbelastenden Krediten und zukunftsfördernden Investitionen dar. Die Verbesserung gegenüber der alten Fassung liegt vor allem darin, dass die Unterscheidung zwischen zukunftsbelastenden Krediten und »zukunftsfördernden Investitionen« aufgegeben wurde.[50] Diese Unterscheidung vermittelte den politisch Handelnden stets den Eindruck, dass es an einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung zu einem materiellen Haushaltsausgleich fehle. Nach der Neuausrichtung des Staatsschuldenrechts muss am Ende des Verfahrens der Haushaltsaufstellung – unabhängig von der Ausgabenorientierung – grundsätzlich ein strukturell ausgeglichener Haushalt stehen.

Da dem verfassungsändernden Gesetzgeber allerdings durchaus bewusst war, dass sich die Umsetzung des Ziels eines absoluten Neuverschuldungsverbotes auch in Zukunft als faktisch kaum durchsetzbar erweisen wird und wohl auch ökonomisch wenig zielführend ist, wenn man bedenkt, dass sich das Instrument der Kreditaufnahme unter Umständen als wirtschaftlich gebotenes Gestaltungsinstrument darstellen kann, machte er in Art. 109 Abs. 3 S. 1, 115 Abs. 2 S. 1 GG bewusst von der Verwendung des Begriffs »grundsätzlich« Gebrauch und lässt damit Ausnahmen weiterhin zu.

Problematisch bleiben in ihrer Justiziabilität insbesondere die Voraussetzungen für die ausnahmsweise zulässige Kreditaufnahme. Hier fällt erneut die »ungewöhnliche Ballung unbestimmter Rechtsbegriffe ins Auge, die erhebliche Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten sowie eine eingeschränkte Justiziabilität durch die Verfassungsgerichte erwarten lässt«[51]. Etwa bei den Begriffen »außergewöhnliche Notsituation« und – wenn auch in geringerem Umfang – »Naturkatastrophe« handelt es sich erneut um generalklauselartige un-

49 *Stefan Korioth*, Neue und einheitliche Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder? Notwendigkeit und Grenzen der Länderautonomie in der Verschuldungspolitik, KritV 91 (2008), S. 187, 190 f.; *Christian Waldhoff/Peter Dieterich* (Fußn. 41), S. 111.

50 *Christian Waldhoff/Peter Dieterich* (Fußn. 41), S. 111.

51 *Stefan Korioth* (Fußn. 41), S. 732.

bestimmte Rechtsbegriffe, die sich auch angesichts der Vielgestaltigkeit der denkbaren Extremsituationen wohl nicht vermeiden lassen.[52]

Als problematischer wird sich allerdings die Formulierung bezüglich der konjunkturellen Verschuldung erweisen. Das tatbestandliche Zentrum dieser Form der Verschuldung bildet nach neuer Rechtslage der unbestimmte Verfassungsrechtsbegriff der »Normallage«, von der die konjunkturelle Entwicklung abweichen kann.[53] Für den Bund hält § 5 Abs. 2 G 115 eine Definition bereit, die aber beinahe noch unbestimmter klingt als die verfassungsrechtliche Vorgabe selbst. Die Abweichung von der Normallage soll durch eine zu erwartende Über- oder Unterauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten charakterisiert sein.[54] § 5 Abs. 2 S. 2 G 115 lautet:

»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 Produktionspotential vom erwarteten Bruttoinlandsprodukt für das Haushaltsjahr, für das der Haushalt aufgestellt wird, abweicht.«

Die »Konjunkturkomponente« ergibt sich gem. § 5 Abs. 3 G 115 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. § 5 Abs. 4 G 115 ermächtigt das Bundesministerium der Finanzen im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, die Einzelheiten des Verfahrens zur Bestimmung der Konjunkturkomponente in Übereinstimmung mit dem im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes angewandten Konjunkturbereinigungsverfahren durch Rechtsverordnung festzulegen.

Ob das – in Anlehnung an das Unionsrecht – gewählte Kriterium der Abweichung der wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage der alten Voraussetzung für eine Ausnahmelage, der »Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts«, überlegen sein kann, bleibt abzuwarten.[55] Es gehört wenig Phantasie zu der Prognose, dass insbesondere die Länder, denen die strukturelle Verschuldung untersagt ist, den unbestimmten Rechtsbegriff[56] der »Normallage« so weit als möglich auslegen und anwenden werden.[57] Jedenfalls bedarf es einer – hier nicht zu leistenden – näheren Betrachtung des Begriffs der

52 *Josef Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, S. 1333, 1336; *Christian Waldhoff/Peter Dieterich* (Fußn. 41), S. 117.

53 *Stefan Korioth* (Fußn. 41), S. 732.

54 *Stefan Korioth* (Fußn. 41), S. 732.

55 *Stefan Korioth* (Fußn. 41), S. 732.

56 Eine die Formulierungen des Grundgesetzes wortgleich übernehmende Umsetzung in Landesrecht wird an dieser Stelle vorausgesetzt.

57 *Stefan Korioth* (Fußn. 41), S. 732.

»Normallage« unter Zuhilfenahme wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse.[58] Hauptproblem mit Blick auf die Justiziabilität wird sein, dass die Wirtschaftswissenschaft in der Regel erst *nach* Ablauf eines Haushaltsjahres bestimmen kann, ob die konjunkturelle Lage von der »Normallage« abgewichen ist. Hinzu kommt, dass auch Sachverständige, die anerkannte wirtschaftswissenschaftliche Methoden anwenden, zu unterschiedlichen Einschätzungen und Prognosen kommen.[59] Nachbesserungsbedarf ist wohl auch darin zu sehen, dass die in diesem Kontext zentralen Fragen gemäß § 5 Abs. 4 G 115 durch Rechtsverordnung geregelt werden.[60]

Da dem Gesetzgeber bzw. der Exekutive eine Prognose zugestanden wird, ob es für den Haushalt des jeweils folgenden Jahres zu einer Abweichung von der »Normallage« kommen wird, bleibt die Bestimmung weiterhin nur beschränkt justiziabel. Die Verfassungsgerichte von Bund und Ländern werden dem Gesetzgeber bei der Frage, ob sich die jeweilige staatliche Gebietskörperschaft bei der Haushaltsaufstellung prognostisch in einer konjunkturellen »Normallage« befindet, auch in Zukunft einen breiten, *politisch* geprägten Beurteilungsspielraum zugestehen.

Nicht in Art. 109 Abs. 3 GG, wohl aber in Art. 115 Abs. 2 S. 4 Hs. 2 GG gibt es für den Bund eine tilgungsbezogene Regelung für das bislang nicht ausdrücklich geregelte Stadium des Haushaltsvollzugs: »[...] Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen.« Auch bei dieser Formulierung fehlt es an einer präzise bestimmbaren Tilgungsregelung; was »konjunkturgerecht« bedeutet, entzieht sich ebenfalls der sicheren Bestimmung.[61]

Es lässt sich also festhalten, dass auch die neue Schuldenregel unbestimmte Verfassungsrechtsbegriffe beinhaltet. Die Frage nach unbestimmten Rechtsbegriffen berührt im Kern die Frage nach deren Justiziabilität. In Abgrenzung verfassungsgerichtlicher Befugnisse von der Kompetenz des Gesetzgebers liegt die wesentliche Aufgabe der Gerichte im Bereich der auslegungsbedürftigen Rechtsbegriffe nun vor allem in der Konkretisierung dieser Begriffe durch Rechtsprechung.

58 Aus der Perspektive der Volkswirtschaftslehre in diesem Band *Clemens Hetschko* (Fußn. 46), S. 61 ff.; *Achim Truger/Henner Will*, Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse, S. 75 ff.; vgl. zu der in der Volkswirtschaftslehre umstrittenen Annahme einer »von der Normallage abweichenden Entwicklung« auch *Hermann Pünder*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 4, 30. Erg.-Lfg. VII/10, Art. 115 Rdnr. 102 f. Zur juristischen Auslegung des »Normallage«-Begriffs siehe in diesem Band *Johannes Pinkl*, Umgehungsgefahren für die neue »Schuldenbremse«, S. 106 ff.

59 *Ute Sacksofsky* (Fußn. 17), S. 407.

60 Es wird daran gezweifelt, ob diese Verordnungsermächtigung den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG genügt. Zweifelnd im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG *Hanno Kube*, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz, Bd. VII, 56. Erg.-Lfg. 2009, Art. 115 Rdnr. 164; *Hermann Pünder* (Fußn. 58), Art. 115 Rdnr. 106; *Christian Seiler* (Fußn. 37), S. 725; a.A. *Ute Sacksofsky* (Fußn. 17), S. 407.

61 *Stefan Korioth* (Fußn. 41), S. 732.

3. Aufgabe der Verfassungsgerichte

An dieser Stelle ist es Aufgabe der Verfassungsgerichte, den mit der Verfassungsänderung verfolgten Zweck in Erinnerung zu rufen.[62] Dabei wird sich zeigen, ob die seit der Finanzreform von 1969 in der Finanzverfassung enthaltenen wirtschaftswissenschaftlichen Begriffe wirklich zugunsten einer klareren Sprache zurückgedrängt worden sind und damit ein höheres Maß an Justiziabilität gewonnen wurde. Jedenfalls muss die in dem Satz »Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen« (Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG) zum Ausdruck kommende Wertung im Sinne einer intentionsgemäßen Auslegung auf die Interpretation der unbestimmten Rechtsbegriffe durchschlagen. Damit ist viel gewonnen, wenn das Bundesverfassungsgericht – auch vor dem Hintergrund der Konsequenzen einer stetig voranschreitenden Staatsverschuldung – die ihm zugedachte Aufgabe wahrnimmt. Bei der Frage, wie weit Karlsruhe und die Verfassungsgerichte der Länder dabei gehen dürfen, kommt es letztlich auf eine »Rationalisierung des (Gewaltenteilungs-) Problems an, die vor allem nach funktionell-rechtlichen Grenzen der verfassungsgerichtlichen Kontrolle«[63] fragen muss. Die Verfassungsgerichte von Bund und Ländern überschreiten ihre Kompetenzen, wenn sie zu einzelnen Ausgabepositionen des Haushaltsgesetzes Stellung nehmen. Die im Haushalt veranschlagten Einzelausgaben unterliegen nicht der Kontrolle durch ein Gericht. Dagegen dürfte das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben nach der Verfassungsänderung sehr wohl justiziabel sein; nach dem neuen verfassungsrechtlich vorgegebenen Maßstab ist grundsätzlich von einem materiell ausgeglichenen Haushalt auszugehen. Ist der Gesetzgeber aus politischen Erwägungen zu Steuersenkungen geneigt oder auf der Ausgabenseite zu großzügig, müssen die Verfassungsgerichte mit ihrer gesamten Autorität dafür sorgen, dass die Gesetzgeber von Bund und Ländern die grundgesetzliche Pflicht eines ohne strukturelle Kredite ausgeglichenen Haushalts erreichen. Wie sie dies tun, entzieht sich allerdings der Entscheidungskompetenz der Verfassungsgerichte. Die einzelnen Haushaltspositionen auf Einnahmen- und Ausgabenseite festzulegen, bleibt eine politische Aufgabe.

III. Verfassungsprozessuale Probleme

Gerichtlich durchgesetzt werden können auch die geänderten Art. 109 und 115 GG nur vor dem Bundesverfassungsgericht. Prozessual ist die einzige Möglichkeit die prinzipale (abstrakte) Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG.[64] Die bislang erforderliche Anzahl der Antragsteller, ein Drittel der Mitglieder des Bundestages, hat dazu geführt, dass insbesondere in Zeiten einer großen Koalition eine verfassungsgerichtliche Kontrolle des Haushaltsgesetzes erschwert worden ist. Auch wenn durch die Ab-

62 BT-Drs. 16/12410, S. 1: »Ziel der Grundgesetzänderungen im Bereich der Finanzverfassung ist es, im Einklang mit den Vorgaben des reformierten europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes die institutionellen Voraussetzungen für die Sicherung einer langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern zu verbessern«.

63 Vgl. dazu *Fritz Ossenbühl* (Fußn. 19), S. 750.

64 Vgl. BVerfG (Fußn. 9), 116 f.; BVerfG (Fußn. 15), 326 ff. Ein entsprechendes Verfahren vor den Landesverfassungsgerichten ist in den Verfassungen und Verfassungsgerichtsgesetzen der Länder normiert.

senkung des Antragsquorums in § 76 BVerfGG nun ein Viertel der Mitglieder des Bundestages ausreichend ist, bleibt der Kreis der Antragsberechtigten durch die Begrenzung auf Mitglieder des Bundestages äußerst beschränkt.[65]

Dazu kommt, dass es sich bei Urteilen der Verfassungsgerichte stets um eine nachgelagerte Entscheidung handelt, die auf den zu beurteilenden Haushalt in der Regel keinen Einfluss mehr hat und den Rechtsschutz ineffektiv macht. Spätestens die Tatsache, dass lediglich das Haushaltsgesetz und nicht auch der Haushaltsvollzug in diesem Verfahren überprüft werden kann,[66] lässt die Frage aufkommen, ob nicht die Einführung eines *Sonderverfahrens zur Einhaltung der Schuldenbremse* erforderlich ist.[67] Ein solches Sonderverfahren müsste sich an das Tätigwerden des Stabilitätsrates (Art. 109a GG) – mit dem bereits ein außergerichtliches »Frühwarnsystem« geschaffen worden ist – anschließen. Unabhängig von der Frage des Kreises der Antragsberechtigten ist die Einrichtung eines speziellen Verfahrens zu empfehlen, mit welchem der Antragsteller die »Nichteinhaltung der Schuldenbremse«[68] rügen kann.[69] Ein solches Verfahren würde bereits in Folge seiner Existenz eine gewisse Vorwirkung entfalten.

Es stellt sich ferner die Frage, ob zur erfolgreichen Durchsetzung der Schuldenbremse nicht nur die Nachträglichkeit der Entscheidungen, sondern auch die Abhängigkeit der Verfassungsgerichte von den Antragstellern hätte beseitigt werden müssen.[70] Zu einer Überprüfung kommt es nämlich immer nur dann, wenn die parlamentarische Opposition den Mut aufbringt zu klagen. Diese Möglichkeit ist für die Opposition häufig nur von geringem Interesse. Erstens kann sie auf Grund der langen Verfahrensdauer meistens nicht mit einem schnellen, für sie verwertbaren Erfolg rechnen.[71] Ferner nimmt sie stets eine mögliche Niederlage vor dem Verfassungsgericht in Kauf. Schließlich übernimmt sie zugleich eine zumindest politische Verpflichtung, in Zeiten eigener Regierungsbeteiligung anders zu handeln. Die Opposition muss sich daher gut überlegen, ob sie ihre eigenen Handlungsmöglichkeiten durch ein prozessuales Vorgehen gegen das Haushaltsgesetz in diesem Sinne einschränken will.

65 Es ist höchst unwahrscheinlich, dass die daneben antragsberechtigten Organe – Bundesregierung und Landesregierungen – im Hinblick auf das Haushaltsgesetz von ihrem Antragsrecht Gebrauch machen.

66 Der Haushaltsvollzug könnte natürlich im Rahmen eines Organstreitverfahrens nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG überprüft werden. Vgl. *Christofer Lenz/Ernst Burgbacher* (Fußn. 14), S. 2566. A.A. *Marius Thye*, Die neue »Schuldenbremse« im Grundgesetz, 2010, S. 90 f.

67 Im Zuge der Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen der Art. 72 ff. GG wurde ebenfalls ein neues Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht begründet (Art. 93 Abs. 2 GG, §§ 13 Nr. 6b, 97 BVerfGG).

68 *Christofer Lenz/Ernst Burgbacher* (Fußn. 14), S. 2566.

69 Vgl. *Christoph Ryczewski*, Die Schuldenbremse im Grundgesetz, 2011, S. 223.

70 In diesem Sinne auch *Hilde Neidhardt*, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, S. 229.

71 Vgl. dazu auch *Ute Sacksofsky* (Fußn. 17), S. 398.

In Betracht kommt daher die Öffnung der abstrakten Normenkontrolle. Vorstellbar ist hier insbesondere die weitere Absenkung des Antragsquorums[72] oder eine Erweiterung des Kreises der Antragsberechtigten etwa um die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder. Der Kreis der Antragsberechtigten sollte jedoch nicht auf jeden Bürger ausgedehnt werden, da auch eine Flut an Klagen vor den Verfassungsgerichten nur begrenzt zur Problemlösung beizutragen vermag.

Für ein Antragsrecht der Rechnungshöfe spricht, dass diese über eine hohe Sachkunde verfügen und in Anbetracht der von ihnen durchgeführten Wirtschaftlichkeitsprüfung eine besondere Nähe zur Staatsverschuldung aufweisen und sie sich der Unwirtschaftlichkeit der Kreditaufnahme als Finanzierungsinstrument in besonderem Maße bewusst sind.[73] Weiterhin können die Rechnungshöfe schon *de lege lata* im Rahmen der Ordnungsmäßigkeitsprüfung[74] Haushaltsansätze und ihre Verwendung als verfassungswidrig beanstanden. Außerdem verfügen sie über die notwendige Distanz zu politischen Interessen, denn sie sind – anders als die Regierungsparteien – nicht an einer Ausweitung der Staatsausgaben bzw. Reduzierung der Staatseinnahmen zur Sicherung der Wiederwahl interessiert.[75]

Gleichwohl würde die Ausstattung der Rechnungshöfe mit einem eigenen Antragsrecht etwa im Normenkontrollverfahren oder einem gesonderten speziellen Kontrollverfahren zu einer Verschiebung innerhalb des Gefüges der Gewaltenteilung führen, deren Konsequenzen bedacht sein wollen.[76] In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Kontrollfunktion der Rechnungshöfe deutlich weiter geht als die der Gerichte: »Sie umfasst mit den Erwägungen zur Wirtschaftlichkeit ausdrücklich und insbesondere auch die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns«[77]. Erhielten die Rechnungshöfe nun die Antragsberechtigung etwa im Normenkontrollverfahren, müssten sie für die inhaltliche Entscheidung, ob ein Antrag gestellt wird oder nicht, auch die politische Verantwortung übernehmen.[78] Hierdurch wäre die Kernaufgabe der Rechnungshöfe – nämlich die unabhängige Finanzkontrolle gegenüber Parlament und Regierung – zumindest partiell nicht mehr gewährleistet.[79] Es spricht daher einiges dafür, in Bezug auf das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament einerseits und Rechnungshof andererseits nichts an der geltenden Rechtslage zu ändern.[80]

In der Einführung eines Sonderverfahrens zur Einhaltung der Schuldenbremse ist jedoch weiterer Reformbedarf zu erkennen, denn die Effektivität der verfassungsgerichtlichen Kontrolle wird erst dann vollständig erfasst, wenn auch die formelle Seite, das Verfassungsprozessrecht, einbezogen ist.[81] Eine eigens dafür geschaffene Verfahrensart würde das Be-

72 Ein geringeres Quorum findet sich etwa in der Hessischen Verfassung, wo gemäß Art. 131 Abs. 2 HessVerf, § 19 Abs. 2 Nr. 3 HessStGHG schon ein Zehntel der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Hessischen Landtags berechtigt ist, einen Normenkontrollantrag zu stellen.

73 Vgl. dazu auch *Christoph Ryczewski* (Fußn. 69), S. 218 ff.

74 Für den Bund siehe nur Art. 114 Abs. 2 GG.

75 In diesem Sinne auch *Hermann Pünder* (Fußn. 58), Art. 115 Rdnr. 159.

76 *Christoph Ryczewski* (Fußn. 69), S. 219.

77 *Christoph Ryczewski* (Fußn. 69), S. 220.

78 Siehe *Wolfgang Böning*, Finanzkontrolle im repräsentativ-demokratischen System, in: ders./Mutius (Hrsg.), Finanzkontrolle im repräsentativ-demokratischen System, 1990, S. 39, 53.

79 *Christoph Ryczewski* (Fußn. 69), S. 220.

80 Zu diesem Ergebnis gelangt auch *Christoph Ryczewski* (Fußn. 69), S. 220.

81 So auch *Ute Sacksofsky* (Fußn. 17), S. 397.

wusstsein bei den politisch Handelnden und auch die Wahrnehmung der Öffentlichkeit schärfen. Eine verfassungsgerichtliche Kontrolle wird eine wesentliche Bedingung effektiver Regelungen zur Schuldenbegrenzung sein.

IV. Grenzen verfassungsgerichtlicher Prüfungskompetenz

Zusammengefasst geht es um die Grenzen der verfassungsgerichtlichen Prüfungskompetenz und die Frage, ob sich die »Kontrolldichte«[82] im Finanzverfassungsrecht nach der Föderalismusreform II erhöht hat. Mithin stellt sich die Frage zwischen Recht und Politik im Bereich der Finanzverfassung in einem vierdimensionalen Verhältnis zwischen Verfassung, Verfassungsgerichtsbarkeit, legislativer Haushaltsaufstellung und exekutiver Haushaltsausführung.[83]

Im Fall des Landes Nordrhein-Westfalen hat der Verfassungsgerichtshof unter Wahrung des gesetzgeberischen Beurteilungsspielraums und damit zugleich unter Wahrung des Gewaltenteilungsgrundsatzes angesichts der konkreten wirtschaftlichen Entwicklung im Verlauf des Jahres 2010 zutreffend eine Verletzung von Darlegungslasten des nordrhein-westfälischen Landesgesetzgebers zur Begründung einer vermeintlich vorliegenden Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts aufgezeigt.[84] Der Verfassungsgerichtshof hat sich damit nicht zu einem »Landesökonomiegericht«[85] gemacht, sondern vielmehr die »bestehende verfassungsrechtliche Verschuldungsgrenze intentionsgemäß ausgelegt«[86]. Diesem Beispiel sollten andere Verfassungsgerichte folgen.

Spannend bleibt die Frage, wie weit die Gerichte in das Primat der Politik eingreifen dürfen, ohne den Bereich des Rechts zu verlassen und eine politische Funktion zu übernehmen. Die vorstellbare Entscheidungsintensität reicht von der schlichten Feststellung der Verfassungswidrigkeit eines Bundes- oder Landeshaushalts bis hin zu klaren Vorgaben, in welchen Bereichen des Haushalts es zu Veränderungen kommen muss, wobei die Verfassung dafür inhaltlich neben den Staatsstrukturprinzipien nur wenige konkrete Anhaltspunkte gibt. Kernfrage ist also, ob die alte Grenze zwischen finanzpolitischen und verfassungsrechtlichen Fragen, zwischen denen das Bundesverfassungsgericht im ersten Finanzausgleichsurteil unterschieden hat,[87] mit der Reform verschoben worden ist und dem Richter in Zukunft eine größere Entscheidungskompetenz eingeräumt ist. Zumindest bezüglich der »strukturellen Komponente« der Schuldenbremse hat sich die Justiziabilität deutlich erhöht. Was die »konjunkturelle Komponente« anbelangt, darf dies bezweifelt werden.

Bei allen Anstrengungen zur Erhöhung der Justiziabilität darf aber nicht vergessen werden, dass die Hauptverantwortung beim demokratisch legitimierten Gesetzgeber verbleibt. Er hat

82 Der Begriff wurde wohl erstmals von *Konrad Redeker*, Fragen der Kontrolldichte verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung, DÖV 1971, S. 757, verwendet.

83 Ergänzt wird das föderale System nun durch den Stabilitätsrat, der am 23.5.2011 nach § 4 Abs. 2 StabiRatG festgestellt hat, dass in den Ländern Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein eine Haushaltsnotlage droht.

84 Vgl. *Hans-Günter Henneke* (Fußn. 2), S. 198.

85 So aber *Heribert Prantl* (Fußn. 4), S. 4.

86 *Hans-Günter Henneke* (Fußn. 2), S. 198.

87 BVerfG, Urteil v. 20.2.1952, 1 BvF 2/51, BVerfGE 1, 117, 134 (Horizontaler Finanzausgleich I).

die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltes zu überwachen. Sehr deutlich zum Ausdruck kommt diese Kompetenzzuordnung und das Verhältnis zu den anderen beteiligten Verfassungsorganen in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über den Organstreit »Beteiligungsrechte des Bundestages/EFSF« vom 28.2.2012, in der es heißt:

»Was die Feststellung des Haushaltsplans angeht, so kommt dem Deutschen Bundestag im Verhältnis zu den anderen beteiligten Verfassungsorganen eine hervorgehobene verfassungsrechtliche Stellung zu. Er trifft mit der Entscheidung über den Haushaltsplan eine wirtschaftliche Grundsatzentscheidung für zentrale Bereiche der Politik (vgl. BVerfGE 45, 1, 32; 70, 324, 355). Über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand entscheidet der Bundestag in Verantwortung gegenüber dem Volk. Das Budgetrecht des Parlaments gehört zu den Grundlagen der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat (vgl. BVerfGE 123, 267, 359; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 7. September 2011, [NJW 2011], S. 2946, 2950, Rn. 122). Es stellt ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar (vgl. BVerfGE 70, 324, 355 f.; 79, 311, 329; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 7. September 2011, a.a.O., S. 2946, 2950, Rn. 122) und dient nicht nur als Instrument umfassender parlamentarischer Regierungskontrolle. Vielmehr aktualisiert sich in dem vom Parlament beschlossenen Haushaltsplan der Grundsatz der Gleichheit der Bürger bei der Auferlegung öffentlicher Lasten als eine wesentliche Ausprägung rechtsstaatlicher Demokratie (vgl. BVerfGE 70, 324, 355 f.; 79, 311, 329; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 7. September 2011, a.a.O., S.2946, 2950, Rn. 122).«[88]

Durch dieses Zugeständnis an den Gesetzgeber geht zwar ein Teil der Wirksamkeit der Schuldenbremse verloren; eine zu starke Einschränkung des Gesetzgebers ist aber in einer Demokratie ebenfalls keine Lösung. Gibt sich der verfassungsändernde Gesetzgeber allerdings selbst einen verbindlichen Rahmen zur Schuldenbegrenzung, ist es im Rechtsstaat gleichwohl die Aufgabe der Gerichte – hier der Verfassungsgerichte – die Einhaltung dieses Rahmens zu überwachen.

Die Frage der Justiziabilität meint dann die Frage nach der Intensität der Überwachung. Dabei darf die verfassungsgerichtliche Kontrolldichte nicht jeglichen politischen Handlungsspielraum nehmen, sie muss aber andererseits intensiv genug ausgeübt werden, um einen wesentlichen Beitrag zur Wirksamkeit der normativen Begrenzung leisten zu können. Bei dem jetzt gefundenen Kompromiss handelt es sich nicht im Sinne der »political question doctrine« des US-amerikanischen Supreme Court um einen nicht justiziablen Freiraum des Haushaltsgesetzgebers.[89] Dies würde dem Wortlaut und dem Zweck der Schuldenbremse widersprechen.

Nach alter Rechtslage hat das Bundesverfassungsgericht vom Gesetzgeber verlangt, das Folgende im Gesetzgebungsverfahren darzulegen:

88 BVerfG, Urteil v. 28.2.2012, 2 BvE 8/11, Rdnr. 105 (abrufbar unter: http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20120228_2bve000811.html, zuletzt abgerufen am 28.2.2012).

89 Letztlich ist die Gesamtdebatte über die nur beschränkt justiziablen Bestimmungen der Finanzverfassung überholt, seitdem das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich die Vorstellung zurückgewiesen hat, dass es sich bei der Finanzverfassung um Regelungen von minderer Geltungskraft handele, BVerfGE 72, 330, 388 ff.; vgl. dazu auch *Ute Sacksofsky* (Fußn. 17), S. 397.

»[…] die Diagnose, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist, die Absicht, durch die erhöhte Kreditaufnahme diese Störung abzuwehren, und die begründete Prognose, dass und wie durch die erhöhte Kreditaufnahme dieses Ziel erreicht werden kann, sie also zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geeignet erscheint.«[90]

Auch die Neufassung von Art. 115 GG sieht in der Ausdehnung des Kreditrahmens aufgrund des konjunkturellen Abschwungs eine Ausnahmevorschrift, bei deren Vorliegen den Gesetzgeber eine Darlegungslast trifft. Wenn man nun lediglich davon ausginge, dass sich diese »auf eine Darlegung, dass und inwieweit die zusätzliche Kreditaufnahme nach Ausmaß und Zweck dazu bestimmt und geeignet ist, die Folgen des Konjunkturabschwungs zu bewältigen«[91], beschränkt, wäre nicht viel gewonnen. Entscheidend ist an dieser Stelle, dass die Verfassungsgerichte von Bund und Ländern ihrer Aufgabe gerecht werden, indem sie die verfassungsrechtliche Vorgabe der Verschuldungsgrenze intentionsgemäß auslegen. Der richterliche Auftrag besteht darin, den Sinn und Zweck der Vorschrift des Grundgesetzes durch Anwendung auf den Fall zu ermitteln und zu konkretisieren. Dabei muss sich das Gericht von den in Art. 109 Abs. 3 S. 1 und Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG n.F. angelegten Vorstellungen des verfassungsändernden Gesetzgebers leiten lassen. Danach sind Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Es handelt sich also im Rahmen der Konjunkturkomponente und dem darzulegenden Abweichen von der »Normallage« um einen restriktiv zu bestimmenden Anwendungsbereich.

Die oben beschriebenen Unzulänglichkeiten der Norm – insbesondere mit Blick auf den auslegungsbedürftigen Begriff der »Normallage« – sind dabei von den Gerichten nicht zu beklagen, sondern in den Grenzen methodischer Auslegung zu überwinden.[92] Denn tatsächlich wird »eine unkontrollierte Talfahrt öffentlicher Finanz- und Haushaltswirtschaft […] nicht so sehr durch rechtspolitische Forderungen nach besseren Bremsen verlangsamt werden, sondern zuallererst durch die Betätigung der bereits vorhandenen Bremsen.«[93]

Den Gesetzgebern des Bundes und der Länder wird es alleine nicht gelingen, das Problem der Staatsverschuldung in Deutschland in den Griff zu bekommen. Nicht weil sich die Politiker nicht anstrengten, sondern weil es sich an dieser Stelle im Grunde um einen systemimmanenten Charakterzug der Demokratie handelt. Das »Volk« stimmt der Einführung einer abstrakten Schuldenbremse in der Regel mit überwältigender Mehrheit zu,[94] wendet sich dann aber regelmäßig von jenen Politikern ab, die den Mut aufbringen, konkrete Sparvorschläge anzukündigen.

90 BVerfG (Fußn. 15), 345.
91 *Ute Sacksofsky* (Fußn. 17), S. 408.
92 *Udo Di Fabio/Rudolf Mellinghoff* (Fußn. 33), 155.
93 *Udo Di Fabio/Rudolf Mellinghoff* (Fußn. 33), 155.
94 Vgl. hierzu das Ergebnis der Volksabstimmung über die Aufnahme einer Schuldenbremse in die Hessische Verfassung am 27.3.2011: 70 Prozent der Stimmberechtigten votierten für das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse), abrufbar unter: http://www.wahlen.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMdI_15/Wahlen_Internet/med/be3/be363713-f044-f21f-012f-31e2389e4818,22222222-2222-2222-2222-222222222222,true (zuletzt abgerufen am 28.2.2012).

Es ist zu hoffen, dass das Zusammenspiel der Gewalten einen Beitrag dazu leistet, diesen Konflikt zu lösen. Die primäre Entscheidungsverantwortung verbleibt allerdings in letzter Konsequenz beim Parlament und kann von einem Gericht nur in ganz bestimmten Fällen übernommen werden. Hierzu zählt etwa die unabdingbare Einhaltung eines Mindeststandards an Grund- und Menschenrechten, wohl aber nicht das Gebot des sparsamen Haushaltens, jedenfalls solange das eine das andere nicht in Gefahr bringt.

DER STABILITÄTSRAT

Der Stabilitätsrat: Ein fiskalpolitisches Gremium zwischen Kontinuität und Neuanfang

SEBASTIAN THOMASIUS*

A. Motivation ... 189
B. Fiskalpolitische Gremien zur Begrenzung der Verschuldungsneigung ... 192
I. Ansätze zur Erklärung der Verschuldungsneigung und ihrer Begrenzung ... 193
II. Fiskalpolitische Gremien und ihre Wirkungsweise ... 195
1. Typologie ... 195
2. Fiskalpolitische Gremien in Deutschland ... 195
3. Grundlegende Wirkungsweise ... 196
C. Der Stabilitätsrat als neues fiskalpolitisches Gremium in Deutschland ... 200
I. Der Finanzplanungsrat als Vorgängerinstitution ... 200
1. Konzeption ... 200
2. Aufgaben ... 201
3. Beurteilung ... 202
II. Die Konzeption des Stabilitätsrats und die Prävention von Haushaltsnotlagen ... 204
III. Aufgaben und erste Beschlüsse des Stabilitätsrats ... 205
1. Haushaltsüberwachung und Diagnose drohender Haushaltsnotlagen ... 206
2. Sanierungsverfahren ... 209
3. Überwachung der Konsolidierungshilfen ... 210
4. Weitere Aufgaben ... 211
IV. Beurteilung des Stabilitätsrats ... 211
D. Ausblick auf die zukünftigen Herausforderungen für den Stabilitätsrat ... 219
E. Zusammenfassung ... 221

A. Motivation

Das deutsche Staatsschuldenrecht hat mit der im Jahr 2009 verabschiedeten Föderalismusreform II eine grundlegende Neugestaltung erfahren. Die neuen Regeln des Staatsschuldenrechts sollen der kontinuierlich anwachsenden Staatsverschuldung in Deutschland Rechnung tragen, die Ende 2010 bereits die Marke von 2 Billionen Euro bzw. 25 Tausend Euro je Bundesbürger überschritten hat.[1]

* *Dipl.-Vw. Sebastian Thomasius* ist Doktorand bei Prof. Dr. Dr. Giacomo Corneo am Institut für öffentliche Finanzen und Sozialpolitik am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin. An dieser Stelle sei *Dipl.-Jur. Marius Thye, B.A., LL.M.oec., Dipl.-Phys. Heike Schirmer* und *Dipl.-Vw. Robert Jacob* für hilfreiche Anmerkungen und Kommentare gedankt.

1 Davon entfallen etwa 6 Prozent auf die kommunale Ebene, 30 Prozent auf die Länder bzw. Stadtstaaten und 64 Prozent auf den Bund (Bezugsgröße sind die expliziten Staatsschulden beim nicht-öffentlichen Bereich inkl. Kassenkredite zum 31.12.2010, Angaben des Statistischen Bundesamtes, Fachserie 14, Reihe 5).

Kernelement der Reform des Staatsschuldenrechts ist die Einführung einer im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse. Diese begrenzt die strukturelle, d.h. um konjunkturelle Einflüsse bereinigte, Neuverschuldung des Bundes ab 2016 auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und schließt strukturelle Defizite in den Ländern ab 2020 vollständig aus.[2]

Mit der Föderalismusreform II wurde aber nicht nur die Schuldenbremse eingeführt, sondern mit dem Stabilitätsrat auch erstmals ein fiskalpolitisches Gremium innerhalb des föderalen Finanzsystems geschaffen, das die Entstehung von Haushaltsnotlagen verhindern soll (Art. 109a GG). Vor der Föderalismusreform II waren weder die Feststellung noch der Umgang mit einer drohenden oder bereits eingetretenen Haushaltsnotlage geregelt. Als die beiden Länder Bremen und Saarland die Feststellung einer Haushaltsnotlage erwirken wollten, oblag es dem Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 27. Mai 1992, das Bestehen einer Haushaltsnotlage anhand selbst gewählter Indikatoren zu diagnostizieren und den betroffenen Ländern entsprechende Sanierungshilfen zuzusprechen. Gleichzeitig forderte das Gericht in seinem Urteil den Gesetzgeber auf, ein Präventionssystem zur dauerhaften Vermeidung von Haushaltsnotlagen zu entwickeln.[3] Nachdem diese Aufforderung ungehört verhallte, klage 2003 auch das Land Berlin auf Feststellung einer Haushaltsnotlage und die Gewährung von Sanierungshilfen. In dem 2006 ergangenen Urteil verneinte das Gericht, dass sich das Land Berlin (bereits) in einer Haushaltsnotlage befindet, und forderte den Gesetzgeber erneut zur Schaffung eines Präventionssystems auf.[4] Im Vorfeld des Urteils hatte auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen ein Präventionssystem und Regelungen zum Umgang mit einer Haushaltsnotlage gefordert.[5] Im Rahmen der 2009 verabschiedeten Föderalismusreform II wurde dieser Forderung mit der Schaffung des Stabilitätsrats (Art. 109a GG) Folge geleistet.

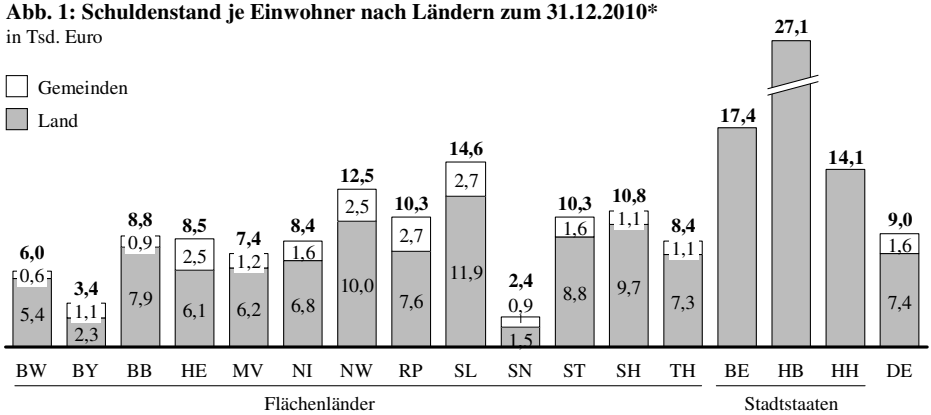
2 Im Jahr 2011 wird das strukturelle Finanzierungsdefizit des Bundes voraussichtlich bei 1,1 Prozent des Bruttoinlandsproduktes liegen, das der Länder insgesamt bei 0,4 Prozent; vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Verantwortung für Europa wahrnehmen, Jahresgutachten 2011/12, 2011, S. 178, Tz. 295.

3 BVerfG, Urteil v. 27.5.1992, 2 BvF 1/88, 2/88, 1/89, 1/90, BVerfGE 86, 148, 266.

4 BVerfG, Urteil v. 19.10.2006, 2 BvF 3/03, BVerfGE 116, 327.

5 *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, Haushaltskrisen im Bundesstaat, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Bd. 78, 2005.

Abb. 1: Schuldenstand je Einwohner nach Ländern zum 31.12.2010*
in Tsd. Euro



* Kreditmarktschulden und Kassenkredite von Ländern und Gemeinden inkl. Extrahaushalten jedoch ohne die auf den Bund entfallende Schulden.
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Dem Stabilitätsrat obliegen gemäß Artikel 109a GG künftig die fortlaufende Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern, die Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage sowie die Vereinbarung von Sanierungsprogrammen zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen.[6]

Angesichts der hohen Altschulden von bis zu 27 Tausend Euro je Einwohner in einigen Ländern (vgl. Abbildung 1) und den daraus resultierenden Zinsverpflichtungen, haben während der Verhandlungen zur Föderalismusreform II bereits erhebliche Zweifel daran bestanden, dass alle Länder ab 2020 ohne strukturelle Neuverschuldung auskommen werden. Daher wurden temporäre Konsolidierungshilfen vereinbart, die den fünf finanzschwachen Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein in einer Übergangsphase bis 2019 zur Rückführung ihrer Haushaltsdefizite gewährt werden (Art. 143d Abs. 2 GG). Auch hier fällt dem Stabilitätsrat eine zentrale Rolle zu, da er mit der Überwachung der Konsolidierungsfortschritte betraut wurde.[7]

Mit diesen Aufgaben nimmt der Stabilitätsrat als neu geschaffene fiskalpolitische Institution eine zentrale Rolle innerhalb der neuen bundesdeutschen Finanzverfassung ein. Vor diesem Hintergrund widmet sich der vorliegende Beitrag dem Stabilitätsrat und seinen Aufgaben und geht insbesondere mit Blick auf die Länder der Frage nach, ob er den Erwartungen gerecht werden kann und wie seine ersten Entscheidungen zu bewerten sind.

6 Die Beschlüsse und Beratungsunterlagen des Stabilitätsrats sind entsprechend Art. 109a GG zu veröffentlichen und stehen auf der Website *www.stabilitaetsrat.de* zum Download bereit.

7 Der Stabilitätsrat soll gemäß § 2 Konsolidierungshilfengesetz (KonsHilfG) prüfen, ob die Länder ihre Haushaltsdefizite wie vereinbart vollständig zurückführen, und bei Nichteinhaltung der Abbauschritte entsprechende Sanktionen verhängen.

Bevor der Stabilitätsrat eingehender diskutiert wird, werden im folgenden Abschnitt B zunächst die in der polit-ökonomischen Literatur diskutierte Verschuldungsneigung in der Politik kurz dargestellt und anschließend fiskalpolitische Gremien als möglicher Ansatzpunkt zu deren Beschränkung diskutiert. Dabei werden auch Kriterien für ihren Erfolg herausgearbeitet, anhand derer der Stabilitätsrat und der Finanzplanungsrat als seine Vorgängerinstitution beurteilt werden sollen. Der sich anschließende Abschnitt C widmet sich zunächst dem Finanzplanungsrat, bevor der neu geschaffene Stabilitätsrat und seine Aufgaben detailliert dargestellt und anhand der vorher herausgearbeiteten Kriterien beurteilt werden. Der Abschnitt D gibt einen Ausblick auf die künftigen Herausforderungen für den Stabilitätsrat und die bis 2020 anstehende Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen in Deutschland. Eine Zusammenfassung findet sich im letzten Abschnitt E.

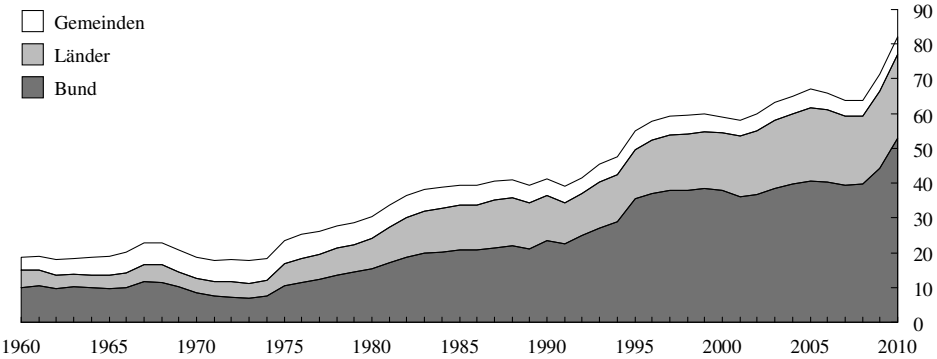
B. Fiskalpolitische Gremien zur Begrenzung der Verschuldungsneigung

In der ökonomischen Literatur werden verschiedene Gründe diskutiert, die für eine (vorübergehende) staatliche Kreditaufnahme sprechen.[8] Der kontinuierliche Anstieg der Staatsverschuldung in Deutschland (vgl. Abbildung 2) und anderen OECD-Staaten seit etwa 1970 deutet jedoch auf eine grundsätzliche *Verschuldungsneigung*[9] der Politik hin.

8 Zu nennen sind hier insbesondere der mikroökonomische Ansatz der *Steuerglättung* und das makroökonomische Konzept der *automatischen Stabilisatoren* bzw. einer *antizyklischen Fiskalpolitik* sowie die auf die *intergenerationale Gerechtigkeit* abzielende Kreditfinanzierung von Investitionen. Eine ausführliche Diskussion dieser Erklärungsansätze findet sich u.a. bei *Lars P. Feld*, Für eine wirksame Begrenzung der Verschuldung von Bund und Ländern in Deutschland, in: Konrad/Jochimsen (Hrsg.), Föderalismuskommission II, Neuordnung von Autonomie und Verantwortung, 2008, S. 43 ff., insb. S. 44-59.

9 In der englischsprachigen Literatur findet sich der Begriff *deficit bias*; vgl. *Mark Hallerberg/Jürgen von Hagen*, Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits within the European Union, in: Poterba/von Hagen (Hrsg.), Fiscal institutions and fiscal performance, 1999, S. 209.

Abb. 2: Schuldenquote nach Regierungsebenen 1960 - 2010*
in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



* Kreditmarktschulden und Kassenkredite von 1960 bis 2009 bzw. Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich für 2010 von Bund, Ländern und Gemeinden (inkl. Extrahaushalten) in Relation zum Bruttoinlandsprodukt.
Quelle: Statistisches Bundesamt. Eigene Darstellung.

I. Ansätze zur Erklärung der Verschuldungsneigung und ihrer Begrenzung

Polit-ökonomische Erklärungsansätze führen die Verschuldungsneigung auf eigennützige und sich im politischen Prozess rational verhaltende Akteure zurück. Demnach sind einzelne politische Akteure und Interessengruppen versucht, ihre Projekte auf Kosten der Allgemeinheit durchzusetzen, obwohl nur ein kleiner Kreis von Begünstigten davon profitiert. Bei einer solchen auch als *Tragödie der fiskalischen Allmende* bezeichneten Konstellation kommt es zu einer insgesamt übermäßigen Inanspruchnahme der gemeinsamen fiskalischen Ressource, d.h. dem Staatshaushalt.[10] Darüber hinaus können Regierungen versucht sein, über kreditfinanzierte Programme ihre Wiederwahl zu sichern. Empirisch konnten solche

10 Im Englischen wird dies als *common pool problem* bezeichnet; vgl. *James M. Buchanan/Gordon Tullock*, The calculus of consent, 1962, Kapitel 11. Je schwächer eine Regierung ist, umso weniger wird sie sich Ausgabenwünschen verschließen können und stattdessen zur Kreditfinanzierung übergehen, sobald ihre laufenden Einnahmen ausgeschöpft sind. Dies wurde im Kontext der Euro-Einführung insbesondere diskutiert von *Jürgen von Hagen/Ian J. Harden*, Budget processes and commitment to fiscal discipline, Papers and Proceedings of the Ninth Annual Congress European Economic Association, European Economic Review 3-4/1995, S. 771, und *Mark Hallerberg/Jürgen von Hagen* (Fußn. 9). Vgl. auch die ausführliche Darstellung bei *Lars P. Feld* (Fußn. 8), S. 49 ff.

politischen Konjunkturzyklen[11] bereits mehrfach sowohl in internationalen Vergleichsstudien als auch für Deutschland nachgewiesen werden.[12]

Die beschriebene *Verschuldungsneigung* wird sich nur reduzieren lassen, wenn die Politik selbst ihren eigenen diskretionären Handlungsspielraum beschränkt. Die entscheidende Herausforderung dabei ist es, einen grundsätzlichen Zielkonflikt zu lösen. So ist die Balance zwischen der notwendigen Beschränkung diskretionärer Entscheidungen einerseits und der weiterhin zu gewährleistenden Flexibilität, um auf veränderte Bedingungen eingehen zu können, andererseits zu finden.[13]

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur werden insbesondere fiskalpolitische Regeln und fiskalpolitische Gremien diskutiert, die beide aber auch Einzug in die praktische Fiskalpolitik gehalten haben. Gesetzlich bzw. verfassungsrechtlich verankerte fiskalpolitische Regeln setzen auf eine direkte Beschränkung des diskretionären Entscheidungsspielraums der Regierung, indem sie diese explizit auf eine vorab festgelegte Politik verpflichten. Unabhängige fiskalpolitische Gremien sollen der Verschuldungsneigung entgegenwirken, indem sie die Regierung entweder kontrollieren oder zumindest unabhängig begleiten, ohne deren Entscheidungsspielraum direkt zu beschränken.[14] Obwohl sich beide Ansätze stark unterscheiden, beinhalten beide sowohl eine explizite und transparente Beschreibung dessen, was als verantwortungsvolle Fiskalpolitik angesehen wird, als auch Vorkehrungen, die die politischen »Kosten« oder den Reputationsverlust bei einer Abweichung von der vorgegebenen Politik möglichst hoch ausfallen lassen.[15] Beide Bestandteile finden sich auch in der deutschen Schuldenbremse wieder. So wurde zum einen die maximal zulässige strukturelle Neuverschuldung für den Bund auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes begrenzt und für die Länder eine strukturelle Neuverschuldung ausgeschlossen. Zum anderen wird der neu geschaffene Stabilitätsrat die Einhaltung der Schuldenbremse im Rahmen der Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern überwachen.

11 Die Theorie politischer Konjunkturzyklen wurde zunächst für die Geldpolitik entwickelt, *William D. Nordhaus*, The Political Business Cycle, The Review of Economic Studies 2/1975, S. 169, und ebenso später für die Fiskalpolitik angewandt, *Kenneth Rogoff/Anne Sibert*, Elections and Macroeconomic Policy Cycles, The Review of Economic Studies 1/1988, S. 1.

12 So fanden u.a. *Beate Jochimsen* und *Sebastian Thomasius* klare Evidenz für höhere Defizite in den deutschen Ländern vor Landtags- und Bundestagswahlen; vgl. *Beate Jochimsen/Sebastian Thomasius*, The Perfect Finance Minister, DIW Discussion Paper Nr. 1188, 2012.

13 *Xavier Debrun/David Hauner/Manmohan S. Kumar*, Independent fiscal agencies, Journal of Economic Surveys 1/2009, S. 44, 46-48, 52.

14 Darüber hinaus werden auch von der Politik unabhängige fiskalpolitische Institutionen diskutiert, die im Gegensatz zu den hier betrachteten Gremien sehr wohl den Entscheidungsspielraum der Regierung einschränken und beispielsweise die Höhe der jährlichen Neuverschuldung festlegen können, vgl. *Xavier Debrun/David Hauner/Manmohan S. Kumar* (Fußn. 13), S. 56 ff. Da dem Stabilitätsrat keine derart weitgehenden Kompetenzen übertragen wurden, werden hier auch lediglich fiskalpolitische Gremien näher betrachtet.

15 *Xavier Debrun/David Hauner/Manmohan S. Kumar* (Fußn. 13), S. 52.

II. Fiskalpolitische Gremien und ihre Wirkungsweise

Unabhängige fiskalpolitische Gremien können der Verschuldungsneigung entgegenwirken, indem sie die Fiskalpolitik der Regierung kritisch begleiten. Ihre Aufgabe ist es, fiskalpolitische Fehlentwicklungen aufzuzeigen und insgesamt zu einer transparenteren Fiskalpolitik beizutragen. Auf diese Weise können Fiskalgremien die politischen »Kosten« einer unsoliden Haushaltspolitik für die Regierung erhöhen. Sie begrenzen dabei weder den Entscheidungsspielraum der Regierung direkt noch erhalten sie selbst ein eigenes Mandat für fiskalpolitische Entscheidungen.[16]

1. Typologie

Xavier Debrun et al. haben drei funktionale Typen fiskalpolitischer Gremien anhand der diesen übertragenen Aufgaben identifiziert: (i) Fiskalgremien, die unabhängige und objektive Analysen zur Fiskalpolitik erstellen. Dazu können u.a. die Bestimmung der konjunkturellen Lage, die Analyse der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen oder die Quantifizierung der Haushaltsauswirkungen von in der Politik diskutierten Projekten oder Maßnahmen zählen. Eine weitere Gruppe erstellt (ii) unabhängige Prognosen für die Wirtschafts- und Haushaltsentwicklung. Die dritte Gruppe nimmt darüber hinaus (iii) Bewertungen der Fiskalpolitik vor und spricht auch fiskalpolitische Empfehlungen aus.[17] *Xavier Debrun* und *Keiko Takahashi* haben (iv) die innerstaatliche Koordinierung der Fiskalpolitik als weitere Funktion fiskalpolitischer Gremien diskutiert. Ein solches Fiskalgremium würde zwischen verschiedenen Regierungsebenen vermitteln oder auch zwischen der Regierung und anderen staatlichen bzw. halbstaatlichen Institutionen, wie den Sozialversicherungen oder öffentlichen Unternehmen. Die in der Realität existierenden fiskalpolitischen Gremien erfüllen in der Regel mehrere dieser Funktionen.[18]

2. Fiskalpolitische Gremien in Deutschland

Neben dem neu geschaffenen Stabilitätsrat nehmen in Deutschland insgesamt vier unabhängige fiskalpolitische Gremien die eben beschriebenen Aufgaben bereits seit mehreren Jahrzehnten wahr. Dies sind die Arbeitsgemeinschaft der Wirtschaftsforschungsinstitute zur Erstellung der Gemeinschaftsdiagnose jeweils im Frühjahr und Herbst, der Arbeitkreis Steuerschätzung, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Die

16 *Xavier Debrun/David Hauner/Manmohan S. Kumar*, The Role for Fiscal Agencies, in: Kumar/Ter-Minassian (Hrsg.), Promoting fiscal discipline, 2007, S. 106, 115 ff.

17 *Xavier Debrun/David Hauner/Manmohan S. Kumar* (Fußn. 13), S. 61-66.

18 Sie haben darüber hinaus einen fünften funktionalen Typ identifiziert, der die Bewertung finanzieller Risiken und die Entwicklung von Strategien zur Risikominimierung zur Aufgabe hat; siehe *Xavier Debrun/Keiko Takahashi*, Independent Fiscal Councils in Continental Europe: Old Wine in New Bottles?, CESifo DICE Report 3/2011, S. 44, 45.

jeweils übernommenen Funktionen sind in Tabelle 1 dargestellt.[19] Aber auch in vielen anderen europäischen Staaten finden sich fiskalpolitische Gremien. So existierten im Jahr 2010 insgesamt 29 Fiskalgremien in 17 von 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, von denen die meisten Gremien, wie der Staatsschuldenausschuss in Österreich oder der Finanzrat in Belgien, bereits seit mehren Jahrzehnten bestehen.[20]

Tabelle 1: Gremien in der deutschen Fiskalpolitik und ihre Aufgaben

Gremium	**Tätigkeits-zeitraum**	**Objektive Analysen**	**Unabhängige Prognosen**	**Bewertungen u. Empfehlungen**	**Innerstaatliche Koordination**
Arbeitsgemeinschaft der Forschungsinstitute (Gemeinschaftsdiagnose)	1950-heute	–	✓	✓	–
Arbeitskreis Steuerschätzung	1950-heute	–	✓	–	–
Sachverständigenrat	1963-heute	✓	–	(✓)*	–
Wissenschaftlicher Beirat beim BMF	1949-heute	✓	–	✓	–
Finanzplanungsrat	1968-2009	–	–	(✓)**	✓
Stabilitätsrat	2010-heute	–	–	✓	✓

* Nach Einschätzung der Europäischen Kommission erstellt der Sachverständigenrat keine normativen Bewertungen und spricht auch keine Empfehlungen aus. ** Empfehlung zur Entwicklung der Ausgaben von Bund und der Gesamtheit der Länder und der Gemeinden.

Darstellung aufbauend auf European Commission *(Fußn. 20), S. 118.*

3. *Grundlegende Wirkungsweise*

Die bisher genannten fiskalpolitischen Gremien nehmen zwar ganz unterschiedliche Funktionen wahr, gemeinsam ist ihnen jedoch, dass sie durch die Veröffentlichung der Ergebnisse ihrer Analysen, Prognosen oder auch durch ihre Empfehlungen zu einer höheren Transparenz der Fiskalpolitik der Regierung beitragen.[21] Je transparenter die Fiskalpolitik ist und je besser die Bevölkerung über die Lage der Staatsfinanzen informiert ist, umso weniger wird eine Regierung der in Abschnitt B. I. beschriebenen Verschuldungsneigung erliegen,

19 Der frühere Finanzplanungsrat als Gremium der Finanzminister war aus Sicht der Europäischen Kommission ein primär politisches und nicht unabhängiges Gremium und wurde daher nicht als fiskalpolitisches Gremium betrachtet; siehe *European Commission*, National numerical fiscal rules and institutions for sound public finances, Public finances in EMU 2006, S. 135, 170-179, 191 f.

20 *European Commission*, Fiscal governance and sovereign spreads, Public finances in EMU 2011, S. 109, 117 f.

21 *Xavier Debrun/David Hauner/Manmohan S. Kumar* (Fußn. 13), S. 61 f.

da sie einem größeren öffentlichen Druck und den damit verbundenen politischen Kosten einer unsoliden Haushaltspolitik ausgesetzt ist.[22] Der Unterscheidung zwischen harten und weichen Kosten folgend[23] stellen fiskalpolitische Gremien somit eher auf weiche Kosten ab, die durch öffentlichen Druck und den drohenden Reputationsverlust entstehen, und weniger auf harte Kosten im Sinne eines Sanktionsmechanismus oder auch von Sanktionszahlungen.

Es erscheint allerdings fraglich, ob die alleinige Bereitstellung von Informationen durch ein fiskalpolitisches Gremium – und die damit einhergehenden weichen Kosten – bereits die politischen »Kosten« einer unsoliden Haushaltspolitik für die Regierung ausreichend erhöhen. Wesentlich wirkungsvoller ist ein solches Gremium, wenn es von einer fiskalpolitischen Regel ergänzt wird.[24] Das Gremium könnte dann überwachen, ob sich die Fiskalpolitik der Regierung im Einklang mit den Bestimmungen der Fiskalregel befindet, und unabhängige und objektive Analysen und normative Bewertungen dazu bereitstellen. Auf diese Weise würden die politischen »Kosten« einer Nichteinhaltung der Regel für die Regierung steigen und somit die Wirksamkeit der entsprechenden Regel auch erhöht werden. So zeigten die Untersuchungen zur Wirksamkeit von Budgetregeln in den US-Bundesstaaten von *Henning Bohn* und *Robert P. Inman*, dass Fiskalregeln dann besonders wirkungsvoll sind, wenn sie durch unabhängige Gremien überwacht werden.[25]

In den Fokus des wissenschaftlichen Interesses sind fiskalpolitische Gremien insbesondere im Vorfeld der Europäischen Währungsunion gerückt, nachdem *Jürgen von Hagen* und *Ian J. Harden* 1994 nationale Schuldenräte für die Staaten der Währungsunion vorschlugen.[26] Weitere Vorschläge für fiskalpolitische Gremien von *Lars Calmfors*, *Charles*

22 Empirische Evidenz findet sich bei *James E. Alt/David Dreyer Lassen*, Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries, European Economic Review 6/2006, S. 1403.

23 Bei ihrer Untersuchung zur Wirkungsweise von fiskalpolitischen Regeln haben *Jakob De Haan et al.* diese Unterscheidung zwischen harten und weichen Regeln bzw. Kosten eingeführt. Dabei sind harte Regeln gesetzlich (explizit) fest verankert und mit einem klar definierten Mechanismus zur Durchsetzung sowie mit entsprechenden Sanktionen ausgestattet. Weiche Regeln sind dagegen eher vertraglich geregelt und setzen auf die mit einer Nichteinhaltung verbundenen Reputationskosten. Sie sind daher auch nicht mit einem wirkungsvollen Durchsetzungsmechanismus oder mit Sanktionen ausgestattet, *Jakob de Haan/Helge Berger/David-Jan Jansen*, Why has the Stability and Growth Pact Failed?, International Finance 2/2004, S. 235.

24 Dies wurde insbesondere im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes diskutiert. Eine Übersicht verschiedener Vorschläge findet sich bei *Xavier Debrun/David Hauner/ Manmohan S. Kumar* (Fußn. 13), S. 62-64.

25 Konkret werden die Budgetregeln jeweils durch die obersten Gerichte der US-Bundesstaaten überwacht. Als unabhängig gelten diejenigen Gerichte, deren Richter direkt vom Volk gewählt und nicht von der Politik ernannt werden; siehe *Henning Bohn/Robert P. Inman*, Balanced-budget rules and public deficits: evidence from the U.S. states, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 0/1996, S. 13, 54 ff., sowie *Robert P. Inman*, Do Balanced Budget Rules Work? U.S. Experience and Possible Lessons for the EMU, in: Siebert (Hrsg.), Quo vadis Europe?, 1997, S. 307, 320 ff.

26 *Jürgen von Hagen/Ian J. Harden*, National Budget Processes and Fiscal Performance, European Economy, Reports and Studies, 3/1994, S. 311, 358 ff.

Wyplosz und anderen Autoren folgten.[27] Nachdem die Europäische Kommission 2006 erstmals einen umfangreichen Bericht zu bestehenden Fiskalgremien in damals 25 EU-Staaten vorgelegt hatte, wurde die positive Wirkung der Fiskalgremien auf die Fiskalpolitik in den EU-Staaten auch empirisch untersucht.[28] Die Arbeiten von *Xavier Debrun et al.* machen deutlich, dass fiskalpolitische Gremien insbesondere dann disziplinierend auf die Fiskalpolitik der Regierung einwirken können, wenn die Gremien mit einem klaren Mandat und den erforderlichen Instrumenten ausgestattet sind, selbst rechenschaftspflichtig sind und über ausreichend Unabhängigkeit von der Politik verfügen.[29] Andere Autoren betonen ebenso die Wichtigkeit der Art der Beschlussfassung in dem Gremium und vor allem die uneingeschränkte Veröffentlichung der Analyse, Berichte und Empfehlungen der fiskalpolitischen Gremien. Die nachfolgende Textbox bietet einen Überblick über die verschiedenen in der Literatur diskutierten Voraussetzungen für den Erfolg eines Fiskalgremiums. Im sich anschließenden Abschnitt werden der Stabilitätsrat und der Finanzplanungsrat als dessen Vorgängerinstitution entlang dieser Erfolgsvoraussetzungen beurteilt. Diese Voraussetzungen mögen zunächst banal erscheinen, ihre Wichtigkeit wird sich jedoch im folgenden Abschnitt zeigen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass fiskalpolitische Gremien die Transparenz über die Fiskalpolitik der Regierung erhöhen können. Auch wenn sie ganz unterschiedliche Funktionen wahrnehmen, können sie auf diese Weise die politischen »Kosten« einer unsoliden Haushaltspolitik, denen die Regierung ausgesetzt ist, erhöhen und somit die Verschuldungsneigung in der Politik beschränken.

Textbox: Wichtige Voraussetzungen für den Erfolg von Fiskalgremien

Die bestehenden Fiskalgremien agieren vor jeweils ganz unterschiedlichen institutionellen Hintergründen und nehmen unterschiedliche Aufgaben wahr. Ein direkter Vergleich der Gremien und ihres Einflusses auf die Fiskalpolitik ist daher nur bedingt möglich. Stattdessen können für eine Beurteilung der Fiskalgremien grundlegende Erfolgsvoraussetzungen herangezogen werden. Im Folgenden werden sechs für diesen Zweck geeignete Voraussetzungen dargestellt, die zum Teil aus der Literatur zu bestehenden Fiskalgremien abgeleitet bzw. bereits von *Xavier Debrun et al.* explizit diskutiert wurden.[30]

27 Übersichten zu den diskutierten Vorschlägen finden sich bei *Charles Wyplosz*, Fiscal Policy: Institutions versus Rules, National Institute Economic Review 1/2005, S. 64, 72, und *Xavier Debrun/David Hauner/Manmohan S. Kumar* (Fußn. 16), S. 116.

28 Zu nennen sind hier insbesondere *Xavier Debrun/Manmohan S. Kumar*, Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens?, in: Banca d'Italia (Hrsg.), Fiscal Policy, Current Issues and Challenges, 2007, S. 479, und *Xavier Debrun/Laurent Moulin/Alessandro Turrini/Joaquim Ayuso-i-Casals/Manmohan S. Kumar*, Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union, Economic Policy 54/2008, S. 297.

29 *Xavier Debrun/David Hauner/Manmohan S. Kumar* (Fußn. 16), S. 111 f.

30 *Xavier Debrun/David Hauner/Manmohan S. Kumar* (Fußn. 16), S. 111 f.

(i) Ausstattung mit einem klaren Mandat

Zunächst sollte ein Fiskalgremium *Xavier Debrun et al.* zufolge mit einem klar definierten und leicht verständlichen Mandat ausgestattet sein, das notwendigerweise auch dem gesellschaftlichen Konsens über die angestrebte Fiskalpolitik entspricht.[31] Die Verpflichtung auf ein explizites Mandat wird einerseits die Arbeit des Gremiums selbst erleichtern und andererseits eine Überprüfung der Zielerreichung durch das Gremium ermöglichen.

(ii) Ausstattung mit geeigneten Instrumenten

Eine weitere Voraussetzung für den Erfolg eines solchen Gremiums ist für *Xavier Debrun et al.*, dass es auch mit den für das Mandat erforderlichen Instrumenten ausgestattet ist und frei über diese verfügen kann.[32]

(iii) Beschlussfassung durch die Mehrheit der Mitglieder

Der Erfolg des Gremiums wird auch von der Art der Beschlussfassung abhängen. Eine zu starke Konsensorientierung könnte die Einflussmöglichkeiten des Gremiums deutlich beschränken, wenn Entscheidungen beispielsweise nur einstimmig und nicht mit einer einfachen oder qualifizierten Mehrheit der Mitglieder getroffenen werden können.

(iv) Rechenschaftspflicht über die eigene Arbeit

Das Gremium sollte dazu verpflichtet sein, *ex post* Rechenschaft über seine Arbeit und die Erfüllung seines Mandats abzulegen. Sofern das Gremium seinem Auftrag nicht entsprechend nachkommt, sollte dies nach *Xavier Debrun et al.* auch mit Konsequenzen für das Gremium verbunden sein.[33]

(v) Unabhängigkeit von der Politik

Damit das Gremium sein Mandat uneingeschränkt erfüllen kann und dabei keiner *ex ante* Kontrolle durch die Politik unterliegt, sollte es *Xavier Debrun et al.* zufolge unabhängig von der Politik sein und dieser keinerlei Weisungsbefugnis gegenüber dem Gremium zustehen. Ebenso sind die Zusammensetzung und ein geeignetes Verfahren zur Ernennung der Mitglieder des Gremiums zu bestimmen sowie eine angemessene finanzielle Ausstattung des Gremiums sicherzustellen, damit es seinem Auftrag gerecht werden kann.[34]

(vi) Uneingeschränkte Veröffentlichung der Analysen, Berichte und Empfehlungen

Robert Hagemann zufolge ist sicherzustellen, dass die wesentlichen Analysen, Berichte und Empfehlungen des Gremiums uneingeschränkt veröffentlicht werden und durch die Medien einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können.[35]

31 *Xavier Debrun/David Hauner/Manmohan S. Kumar* (Fußn. 16), S. 111.
32 *Xavier Debrun/David Hauner/Manmohan S. Kumar* (Fußn. 16), S. 112.
33 *Xavier Debrun/David Hauner/Manmohan S. Kumar* (Fußn. 16), S. 112.
34 Es gibt durchaus unterschiedliche Einschätzungen darüber, wann ein Gremium unabhängig ist. Eine strenge Sichtweise wird vertreten von *Xavier Debrun/David Hauner/Manmohan S. Kumar* (Fußn. 16), S. 112. Die Europäische Kommission hält auch ein innerhalb der Regierung unabhängiges Gremium für ausreichend, *European Commission* (Fußn. 19), S. 182.
35 *European Commission* (Fußn. 19); *Robert Hagemann*, Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils, OECD Economics Department Working Papers 829/2010, S. 24 f.

C. Der Stabilitätsrat als neues fiskalpolitisches Gremium in Deutschland

Mit dem im Zuge der Föderalismusreform II geschaffenen Stabilitätsrat wurde erstmals ein fiskalpolitisches Gremium zur Prävention von Haushaltsnotlagen etabliert. Der Stabilitätsrat ist jedoch kein gänzlich neues Gremium in der deutschen Finanzpolitik, sondern knüpft an die Tradition des Finanzplanungsrats als gemeinsames finanzpolitisches Gremium von Bund und Ländern an. Im folgenden Unterabschnitt wird daher zunächst der Finanzplanungsrat (I.) vorgestellt und anhand der zuvor beschriebenen Kriterien bewertet, da dies für das Verständnis des Stabilitätsrats hilfreich ist. Anschließend werden die Konzeption des Stabilitätsrats (II.) und dessen Aufgaben (III.) diskutiert, um eine Beurteilung des Gremiums und seiner ersten Beschlüsse (IV.) vornehmen zu können.

I. Der Finanzplanungsrat als Vorgängerinstitution

Mit dem Finanzplanungsrat bestand bereits vor der Föderalismusreform II ein Gremium zur finanzpolitischen Koordination der verschiedenen föderalen Ebenen in Deutschland. Dieser wurde im Vorfeld der großen Finanzreform von 1969 eingerichtet und sollte zunächst im Rahmen der Globalsteuerung die Finanzplanungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden – insbesondere auf der Ausgabenseite – koordinieren.

1. Konzeption

Seit der konstituierenden Sitzung am 14. März 1968 gehörten dem Finanzplanungsrat die Finanzminister der Länder, Vertreter der Gemeinden sowie der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie und als Vorsitzender der Bundesminister der Finanzen an. Die Deutsche Bundesbank hat als Gast an den Sitzungen teilgenommen.[36] Die Sitzungen waren vertraulich und nicht öffentlich.[37] Nachdem die Föderalismusreform II und damit auch die Schaffung des Stabilitätsrats von Bundestag und Bundesrat im Frühjahr 2009 beschlossen wurden, hat sich der Finanzplanungsrat im Dezember 2009 aufgelöst.

Aufgrund seiner Zusammensetzung als Gremium der Finanzminister von Bund und Ländern wird der Finanzplanungsrat in der einschlägigen Literatur zu fiskalpolitischen Gremien meist nicht betrachtet. In einem ersten Bericht der Europäischen Kommission zu den beste-

36 *Bundesministerium der Finanzen*, Die Koordinierung der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden im Finanzplanungsrat, Monatsbericht 1/2003, S. 39 f.

37 *Birgit Mattil/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof*, Der weitere Reformprozess – Verhandlungsphase und Entscheidungsfindung, in: Kastrop/Meister-Scheufelen/Sudhof (Hrsg.), Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, 2010, S. 150, 163.

henden Fiskalgremien in den EU-Staaten wurde er explizit als nicht politisch unabhängig ausgeschlossen.[38]

2. *Aufgaben*

Dem Finanzplanungsrat oblag es, die Finanzplanungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden zu koordinieren (§ 51 HGrG a.F.). Konkret bedeutete dies die Gewährleistung einer einheitlichen Haushaltssystematik und den Ansatz gemeinsamer Annahmen zur künftigen volks- und finanzwirtschaftlichen Entwicklung bei der Finanzplanung.[39] Dies beinhaltete nach der Abkehr vom Konzept der konjunkturellen Globalsteuerung Anfang der 1980er Jahre auch, dass der Finanzplanungsrat Empfehlung zur Entwicklung der Ausgaben und der öffentlichen Haushalte insgesamt aussprach.[40]

Nach der Schaffung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion fiel dem Gremium ab 2002 auch eine zentrale Rolle bei der Einhaltung der Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes und Artikel 126 AEUV (früherer Artikel 104 EGV) zu. Gemäß dem dazu neu eingeführten § 51a HGrG sollte der Finanzplanungsrat die Entwicklung der Ausgaben und der Finanzierungssalden von Bund, Ländern und Gemeinden überwachen und bei Fehlentwicklungen deren Gründe erörtern und Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin aussprechen. Als weitere Aufgabe fiel ihm ab 1995/96 auch die Bewertung der Sanierungsfortschritte der Haushaltsnotlagenländer Bremen und dem Saarland zu, die von 1995 bis 2005 Sanierungshilfen erhalten hatten. Ab 2003 übernahm er ebenso die Bewertung der von den ostdeutschen Ländern vorzulegenden Fortschrittsberichte »Aufbau Ost«.[41]

38 *European Commission* (Fußn. 19), S. 178. In dem Bericht werden jedoch die vier in Abschnitt B. II. 2. genannten Institutionen als fiskalpolitische Gremien diskutiert, ebd., S. 177. In späteren, auf dem Bericht der Kommission aufbauenden, systematischen Untersuchungen zum Einfluss fiskalpolitischer Gremien wurde der Finanzplanungsrat dann auch nicht betrachtet; vgl. die Arbeiten von *Xavier Debrun et al.*, Fiscal Policy to Stabilise the Domestic Economy in the EMU: What Can We Learn from Monetary Policy?, CESifo Economic Studies 3/2003, S. 319, und *Charles Wyplosz* (Fußn. 27), S. 64.

39 *Bundesministerium der Finanzen* (Fußn. 36), S. 40-43.

40 So wurde ab den 1980er Jahren für Bund, Länder und Gemeinden ein jährlicher Ausgabenanstieg von drei Prozent empfohlen. Nach der Wiedervereinigung wurde ein Ausgabenwachstum von maximal drei Prozent empfohlen, das Mitte der 1990er Jahre dann auf zwei Prozent reduziert wurde, *Bundesministerium der Finanzen* (Fußn. 36), S. 42.

41 *Bundesministerium der Finanzen* (Fußn. 36), S. 41 ff.

3. Beurteilung

Die Auflösung des Finanzplanungsrats im Zuge der Föderalismusreform II reflektiert die eher kritische Einschätzung dieses fiskalpolitischen Gremiums.[42] So wurde u.a. vom Bundesverfassungsgericht aber auch dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen wiederholt kritisiert, dass der Finanzplanungsrat trotz seiner Koordinationsfunktion bei einer drohenden Haushaltsnotlage einzelner Länder nicht präventiv tätig werden konnte.[43] So konnte der Finanzplanungsrat weder die 1992 festgestellten Haushaltsnotlagen in den Ländern Bremen und Saarland noch die rund ein Jahr nach seiner Auflösung diagnostizierten drohenden Haushaltsnotlagen in diesen beiden Ländern und den Ländern Berlin und Schleswig-Holstein im Vorfeld abwenden.

Um diese kritischen Urteile besser einordnen zu können und auch einen systematischen Vergleich mit dem neu geschaffenen Stabilitätsrat zu ermöglichen, wird der Finanzplanungsrat im folgenden Abschnitt entlang der sechs, in Abschnitt B. II. bereits vorgestellten Erfolgsvoraussetzungen beurteilt.

(i) Ausstattung mit einem klaren Mandat

Dem Finanzplanungsrat war, wie die Namensgebung bereits verdeutlicht, vorrangig eine koordinierende Rolle für die Fiskalpolitik von Bund, der Gesamtheit der Länder und der Gemeinden zugedacht. Der Finanzplanungsrat verfügte auch nicht über das Mandat, die Haushalte der einzelnen Länder zu überwachen und ggf. entsprechend einzugreifen.[44]

Die oben bereits dargestellte Kritik, dass er nicht präventiv das Entstehen von Haushaltsnotlagen verhindert hat, ist insoweit zu relativieren, als der Gesetzgeber ihm dieses Mandat auch nicht übertragen hatte.

(ii) Ausstattung mit geeigneten Instrumenten

Als eine wesentliche Schwachstelle erwies sich das Unvermögen, »echte«, bindende Beschlüsse zu fassen. Stattdessen war der Finanzplanungsrat auf das Aussprechen von unverbindlichen »Empfehlungen«[45] für die Finanzplanung von Bund, der Gesamtheit der Länder und der Gemeinden beschränkt. Aufgrund fehlender Sanktionsmöglichkeiten hatte es keinerlei Konsequenzen, wenn diesen Empfehlungen nicht gefolgt wurde.[46]

Weiterhin befasste sich der Finanzplanungsrat seinem Mandat folgend lediglich mit der Finanzlage der Gesamtheit der Länder und der Gesamtheit der Gemeinden. Einer Diskussion der Entwicklungen einzelner Länderhaushalte und ihrer spezifischen Risiken stand diese

42 Beispielsweise *International Monetary Fund*, Germany: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency, IMF Country Report 2003, S. 33 ff.; *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (Fußn. 5), S. 38, sowie BVerfG (Fußn. 4), 393, aber auch *Birgit Mattil/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof* (Fußn. 37), S. 162 f.

43 BVerfG (Fußn. 4), 384 ff., und *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (Fußn. 5), S. 38.

44 *Birgit Mattil/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof* (Fußn. 37), S. 162.

45 Gleichwohl die Begrifflichkeit zuletzt noch in »Beschlüsse« geändert wurde; vgl. *Birgit Mattil/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof* (Fußn. 37), S. 162.

46 *Birgit Mattil/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof* (Fußn. 37), S. 162.

Aggregatsbetrachtung freilich entgegen. Infolge dessen blieben die Empfehlungen des Finanzplanungsrats daher zwangsläufig relativ unspezifisch und bezogen sich auf die jeweiligen Aggregate und zumeist auf einen mittelfristigen Zeitraum.[47]

Darüber hinaus wurde das Gremium seiner Koordinationsfunktion auch nach Einschätzung des Internationalen Währungsfonds insgesamt nicht wirklich gerecht.[48] Statt einer Abstimmung der Finanzplanungen der föderalen Ebenen untereinander, die auch in die Haushaltsberatungen im Bundestag oder den Landtagen eingeflossen wäre, fand lediglich eine Zusammenfassung der Planungsstände der verschiedenen Ebenen statt.[49]

Folglich mangelte es dem Finanzplanungsrat nicht nur an geeigneten und sanktionsbewehrten Instrumenten, sondern ganz grundlegend an den erforderlichen Handlungsmöglichkeiten, um seiner Koordinierungsfunktion nachzukommen.

(iii) Beschlussfassung durch die Mehrheit der Mitglieder

Die ausgesprochene Konsensorientierung des Gremiums erwies sich als weitere Schwachstelle. Die Beschlüsse und Empfehlungen des Finanzplanungsrats waren auch dadurch geprägt, dass sie nicht per Mehrheitsbeschluss, sondern ausschließlich im Einvernehmen aller Mitglieder verabschiedet wurden. Diese ausgeprägte Konsensorientierung war sicher nicht förderlich für eine spezifische Beurteilung der Finanzlage von Bund und Ländern oder auch weitergehende Maßnahmen.

(iv) Rechenschaftspflicht über die eigene Arbeit

Der Finanzplanungsrat war nicht dazu verpflichtet, gegenüber einer anderen staatlichen Institution Rechenschaft über seine Tätigkeit abzulegen. Die in der Literatur mehrfach diagnostizierte und unter (ii) diskutierte nur unzureichende Wahrnehmung seines Mandats blieb dementsprechend folgenlos.

(v) Unabhängigkeit von der Politik

Als Gremium der Finanzminister von Bund und Ländern und der Vertreter der Gemeinden war der Finanzplanungsrat eine per se politische Institution. Zugleich stellte aber die Zusammensetzung als gemeinsames Gremium zumindest eine gewisse Distanz zur Fiskalpolitik der einzelnen Gebietskörperschaften sicher. Ebenso bestand keine Weisungsbefugnis des Bundes allein oder eines einzelnen Landes gegenüber dem Gremium.

Der Finanzplanungsrat selbst konnte keine umfangreicheren eigenen Analysen durchführen und war auf die Zulieferungen aus den Finanzministerien angewiesen, da er über keinen eigenen, vom Umfang her nennenswerten Stab verfügte.

(vi) Uneingeschränkte Veröffentlichung der Analysen, Berichte und Empfehlungen

In Deutschland, aber auch international, wurde die fehlende Publizität der ohnehin kaum verbindlichen Beschlüsse des Finanzplanungsrats kritisiert. So wurden weder die Beratungsunterlagen noch die Beratungsergebnisse veröffentlicht. Öffentlicher Druck auf die politischen Entscheidungsträger konnte somit gar nicht erst entstehen. Stattdessen wurde

47 *Birgit Mattil/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof* (Fußn. 37), S. 162.
48 *International Monetary Fund* (Fußn. 42), S. 33 ff.
49 *Birgit Mattil/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof* (Fußn. 37), S. 162.

argumentiert, dass erst diese Vertraulichkeit einen offenen Diskurs zwischen den Beteiligten ermöglichen würde.[50] Ebenso entscheidend dürfte aber die mangelnde Bekanntheit des Gremiums selbst gewesen sein. So war der Finanzplanungsrat letztlich wohl nur den wirklich finanzpolitisch Interessierten in Wissenschaft, Politik und Verwaltung bekannt.

Die Diskussion anhand der sechs Erfolgskriterien von fiskalpolitischen Gremien macht deutlich, warum der Finanzplanungsrat häufig kritisiert wurde. Ausschlaggebend ist dabei insbesondere, dass dem Finanzplanungsrat schlicht das Mandat für eine Überwachung und Kontrolle der Haushalte von Bund und Ländern fehlte und er auch nicht mit den erforderlichen Instrumenten ausgestattet war. Dieser Umstand kann kaum der Institution selbst vorgeworfen werden und ist eher an den Gesetzgeber zu richten ist, der dies erst im Rahmen der Föderalismusreform geändert hat. Als wenig hilfreich hat es sich weiterhin erwiesen, dass die Beratungsergebnisse nicht veröffentlicht wurden, und sich somit auch keinerlei öffentlicher Druck auf die politischen Entscheidungsträger entwickeln konnte.

II. Die Konzeption des Stabilitätsrats und die Prävention von Haushaltsnotlagen

Im Zuge der Föderalismusreform II wurde der Stabilitätsrat als Nachfolger des Finanzplanungsrats geschaffen und in Art. 109a GG verfassungsrechtlich verankert. In seiner Zusammensetzung als gemeinsames Gremium von Bund und Ländern knüpft der Stabilitätsrat an den früheren Finanzplanungsrat an. Er wurde gegenüber diesem oft als zu schwach kritisierten Koordinierungsgremium aber deutlich zu einem Kontrollgremium hin aufgewertet. Aufbauend auf einem Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen soll der Stabilitätsrat die Entwicklung der Haushalte von Bund und Ländern überwachen und bei einer drohenden Haushaltsnotlage präventiv tätig werden.[51]

Der Stabilitätsrat besteht mit den Finanzministern von Bund und Ländern sowie dem Bundeswirtschaftsminister aus insgesamt 18 Mitgliedern. Den Vorsitz im Stabilitätsrat führen der Bundesminister der Finanzen und der Vorsitzende der Finanzministerkonferenz der Länder gemeinsam.[52] Mit dieser Konzeption als rein politisches Gremium hat sich die Föderalismuskommission II sehr am ECOFIN, dem Rat der europäischen Wirtschafts- und Finanzminister, orientiert und ist dem Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats somit nur zum Teil gefolgt.[53] Auf eine Berufung von Vertretern des Bundesrechnungshofes, der Bundesbank sowie unabhängiger Sachverständiger, wie es der ursprüngliche Beiratsvorschlag

50 *International Monetary Fund* (Fußn. 42), S. 35, aber auch *Birgit Mattil/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof* (Fußn. 37), S. 163.

51 *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (Fußn. 5), S. 38 ff.

52 § 1 Stabilitätsratsgesetz (StabiRatG).

53 In den ersten Konzepten fand sich zunächst auch die Bezeichnung »nationalen ECOFIN«, bevor sich die Bezeichnung »Stabilitätsrat« durchgesetzt hat; vgl. *Birgit Mattil/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof* (Fußn. 37), S. 152.

vorsah, wurde verzichtet. Insbesondere die mangelnde demokratische Legitimation politikferner Sachverständiger wurde gegen diesen Vorschlag des Beirats ins Feld geführt.[54]

Der Stabilitätsrat tagt mindestens zweimal jährlich.[55] Zur Vorbereitung seiner Sitzungen hat der Stabilitätsrat den Arbeitskreis Stabilitätsrat eingerichtet, der sich auf Verwaltungsebene aus Vertretern des Bundesministeriums der Finanzen, der Finanzministerien der Länder sowie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie zusammensetzt.[56]

Zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage setzt der Stabilitätsrat einen Evaluationsausschuss ein, dem ein Staatssekretär des Bundesministeriums der Finanzen sowie vier Staatssekretäre der Finanzministerien der Länder angehören. Die Zusammensetzung des Evaluationsausschusses wird durch den Stabilitätsrat beschlossen und kann je nach betroffener Gebietskörperschaft variieren. Die betroffene Gebietskörperschaft nimmt grundsätzlich an den Sitzungen des Evaluationsausschusses teil.[57]

Zwar sind die Beratungen des Stabilitätsrats ebenso vertraulich und nicht öffentlich wie die Finanzplanungsrats[58], der Stabilitätsrat wurde aber zur Veröffentlichung seiner Beschlüsse und der Beratungsunterlagen verpflichtet.[59] Insbesondere die Erfahrungen mit den öffentlich diskutierten Fortschrittsberichten »Aufbau Ost« hatten hierfür Modellcharakter. Die Veröffentlichung der Beschlüsse und auch der vom Bund und den Ländern vorzulegenden Haushaltskennziffern wurde dabei als so wichtiges Instrument angesehen, dass dies sogar verfassungsrechtlich verankert wurde (Art. 109a GG).[60]

III. Aufgaben und erste Beschlüsse des Stabilitätsrats

Die Hauptaufgabe des Stabilitätsrats liegt in der Prävention von Haushaltsnotlagen. Dazu überwacht das Gremium fortlaufend die Haushalte von Bund und Ländern, um drohende Haushaltsnotlagen frühzeitig zu erkennen (1.) und diese durch Einleitung von Sanierungsprogrammen (2.) abzuwenden (Art. 109a GG i.V.m. § 2 StabiRatG). Ergänzend zu dieser Hauptaufgabe wurden dem Stabilitätsrat durch einfachgesetzliche Regelungen weitere Auf-

54 So zum Beispiel *Stefan Korioth*, Die neuen Schuldenregeln für Bund und Länder und das Jahr 2020, in: Junkernheinrich/Korioth/Lenk/Scheller/Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009, S. 389, 404, aber auch *Markus C. Kerber*, Auf dem Wege zum Bundesfinanzrat? Anmerkungen zum Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF »Haushaltskrisen im Bundesstaat«, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 1/2007, S. 93, 104 f. Gleichwohl es auch die andere Sichtweise gibt, der zufolge auch ein Sachverständigengremium verfassungsrechtlich legitimiert wäre; vgl. den Beitrag in diesem Band von *Marius Thye*, Die demokratische Legitimation eines unabhängigen Stabilitätsrats aus Sachverständigen – Eine Untersuchung mit Hilfe einer politikfeldbezogenen Demokratietheorie, S. 223 ff.

55 § 1 Abs. 3 StabiRatG.

56 § 9 Abs. 1 Geschäftsordnung Stabilitätsrat.

57 § 10 Abs. 1 Geschäftsordnung Stabilitätsrat.

58 § 1 Abs. 3 StabiRatG.

59 Vgl. Fußn. 6.

60 *Birgit Mattil/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof*, Die neuen Regeln und Institutionen, in: Kastrop/Meister-Scheufelen/Sudhof (Hrsg.), Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, 2010, S. 165, 172.

gaben übertragen. Dies sind neben der Überwachung der Empfängerländer von Konsolidierungshilfen (3.) auch die zwei bisher durch den Finanzplanungsrat wahrgenommenen Aufgaben der Koordinierung der Haushalts- und Finanzplanung sowie die Erörterung der Fortschrittsberichte »Aufbau Ost« (4.). Im Fokus dieses Abschnittes stehen die Verfahren zur Diagnose einer drohenden Haushaltsnotlage sowie das Sanierungsverfahren, die ausführlicher dargestellt werden, während die weiteren Aufgaben hier nur kurz skizziert werden können.

1. Haushaltsüberwachung und Diagnose drohender Haushaltsnotlagen

Um das Entstehen von Haushaltsnotlagen im Bund oder den Ländern zu verhindern und frühzeitig eingreifen zu können, berät der Stabilitätsrat jährlich über die Haushaltslage des Bundes und *jedes* Landes. Dabei stützt sich der Stabilitätsrat auf die von Bund und Ländern jährlich vorzulegenden Stabilitätsberichte (§ 3 StabiRatG). In diesen Berichten sollen Bund und Länder zum einen die aktuelle Lage ihrer Haushalte, ihre Finanzplanung sowie die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse darlegen. Zum anderen sollen sie basierend auf einheitlichen Annahmen eine Projektion der mittelfristigen Entwicklung ihrer Haushalte vorlegen. Die Auswahl der für den ersten Berichtsteil relevanten Indikatoren und auch die konkrete Ausgestaltung des zweiten Berichtsteils wurde dem Stabilitätsrat selbst überlassen.[61]

Bei seiner konstituierenden Sitzung am 28. April 2010 hat sich der Stabilitätsrat auf ein Kennziffernbündel von vier Indikatoren für die Beurteilung der Haushaltslage verständigt (siehe Tabelle 2). Dabei wurden mit dem strukturellen Finanzierungssaldo[62] und der Kreditfinanzierungsquote zwei gegenwartsbezogene Indikatoren gewählt, die insbesondere das aktuelle Ausmaß der Kreditfinanzierung verdeutlichen. Im Gegensatz dazu zeigen der Schuldenstand und die Zins-Steuer-Quote als vergangenheitsbezogene Indikatoren an, in welchem Umfang die bereits aufgenommenen Schulden die aktuellen Haushaltsspielräume einschränken. Die Kreditfinanzierungsquote und die Zins-Steuer-Quote wurden bereits vom Bundesverfassungsgericht 1992 bei seinem ersten Haushaltsnotlagenurteil zur Diagnose einer Haushaltsnotlage in Bremen und dem Saarland herangezogen.[63] Gleichzeitig mit der Festlegung dieser vier Indikatoren wurden auch jeweils spezifische Schwellenwerte für den Bund und die Länder vereinbart, bei deren wiederholter Überschreitung in zwei aufeinander folgenden Jahren ein Indikator als auffällig gilt. Sobald von den vier Indikatoren drei oder alle in dieser Form auffällig geworden sind, d.h. die Schwellenwerte wiederholt erreicht

61 *Achim Hildebrandt*, Ein Jahr Stabilitätsrat – erste Ergebnisse und ihre Bewertung, in: Junkernheinrich/Korioth/Lenk/Scheller/Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011, S. 369, 374.

62 Die Bezeichnung struktureller Finanzierungssaldo ist nur bedingt zutreffend. Bis zur Festlegung eines Konjunkturbereinigungsverfahrens, das für die Bestimmung des strukturellen Defizits erforderlich ist, wird der um finanzielle Transaktionen bereinigte Finanzierungssaldo im Vergleich zum Länderdurchschnitt betrachtet.

63 BVerfG (Fußn. 3), 258 f.

wurden, leitet der Stabilitätsrat das Evaluationsverfahren zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage ein.[64]

Im Rahmen der mittelfristigen Projektion zur Haushaltsentwicklung wird für jedes Land der maximal zulässige Ausgabenanstieg für die nächsten sieben Jahre ermittelt, bei dem der Schwellenwert für den Schuldenstand je Einwohner genau erreicht werden würde.[65] Dabei sind von allen Ländern einheitliche Annahmen zum Wirtschaftswachstum und zur Entwicklung der Steuereinnahmen zugrunde zu legen. In einem zweistufigen Verfahren wird zunächst überprüft, ob die so ermittelte maximal zulässige Wachstumsrate der Ausgaben des jeweiligen Landes um mehr als drei Prozentpunkte unterhalb des Länderdurchschnitts liegt. Ist dies sowohl bei Verwendung des zurückliegenden als auch des aktuellen Jahres als Basiswert der Fall, deutet die erste Stufe auf eine Haushaltsnotlage hin und macht eine weitere Prüfung erforderlich. Bei dieser Prüfung (zweite Stufe) wird das Ergebnis der Projektion qualitativ bewertet und es werden auch ergänzende Berechnungen der betroffenen Gebietskörperschaft berücksichtigt.[66]

64 *Stabilitätsrat*, Beschlüsse der konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrats am 28. April 2010, TOP 2: Kennziffern und Schwellenwerte, 2010. Die gewählten Indikatoren verdienen ebenso wie die gewählten Schwellenwerte eine kritische Diskussion. So sind Schwellenwerte, die sich am Länderdurchschnitt orientieren, nicht unproblematisch: Je mehr Länder sich auf dem Weg in eine drohende Haushaltsnotlage befinden, umso weniger aussagekräftig werden die Indikatoren. Eine darüber hinausgehende Diskussion der Indikatoren liegt jedoch außerhalb des Rahmens dieses Beitrags. Es sei daher verwiesen auf die grundsätzlichen Diskussionen bei *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (Fußn. 5), S. 31-36, und *Deutsche Bundesbank*, Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung, Monatsbericht Oktober 2011, S. 15, 21 f., sowie die spezifische Diskussion zur Aussagefähigkeit und Konsistenz der gewählten Indikatoren bei *Achim Hildebrandt* (Fußn. 61), S. 376-380.

65 Für den Bund wird ein modifiziertes Verfahren genutzt, bei dem ab dem Jahr 2017 die Schuldenstandsquote des Jahres 2016 stabilisiert wird. Eine detaillierte Darstellung kann hier nicht geleistet werden, da die Länder im Mittelpunkt dieser Betrachtung stehen.

66 *Stabilitätsrat*, Beschlüsse der konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrats am 28. April 2010, TOP 3: Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung, 2010.

Tabelle 2: Indikatoren des Stabilitätsrats für die Haushaltsüberwachung

		Schwellenwerte für die Länder	
Kennziffer	**Definition**	**Aktuelle Haushaltslage (lfd. Jahr u. beide Vorjahre)**	**Finanzplanung (vier Folgejahre)**
Struktureller Finanzierungssaldo je Einwohner*	Haushaltssaldo je Einwohner bereinigt um finanzielle Transaktionen (d.h. Beteiligungsverkäufe verbessern den Saldo nicht)	Länderdurchschnitt je Einwohner abzgl. 200 Euro	Länderdurchschnitt je Einwohner des laufenden Jahres abzgl. 100 Euro
Kreditfinanzierungsquote	Nettokreditaufnahme in Prozent der bereinigten Ausgaben	Länderdurchschnitt zzgl. 3 Prozentpunkte	Länderdurchschnitt des laufenden Jahres zzgl. 4 Prozentpunkte
Schuldenstand je Einwohner	Am Kreditmarkt aufgenommene Schulden zum Stichtag 31.12. (ohne Kassenkredite)	130 Prozent des Länderdurchschnitts für Flächenländer, 220 Prozent für Stadtstaaten	Schwellenwert laufendes Jahr zzgl. 200 Euro je Einwohner und Jahr
Zins-Steuer-Quote	Zinsausgaben in Prozent der Steuereinnahmen (nach Länderfinanzausgleich)	140 Prozent des Länderdurchschnitts für Flächenländer, 150 Prozent für Stadtstaaten	Schwellenwert laufendes Jahr zzgl. 1 Prozentpunkt

* Bereinigter Finanzierungssaldo bis zur Festlegung des Konjunkturbereinigungsverfahrens für die Länder (vgl. Fußn. 62).

Quelle: Stabilitätsrat, *Beschlüsse der konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrats am 28. April 2010, TOP 2: Kennziffern und Schwellenwerte, 2010.*

Sobald die Indikatoren oder auch die mittelfristige Projektion auffällig geworden sind, leitet der Stabilitätsrat ein umfangreicheres Evaluationsverfahren gemäß § 4 StabiRatG ein. Bei diesem prüft der aus insgesamt fünf Staatssekretären bestehende Evaluationsausschuss, ob der betroffenen Gebietskörperschaft eine Haushaltsnotlage droht. Ein solches Prüfverfahren kann auch auf Wunsch der jeweiligen Gebietskörperschaft selbst eingeleitet werden.[67] Bei der Prüfung werden alle relevanten Bereiche des betroffenen Haushalts umfassend einbezogen und die betroffene Gebietskörperschaft ist zur Erteilung der erforderlichen Auskünfte verpflichtet. In seiner zweiten Sitzung am 15. Oktober 2010 hat der Stabilitätsrat das Evaluationsverfahren dahingehend konkretisiert, dass bei der Prüfung grundsätzlich von einer drohenden Haushaltsnotlage ausgegangen und diese Arbeitshypothese nur dann verworfen wird, wenn vom betroffenen Land relevante Argumente gegen diese Arbeitshypothese vor-

67 § 4 Abs. 2 StabiRatG.

gebracht werden.[68] Bei seiner nächsten Sitzung entscheidet der Stabilitätsrat auf der Grundlage des Berichts des Evaluationsausschusses, ob im Bund oder in dem betreffenden Land eine Haushaltsnotlage droht.[69]

Das eben beschriebene Verfahren der laufenden Haushaltsüberwachung wurde vom Stabilitätsrat bereits bei seiner zweiten Sitzung am 15. Oktober 2010 erstmals angewandt. Nachdem dabei festgestellt wurde, dass bei den Ländern Berlin und Schleswig-Holstein die Indikatoren und bei den Ländern Bremen und Saarland sowohl die Indikatoren als auch die mittelfristige Projektion auf eine drohende Haushaltsnotlage hindeuten, wurde ein Evaluationsausschuss eingesetzt und damit beauftragt umfassend zu prüfen, ob in diesen vier Ländern eine Haushaltsnotlage droht.[70] Bei seiner 3. Sitzung am 23. Mai 2011 folgte der Stabilitätsrat der Empfehlung des Evaluationsausschusses und stellte eine drohende Haushaltsnotlage in den genannten vier Ländern fest.[71]

2. Sanierungsverfahren

Hat der Stabilitätsrat gemäß dem beschriebenen Verfahren eine drohende Haushaltsnotlage festgestellt, ist gemäß § 5 StabiRatG ein Sanierungsverfahren einzuleiten und mit der betroffenen Gebietskörperschaft ein Sanierungsprogramm für die nächsten fünf Jahre zu vereinbaren. Das Programm basiert auf Vorschlägen der Betroffenen und hat konkrete Angaben zu enthalten, in welchem Umfang die jährliche Nettokreditaufnahme reduziert und welche von der betroffenen Gebietskörperschaft eigenständig umsetzbaren Maßnahmen zur Sanierung ergriffen werden sollen.[72] Im Rahmen des Sanierungsverfahrens sind keine zusätzlichen Zahlungen an die von einer Haushaltsnotlage bedrohte Gebietskörperschaft vorgesehen.

Wenn nur ungeeignete oder unzureichende Maßnahmen zur Sanierung vorgeschlagen oder das vereinbarte Programm nur unzureichend umgesetzt werden, fordert der Stabilitätsrat die betroffene Gebietskörperschaft zu einer verstärkten Haushaltssanierung auf und prüft innerhalb eines Jahres, ob die notwendigen Maßnahmen ergriffen wurden. Ggf. wird erneut zu verstärkten Bemühungen um eine Haushaltssanierung aufgefordert. Die betroffene Gebietskörperschaft hat das vereinbarte Sanierungsprogramm umzusetzen und dem Stabilitätsrat halbjährlich über die Reduzierung der Nettokreditaufnahme zu berichten. Bei Abweichungen vom vereinbarten Abbaupfad prüft der Stabilitätsrat, ob und ggf. welche weiteren Maß-

68 *Stabilitätsrat*, Beschlüsse der 2. Sitzung des Stabilitätsrats am 15. Oktober 2010, TOP 2: Evaluationsausschuss, 2010. Als mögliche Argumente hat der Stabilitätsrat dort beispielhaft aufgeführt: (i) Einmalige Effekte, die eine Auffälligkeit im Rahmen des Überwachungsverfahrens ausgelöst haben, (ii) eine kontinuierliche Verbesserung der Indikatoren, (iii) geeignete, bereits beschlossene Sanierungsmaßnahmen sowie die Berücksichtigung (iv) der kommunalen Ebene bei den Ländern bzw. der Sozialversicherungen beim Bund, (v) von verwertbarem Vermögen und (vi) von Extrahaushalten.

69 § 4 Abs. 3-5 StabiRatG.

70 *Stabilitätsrat*, Beschlüsse der 2. Sitzung des Stabilitätsrats am 15. Oktober 2010, TOP 1: Haushaltsüberwachung, 2010.

71 *Stabilitätsrat*, Beschlüsse der 3. Sitzung des Stabilitätsrats am 23. Mai 2011, TOP 2: Drohende Haushaltsnotlage, 2011.

72 § 5 Abs. 1 StabiRatG.

nahmen erforderlich sind.[73] Dabei sind jedoch keine Sanktionen oder Strafzahlungen vorgesehen. Wenn auch nach vollständiger Umsetzung des fünfjährigen Sanierungsprogramms noch eine Haushaltsnotlage droht, wird ein weiteres Sanierungsprogramm vereinbart.[74]

Mit der Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage in den Ländern Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein am 23. Mai 2011 hat der Stabilitätsrat die vier Länder um Vorlage von Sanierungsprogrammen bis zum 15. Oktober 2011 gebeten und den Evaluationsausschuss mit deren Prüfung beauftragt. Die vorgelegten Sanierungsprogramme sollen am 1. Dezember 2011 in der vierten Sitzung des Stabilitätsrats beraten werden. Die Sitzung fand erst nach der Ausarbeitung des vorliegenden Beitrags statt.[75]

Ebenfalls am 23. Mai 2011 hat der Stabilitätsrat die einzelnen Verfahrensschritte konkretisiert und auch festgelegt, wie das Sanierungsverfahren bei denjenigen Ländern auszugestalten ist, die Konsolidierungshilfen nach Art. 143d Abs. 2 GG erhalten. Dies ist notabene bei allen vier Ländern mit einer drohenden Haushaltsnotlage der Fall. Damit die betroffenen Länder nicht mit unterschiedlichen Zielvorgaben für die Rückführung der Neuverschuldung im Sanierungsverfahren und im Konsolidierungsverfahren konfrontiert sind, wurden für das Sanierungsverfahren die für das Konsolidierungsverfahren festgelegten Abbauschritte übernommen. Ungeachtet dessen sind vom betroffenen Land zur Realisierung der Abbauschritte geeignete Sanierungsmaßnahmen vorzulegen.[76]

3. Überwachung der Konsolidierungshilfen

Für die Länder wird die Schuldenbremse, d.h. das Neuverschuldungsverbot, erst ab dem Jahr 2020 gelten. Angesichts der ungleichen Startbedingungen für die Länder (vgl. Abbildung 1) wurden für die Übergangsphase von 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen für die fünf besonders finanzschwachen Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein vereinbart.[77] Die Finanzierung der Konsolidierungshilfen in Höhe von insgesamt 800 Mio. Euro jährlich erfolgt jeweils zur Hälfte durch den Bund und die Gesamtheit der Länder.[78]

Im Gegenzug für die gewährten Konsolidierungshilfen sind die fünf Länder gemäß § 2 KonsHilfG zur vollständigen Rückführung ihrer Finanzierungsdefizite bis 2020 verpflichtet. Das maximal zulässige Defizit sinkt dabei jährlich um 10 Prozent, bezogen auf den Ausgangswert in 2010. Die Auszahlung der jährlichen Beträge erfolgt in zwei Tranchen, zwei

73 § 5 Abs. 2, 3 StabiRatG.

74 § 5 Abs. 4 StabiRatG.

75 *Stabilitätsrat*, Beschlüsse der 3. Sitzung des Stabilitätsrats am 23. Mai 2011, TOP 3: Sanierungsverfahren, 2011.

76 *Stabilitätsrat* (Fußn. 75).

77 Art. 143d GG sowie § 1 KonsHilfG. Die weitaus größten Beträge erhalten gemäß § 1 KonsHilfG das Land Bremen mit 300 Mio. Euro und das Saarland mit 260 Mio. Euro jährlich. Die Länder Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein werden jährliche Hilfen in Höhe von 80 Mio. Euro gewährt. Es erscheint zumindest zweifelhaft, ob die ungleiche Aufteilung der Hilfen tatsächlich die Unterschiede in der finanziellen Schwäche reflektiert oder doch eher den politischen Prozess ihrer Aushandlung; vgl. *Achim Hildebrandt* (Fußn. 61), S. 382 f.

78 § 3 KonsHilfG.

Drittel werden zum 1. Juli des jeweiligen Jahres ausgezahlt, der Restbetrag wird zum 1. Juli des Folgejahres gezahlt, sofern das Defizit entsprechend der Vereinbarung zurückgeführt wurde. Andernfalls ist auch die erste Tranche zurückzuzahlen. Ab 2012 wird der Stabilitätsrat jeweils im Frühjahr die Einhaltung der Konsolidierungsauflagen prüfen und über die Auszahlung der zweiten Tranche entscheiden.[79]

4. Weitere Aufgaben

Dem Stabilitätsrat wurden per Gesetz auch Aufgaben des früheren Finanzplanungsrats übertragen. So verantwortet der Stabilitätsrat die Koordinierung der Haushalts- und Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinen und kann dazu Empfehlungen aussprechen.[80] Die Koordinierung wird vorrangig durch den Arbeitskreis Stabilitätsrat wahrgenommen. An den entsprechenden Beratungen nehmen – anknüpfend an den früheren Finanzplanungsrat – auch Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und der Deutschen Bundesbank als Gäste teil.[81] In seinen bisherigen drei Sitzungen hat der Stabilitätsrat keine entsprechenden Empfehlungen beschlossen.[82]

Darüber hinaus hat der Stabilitätsrat die Erörterung der jährlich von den neuen Ländern vorzulegenden Fortschrittsberichte »Aufbau Ost« und der entsprechenden Stellungnahme der Bundesregierung übernommen. In diesen Berichten legen die sechs Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen dar, wie sie die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, die ihnen bis 2019 gewährt werden, verwendet haben und welche Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke erzielt wurden.[83] In seiner zweiten Sitzung am 15. Oktober 2010 hat der Stabilitätsrat die Fortschrittsberichte der fünf neuen Länder und Berlins sowie die Stellungnahme der Bundesregierung beraten und festgestellt, dass die Mittel nahezu vollständig entsprechend der Vorgaben verwendet wurden.[84]

IV. Beurteilung des Stabilitätsrats

Zwar knüpft der Stabilitätsrat in seiner Zusammensetzung und als rein politisches Gremium klar an den Finanzplanungsrat an, er unterscheidet sich jedoch in wesentlichen Punkten von seiner Vorgängerinstitution, deren wesentliche Schwachstellen behoben worden sind. Im

79 Die finanziellen Auswirkungen auf Geber- und Nehmerländer werden diskutiert bei *Joachim Ragnitz*, Föderalismusreform II: Zur Frage des Controlling der Konsolidierungshilfen, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 3/2010, S. 260. Ebenso sei auf den Beitrag von *Daniel Buscher*, Konsolidierungshilfen und der Umgang mit der bestehenden Verschuldung nach der Föderalismusreform II – Eine kritische Analyse der Altschuldenproblematik, in diesem Band (S. 35 ff.) verwiesen.

80 § 51 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG).

81 § 9 Abs. 2 Geschäftsordnung Stabilitätsrat.

82 *Achim Hildebrandt* (Fußn. 61), S. 371.

83 § 11 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz (FAG).

84 *Stabilitätsrat*, Beschlüsse der 2. Sitzung des Stabilitätsrats am 15. Oktober 2010, TOP 3: Fortschrittsberichte »Aufbau Ost«, 2010.

folgenden Abschnitt wird der Stabilitätsrat einer Bewertung entlang der bereits diskutierten Erfolgsvoraussetzungen (siehe Textbox auf S. 198 f.) unterzogen. Es werden insbesondere sein Mandat zur Diagnose einer drohenden Haushaltsnotlage und sein Mandat zur Durchführung von Sanierungsverfahren betrachtet[85] und dabei bereits die Beschlüsse gewürdigt, die der Stabilitätsrat – bis zur Niederschrift dieses Beitrags im November 2011 – gefasst hat.

(i) Ausstattung mit einem klaren Mandat

Im Gegensatz zu seiner Vorgängerinstitution wurde der Stabilitätsrat mit einem klaren Mandat zur Prävention von Haushaltsnotlagen ausgestattet und konkret damit beauftragt, die Haushalte des Bundes und der *einzelnen* Länder zu überwachen (§ 3 StabiRatG), eine drohende Haushaltsnotlage zu diagnostizieren (§ 4 StabiRatG) sowie ein Sanierungsverfahren nach Feststellung einer *drohenden* Haushaltsnotlage durchzuführen (§ 5 StabiRatG). Damit wurde erstmals ein Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen geschaffen, wie es u.a. wiederholt vom Bundesverfassungsgericht gefordert wurde.[86]

Das Mandat des Stabilitätsrats beschränkt sich jedoch ausschließlich auf die Prävention einer Haushaltsnotlage.[87] Dem Gremium wurde nicht das Mandat übertragen, im Fall einer Haushaltsnotlage über entsprechende Hilfszahlungen zu entscheiden. Dies trägt möglichen Fehlanreizen Rechung, die eine klare Regelung des Zugangs zu Hilfszahlungen oder Entschuldungsmaßnahmen bei Vorliegen einer Haushaltsnotlage schaffen könnte.[88] So hätte eine klare Regelung der Hilfszahlungen es für eine finanzschwache Gebietskörperschaft attraktiv werden lassen, die Haushaltslage bewusst weiter zu verschlechtern, um so in den Genuss der Hilfszahlungen zu gelangen.

Das vom Stabilitätsrat verantwortete Präventionssystem wird überwiegend positiv betrachtet.[89] Gleichwohl *Stefan Korioth* es grundsätzlich anzweifelt und die Grundfrage aufwirft, »wer warum wovor gewarnt werden muss«[90]. Die Diskussion zu fiskalpolitischen Gremien in Abschnitt B. II. hat jedoch gezeigt, dass derartige Gremien gerade durch die Schaffung von Transparenz über die Lage der Staatsfinanzen dazu beitragen können, dass die Öffentlichkeit Fehlentwicklungen erkennt. Insoweit sollte insbesondere die Bevölkerung in dem betroffenen Land vor einer drohenden Haushaltsnotlage gewarnt werden, damit sie den politischen Entscheidungsträgern gegenüber besser informiert ist. Nur so wird das neu geschaffene Präventionssystem zu öffentlichem Druck auf die jeweilige Regierung führen und die damit verbundenen politischen Kosten einer unsoliden Haushaltspolitik erhöhen können.

85 Auf die anderen drei Aufgaben des Stabilitätsrats kann hier nicht eingegangen werden, da dies außerhalb des Rahmens dieses Beitrags liegt. Dies betrifft die Koordination der Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden sowie die dem Stabilitätsrat bis zum Auslaufen der beiden Programme im Jahr 2019 übertragene Überwachung der Konsolidierungshilfen und die Erörterung der Fortschritte beim »Aufbau Ost«.

86 BVerfG (Fußn. 3), 266, sowie BVerfG (Fußn. 4), 327.

87 *Birgit Mattil/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof* (Fußn. 60), S. 175.

88 *Ulrich Häde*, Die Ergebnisse der zweiten Stufe der Föderalismusreform, Archiv des öffentlichen Rechts 4/2010, S. 541, 567.

89 *Deutsche Bundesbank* (Fußn. 64), S. 20.

90 *Stefan Korioth* (Fußn. 54), S. 405.

(ii) Ausstattung mit geeigneten Instrumenten

Entsprechend seiner unterschiedlichen Aufgaben wurde der Stabilitätsrat mit verschiedenen Instrumenten versehen, um diese Aufgaben jeweils zu erfüllen. So wurde für die Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern durch den Stabilitätsrat und auch für die Diagnose einer drohenden Haushaltsnotlage ein einfaches und transparentes Verfahren gewählt, dem sich der Bund und jedes Land einzeln zu stellen haben und zur Kooperation verpflichtet sind. Das Verfahren basiert auf einer einheitlichen Methodik und einheitlichen Bezugsgrößen, deren konkrete Ausgestaltung dem Gremium überlassen wurde. Die vier vom Stabilitätsrat für die Haushaltsüberwachung und die Notlagendiagnose gewählten Indikatoren und die jeweiligen Schwellenwerte wurden bereits aus verschiedenen Gründen kritisiert. An erster Stelle wird die grundsätzliche Eignung der vier gewählten Indikatoren[91] angezweifelt und insbesondere die Nutzung von zwei langfristigen Indikatoren, der Zins-Steuer-Quote und dem Schuldenstand, bei der kurz- bis mittelfristig auszurichtenden Diagnose einer drohenden Haushaltsnotlage hinterfragt. Eine einsetzende Fehlentwicklung wird sich so nur mit zeitlicher Verzögerung identifizieren lassen, da das Evaluationsverfahren erst bei mehr als zwei auffälligen Indikatoren eingeleitet wird.[92] Darüber hinaus wurden die gewählten Indikatoren und Schwellenwerte u.a. von *Achim Hildebrandt* als inkonsistent und wenig robust kritisiert, da bereits kleine Veränderungen der Schwellenwerte zu anderen Einschätzungen über eine drohende Haushaltsnotlage führen würden. Er schlussfolgert daraus, dass das Verfahren der Haushaltsüberwachung kein objektives Verfahren zur Diagnose einer Haushaltsnotlage darstellt, sondern vielmehr das »Resultat von politischen Verhandlungen [ist], bei dem die Schwellenwerte sorgsam austariert wurden, um ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen.«[93] Ein dritter Kritikpunkt richtet sich gegen die Wahl des Länderdurchschnitts als Vergleichswert, da die Schwellenwerte bei einer steigenden Zahl finanzschwacher Länder an Aussagekraft verlieren und eine alle Länder betreffende negative Entwicklung so nicht diagnostiziert werden könnte.[94]

Für die Überwachung wurde ein relativ mechanistisches Verfahren gewählt, das eine direkte politische Einflussnahme auf die Indikatoren zumindest verhindert. Sobald die Mehrzahl der Indikatoren oder die Projektion auffällig ist, wird ein Evaluationsverfahren mit der Arbeitshypothese einer drohenden Haushaltsnotlage eingeleitet. Es ist zu begrüßen, dass bei diesem Verfahren die jeweilige Gebietskörperschaft den Nachweis zu erbringen hat, dass sie *nicht* von einer Haushaltsnotlage bedroht ist.

Ungeachtet der durchaus berechtigten Kritik an den Indikatoren bleibt festzuhalten, dass das nun gewählte Verfahren zur Haushaltsüberwachung und Diagnose einer drohenden Haushaltsnotlage eine deutliche Verbesserung gegenüber dem vorherigen Status ohne ein solches

91 Eine Diskussion findet sich bei *Deutsche Bundesbank* (Fußn. 64), S. 21 ff., *Kristina von Deuverden/Sabine Freye*, Schuldenbremse: Bisherige Beschlüsse stellen Gelingen auf Länderebene infrage, Wirtschaft im Wandel 9/2010, S. 438, 439 ff., und *Achim Hildebrandt* (Fußn. 61), S. 371 ff. Zumal die einzelnen Indikatoren für sich nicht direkt auf eine drohende Haushaltsnotlage hindeuten können, sondern nur im Rahmen einer vergleichenden Gesamtbewertung genutzt werden können; vgl. BVerfG (Fußn. 4), 388 f.

92 *Deutsche Bundesbank* (Fußn. 64), S. 22.

93 *Achim Hildebrandt* (Fußn. 61), S. 380.

94 *Deutsche Bundesbank* (Fußn. 64), S. 22, *Kristina von Deuverden/Sabine Freye* (Fußn. 91), S. 444.

Verfahren darstellt. Insoweit können das relativ mechanistische Verfahren zur Haushaltsüberwachung und das Evaluationsverfahren mit einer umgekehrten Beweislast bei der Diagnose einer drohenden Haushaltsnotlage durchaus ein geeignetes Instrument zur Prävention von Haushaltsnotlagen sein. Die konsequente Anwendung des Diagnoseverfahrens in den bisherigen drei Sitzungen des Stabilitätsrats und die Feststellung drohender Haushaltsnotlagen in den vier Ländern Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein ist zumindest ein erstes positives Indiz für die Wirksamkeit des Verfahrens.

Das auf die Diagnose einer drohenden Haushaltsnotlage folgende Sanierungsverfahren ist dagegen kritischer zu betrachten. So muss die betroffene Gebietskörperschaft mit dem Stabilitätsrat zwar ein Sanierungsprogramm vereinbaren, das – wie in Abschnitt III. 2. beschrieben – die Rückführung des Defizits festlegt und mit geeigneten Maßnahmen hinterlegt. Bei Abweichungen von dem vereinbarten Programm kann die betroffene Gebietskörperschaft allerdings lediglich gemahnt und zu einer verstärkten Haushaltssanierung aufgefordert werden.[95] Ein tatsächlicher Eingriff in die Haushaltsautonomie des betroffenen Landes ist ebenso wenig vorgesehen wie die Verhängung von Sanktionen oder eine Nachbesserungspflicht.[96] Weitergehende Entwürfe des Bundesfinanzministeriums und einzelner Länder konnten sich bei den Verhandlungen in der Föderalismuskommission II nicht durchsetzen. So wurde zum einen die Verhängung von Strafzahlungen für Notlagenländer als ungeeignet abgelehnt, da sie das Land finanziell weiter belasten würde. Zum anderen wurde auch die Absenkung von Standards in einem betroffenen Land durch Bundesgesetz aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken abgelehnt.[97]

Für Länder, die aufgrund ihrer Altschulden ab 2011 bereits Konsolidierungshilfen erhalten, hat sich der Stabilitätsrat für eine abweichende Festlegung der Abbauschritte in einem möglichen Sanierungsverfahren nach Diagnose einer drohenden Haushaltsnotlage entschieden. Damit das betroffene Land nicht mit zwei unterschiedlichen Abbauzielen konfrontiert ist, gelten für das Sanierungsverfahren die Abbauschritte des Konsolidierungsverfahrens.[98] Bis zum Auslaufen des Konsolidierungsverfahrens 2019 steht dem Stabilitätsrat bei diesen Ländern zumindest die Streichung der Konsolidierungshilfen als Sanktion bei Abweichungen vom Abbaupfad zur Verfügung.[99]

Das Fehlen einer generellen Sanktionsmöglichkeit bei Abweichungen von der vereinbarten Defizitrückführung stellt eine Schwäche des Sanierungsverfahrens dar. Sollte künftig auch bei einem Land eine drohende Haushaltsnotlage festgestellt werden, das keine Konsolidierungshilfe erhält, verfügt der Stabilitätsrat über keine Sanktionsmöglichkeiten, wenn das betroffene Land seinen Verpflichtungen aus dem Sanierungsverfahren nicht nachkommt.[100] Hier besteht somit die Gefahr, dass der Stabilitätsrat auch nicht mehr Mittel zur Verfügung hat als die Vorgängerinstitution Finanzplanungsrat, der lediglich Empfehlungen zur Ausgabenentwicklung – der drei föderalen Ebenen – aussprechen konnte. Bei den vier derzeit lau-

95 *OECD*, Nach der Krise, OECD Wirtschaftsberichte: Deutschland 2010, S. 63, 73.

96 *Deutsche Bundesbank* (Fußn. 64), S. 23; *Stefan Korioth* (Fußn. 54), S. 405, bezeichnet dies auch als »äußerste Schonung eines potentiellen Notlagenlandes«.

97 *Birgit Mattil/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof* (Fußn. 60), S. 174 f.

98 *Stabilitätsrat* (Fußn. 75).

99 Es sei noch einmal darauf hingewiesen, dass alle vier von einer Haushaltsnotlage bedrohten Länder auch Empfänger von Konsolidierungshilfen sind.

100 Siehe *OECD* (Fußn. 95), S. 73.

fenden Sanierungsverfahren werden die Sanierungsprogramme erst nach Abfassung dieses Beitrags in der vierten Sitzung des Stabilitätsrats vereinbart. Daher können über die Programme und auch das Vorgehen des Stabilitätsrats an dieser Stelle noch keine Aussagen getroffen werden.

(iii) Beschlussfassung durch die Mehrheit der Mitglieder

Auch hinsichtlicht der Beschlussfassung hat man mit dem Stabilitätsrat neue Wege beschritten und sich von der Konsensorientierung des Finanzplanungsrats verabschiedet. So soll der Stabilitätsrat sich nicht auf bloße, im Einvernehmen aller Mitglieder entstandene Empfehlungen beschränken, sondern seinem grundgesetzlich verankerten Prüfungsmandat entsprechend klare Beschlüsse bei einer drohenden Haushaltsnotlage fassen. Die Beschlussfassung erfolgt dabei gemäß § 1 Abs. 4 StabiRatG mit einer qualifizierten Mehrheit aus der Stimme des Bundes[101] und der Stimmen von zwei Drittel der Länder. Bei Entscheidungen, die einzelne Länder betreffen, ist das betroffene Land nicht stimmberechtigt. Somit wird ein betroffenes Land Beschlüsse nicht verhindern können.[102]

Ungeachtet dessen besteht aber die grundsätzliche Gefahr, dass der Stabilitätsrat aus der Mitte seiner Mitglieder heraus außer Gefecht gesetzt werden könnte, wenn sich die finanzschwachen Länder zu einer Blockade entscheiden und ihr Abstimmungsverhalten dementsprechend koordinieren. Sobald sich sechs oder mehr Länder zusammentun, könnten sie jede Entscheidung des Stabilitätsrats blockieren. Der Stabilitätsrat könnte dann aufgrund der für eine Mehrheit erforderlichen Stimmen von zwei Drittel der Länder keine Beschlüsse mehr gegen diese Gruppe fassen. Sollte der Stabilitätsrat von dem derzeit gewählten mechanistischen und datenbasierten Prüfansatz abweichen und es tatsächlich zur Koalitionsbildung innerhalb des Gremiums kommen, bei der die Stimmabgabe nicht mehr objektiv und datenbasiert erfolgt, dann wäre die Erfüllung seines Mandats kaum noch zu gewährleisten. Eine mögliche Option zur Verhinderung von Blockaden durch eine Minderheit der Länder wäre ein »umgekehrtes Abstimmungsverfahren«[103], dabei müsste im Rahmen des Verfahrens der Haushaltsüberwachung und der Diagnose einer drohenden Notlage jeweils eine Mehrheit dafür stimmen, dass es keine Auffälligkeiten gibt bzw. keine Haushaltsnotlage droht.

Die Veröffentlichung von Minderheitsvoten, wie sie beispielsweise beim Sachverständigenrat üblich ist, ist weder ausdrücklich vorgesehen[104] noch nach den ersten drei Sitzungen erfolgt. Daher kann nur darüber spekuliert werden, ob die Entscheidungen im Stabilitätsrat bisher im Einvernehmen aller Länder und des Bundes getroffen worden sind oder ob es bereits zu wirklichen Abstimmungen gekommen ist, bei denen sich eine Mehrheit der Länder und des Bundes gegenüber einer Minderheit durchgesetzt hat. Den bisherigen Veröffentlichungen des Stabilitätsrats ist dies jedenfalls nicht zu entnehmen.

101 Die Stimme des Bundes wird dabei gemäß § 1 Abs. 4 StabiRatG vom Bundesminister der Finanzen abgegeben.

102 *Birgit Mattil/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof* (Fußn. 60), S. 172.

103 Ein solcher Abstimmungsmodus wurde jüngst auch als Reformoption für den ECOFIN im Europäischen Rat diskutiert, *European Council*, Strengthening Economic Governance in the EU, Report of the Task Force to the European Council, 2010.

104 *Stefan Korioth* (Fußn. 54), S. 405.

(iv) Rechenschaftspflicht über die eigene Arbeit

Wie auch der Finanzplanungsrat ist der Stabilitätsrat nicht zur Rechenschaftsablegung gegenüber einer anderen staatlichen Institution verpflichtet. Gleichwohl wird die unter (vi) noch zu diskutierende Publizität seiner Beratungsunterlagen und Beschlüsse dazu führen, dass die Öffentlichkeit sich ein Bild über die Arbeit des Gremiums machen und die Reputation des Gremiums von seinen Beschlüssen abhängen wird.

(v) Unabhängigkeit von der Politik

Der Stabilitätsrat ist – wie auch sein Vorgänger – als politisches Gremium der Finanzminister von Bund und Ländern konzipiert. Er kann damit auch a priori keine unpolitische Institution sein, wie es bei einem rein mit externen Sachverständigen besetzten Gremium der Fall wäre.[105] Die Finanzminister von Bund und Ländern kontrollieren sich somit im Wesentlichen selbst.[106] Es besteht allerdings auch keine Weisungsbefugnis des Bundes oder eines einzelnen Landes gegenüber dem Stabilitätsrat, der seine Beschlüsse mit der Stimme des Bundes und der Mehrheit von zwei Dritteln der Länder fasst.[107]

Der Stabilitätsrat selbst verfügt über keinen eigenen Stab (neben seinem Sekretariat), sondern ist auf die Unterstützung durch und die Zuarbeiten der Finanzministerien des Bundes und der Länder angewiesen. Eine gänzlich unabhängige Erstellung von Analysen, wie sie beispielsweise durch die EU-Kommission für den ECOFIN bereitgestellt werden[108], ist somit nicht gegeben und die Beschlüsse des Stabilitätsrats werden sich nach Einschätzung von *Mattil et al.* dem »politischen Verhandlungsprozess« nicht völlig entziehen können.[109]

Das wäre allerdings auch nur dann ein Problem, wenn es einzelnen Akteuren gelingen würde, die Entscheidungen des Stabilitätsrats im Überwachungs-, Diagnose- oder auch Sanierungsverfahren in ihrem Sinne zu beeinflussen. Es gibt mehrere Gründe, die dies unwahrscheinlich erscheinen lassen. Zum einen ist jedes Mitglied des Stabilitätsrats bei Entscheidungen, die seine Gebietskörperschaft betreffen, grundsätzlich nicht stimmberechtigt. Zum anderen wurden für die Überwachung, die Diagnose und auch das Sanierungsverfahren klare und relativ mechanistische Verfahren gewählt, die aus heutiger Sicht kaum Ansatzpunkte für eine politische Einflussnahme bieten. Ebenso werden die Länder sich jeweils gut überlegen, ob sie die gewählten Verfahren beschädigen möchten. Für den Bund und die Geberländer des Länderfinanzausgleichs, aber auch für diejenigen Länder, die keine Konsolidierungshilfen empfangen, besteht wohl kaum ein Anreiz im Überwachungs-, Diagnose- oder Sanierungsverfahren ein Auge zuzudrücken. Wie bereits unter (iii) angesprochen, würde sich die Lage aber deutlich verändern, sobald mehr als 5 Länder auf eine drohende Haushaltsnotlage zusteuern und ihr Abstimmungsverhalten, wie von *Marius Thye* vermutet, koordinieren, um ihnen ungenehme Beschlüsse zu verhindern.[110]

105 *Stefan Korioth* (Fußn. 54), S. 404.
106 *OECD* (Fußn. 95), S. 73.
107 § 1 Abs. 4 StabiRatG.
108 *Ulrich Häde* (Fußn. 88), S. 569; *Birgit Mattil/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof* (Fußn. 60), S. 179.
109 *Birgit Mattil/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof* (Fußn. 60), S. 179.
110 *Marius Thye* (Fußn. 54), S. 226 f.

Ob der Stabilitätsrat auch zum Austragungsort parteipolitischer Konflikte wird, beispielsweise zwischen den A- und B-Ländern, also von der SPD bzw. der Union geführten Landesregierungen, bleibt abzuwarten. Dies erscheint jedoch eher unwahrscheinlich, da die Konfliktlinien wie eben beschrieben wohl eher zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern verlaufen werden. Zudem konnte eine parteipolitische Einflussnahme[111] auf die Höhe der Neuverschuldung bisher weder in internationalen Vergleichsstudien noch in Studien für die deutschen Länder empirisch robust bestätigt werden.[112]

Die Durchsetzungsstärke des Stabilitätsrats als Gremium der Finanzminister von Bund und Ländern gegenüber den Ländern und dem Bund wird insbesondere von der Durchsetzungsstärke der einzelnen Mitglieder des Gremiums abhängen. Je höher das Ansehen der einzelnen Mitglieder in der Öffentlichkeit und der übrigen Politik, umso eher wird der Stabilitätsrat sich auch durchsetzen können. Eine aktuelle Untersuchung von *Beate Jochimsen* und *Sebastian Thomasius* zur Entwicklung der Neuverschuldung in den Ländern[113] zeigte, dass es insbesondere Finanzministern mit ausgewiesener Finanzexpertise und einschlägiger Berufserfahrung gelungen ist, niedrige Defizite zu realisieren.[114]

Die vom Stabilitätsrat in seinen ersten drei Sitzungen gefassten Beschlüsse und die am 23. Mai 2011 erfolgte Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage in den Ländern Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein sprechen ebenso für die Objektivität des Stabilitätsrats. Dabei ist insbesondere positiv zu werten, dass der vom Land Schleswig-Holstein vorgebrachten Argumentation gegen eine drohende Haushaltsnotlage nicht gefolgt wurde.[115] Es kann behauptet werden, dass das Gremium seine erste Bewährungsprobe damit wohl bestanden hat.

111 Dieser als *Partisanentheorie* bezeichnete Ansatz geht zurück auf *Douglas A. Hibbs*, Political Parties and Macroeconomic Policy, The American Political Science Review 4/1977, S. 1467.

112 Die gängige Annahme, dass linke Regierungen sich stärker verschulden als rechte, lässt sich somit nicht belegen. Für die deutschen Länder siehe *Helmut Seitz*, Fiscal Policy, Deficits and Politics of Subnational Governments: The Case of the German Laender, Public Choice 3/2000, S. 183; *Emma Galli/Stefania P. S. Rossi*, Political Budget Cycles: The Case of the Western German Länder, Public Choice 3/2002, S. 283, sowie *Beate Jochimsen/Sebastian Thomasius* (Fußn. 12), und für die OECD-Staaten siehe u.a. *Jakob de Haan/Jan-Egbert Sturm*, Political and economic determinants of OECD budget deficits and government expenditures: A reinvestigation, European Journal of Political Economy 4/1997, S. 739.

113 *Beate Jochimsen/Sebastian Thomasius* (Fußn. 12).

114 Zu ähnlichen Ergebnissen kamen *Harald Hau* und *Marcel Thum* bei ihrer Untersuchung zum Einfluss der in Aufsichtsräten vertretenen Fachkompetenz auf die Profitabilität deutscher Banken. Sie wiesen einen positiven und statistisch signifikanten Einfluss der Fachexpertise auf die Profite nach; siehe *Harald Hau/Marcel Thum*, Subprime crisis and board (in-)competence: private versus public banks in Germany, Economic Policy 60/2009, S. 701.

115 *Stabilitätsrat* (Fußn. 71); *Stabilitätsrat,* Evaluationsbericht 2011 Schleswig-Holstein am 23. Mai 2011, 2011.

(vi) Uneingeschränkte Veröffentlichung der Analysen, Berichte und Empfehlungen

Die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Stabilitätsrats, seine Beratungsunterlagen und Beschlüsse zu veröffentlichen, ist zu begrüßen. Angesichts der (mit Ausnahme der Konsolidierungshilfen) nicht vorhandenen Sanktionsmöglichkeiten sind hohe Erwartungen mit dem öffentlich Druck auf die politischen Entscheidungsträger verbunden, der sich in Folge der Veröffentlichung der Stabilitäts- und Sanierungsberichte entwickeln und – wie es bereits unter (i) diskutiert wurde – die politischen Entscheidungsträger zum Gegensteuern bewegen soll. Insbesondere die Erfahrungen mit den öffentlich diskutierten Fortschrittsberichten »Aufbau Ost« hatten hier Modellcharakter.[116] Wie hoch die Wirkung der Veröffentlichung der von Bund und Ländern vorgelegten Haushaltskennziffern sowie der Stabilitätsratsbeschlüsse eingeschätzt wurde, verdeutlicht auch deren verfassungsrechtliche Verankerung in Art. 109a GG.[117]

Insoweit lässt sich auch die von *Stefan Korioth* aufgeworfene Grundfrage »wer warum wovor gewarnt werden muss«[118] klar beantworten: Die Finanzpolitiker in Bund und Ländern sind sich der jeweiligen Haushaltslage wohl am ehesten und auch am besten bewusst. Und auch die empirischen Belege für politische Konjunkturzyklen[119] sind ein klares Indiz: Die Fiskalpolitik wird von den politischen Entscheidungsträgern sehr bewusst eingesetzt. Es sind also insbesondere die Öffentlichkeit und die Wählerinnen und Wähler, an die sich die Warnung vor einer drohenden Haushaltsnotlage durch den Stabilitätsrat richtet. Nur über die Öffentlichkeit und entsprechenden öffentlichen Druck lassen sich die politischen Kosten einer unsoliden Haushaltspolitik erhöhen und so die Verschuldungsneigung begrenzen.

Die vorangegangene Beurteilung des Stabilitätsrats anhand der sechs Erfolgskriterien von fiskalpolitischen Gremien zeigt, dass der Stabilitätsrat sich bei einigen Kriterien deutlich von seiner Vorgängerinstitution, dem Finanzplanungsrat, unterscheidet und mit der Schaffung des Stabilitätsrats ein insgesamt erfolgversprechender Weg zur Prävention von Haushaltsnotlagen und somit zur Umsetzung der Schuldenbremse gewählt wurde. Im Gegensatz zum Finanzplanungsrat verfügt der Stabilitätsrat über ein klar definiertes Mandat und über einzelne geeignete Instrumente insbesondere im Rahmen der Verfahren zur Haushaltsüberwachung und Diagnose von Haushaltsnotlagen. Ob das festgelegte Sanierungsverfahren wirklich geeignet ist, eine drohende Haushaltsnotlage abzuwenden, und ob der Stabilitätsrat hier bereits über die geeigneten Instrumente verfügt, bleibt abzuwarten. Es könnte sich möglicherweise in naher Zukunft als Fehler erweisen, dass dem Stabilitätsrat keine Sanktionsmöglichkeiten an die Hand gegeben wurden für den Fall, dass eines der vier von einer Haushaltsnotlage bedrohten Länder das Sanierungsprogramm nicht wie vereinbart umsetzt.

Darüber hinaus ist es grundsätzlich positiv zu bewerten, dass die Beschlussfassung anders als im Finanzplanungsrat über eine Abstimmung mit einer qualifizierten Mehrheit erfolgt, wobei eine betroffene Gebietskörperschaft bei einer Abstimmung selbst nicht stimmberech-

116 *Birgit Mattil/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof* (Fußn. 37), S. 152, und *Birgit Mattil/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof* (Fußn. 60), S. 172.

117 *Birgit Mattil/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof* (Fußn. 60), S. 174.

118 *Stefan Korioth* (Fußn. 54), S. 405.

119 Für die deutschen Länder konnten u.a. *Beate Jochimsen/Sebastian Thomasius* (Fußn. 12) politische Konjunkturzyklen, d.h. die Beeinflussung der Wähler durch fiskalpolitische Maßnahmen vor Wahlen, nachweisen.

tigt ist. Gleichwohl birgt das Abstimmungsverfahren die Gefahr, dass mehrere Länder sich zu Koalitionen zusammenschließen und Beschlüsse des Stabilitätsrats blockieren.

Die Kritik an den gewählten Indikatoren und dem Verfahren zur Diagnose einer drohenden Haushaltsnotlage sowie dem Fehlen von Sanktionen im Sanierungsverfahren ist berechtigt. Es besteht durchaus die Gefahr, dass das Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen dadurch insgesamt geschwächt wird. Es darf bei aller berechtigten Kritik aber nicht vergessen werden, dass das beste und mit noch so starken Sanktionen bewehrte Verfahren wenig helfen wird, wenn es bei den politischen Entscheidungsträgern am politischen Willen zu einer verantwortungsvollen und stabilitätsorientierten Haushaltspolitik mangelt. Solange die politischen »Kosten« permanenter Haushaltsdefizite gering sind, wird die Verschuldungsneigung weiter Bestand haben.

Ein wirksamer Ansatzpunkt zur Erhöhung dieser politischen »Kosten« ist die Herstellung von Öffentlichkeit und Transparenz über die öffentlichen Finanzen. Mit der verfassungsrechtlich verankerten Verpflichtung des Stabilitätsrats zur Veröffentlichung seiner Beschlüsse und der zugrunde liegenden Auswertungen wurde ein erster Schritt in diese Richtung getan. Es bleibt zu hoffen, dass der Stabilitätsrat über die reine Veröffentlichung seiner Beschlüsse hinaus zu einer intensiveren öffentlichen Diskussion der Lage der staatlichen Finanzen beitragen wird. Dann könnte eine unsolide Haushaltspolitik künftig auch ausreichend öffentlichen Druck auslösen und die politischen Entscheidungsträger so zu einer solideren Haushaltspolitik bewegen.

D. Ausblick auf die zukünftigen Herausforderungen für den Stabilitätsrat

Seine erste Bewährungsprobe hat der Stabilitätsrat mit der faktenbasierten Diagnose einer drohenden Haushaltsnotlage in den vier Ländern Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein in seiner dritten Sitzung am 23. Mai 2011 bestanden. Die nächste, bereits kurzfristig anstehende Bewährungsprobe für das Gremium werden die im Dezember 2011 mit diesen vier Ländern zu vereinbarenden Sanierungsprogramme sein.

Neben der fortlaufenden Haushaltsüberwachung wird der Stabilitätsrat ab 2012 auch die Einhaltung der vereinbarten Sanierungsprogramme sowie der an die Konsolidierungshilfen geknüpften Auflagen zu prüfen haben. Hier wird das Gremium mittelfristig zum einen unter Beweis stellen müssen, dass es die Einhaltung der Auflagen streng und unparteiisch prüft, und zum anderen, dass dabei keine politischen Kompromisse eingegangen werden. Ungeachtet dessen besteht weiterhin die grundsätzliche Gefahr, dass mehrere Landesfinanzminister innerhalb des Stabilitätsrats ihre Stimmabgabe koordinieren und ihnen unliebsame Beschlüsse des Stabilitätsrats blockieren. Sobald sechs oder mehr Minister sich zusammenschließen, werden keine Beschlüsse gegen diese Gruppe mehr möglich sein.

Sollte sich in den nächsten Jahren zeigen, dass es zu einer Blockade im Stabilitätsrat infolge einer Koalitionsbildung kommt, wären zwei verschiedene Lösungsansätze denkbar. Ein nahe liegender Ansatz wäre es, bei dem Überwachungs- und Diagnoseverfahren zu einer so genannten »umgekehrten Abstimmung« überzugehen, bei der eine Mehrheit beschließen

muss, dass *keine* Haushaltsnotlage droht.[120] Ein wesentlich weitergehender Ansatz wäre es, den Stabilitätsrat zu einem Gremium unabhängiger Sachverständiger umzugestalten wie es *Marius Thye* vorschlägt.[121]

Ob die im Zuge der Reform des Staatsschuldenrechts eingeführte Schuldenbremse und der neu geschaffene Stabilitätsrat – in seiner jetzigen Form – langfristig den Anstieg der Staatsverschuldung tatsächlich bremsen können, wird sich erst nach dem vollständigen Inkrafttreten der Neuverschuldungsobergrenze für den Bund 2016 bzw. des Neuverschuldungsverbots für die Länder 2020 wirklich beurteilen lassen.[122] Zumal die Rolle des Stabilitätsrats nach 2020 noch grundsätzlich zu klären wäre. Sofern die Länder der dann gültigen verfassungsrechtlichen Vorgabe eines strukturell ausgeglichenen Haushalts nachkommen, dürfte keinem Landeshalt mehr eine Haushaltsnotlage drohen. Falls dann noch einem Land eine Haushaltsnotlage drohen sollte, würde sich das Land nicht nur in einer finanzpolitischen Krise, sondern vielmehr in einer ernsthaften politischen Krise befinden, da eine Haushaltsnotlage nur noch infolge eines fortlaufenden Verfassungsbruchs und verfassungswidriger Haushalte drohen könnte. Dies wäre dann aber in erster Linie ein Fall für das Verfassungsgericht des jeweiligen Landes oder das Bundesverfassungsgericht. Es bleibt somit zu hoffen, dass es soweit nicht kommt und dass der Stabilitätsrat stattdessen von seinem Erfolg eingeholt wird und nach 2020 seine Abschaffung in Erwägung gezogen werden kann, da ein Verfahren zur Überwachung der Haushalte und zur Diagnose von drohenden Haushaltsnotlagen obsolet geworden ist.

Allerdings lässt sich aus heutiger Sicht über die Zeit nach 2020 nur spekulieren. Ab 2020 werden völlig neue Regeln gelten und bisher ist nicht absehbar, wie die föderale Finanzverfassung dann aussehen wird. Man könnte den 31. Dezember 2019 fast als dreifachen Hexensabbat[123] der föderalen Finanzverfassung bezeichnen. Zu diesem Datum werden drei wesentliche Bestandteile der föderalen Finanzverfassung auslaufen: *Erstens* laufen die Übergangsfristen für die vollständige Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern aus. Die Länderhaushalte dürfen nach diesem Tag keine strukturellen Haushaltsdefizite mehr ausweisen. *Zweitens* wird der aktuell gültige Länderfinanzausgleich an diesem Tag auslaufen, ohne dass es bisher eine Einigung oder auch nur Verhandlungen über eine Nachfolgeregelung gibt.[124] *Drittens* wird ebenso die Förderung für die ostdeutschen Länder im Rahmen des Solidarpaktes II mit diesem Tag auslaufen.[125] Solange die künftigen Finanzbeziehungen zwischen den Ländern, aber auch zwischen dem Bund und den Ländern nicht im Rahmen einer möglichen Föderalismusreform III oder IV[126] geklärt sind, sind fun-

120 Vgl. auch die Diskussion zur Reform des ECOFIN, *European Council* (Fußn. 103).

121 *Marius Thye* (Fußn. 54), S. 223 ff.

122 *Ulrich Häde* (Fußn. 88), S. 571.

123 Als »dreifacher Hexensabbat« wird an den Terminbörsen der dritte Freitag im letzten Monat eines Quartals bezeichnet. Zu diesen Terminen verfallen zeitgleich mehrere Klassen von Terminkontrakten, was mit ungewöhnlich starken Kursausschlägen an den Börsen verbunden ist.

124 *Werner Ebert/Christian Kastrop/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof*, Die nationale Perspektive, in: Kastrop/Meister-Scheufelen/Sudhof (Hrsg.), Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, 2010, S. 185, 192.

125 *Werner Ebert/Christian Kastrop/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof* (Fußn. 124), S. 192.

126 *Werner Ebert/Christian Kastrop/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof* (Fußn. 124), S. 194.

dierte Aussagen zur föderalen Finanzverfassung und einer möglichen Rolle für den Stabilitätsrat für die Zeit nach 2020 kaum möglich.

E. Zusammenfassung

Im Zuge der Föderalismusreform II wurde neben der Schuldenbremse auch der Stabilitätsrat als gemeinsames Gremium von Bund und Ländern eingeführt. Dieses neue fiskalpolitische Gremium soll die Entstehung von Haushaltsnotlagen verhindern und die Haushalte von Bund und Ländern fortlaufend überwachen. Wenn dabei eine drohende Haushaltsnotlage festgestellt wird, ist mit der betroffenen Gebietskörperschaft zur Abwendung der drohenden Haushaltsnotlage ein Sanierungsverfahren zu vereinbaren.

Die Diskussion fiskalpolitischer Gremien hat gezeigt, dass diese die Verschuldungsneigung in der Politik wirksam begrenzen können, indem sie die politischen »Kosten« der Verschuldung erhöhen. Dies kann durch harte Kosten in der Form von Sanktionen oder Strafzahlungen bei einem Abweichen von der vorgegebenen Fiskalpolitik oder auch durch weiche Kosten in der Form von öffentlichem Druck erfolgen, der sich aufgrund einer erhöhten Transparenz der öffentlichen Finanzen und einer besser informierten Öffentlichkeit entwickelt. Der Stabilitätsrat und das von ihm getragene Präventionsverfahren für Haushaltsnotlagen folgen dieser Idee und setzen insbesondere auf die weichen Kosten in Form von öffentlichem Druck, um die Entstehung von Haushaltsnotlagen zu vermeiden.

Der Erfolg von fiskalpolitischen Gremien ist insbesondere an sechs Voraussetzungen geknüpft, die das neu geschaffene Gremium weitestgehend erfüllt: Der Stabilitätsrat hat ein *klares Mandat* zur Prävention von Haushaltsnotlagen, d.h. der Überwachung der Haushalte, der Diagnose einer drohenden Notlage und der Haushaltssanierung. Für das Überwachungs- und Diagnoseverfahren wurde ein klarer und relativ mechanistischer Ansatz gewählt. Das Verfahren selbst und die genutzten Indikatoren haben die zum Teil nicht unberechtigte Kritik auf sich gezogen, dass die Indikatoren nicht geeignet sind, eine Notlage rechtzeitig oder – bei einer mehrere Länder betreffenden Verschlechterung der öffentlichen Finanzen – überhaupt zu diagnostizieren. Dennoch scheint das Verfahren, das am 23. Mai 2011 zur Diagnose einer drohenden Haushaltsnotlage in vier Ländern führte, ein grundsätzlich *geeignetes Instrument* zu sein. Der Stabilitätsrat und das Diagnoseverfahren stellen jedenfalls eine deutliche Verbesserung gegenüber dem früheren Finanzplanungsrat dar, der weder über das Mandat noch über geeignete Instrumente dafür verfügte.

Das Sanierungsverfahren nach der Feststellung einer Haushaltsnotlage scheint dagegen ein *weniger geeignetes Instrument* zur Vermeidung einer Notlage zu sein, da der Stabilitätsrat über keine Sanktionsmöglichkeiten verfügt, wenn die betroffene Gebietskörperschaft vom vereinbarten Abbaupfad abweicht. Lediglich bei den Ländern, die bis 2020 noch Konsolidierungshilfen erhalten, kann der Stabilitätsrat die Auszahlung der Hilfsgelder verweigern, da dem Sanierungsprogramm bei diesen Ländern die Abbauschritte des Konsolidierungsverfahrens zugrunde liegen. Alle vier Länder, mit denen im Dezember 2011 Sanierungsprogramme zu vereinbaren sind, empfangen Konsolidierungshilfen.

Der Stabilitätsrat verfügt – abgesehen von der Streichung der Konsolidierungshilfen – über keine Sanktionsmaßnahmen und kann somit der Verschuldungsneigung auch keine sogenannten harten Kosten entgegensetzen. Die nun sogar verfassungsrechtlich vorgeschriebene

Veröffentlichung aller Beschlüsse und Beratungsunterlagen ermöglicht es ihm aber, die Transparenz über die öffentlichen Finanzen zu erhöhen und einen informierten öffentlichen Diskurs über diese zu befördern. Auf diese Weise kann der Stabilitätsrat der Verschuldungsneigung weiche Kosten in Form von öffentlichem Druck entgegensetzen.

Ob der Stabilitätsrat den Anstieg der Staatsverschuldung wirksam begrenzen kann, wird erst nach dem vollständigen Inkrafttreten der Schuldenbremse 2020 wirklich beurteilt werden können. Bereits in den nächsten Jahren wird die Rolle dieses Gremiums jedoch erneut zu überdenken und neu zu definieren sein. Es wird weiterer Reformen der föderalen Finanzverfassung bedürfen, bevor 2020 nicht nur das Neuverschuldungsverbot für die Länder in Kraft tritt, sondern gleichzeitig auch der aktuelle Länderfinanzausgleich und der Solidarpakt II auslaufen werden, ohne dass bisher entsprechende Anschlussregelungen vereinbart wurden.

Die demokratische Legitimation eines unabhängigen Stabilitätsrats aus Sachverständigen

– Eine Untersuchung mit Hilfe einer politikfeldbezogenen Demokratietheorie –

MARIUS THYE*

A. Problematische Zusammensetzung des Stabilitätsrats: Die Überwachten überwachen sich selbst ... 225
I. Minister aus Bund und Ländern als Überwacher sind Anreizen zu weniger strenger Haushaltskontrolle ausgesetzt ... 225
II. Erste Beschlüsse des Stabilitätsrates bestätigen die Sorge um eine effektive Haushaltskontrolle ... 227
B. Fordert das Demokratieprinzip ein »politisches Gremium«? ... 228
I. Unabhängigkeit ... 229
1. Ziel und materieller Gehalt von Unabhängigkeit: Politischen Einfluss reduzieren ... 229
2. Verschiedene formale Ausprägungen von Unabhängigkeit ... 230
a) Institutionelle Unabhängigkeit ... 230
b) Personelle Unabhängigkeit ... 230
c) Sachliche Unabhängigkeit ... 231
d) Finanzielle Unabhängigkeit ... 232
3. Spannungsverhältnis von Mehrheitsentscheidungen und Unabhängigkeit ... 232
II. Ein politikfeldbezogenes Erklärungsmodell für die demokratische Legitimation unabhängiger Institutionen ... 232
1. Ausgangspunkt: Ein Gesellschaftsvertrag, der für gleichwertige Interessenberücksichtigung sorgt ... 233
2. Politikfeldstrukturen, die unabhängige Institutionen demokratisch legitimieren ... 234
3. Die Struktur des Politikfelds »staatliche Kreditaufnahme« rechtfertigt unabhängige Institutionen zur Begrenzung der Staatsverschuldung ... 234

* *Dipl.-Jur. Marius Thye, B.A., LL.M.oec.* ist Doktorand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht (einschl. Europarecht), Verwaltungswissenschaft und Rechtsvergleichung von Prof. Dr. Hermann Pünder, LL.M. an der Bucerius Law School in Hamburg und Lehrbeauftragter am Juristischen Bereich der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Der Autor hat bereits vor dem Erscheinen dieses Textes Beiträge im Zusammenhang mit der Föderalismusreform II verfasst; daher an dieser Stelle der Hinweis, dass es zu vereinzelten Überschneidungen kommen kann mit den folgenden Veröffentlichungen: *Marius Thye*, Die neue »Schuldenbremse« im Grundgesetz, 2010; *Marius Thye*, Staatsverschuldung, in: Kluth (Hrsg.), Handbuch demographischer Wandel (im Erscheinen); *Clemens Hetschko/Dominic Quint/Marius Thye*, Nationale Schuldenbremsen für die Länder der Europäischen Union: Taugt das deutsche Modell als Vorbild?, mimeo. Für vielfältige Diskussionen und Anregungen zu diesem Beitrag danke ich *Dipl-Vw. Clemens Hetschko, Dipl.-Vw. Sebastian Thomasius, Dr. Christian Ernst, Johannes Pinkl, Prof. Dr. Hermann Pünder, LL.M. (Iowa), Christos Paraschiakos, LL.B., Michael Schramm, LL.B, Jan Sturm, LL.B., Neele Christiansen, LL.B., Paolo Ramadori, LL.M.*

III. Vereinbarkeit eines unabhängigen Stabilitätsrates mit dem Grundgesetz 236
1. Der Maßstab: Die unberührbaren Elemente des Demokratieprinzips aus Art. 20 Abs. 1, 2 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG 236
2. Ein unabhängiger Stabilitätsrat ist vereinbar mit Art. 20 Abs. 1, 2 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG 239
C. Ein Vorschlag für die Ausgestaltung des Stabilitätsrates als unabhängiges Sachverständigengremium 239
I. Vorschlag für die Änderung der Normtexte 240
II. Erläuterung der vorgeschlagenen Änderungen 241
1. Unabhängigkeit und Sachverstand erhalten Verfassungsrang 241
2. »Besondere finanzwissenschaftliche Kenntnisse« sichern Sachverstand 241
3. Verschiedene Instrumente sichern weitgehende Unabhängigkeit des Stabilitätsrates 242
4. Öffentlichkeit der Sitzungen erhöht Transparenz 242
5. Ein »gemeinsames« Gremium von Bund und Ländern ist nicht zwingend paritätisch zu besetzen 243
D. Zusammenfassung: Ein unabhängiger Stabilitätsrat aus Sachverständigen erscheint zulässig, um eine effektive Haushaltskontrolle zu gewährleisten 244

Mit der Föderalismusreform II haben Bundestag und Bundesrat im Frühjahr 2009 nicht nur neue Regeln für die Kreditaufnahme von Bund und Ländern verabschiedet, sondern auch die Einrichtung eines Stabilitätsrats beschlossen, dessen Aufgaben und Arbeitsweise Sebastian Thomasius *in diesem Band bereits erläutert hat.*[1]

Dieser Diskussionsbeitrag verfolgt zwei Ziele: Er soll zunächst zeigen, dass die derzeitige Zusammensetzung des Stabilitätsrates Anreize für eine ineffektive Haushaltskontrolle und Notlagenprävention birgt. Daraufhin soll er sich mit der im Rahmen der Reformdiskussion gehörten These auseinandersetzen, wonach ein unabhängiges Sachverständigengremium

1 *Sebastian Thomasius*, Der Stabilitätsrat: Ein fiskalpolitisches Gremium zwischen Kontinuität und Neuanfang, S. 189 ff. Weitere Übersichten über Rechtsgrundlagen und Aufgaben des Stabilitätsrates bei *Hans-Günter Henneke*, Gemeinschaftsorgan Stabilitätsrat – Verfassungsvorgaben, gesetzliche Ausformung, verabschiedete Kennziffern und Schwellenwerte, NdsVBl. 2010, S. 313-318; *Achim Hildebrandt*, Ein Jahr Stabilitätsrat – erste Ergebnisse und ihre Bewertung, in: Junkernheinrich/Korioth/Lenk/Scheller/Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011, S. 369-384; *Ekkehart Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Edition 12, Stand 1.10.2011, Art. 109a Rdnr. 1 ff.; *Werner Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz – Supplementum 2010, Art. 109a Rdnr. 13; *Gregor Kirchhof*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 109a Rdnr. 1 ff. Die Seite *www.stabilitaetsrat.de* dokumentiert die Arbeit des Stabilitätsrates (zuletzt abgerufen am 10.11.2011). Alle in diesem Text genannten Stellungnahmen von Sachverständigen und Kommissionsdrucksachen (K-Drs.) sind verfügbar unter http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1350&id=1135 bzw. unter http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1565&id=1135 (zuletzt abgerufen am 10.11.2011).

keine demokratische Legitimation habe.[2] *Der Beitrag soll zeigen, dass unter Berücksichtigung eines in jüngerer Zeit von der Literatur entwickelten politikfeldbezogenen Demokratiekonzepts der Stabilitätsrat auch als unabhängiges Sachverständigengremium hinreichend demokratisch legitimiert erscheint.*

A. Problematische Zusammensetzung des Stabilitätsrats: Die Überwachten überwachen sich selbst

I. Minister aus Bund und Ländern als Überwacher sind Anreizen zu weniger strenger Haushaltskontrolle ausgesetzt

Gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 StabiRatG gehören dem Stabilitätsrat der Bundesfinanzminister, der Bundeswirtschaftsminister und die Finanzminister der Länder an. Die Überwacher rekrutieren sich also letztlich aus den parlamentarischen Mehrheiten, denen die Föderalismusreform II gerade strengere Regeln bzgl. ihrer Verschuldungspolitik auferlegen sollte. Überwacher und Überwachte sind damit faktisch identisch.[3] Dies hat sich bereits bei der Schuldenaufsicht in der Eurozone als Problem erwiesen:[4] Insbesondere die Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich in den Jahren 2002/2003 haben gezeigt, dass Mitgliedstaaten bei der Abstimmung über Sanktionsmaßnahmen im Rat aufeinander Rücksicht nehmen und Abstimmungsallianzen bilden, was eine wirksame Kontrolle erschwert.[5] Für die neuen Regelungen in Deutschland kommt hinzu, dass anders als in der Eurozone ein unabhängiger Akteur fehlt, der einen ähnlich bedeutenden Einfluss hat wie die Europäische Kommission.[6]

Der Gesetzgeber scheint das Problem im Ansatz erkannt und bewusst vorgesorgt zu haben: Betrifft eine Entscheidung ein einzelnes Land, so ist das Land nicht stimmberechtigt, § 1 Abs. 4 S. 3 StabiRatG. Es bleibt jedoch bei der oben festgestellten und problematischen faktischen Identität von Überwachern und Überwachten in solchen Fällen, in denen ein Beschluss nicht nur den Bund oder ein einzelnes Land betrifft – denn dann beschließt der Sta-

2 So z.B. *Stefan Korioth*, Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Finanzausschusses des Bundesrates zu den Gesetzentwürfen BT-Drs. 16/12410 und 16/12400, BR-Drs. 262/09 und 263/09, München, 28.4.2009, S. 9 (verfügbar unter http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1565&id=1135, letzter Abruf am 27.9.2011); ähnlich im Zusammenhang mit dem von ihm vorgeschlagenen »Stabilisierungsfonds« *Ingolf Deubel*, Der Stabilisierungsfonds: Ausgleich konjunktureller Schwankungen, Abbau struktureller Defizite und Bewältigung von Haushaltskrisen, K-Drs. 56, S. 11.

3 *Clemens Fuest*, Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 4. Mai 2009, Oxford, 28.4.2009, S. 2. Auch die *OECD*, Wirtschaftsbericht Deutschland 2010, S. 73, sieht hier ein Problem.

4 *Clemens Fuest* (Fußn. 3), S. 2.

5 *Hermann Pünder,* Staatsverschuldung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 5, 3. Aufl. 2007, § 123 Rdnr. 112 ff. Zu den Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich siehe auch *Hilde Neidhardt*, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, S. 20 ff.; *Christian Hillgruber*, Disziplinlosigkeit oder Vertragsbruch, JZ 2004, S. 166 ff.

6 *Clemens Fuest* (Fußn. 3), S. 2.

bilitätsrat mit der Stimme des Bundes und der Mehrheit von zwei Dritteln der Länder, § 1 Abs. 4 S. 1 StabiRatG.

Sebastian Thomasius sieht durch die »klaren und relativ mechanistischen Verfahren« für Haushaltskontrolle und Notlagendiagnose wenig Einfallstore für eine politische Einflussnahme.[7] Doch das Verfahren bis zur endgültigen Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage[8] bietet durchaus die Möglichkeit, sachfremde Erwägungen jedenfalls verdeckt einfließen zu lassen: Bei der Entscheidung gemäß § 4 Abs. 5 StabiRatG, ob in einer Gebietskörperschaft eine Haushaltsnotlage droht, sind die Stabilitätsratsmitglieder nicht durch das Überschreiten der Schwellenwerte gebunden, sondern haben einen Beurteilungsspielraum. Hier dürfte es schwer zu überprüfen sein, ob immer nur sachliche Gründe eine Entscheidung beeinflusst haben.

Zwar gibt es auch einen theoretischen Anreiz für eine strenge Kontrolle der Finanzsituation, denn im Falle einer »extremen Haushaltsnotlage« eines Landes besteht de iure die bundesstaatliche Pflicht, dieses zu unterstützen.[9] Zum einen wird diese Einstandspflicht in der Literatur jedoch aufgrund der vom Bundesverfassungsgericht auferlegten hohen Hürden bisweilen als »faktisch ausgeschlossen« bezeichnet.[10] Zum anderen bleibt es insbesondere für die Länder ohnehin bei gewichtigen Anreizen, sich bei den Entscheidungen nicht immer nur von dem Gedanken einer strengen Haushaltskontrolle leiten zu lassen:[11] Es erscheint möglich, dass einzelne Mitglieder Milde bei einem anderen Mitglied walten lassen, wenn sie in der Vergangenheit von diesem Mitglied entsprechend milde behandelt wurden – oder sich eine solche Behandlung für die Zukunft erhoffen (*Reziprokes Verhalten)*. Außerdem ist denkbar, dass in Voraussicht einer eigenen Schuldenkrise gegenüber anderen Schuldensündern Milde walten gelassen wird, um das Sanktionierungsverhalten des Stabilitätsrates ge-

7 Siehe in diesem Band *Sebastian Thomasius* (Fußn. 1), S. 216. Er sieht sich in dieser Einschätzung insbesondere bestätigt durch die Stabilitätsrats-Beschlüsse vom 23.5.2011, in denen der Stabilitätsrat einzelnen Ländern eine drohende Haushaltsnotlage attestierte.

8 Ausführlicher hierzu in diesem Band *Sebastian Thomasius* (Fußn. 1), S. 189 ff.

9 »Berlin-Entscheidung« des Bundesverfassungsgerichts, Urteil v. 19.10.2006, 2 BvF 3/03, BVerfGE 116, 327, 386: »Weil und soweit Situationen eintreten, in denen die verfassungsrechtlich gebotene Handlungsfähigkeit eines Landes anders nicht aufrecht zu erhalten ist, ist bundesstaatliche Hilfeleistung durch Mittel zur Sanierung als ultima ratio erlaubt und dann auch bundesstaatlich geboten.« Insgesamt scheint das Gericht in der »Berlin-Entscheidung« restriktiver mit Hilfeansprüchen umzugehen als zuvor, weshalb die Literatur z.T. auch eine Änderung in der Rechtsprechung festmachen will. Gleichwohl dürfte es bei der Feststellung bleiben, dass ein Anspruch auf Hilfeleistung auch gegenüber den Ländern besteht: »Das ändert jedoch nichts daran, daß Bund und Länder im bündischen Einstehen füreinander dem von der extremen Haushaltsnotlage betroffenen Bundesglied zum gemeinsamen Beistand verpflichtet sind. Diese Pflicht ergreift auch das Verfahren des Bundesgesetzgebers und damit die an ihm beteiligten Organe des Bundes. Die finanziellen Lasten, die sich aus der Wahrnehmung dieser Pflicht ergeben, haben sowohl der Bund als auch die Länder zu tragen.« (BVerfG, Urteil v. 27.5.1992, 2 BvF 1/88, 2/88, 1/89, 1/90, BVerfGE 86, 148, 265).

10 *Iris Kemmler*, Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat – Neuregelungen aufgrund der Arbeit der Föderalismuskommission II, DÖV 2009, S. 549, 552 m.w.N.

11 Wie im Folgenden bereits *Clemens Hetschko/Dominic Quint/Marius Thye*, Nationale Schuldenbremsen für die Länder der Europäischen Union: Taugt das deutsche Modell als Vorbild?, mimeo.

nerell zu schwächen (*Strategisches Verhalten).* Bundes- und Landesregierungen, die derselben politischen Couleur angehören, haben im Hinblick auf zukünftige Wahlen wenig Anreize, sich gegenseitig öffentlich bloßzustellen und damit die eigene Partei zu schwächen (*Politische Koalitionen).* Die Länder werden unter Umständen den Bund vor Sanktionen verschonen, weil eine Konsolidierung auf Bundesebene zu einer schlechteren Konjunktur und damit zu geringeren Einnahmen für die Länder führen kann und weil Sparmaßnahmen des Bundes zu Lasten der Länder gehen könnten (Schließung von Bundeswehrstandorten, Streichung von Infrastrukturprojekten u.s.w.). Hier entsteht eine Identität von Überwachenden und Betroffenen (*Unmittelbares Eigeninteresse der Länder).*

Die Zusammensetzung des Stabilitätsrates erweist sich also schon in der Theorie als problematisch.

II. Erste Beschlüsse des Stabilitätsrates bestätigen die Sorge um eine effektive Haushaltskontrolle

Erste praktische Erfahrungen mit der Arbeit des Stabilitätsrates lassen vermuten, dass diese theoretische Sorgen nicht unberechtigt sind:[12] Gemäß §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 1 StabiRatG beschließt der Stabilitätsrat Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage der Gebietskörperschaften und Schwellenwerte für diese Kennziffern, die auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen können – dies hat der Stabilitätsrat auf seiner ersten Sitzung am 28. April 2010 auch getan.[13] Die beschlossenen Kennziffern sind der strukturelle Finanzierungssaldo, die Kreditfinanzierungsquote, der Schuldenstand und die Zins-Steuerquote.[14] Die kritischen Grenzwerte für diese Kennziffern sind für die Länder jeweils in Abhängigkeit des Länderdurchschnitts definiert: So gilt beispielsweise der Grenzwert für die Zins-Steuer-Quote bei einem Flächenland als überschritten, wenn der Wert 140% des Länderdurchschnitts übersteigt, bei Stadtstaaten bei 150% des Länderdurchschnitts.[15] Das Überwachsungssystem des Stabilitätsrates wird also nur dann auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen, wenn es einem

12 *Sebastian Thomasius* (Fußn. 1), S. 217, sieht darin, dass die Stabilitätsratsmitglieder in der Sitzung vom 23.5.2011 eine drohende Haushaltsnotlage in einigen Ländern diagnostiziert haben, einen Hinweis auf die Objektivität des Stabilitätsrates.

13 Siehe Beschlüsse der konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrates am 28.4.2010, TOP 2: Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage gemäß § 3 Abs. 2 StabiRatG und Schwellenwerte gemäß § 4 Abs. 1 StabiRatG (abrufbar unter: http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/1Sitzung_20100428/Sitzung20100428_node.html, zuletzt abgerufen am 27.9.2011).

14 Für Definitionen der Kennziffern siehe Beschlüsse der konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrates am 28.4.2010, TOP 2: Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage gemäß § 3 Abs. 2 StabiRatG und Schwellenwerte gemäß § 4 Abs. 1 StabiRatG (abrufbar unter: http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/1Sitzung_20100428/Sitzung20100428_node.html, zuletzt abgerufen am 27.9.2011). Eine ausführlichere Kritik der Kennziffern findet sich bei *Deutsche Bundesbank*, Monatsbericht Oktober 2011, Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung, S. 20 ff. (abrufbar unter: http://www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/mba/2011/201110mba_schuldenbremse.pdf, zuletzt abgerufen am 23.1.2012).

15 Kritisch zur ungleichen Behandlung von Flächenländern und Stadtstaaten *Achim Hildebrandt* (Fußn. 1), S. 369, 377.

Land *im Vergleich* zu den anderen Ländern schlechter geht; eine besonders schlechte Situation in ein oder zwei Ländern kann diesen Durchschnitt deutlich beeinflussen.[16] Die Orientierung am Länderdurchschnitt kann in letzter Konsequenz dazu führen, dass alle Länder finanziell handlungsunfähig sind, jedes einzelne Land damit aber im Durchschnitt der Länder und damit unterhalb der Schwellenwerte liegt und das Überwachungssystem für kein Land eine drohende Haushaltsnotlage anzeigt.[17] Die Schwellenwerte für den Bund berechnen sich bei den meisten Kennziffern[18] aus dem Durchschnitt der Werte in den jeweils vorangegangen fünf Jahren plus 8 Prozentpunkte; bei einer sich stetig verschlechternden absoluten Verschuldungssituation sorgen daher auch diese Werte nicht für ein Alarmsignal. Die vom Stabilitätsrat beschlossenen Schwellenwerte lassen also eine Haushaltsnotlage nicht immer erkennen.[19]

B. Fordert das Demokratieprinzip ein »politisches Gremium«?

In der Diskussion um die Besetzung des Stabilitätsrates wurde vorgeschlagen, den Stabilitätsrat als unabhängiges Sachverständigengremium auszugestalten.[20] Dieser Vorschlag konnte sich aber nicht durchsetzen: Weder müssen die Mitglieder nach der geltenden Rechtslage ausgewiesene Experten sein, noch schreibt Art. 109a GG ihre Unabhängigkeit vor.[21] Die Literatur schreibt dem Stabilitätsrat als Gremium zwar zumeist Unabhängigkeit zu,[22] hält Weisungen an die einzelnen Minister aber für zulässig,[23] was die Unabhängigkeit

16 Vgl. *Kristina van Deuverden/Sabine Freye*, Schuldenbremse: Bisherige Beschlüsse stellen Gelingen auf Länderebene infrage, Wirtschaft im Wandel 9/2010, S. 438, 447 (abrufbar unter: www.iwh-halle.de/d/publik/wiwa/9-10.pdf, zuletzt abgerufen am 27.9.2011).

17 Ähnlich *Deutsche Bundesbank* (Fußn. 14), S. 22. Die Orientierung am Länderdurchschnitt hat bereits dazu geführt, dass im Rahmen der Analyse der Haushaltssituation Berlins viel Energie dafür aufgebracht wurde zu diskutieren, ob nicht bei anderen Ländern die Berechnung von Indikatoren überdacht werden müsse und Berlin dadurch einen Schwellenwert nicht mehr überschreite; vgl. den »Bericht des Evaluationsausschusses an den Stabilitätsrat über die Ergebnisse der Prüfung einer drohenden Haushaltsnotlage nach § 4 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz im Land Berlin«, 10.3.2011, S. 7 ff. (abrufbar unter: http://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Evaluationsverfahren/Evaluationsberichte/Evaluationsbericht_2011_Berlin.html, zuletzt abgerufen am 6.2.2012). Um die objektive Haushaltslage von Berlin ging es hier letztlich nicht mehr, sondern nur noch darum, ob sich Berlin im Vergleich zu den anderen Ländern zu viel Verschuldung leiste.

18 Bei Kreditfinanzierungsquote, Schuldenstand und Zins-Steuerquote.

19 *Kristina van Deuverden/Sabine Freye* (Fußn. 16); eine ebenfalls kritische Behandlung der Schwellenwerte findet sich bei *Achim Hildebrandt* (Fußn. 1), S. 369, 375 ff.; wie in diesem Abschnitt bereits *Clemens Hetschko/Dominic Quint/Marius Thye* (Fußn. 11).

20 Z.B. von *Martin Junkernheinrich*, K-Drs. 33, S. 38 ff. Ausführlich zu unabhängigen Fiskalinstitutionen *Xavier Debrun/David Hauner/Manmohan S. Kumar*, Independent Fiscal Agencies, Journal of Economic Sourveys 2009, S. 44-81.

21 *Hans-Günter Henneke* (Fußn. 1), S. 314; *Ekkehart Reimer* (Fußn. 1), Art. 109a Rdnr. 19 f.

22 So z.B. *Hans-Günter Henneke* (Fußn. 1), S. 314; *Werner Heun* (Fußn. 1), Art. 109a Rdnr. 11; *Ekkehart Reimer* (Fußn. 1), Art. 109a Rdnr. 21.

der Stabilitätsratsarbeit erheblich beeinflusst.[24] Dass der Stabilitätsrat ein »politisches Gremium«[25] ist und kein weitgehend unabhängiges Sachverständigengremium, wurde in der Diskussion damit begründet, dass ein »politikfernes Sachverständigengremium« nicht demokratisch legitimiert sei und deshalb keinerlei Sachentscheidungsbefugnisse haben dürfe.[26] Diese These von der geringeren und auch unzureichenden demokratischen Legitimation eines unabhängigen Sachverständigengremiums wurde wiederholt ohne Begründung aufgestellt und auch in der späteren Aufarbeitung der Reform nicht weiter erläutert.[27] Bei näherer Untersuchung sind jedoch zumindest Zweifel an dieser These angezeigt, wie die in diesem Beitrag vorgenommene Beschäftigung mit einem politikfeldbezogenen Demokratiekonzept zeigen wird. Vorab gilt es jedoch, sich einem wesentlichen Diskussionsgegenstand zu widmen: Der Unabhängigkeit einer Institution. Unabhängigkeit wird oft als Weisungsfreiheit verstanden; diese ist zwar ein wichtiger Aspekt von Unabhängigkeit, Unabhängigkeit kann aber noch mehr bedeuten. Daher soll dieser Beitrag zeigen, was man überhaupt unter der Unabhängigkeit eines Gremiums verstehen kann.[28]

I. Unabhängigkeit

1. Ziel und materieller Gehalt von Unabhängigkeit: Politischen Einfluss reduzieren

Der Zweck von Unabhängigkeit ist in der Regel, die Arbeit einer Institution freizuhalten von Einflüssen Dritter.[29] Dies kann bewusst die Neutralität einer Institution in einem bestimmten Verfahren fördern, kann aber auch sichern, dass eine Institution sich gerade für ein bestimmtes ihr vorgegebenes Ziel einsetzt, ohne dass andere Interessen ihre Arbeit beeinflussen.[30]

23 *Hans-Günter Henneke* (Fußn. 1), S. 314; *Ekkehart Reimer* (Fußn. 1), Art. 109a Rdnr. 19 f. Geht man davon aus, dass das Grundgesetz eine Unabhängigkeit wie in Art. 88 S. 2 GG, Art. 97 Abs. 1 GG und Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG immer ausdrücklich im Normtext erwähnen muss, dann führt bereits das Fehlen einer solchen Formulierung dazu, dass das Grundgesetz keine allgemeine Unabhängigkeit des Stabilitätsrates vorschreibt; siehe in diesem Zusammenhang auch die Diskussion um eine Unabhängigkeit der Bundesbank aus Art. 88 S. 1 GG, z.B. *Barbara Remmert*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Edition 12, Stand 1.10.2011, Art. 88 Rdnr. 14 m.w.N.; *Matthias Herdegen*, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz, Bd. VI, 60. Ergänzungslieferung 2010, Art. 88 Rdnr. 63; *Hermann-Josef Blanke*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 88 Rdnr. 28 ff.

24 Vgl. hierzu auch unten S. 232.

25 So die Bezeichnung von *Stefan Korioth* (Fußn. 2).

26 So z.B. *Stefan Korioth* (Fußn. 2); ähnlich im Zusammenhang mit dem von ihm vorgeschlagenen »Stabilisierungsfonds« *Ingolf Deubel* (Fußn. 2); ähnlich auch *Iris Kemmler* (Fußn. 10).

27 Vgl. *Stefan Korioth,* Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, S. 729, 734.

28 Die folgenden Abschnitte I und II orientieren sich sehr an den Darstellungen von *Stephan Bredt*, Die demokratische Legitimation unabhängiger Institutionen, 2006.

29 *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 25.

30 Ausführlicher und m.w.N. *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 25 ff.

2. *Verschiedene formale Ausprägungen von Unabhängigkeit*

»Unabhängigkeit« ist nicht als ein Begriff zu verstehen, der stets den gleichen Inhalt hat:[31] Unterschiedliche formale Elemente[32] sollen dazu dienen, die politischen Einflüsse von einer Institution fernzuhalten. Dabei kann das Ausmaß der Unabhängigkeit unterschiedlich groß sein, politische Einflüsse also mehr oder weniger zurückgedrängt werden. Die folgenden Erläuterungen sollen das Verständnis dafür verbessern, was alles mit dem Begriff »Unabhängigkeit« gemeint sein kann. Die Grenzen zwischen den im Folgenden vorgestellten Kategorien dürften oftmals fließend sein.

a) Institutionelle Unabhängigkeit

Institutionelle Unabhängigkeit besteht bei einer eigenständigen, rechtlich begründeten Organisation;[33] eine eigene Rechtspersönlichkeit ist nicht erforderlich.[34] Eine Frage der institutionellen Unabhängigkeit ist es auch, ob und wie der Gesetzgeber eine Institution verändern oder abschaffen kann.[35]

b) Personelle Unabhängigkeit

Die personelle Unabhängigkeit bezieht sich vor allem auf die Fragen, wer für eine Institution ausgewählt wird, welches Verfahren für Besetzung und Abberufung gewählt wird und welche rechtliche Stellung die Mitglieder haben.[36]

Für die Unabhängigkeit einer Institution macht es einen Unterschied, ob ihre Mitglieder sich aus aktiven oder ehemaligen Politikern rekrutieren, oder ob es sich um ausgewiesene Fachleute handelt[37] – Fachleute werden tendenziell eher immun gegenüber anderweitigen politischen Einflüssen sein.[38] Bedeutend ist auch, ob ein partei- oder gesellschaftspolitischer Proporz beachtet wird.[39] Die Unabhängigkeit einer Institution steigt, je mehr Einfluss die Mitglieder der Institution auf die Neubesetzung haben.[40]

Die Unabhängigkeit der Institution nimmt auch zu, je höher die Hürden für eine Abberufung[41] und je länger die Amtszeiten eines Mitglieds sind.[42] Unabhängiger werden Mitglieder

31 Vgl. insofern auch die Nachweise bei *Sebastian Thomasius* (Fußn. 1), S. 199, Fußn. 34, in diesem Band.
32 Ausführlich und auch zu weiteren Elementen, welche die Unabhängigkeit von Institutionen fördern können, *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 23 ff.
33 *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 29.
34 *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 29.
35 *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 30.
36 *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 30.
37 *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 31.
38 Vgl. in diesem Band *Sebastian Thomasius* (Fußn. 1), S. 199.
39 *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 31.
40 Vgl. hierzu ausführlicher *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 32.
41 Ausführlicher hierzu *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 31.

auch durch einen Ausschluss ihrer Wiederwahl bzw. -bestellung;[43] oder wenn sie nach ihrer Amtszeit direkt in den bezahlten Ruhestand eintreten, bei ihrer Amtsführung also nicht deshalb auf Interessen anderer achten müssen, um eine Anschlussbeschäftigung nicht zu gefährden.[44] Ebenso steigt die Unabhängigkeit, wenn die Amtszeiten der Mitglieder nicht zeitgleich beginnen und enden, sodass eine politische Mehrheit während ihrer Regierungszeit nicht alle oder nicht die Mehrheit der Mitglieder austauschen kann.[45]

Um eine Institution tatsächlich unabhängig vom politischen Wettbewerb zu gestalten, wird empfohlen, die Mitglieder der Institution nicht vom Volk oder vom Parlament direkt wählen zu lassen, denn der Grund für eine unabhängige Institution ist ja gerade, dass die Institution ihren vorgegebenen Zielen entsprechend entscheiden kann, ohne auf die Wiederwahlinteressen achten zu müssen, die für die Mitglieder direkt gewählter Institutionen gelten.[46] Führt man dennoch eine Direktwahl durch, schließt aber eine Wiederwahl aus, dann verhindert man zumindest, dass eine Person in ihrer Amtsführung durch ihre Wiederwahlinteressen beeinflusst wird und erhöht so die personelle Unabhängigkeit.[47]

Arbeitet eine Institution als Kollegialorgan mit gleichberechtigten Mitgliedern, so ist die Vielzahl von Entscheidern schwerer von außen zu beeinflussen als eine einzelne Führungsperson bei Institutionen mit Einzelspitzen – die personelle Unabhängigkeit ist daher bei Kollegialorganen größer.[48]

c) Sachliche Unabhängigkeit

Sachliche Unabhängigkeit bedeutet, dass der Entscheidungsprozess in der Institution nicht beeinflusst wird; sie gilt als zentrales Element von Unabhängigkeit.[49] Als wichtigstes Merkmal sachlicher Unabhängigkeit wird die Abwesenheit von Weisungsrechten betrachtet, wie sie üblicherweise im hierarchischen Verwaltungsaufbau bestehen.[50] Man kann dabei

42 Vgl. *Ekkehart Reimer* (Fußn. 1), Art. 109a Rdnr. 19; ausführlicher *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 31.

43 Vgl. *Ekkehart Reimer* (Fußn. 1), Art. 109a Rdnr. 19.

44 Vgl. § 3 Abs. 2 S. 3 BRHG, wonach der Präsident und der Vizepräsident nach Ablauf ihrer Amtszeit in den Ruhestand treten.

45 *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 31. Beispiel: Gemäß § 7 Abs. 1 S. 2 SachvRatG scheidet beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung jedes Jahr zum 1. März ein Mitglied aus.

46 *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 38.

47 Vgl. *Ekkehart Reimer* (Fußn. 1), Art. 109a Rdnr. 19.

48 *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 31.

49 *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 32; *Hermann Butzer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Edition 12, Stand 1.10.2011, Art. 114 Rdnr. 26, setzt sachliche Unabhängigkeit sogar gleich mit Weisungsfreiheit und ausschließlicher Unterwerfung unter das Gesetz (so wie in Art. 97 Abs. 1 GG die Stellung der Richter beschrieben wird).

50 *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 32 f.

zwischen der Weisungsfreiheit eines Gesamtorgans und der Weisungsfreiheit seiner Mitglieder unterscheiden.[51]

Auch andere Mechanismen können die sachliche Unabhängigkeit jedoch beeinträchtigen, selbst wenn kein direktes Weisungsrecht besteht: z.B. nachträgliche Sanktionen, Berichts-, Begründungs- und Veröffentlichungspflichten oder die Anwesenheit von Personen anderer Institutionen bei den Sitzungen.[52]

d) Finanzielle Unabhängigkeit

Eine Institution kann auch durch die Form ihrer Finanzierung beeinflusst werden: Hat sie ein frei verfügbares Jahresbudget, so ist sie unabhängiger, als wenn ihre Finanzierung von der Genehmigung einzelner Aufgaben oder Projekte abhängt.[53]

3. Spannungsverhältnis von Mehrheitsentscheidungen und Unabhängigkeit

Wie eingangs bereits gezeigt, soll Unabhängigkeit dafür sorgen, dass die Arbeit einer Institution frei von den Anreizen bleibt, die sich aus dem politischen Wettbewerb um Wählerstimmen ergeben. Damit wird aber auch ein Spannungsverhältnis deutlich: Als grundlegendes Merkmal einer Demokratie betrachtet man das Mehrheitsentscheidungsverfahren,[54] mit dem regelmäßig der Wettbewerb um Wählerstimmen einhergeht. Wenn Unabhängigkeit aber die Anreize ausschalten will, die von diesem Wettbewerb ausgehen, dann muss man bei der Bestellung der Mitglieder auch weitgehend darauf verzichten, das Volk durch Wahlen hieran zu beteiligen – die Unabhängigkeit einer Institution konfligiert also mit einem grundlegenden demokratischen Element.

II. Ein politikfeldbezogenes Erklärungsmodell für die demokratische Legitimation unabhängiger Institutionen

Wie bereits angedeutet, wurde in der Literatur in jüngerer Zeit ein politikfeldbezogenes demokratisches Legitimationskonzept entwickelt, das die demokratische Legitimation unabhängiger Institutionen systematisch erklären soll[55] und das unabhängige Institutionen in

51 Vgl. im Zusammenhang mit dem Stabilitätsrat *Ekkehart Reimer* (Fußn. 1), Art. 109a Rdnr. 19 ff. Die Weisungsfreiheit der Mitglieder kann man auch als Element der personellen Unabhängigkeit auffassen.

52 Ausführlicher und mit weiteren Beispielen *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 33 f.

53 *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 34.

54 Siehe z.B. *Stefan Huster/Johannes Rux*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Edition 12, Stand 1.10.2011, Art. 20 Rdnr. 77 ff.

55 Warum bisherige Ansätze dies seiner Ansicht nach nicht leisten, legt *Stephan Bredt* (Fußn. 28), Kapitel 2, dar.

Abhängigkeit vom jeweiligen Politikfeld als legitim betrachtet.[56] Dieser von *Stephan Bredt* sehr ausführlich erläuterte Ansatz wurde jedoch in der Literatur bisher, soweit ersichtlich, im Allgemeinen kaum[57] und speziell in der Diskussion um die demokratische Legitimation eines unabhängigen Stabilitätsrates überhaupt nicht aufgegriffen.

1. Ausgangspunkt: Ein Gesellschaftsvertrag, der für gleichwertige Interessenberücksichtigung sorgt

Theoretische Grundlage für das politikfeldbezogene demokratische Legitimationskonzept ist wie bei vielen anderen demokratietheoretischen Ansätzen[58] ein Gesellschaftsvertrag.[59] In diesem Gesellschaftsvertrag einigen sich alle Mitglieder auf Institutionen und Entscheidungsverfahren und beziehen dabei auch ihre Kenntnisse über die Folgen bestimmter Entscheidungsverfahren ein.[60] Ein Konsens über den Gesellschaftsvertrag jedoch wird nur erfolgen, wenn die Gestaltung der Institutionen und Entscheidungsverfahren dafür sorgt, dass die Interessen der Gesellschaftsmitglieder gleichwertig berücksichtigt werden.[61] Unabhängige Institutionen sind demnach legitim, wenn eine Analyse der Entscheidungsprozesse in einem Politikfeld ergibt, dass Sie eine gleichwertige Interessenberücksichtigung am besten gewährleisten.[62] Als auf dem ökonomischen Konstitutionalismus[63] aufbauender Ansatz ist für das demokratiefeldbezogene Konzept wichtig, zwischen der (konstitutionellen) Auswahl von Entscheidungsverfahren und Institutionen einerseits und den nachfolgenden Entscheidungen unter diesen Verfahrensvorgaben und durch diese Institutionen andererseits zu unterscheiden. Die Auswahl von Verfahren und Institutionen verläuft anders als die späteren Entscheidungen unter diesen Vorgaben, da auch bei unterschiedlichen Interessen eine Einigung über ein Regelsystem leichter fällt als eine Einigung über konkrete Endzustände.[64]

56 Ausführlich hierzu, auch zu Schwächen dieses Ansatzes, *Stephan Bredt* (Fußn. 28); dort findet sich insbesondere in den Kapiteln 2 und 6 auch eine umfangreiche Darstellung der bisherigen Diskussion um die demokratische Legitimation unabhängiger Institutionen und eine kritische Betrachtung bisheriger Erklärungsansätze.

57 Ausnahmen: Der Jurist *Max Gutbrod*, Zum Umfang und Sinn demokratischer Legitimation – Zugleich eine Besprechung von Stephan Bredt, Die demokratische Legitimation unabhängiger Institutionen, Recht und Politik 2010, S. 214-223; der Ökonom *Michael Wohlgemuth,* Stephan Bredt: Die demokratische Legitimation unabhängiger Institutionen (Rezension), Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 10.12.2007, S. 12 (abrufbar unter: www.gbv.de/dms/faz-rez/FD1200712101464290.pdf, zuletzt abgerufen am 24.11.2011; und http://www.hayek.de/buchbesprechungen-von-mitgliedern-unserer-gesellschaft/48-stephan-bredt-die-demokratische-legitimation-unabhaengiger-institutionen, zuletzt abgerufen am 24.11.2011).

58 Siehe insbesondere zum in Deutschland weit verbreiteten funktionalen Legitimationsansatz *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 173 ff. m.w.N.

59 *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 282 ff., Ausführungen zum Gesellschaftsvertrag als Grundlage des funktionalen Ansatzes siehe S. 173 ff.

60 *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 282.

61 *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 282.

62 *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 282.

63 Hierzu ausführlicher *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 210.

64 *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 205 ff.

2. *Politikfeldstrukturen, die unabhängige Institutionen demokratisch legitimieren*

Ausgehend insbesondere von der neuen Institutionenökonomik[65] untersucht der politikfeldbezogene Ansatz, wo in der Bevölkerung weit verbreitete Interessen im politischen Entscheidungsprozess unzureichend vertreten werden, da ihre Wahrnehmung für die unmittelbar gewählten Repräsentationsorgane mit zu hohen Transaktionskosten verbunden wäre[66] – in diesen Politikfeldern sind dann unabhängige Institutionen legitimiert.[67] Dies sind zum einen Politikfelder, in denen die Kosten kollektiven Handelns weit verbreitet sind und der Nutzen einer kleinen Gruppe zugute kommt, da sich die kleinere Gruppe der Nutznießer besser organisieren und ihr Interesse durchsetzen wird, als die große Gruppe derjenigen, die jeweils ein vergleichsweise kleines Interesse an der Vermeidung der Kosten haben.[68] Zum anderen sind unabhängige Institutionen in solchen Politikfeldern legitimiert, in denen viele von kollektivem Handeln profitieren und nur eine kleinere Gruppe die Kosten trägt; hier besteht die Gefahr, dass die kleinere Gruppe einen unverhältnismäßigen Einfluss ausübt, um die Kosten zu vermeiden.[69]

3. *Die Struktur des Politikfelds »staatliche Kreditaufnahme« rechtfertigt unabhängige Institutionen zur Begrenzung der Staatsverschuldung*

Die politökonomische Analyse zeigt, dass das Politikfeld »staatliche Kreditaufnahme« in einer repräsentativen Demokratie ein Bereich ist, in dem die Kosten kollektiven Handelns oftmals weit verbreitet sind, während der Nutzen einer kleinen Gruppe zugute kommt.[70]

65 *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 216: »Die Neue Institutionenökonomik analysiert die Beziehungen zwischen der politischen und der wirtschaftlichen Seite sozialer Systeme unter dem Blickwinkel der Transaktionskosten.« Zu den Transaktionskosten zählen »Such- und Informationskosten, Verhandlungs- und Entscheidungskosten, Überwachungs- und Durchsetzungskosten«. Einführend hierzu ebd. die S. 215 ff. m.w.N.

66 *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 282 f.

67 Nach *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 283, kann das parlamentarisch-demokratische Verfahren Politikfelder behandeln, die folgende Konstellationen aufweisen: Entweder sind Kosten und Nutzen kollektiven Handelns breit gestreut und es besteht daher wenig Anreiz für organisierte Interessen, auf den politischen Prozess einzuwirken und damit den Proportionalitätsgedanken zu bedrohen. Oder Kosten und Nutzen kollektiven Handelns sind bei bestimmten Gruppen konzentriert, sodass eine Einflussnahme von organisierten Interessen den Proportionalitätsgedanken nicht verletzen würde.

68 *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 283.

69 Ausführlicher *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 284 ff., der die Politikfelder Umweltschutz, Währungsstabilität und Wettbewerbsschutz nennt.

70 Siehe zum Folgenden ausführlicher und m.w.N. *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 285 ff. Warum in »modernen Demokratien« eine strukturelle Tendenz zu zunehmender öffentlicher Verschuldung besteht, erklären aus Sicht der politischen Ökonomie auch *Geoffrey Brennan/James M. Buchanan*, Die Begründung von Regeln, 1993, S. 109 ff., insbesondere S. 124 f.; vgl. auch *James M. Buchanan*, Die Grenzen der Freiheit, 1984, S. 219 ff. »Sozialwissenschaftliche Erklärungsansätze für die Länderverschuldung« inkl. der Konstitutionellen Politischen Ökonomie erläutert *Achim Hildebrandt*, Die finanzpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesländer, 2009, S. 33-89.

Man kann dies z.B. damit erklären, dass mehrere Interessengruppen Koalitionen bilden, in denen man sich gegenseitig hilft, die jeweiligen Sonderinteressen aus dem Budget des Staates zu befriedigen; man spricht hier von Stimmentausch oder *logrolling*.[71] Mit diesem Ansatz wird eine steigende Staatsverschuldung in direkten und repräsentativen Demokratien erklärt.[72] In repräsentativen Demokratien ist nach den politökonomischen Ansätzen zudem die regierende Mehrheit Nutznießer erhöhter Kreditaufnahmen:[73] Die unmittelbar gewählten Repräsentanten versuchen durch die Bereitstellung von Gütern potentielle Wähler zu bedienen und werden hierfür eher Kredite aufnehmen als die Steuern zu erhöhen, um ihre Wiederwahl nicht zu gefährden. Auch die Ministerialbürokratie hat ein Interesse an einem größeren Budget und damit auch mehr Einnahmen aus Krediten: Mehr staatliche Aktivität bedeutet für die Ministerialbürokratie in der Regel mehr Macht und Bedeutung,[74] ihre Ausstattung und ihre Gehälter steigen tendenziell.[75] Die Kosten des zunehmenden Budgets und der steigenden Staatsverschuldung trägt die Allgemeinheit.[76] Die dargestellten Nutznießer von Staatsverschuldung haben im politischen Entscheidungsprozess als kleinere Gruppe jedoch jeweils einen höheren Organisations- und Durchsetzungsgrad als die nicht organisierte Allgemeinheit.[77] Daher ist anzunehmen, dass eine gleichwertige Interessenberücksichtigung im Politikfeld »staatliche Kreditaufnahme« nicht gewährleistet ist – in diesem Politikfeld ist es daher nach dem politikfeldbezogenen Erklärungsansatz legitim, eine unabhängige Institution damit zu beauftragen, für eine Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahme zu sorgen,[78] denn auch das Volk würde sich im fiktiven Gesellschaftsvertrag auf eine solche unabhängige Institution verständigen.

71 Ausführlicher zu diesem Ansatz, den *Gordon Tullock* entwickelt hat, und mit Hinweisen auf ungeklärte Fragen *Charles B. Blankart,* Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 7. Aufl. 2008, S. 149 f. m.w.N.

72 *Charles B. Blankart* (Fußn. 71), S. 149 f. m.w.N.

73 Siehe zum Folgenden ausführlicher und m.w.N. *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 285 ff.

74 Ausführlicher und m.w.N. *Charles B. Blankart* (Fußn. 71), S. 153 f., und *Wolfgang Scherf,* Öffentliche Finanzen, 2009, S. 104 ff., die beide darauf hinweisen, dass *William A. Niskanen* diese Erklärung 1971 in »Bureaucracy and Representative Government« entwickelt hat. Beide zeigen auch, wie die Bürokratie den Prozess der Budgeterstellung ausnutzen kann, um ihre Interessen durchzusetzen.

75 *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 285 f.

76 *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 286; vgl. auch in diesem Band *Sebastian Thomasius* (Fußn. 1), S. 193.

77 *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 286.

78 Auch der Sachverständige *Martin Junkernheinrich* (Fußn. 20), S. 38, hatte in einer Stellungnahme für die Föderalismuskommission II ausdrücklich auf die Bedeutung der politischen Unabhängigkeit hingewiesen: »Die Situationsanalyse sollte stärker auf der Grundlage ökonomischer und nicht etwa (partei-)politischer Rationalität vorgenommen werden. Aus ökonomischer und politikwissenschaftlicher Sicht kann der Idee eines unabhängigen Gremiums ein gewisser Charme nicht abgesprochen werden. Eine solche, außerhalb des politischen Wettbewerbs stehende Institution dürfte am ehesten dazu geeignet sein, die bestehenden, tendenziell verschuldungserhöhend wirkenden Anreizstrukturen aufzubrechen. (...) Aufgrund ihrer politischen Unabhängigkeit steht die Institution außerhalb des Wettbewerbs um Wählerstimmen, dem aus politökonomischer Perspektive entscheidende Bedeutung für die fortdauernden Budgetdefizite zukommt. Denn anders als die politischen Akteure, können die Mitglieder des Gremiums keinen persönlichen Nutzen aus einer exzessiven Anwendung der Kreditfinanzierung ziehen.«

III. Vereinbarkeit eines unabhängigen Stabilitätsrates mit dem Grundgesetz

Ob eine Änderung von Verfassung und einfachem Recht zulässig ist, entscheidet sich letztlich am Maßstab des Verfassungsrechts. Daher soll in einem nächsten Schritt geprüft werden, ob auch das Grundgesetz eine Interpretation zulässt, die es dem Gesetzgeber erlaubt, den Stabilitätsrat im Grundgesetz als unabhängiges Sachverständigengremium festzulegen und ihm einfachgesetzlich jedenfalls die ihm bereits heute zukommenden Aufgaben zu belassen. Die Überlegungen im Zusammenhang mit dem politikfeldbezogenen Demokratieprinzip waren zwar eher staatstheoretischer Natur, können jedoch das Verständnis für die Notwendigkeit von Gestaltungsoptionen des Verfassungsgebers erhöhen.

1. Der Maßstab: Die unberührbaren Elemente des Demokratieprinzips aus Art. 20 Abs. 1, 2 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG

Da der Stabilitätsrat Staatsgewalt ausübt,[79] ist Maßstab für diese Prüfung das Demokratieprinzip des Grundgesetztes. Dieses ist zunächst in Art. 20 Abs. 1, 2 GG festgelegt und wird durch weitere Normen des Grundgesetzes konkretisiert[80] – vor einer Verfassungsänderung geschützt sind jedoch gemäß Art. 79 Abs. 3 GG nur die in Art. 20 GG festgelegten Grundsätze.

Der Wortlaut des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG legt fest, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht.[81] Er begründet damit das Prinzip der demokratischen Legitimation, ohne genauer zu regeln, wie die Staatsgewalt vom Volkswillen herzuleiten ist. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG legt sich also nicht fest auf eine bestimmte Form der Legitimationsvermittlung[82] und erwähnt

79 BVerfG, Urteil v. 31.10.1990, 2 BvF 3/89, BVerfGE 83, 60, 73: »Als Ausübung von Staatsgewalt stellt sich jedenfalls alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter dar (vgl. BVerfGE 47, 253, 273).« Ausdrücklich weitergehend *Karl-Peter Sommermann,* in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 20 Abs. 2 Rdnr. 146, nach dem alle staatlichen Handlungen Staatsgewalt darstellen, die demokratisch legitimiert sein muss. Beschließt der Stabilitätsrat gemäß § 4 Abs. 5 StabiRatG, dass einem Land oder dem Bund eine Haushaltsnotlage droht, dann ist die Gebietskörperschaft verpflichtet, ein Sanierungsverfahren gemäß § 5 StabiRatG durchzuführen. Die Handlungen des Stabilitätsrates sind daher amtliche Handlungen mit Entscheidungscharakter, die mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Ausübung von Staatsgewalt zu bewerten sind.

80 Z.B. in den Vorgaben für die Wahlen in Art. 38 ff. GG; vgl. *Stefan Huster/Johannes Rux* (Fußn. 54), Art. 20 Rdnr. 55 f.

81 *Ernst Thomas Emde*, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, 1991, S. 327: »nicht mehr und nicht weniger«.

82 *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2, 3. Aufl. 2004, § 24 Rdnr. 14; *Ernst Thomas Emde* (Fußn. 81), S. 327. Nach *Matthias Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, 1993, S. 267, »zeichnet« die Verfassung die Legitimationsformen personell und materiell vor, da Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG davon spricht, dass die Staatsgewalt vom Volke durch Wahlen und Abstimmungen ausgeübt wird – diese Form der Legitimationsvermittlung bezieht sich jedoch nur auf die direkten Willensäußerungen des Volkes.

auch kein personelles oder materielles Legitimationselement.[83] Diese in Literatur und Rechtsprechung immer wieder herangezogenen Legitimationsformen sind lediglich Bausteine, die eine hinreichende demokratische Legitimation sichern sollen – eine eigenständige Bedeutung haben sie nicht.[84] Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG ist zwar nicht Genüge getan, wenn das Volk nur ein einmaliger Zurechnungspunkt ist, also lediglich ein ferner, letzter Ursprung von Staatsgewalt – gleichwohl begründet Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG lediglich ein Verfassungsprinzip, aus dem darüber hinausgehende Detailaussagen nur schwer abzuleiten sind.[85] Mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts: »Aus verfassungsrechtlicher Sicht entscheidend ist nicht die Form der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns, sondern deren Effektivität; notwendig ist ein bestimmtes Legitimationsniveau. Dieses kann bei den verschiedenen Erscheinungsformen von Staatsgewalt [...] unterschiedlich ausgestaltet sein.«[86]

Unbefriedigend sind Versuche der Literatur, konkretere Detailaussagen aus Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG abzuleiten und abstrakte Fälle zu beschreiben, in denen das von Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG geforderte »Legitimationsniveau« nicht erreicht sein soll: Diese Detailaussagen scheinen eher auf Wertungen der Autoren zu beruhen, die diese methodisch nicht hinrei-

83 *Ernst Thomas Emde* (Fußn. 81), S. 327, 329, 331; er weist auf S. 327 auch darauf hin, dass Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG nicht einmal den Begriff der demokratischen Legitimation kenne.

84 *Ernst-Wolfgang Böckenförde* (Fußn. 82), § 24 Rdnr. 14; *Ernst Thomas Emde* (Fußn. 81), S. 328.

85 *Ernst Thomas Emde* (Fußn. 81), S. 327. Beachte auch die systematischen Überlegungen auf S. 332 f.: *Emde* betont dort, dass Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG gemäß Satz 2 für alle Erscheinungsformen der Staatsgewalt gilt. Eine umfassende personelle und materielle Legitimation können jedoch z.B. auch Parlament und Rechtsprechung nicht aufweisen, sodass sie ohne spezielle verfassungsrechtliche Verankerung nicht vor Art. 20 Abs. 2 GG bestehen könnten; nach *Emde* überzeugt jedoch eine Interpretation des Art. 20 Abs. 2 GG nicht, bei der man erst viel Luft in Art. 20 Abs. 2 GG hineinpumpt, um sie bei den verfassungsrechtlichen Konkretisierungen des Demokratiegebots wieder abzulassen. Zudem verweist *Emde* darauf, dass Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG durch den Schutz der Ewigkeitsklausel als »eiserne Ration« des verfassungsrechtlichen Demokratiegebots zu betrachten sei, und man den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht dergestalt fesseln dürfe, dass er beispielsweise keine Änderung des Regeltypus der Ministerialverwaltung vornehmen dürfe. Vgl. auch *Matthias Jestaedt* (Fußn. 82), S. 287.

86 BVerfG (Fußn. 79), 72. Verselbständigen sich Gremien vollkommen ohne jede Rückbindung an den Willen des Volkes, kann man nicht mehr von einer Volksherrschaft sprechen, was gegen den Gedanken von Art. 20 Abs. 2 GG verstoßen würde.

chend begründen.[87] Der Begriff des »Legitimationsniveaus« beschreibt damit hinsichtlich Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG auch nicht mehr, als dass das Volk einen effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt hat. Detaillierte und vor allem strengere Anforderungen und damit auch die Notwendigkeit eines »höheren Legitimationsniveaus« können sich zwar aus den übrigen Regelungen der Verfassung ergeben, die jedoch ihrerseits durch eine Verfassungsänderung bzw. eine Spezialregelung für den Stabilitätsrat in der Verfassung verdrängt werden können.[88]

Es liegt in der Natur einer Verfassung, bestimmte Fragen zumindest zeitweise dem Gesetzgeber und damit der politischen Mehrheitsentscheidung zu entziehen. So gibt das Grundgesetz beispielsweise einen Rahmen für die Ausführung der Bundesgesetze und der Bundesverwaltung (Art. 83 ff. GG) oder für die Verteilung des Steueraufkommens (Art. 106 ff. GG) vor. Ebenso muss es möglich sein, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber entsprechende Mechanismen in der Verfassung verankert, wenn er zu erkennen meint, dass bestimmte Interessen durch die Anwendung des Mehrheitssystems ungenügend berücksichtigt werden, obwohl sie nach seiner Auffassung für den langfristigen Bestand des Gemeinwesens von grundlegender Bedeutung sind – denn das Grundgesetz kann nicht wollen, dass ein Gemeinwesen sehenden Auges in sein Unglück läuft. Verankert der verfassungsändernde Gesetzgeber dem entgegenwirkende Mechanismen in der Verfassung, bedeutet dies nicht, dass das Volk in diesem Bereich den Einfluss verloren hat: Das Volk übt seinen Einfluss nur bereits auf der Verfassungsebene[89] und in einem entsprechenden Ausführungsgesetz aus; es bestimmt dann einerseits die Interessen, die von einer unabhängigen Instanz vertreten werden sollen, anderseits die Instrumente, mit denen diese Interessen durchgesetzt werden sollen. Im aktuellen politischen Tagesgeschäft tritt das Mehrheitsprinzip dann in dem entsprechenden Politikbereich aber tatsächlich zurück.

Festzuhalten bleibt daher, dass Art. 20 Abs. 1, 2 GG auch vom verfassungsändernden Gesetzgeber verlangt, dass das Volk stets einen effektiven Einfluss auf die Ausübung der

87 Beispiel: *Ernst Thomas Emde* (Fußn. 81), S. 329, schreibt, dass unabhängig gestellte staatliche Organe nicht an den Volkswillen rückgekoppelt wären, wenn ihre Berufung dem Parlament bzw. der Regierung entzogen würde. Ähnlich *Ernst-Wolfgang Böckenförde* (Fußn. 82), § 24 Rdnr. 23, im Zusammenhang mit der gegenseitigen Substitution von personellen und materiellen Legitimationselementen: »Wie weit eine solche Substitution gehen kann und wo ihre Grenzen liegen, kann hier nicht im einzelnen dargelegt werden. Es besteht insoweit auch eine Gestaltungsmöglichkeit des Gesetzgebers und der zuständigen Organe der Exekutive. Jedenfalls erfordert etwa die Konstituierung sachlich unabhängiger Organe, dass deren organisatorisch-personelle Legitimation umfassend gewährleistet ist und auch ihr Handlungsbereich gesetzlich geregelt und umgrenzt ist«. Eine nähere Begründung erfolgt jeweils nicht. Den vertretenen Auffassungen kann man jedoch entgegenhalten, dass die Arbeit unabhängiger Organe durch Gesetze vorbestimmt sein kann und damit die Ausübung der Staatsgewalt durchaus vom Volke ausgehen kann. Das Vorgehen von *Emde* und *Böckenförde* ist beispielhaft für viele Versuche, bereits recht konkrete Vorgaben aus Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG abzuleiten, ohne dies ausreichend zu begründen.

88 Vgl. zum Ganzen auch *Matthias Jestaedt* (Fußn. 82), der auf S. 285 ff. ausführlich darstellt, welches Legitimationsniveau das Grundgesetz nach seiner Auffassung für unterschiedliche staatliche Funktionen vorschreibt.

89 Zur Unterscheidung zwischen Auswahl eines Regelungsrahmens und Entscheidungen innerhalb eines bestehenden Regelsystems im ökonomischen Konstitutionalismus siehe *Stephan Bredt* (Fußn. 28), S. 210 f.

Staatsgewalt behalten muss; dies schließt aber nicht aus, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber Instrumente in die Verfassung einführt, die dafür sorgen, dass bestimmte Interessen im politischen Tagesgeschäft Berücksichtigung finden.

2. Ein unabhängiger Stabilitätsrat ist vereinbar mit Art. 20 Abs. 1, 2 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG

Ein im Grundgesetz für unabhängig erklärter Stabilitätsrat ist mit diesen Vorgaben vereinbar: Zwar beschränkt der verfassungsändernde Gesetzgeber mit einer entsprechenden Neufassung des Art. 109a GG die Möglichkeiten zur Kreditaufnahme für die vom Volk gewählten Parlamente und begrenzt damit auch die Reichweite des Mehrheitsverfahrens – er tut dies jedoch, um das Interesse der Bürger an einer gemäßigten staatlichen Kreditaufnahme durchzusetzen, von dem er berechtigterweise annehmen kann, dass es besteht, im Mehrheitsverfahren allerdings nicht durchsetzungsstark ist. Der verfassungsändernde Gesetzgeber darf annehmen, dass für den langfristigen Bestand des föderalen Gemeinwesens ein unabhängiger Stabilitätsrat notwendig ist, der die nachhaltige Haushaltsführung der Gebietskörperschaften sicherstellen soll.[90]

Die Entscheidung für einen unabhängigen Stabilitätsrat mit entsprechenden Überwachungskompetenzen im Grundgesetz wird ebenso mit einem Mehrheitsbeschluss getroffen wie die Entscheidung über die nähere Ausgestaltung der Aufgaben im Stabilitätsratsgesetz. Damit ist die Arbeit des Stabilitätsrates auf den Willen des Volkes zurückzuführen. Jedenfalls der verfassungsändernde Gesetzgeber hat es zudem stets in der Hand, die Aufgaben und die Unabhängigkeit des Stabilitätsrates zu begrenzen bzw. aufzuheben – die vom Stabilitätsrat ausgeübte Staatsgewalt ist daher immer von der unveränderten Zustimmung des verfassungsändernden Gesetzgeber abhängig, der stets in der Lage ist, die Staatsgewalt wieder »einzufangen«. Das Volk ist also nicht nur ein einmaliger Zurechnungspunkt, der mit der Zeit seine Bedeutung verliert; es behält über die Festlegungen im Grundgesetz und im Stabilitätsratsgesetz weiterhin einen Einfluss auf die vom Stabilitätsrat ausgeübte Staatsgewalt. Die Staatsgewalt geht daher vom Volke aus, wie Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG es fordert. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG lässt also zu, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber den Stabilitätsrat für unabhängig erklärt.[91]

C. Ein Vorschlag für die Ausgestaltung des Stabilitätsrates als unabhängiges Sachverständigengremium

Ausgehend von dem Ergebnis, dass der Stabilitätsrat unabhängig ausgestaltet werden darf, folgt nun ein Vorschlag für eine Änderung von Art. 109a GG und des StabiRatG, der den Stabilitätsrat zu einem unabhängigen Sachverständigengremium macht. Die vorgeschlagenen Änderungen sind in den Normtexten kursiv gesetzt.

90 Ähnlich *Martin Junkernheinrich*, K-Drs. 34, S. 38 f.
91 Ähnlich *Martin Junkernheinrich* (Fußn. 90), S. 38 ff.

I. Vorschlag für die Änderung der Normtexte

Art. 109a GG n.F.

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 *unabhängiges Sachverständigen*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.

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

§ 1 StabiRatG n.F.

(1) Bund und Länder bilden einen Stabilitätsrat mit dem Ziel, *Haushaltsnotlagen zu vermeiden.*[92] *Der Stabilitätsrat besteht aus zwölf Mitgliedern, die über besondere finanzwissenschaftliche Kenntnisse verfügen müssen. Nach Inkrafttreten der Neufassung dieses Gesetzes wählen die Präsidenten der Landesrechnungshöfe und des Bundesrechnungshofes die Mitglieder des Stabilitätsrates mit einfacher Mehrheit. Mitglieder des Stabilitätsrates dürfen weder der Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes angehören, noch dem öffentlichen Dienst des Bundes, eines Landes oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts; sie dürfen auch nicht während des letzten Jahres vor der Berufung zum Mitglied des Stabilitätsrates eine derartige Stellung innegehabt haben. Dieser Ausschlusstatbestand gilt nicht für Hochschullehrer oder für Mitarbeiter wirtschafts- oder sozialwissenschaftlicher Institute, der Bundesbank, der Rechnungshöfe oder des statistischen Bundesamtes bzw. der statistischen Landesämter. Zum ersten Januar eines jeden Jahres scheidet ein Mitglied des Stabilitätsrates aus; die Reihenfolge des Ausscheidens bestimmt das Los in der ersten Sitzung des Stabilitätsrates nach dem Inkrafttreten der Neufassung dieses Gesetzes. Den Nachfolger für das ausscheidende Mitglied wählen die Präsidenten der Landesrechnungshöfe bzw. des Bundesrechnungshofes und die verbleibenden Mitglieder des Stabilitätsrates mit einfacher Mehrheit. Eine Wiederwahl in den Stabilitätsrat ist nicht möglich. Die Amtszeit eines Stabilitätsratsmitglieds beträgt maximal zwölf Jahre; scheidet ein Mitglied vorzeitig aus, z.B. durch Rücktritt oder Tod, wählen die Präsidenten der Landesrechnungshöfe bzw. des Bundesrechnungshofes und die verbleibenden Mitglieder des Stabilitätsrates mit einfacher Mehrheit einen Vertreter für die restliche Amtszeit des ausgeschiedenen Mitglieds.* Der Stabilitätsrat wird bei der Bundesregierung eingerichtet.

92 In Satz 1 wird vorgeschlagen, die Substantivierung »Vermeidung« zu ersetzen – dies hat nur sprachliche, keine inhaltlichen Gründe.

(2) Die Mitglieder des Stabilitätsrates wählen einen Vorsitzenden und einen stellvertretenden Vorsitzenden für die Dauer eines Jahres.

(3) Der Stabilitätsrat tritt nach Bedarf zusammen, jedoch mindestens zweimal jährlich. (Gestrichen wird der bisherige S. 2: Die Sitzungen sind vertraulich und nicht öffentlich.)

(4) Die Beschlüsse des Stabilitätsrates werden *mit einfacher Mehrheit der Mitglieder gefasst.* Die Beschlüsse und die zugrunde liegenden Beratungsunterlagen werden veröffentlicht.

(5) Der Stabilitätsrat gibt sich eine Geschäftsordnung. (Gestrichen wird der bisherige S. 2: Diese regelt auch die Vertretung im Verhinderungsfall.)

(6) Zur Unterstützung der Aufgaben des Stabilitätsrates wird ein Sekretariat eingerichtet. (Gestrichen: , 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.)

(7) Der Stabilitätsrat ist in seiner Arbeit unabhängig; er ist insbesondere nicht an Weisungen gebunden.

II. Erläuterung der vorgeschlagenen Änderungen

1. Unabhängigkeit und Sachverstand erhalten Verfassungsrang

Durch die Neufassung des Art. 109a Abs. 1 Nr. 1 GG erhält die Unabhängigkeit des Stabilitätsrates ebenso Verfassungsrang wie die Ausgestaltung des Stabilitätsrates als Sachverständigengremium; damit wird diese Festlegung vor einfachgesetzlichen Änderungen geschützt, die der Gesetzgeber leichter beschließen kann als eine Verfassungsänderung, für die gemäß Art. 79 Abs. 2 GG zwei Drittel des Bundestages und zwei Drittel des Bundesrates stimmen müssen.

2. »Besondere finanzwissenschaftliche Kenntnisse« sichern Sachverstand

§ 1 Art. 1 S. 2 StabiRatG n.F. legt fest, dass die zukünftig zwölf Mitglieder des Stabilitätsrates über besondere finanzwissenschaftliche Kenntnisse verfügen müssen. Damit soll sichergestellt werden, dass Sachverständige den Stabilitätsrat bilden. In der Gesetzesbegründung[93] kann der Begriff der besonderen finanzwissenschaftlichen Kenntnisse näher erläutert werden: denkbar ist z.B., dass ein einschlägiges Studium, eine Promotion oder Habilitation erforderlich sind und/oder langjährige einschlägige Berufserfahrung. Die Ausschlusstatbestände für die Mitgliedschaft sollen sicherstellen, dass die Mitglieder nicht in Interessenkonflikte geraten und insbesondere von eigenen oder fremden[94] Wiederwahlinteressen in anderen Gremien geleitet werden. Um den besonderen Sachverstand bestimmter Einrichtungen nutzen zu können, werden diese nicht vom Ausschlusstatbestand erfasst.

93 Möglicherweise auch im Gesetz selbst.
94 Z.B. von Vorgesetzten.

3. *Verschiedene Instrumente sichern weitgehende Unabhängigkeit des Stabilitätsrates*

Die Mitglieder des neu formierten Stabilitätsrates werden von den Präsidenten der Rechnungshöfe gewählt, bei zukünftigen Neubesetzungen wählen die übrigen Mitglieder des Stabilitätsrates mit. Die Präsidenten der Rechungshöfe haben aufgrund ihrer Funktion bereits ein Interesse an einer soliden Haushaltsführung der Gebietskörperschaften und genießen ihrerseits bereits ein hohes Maß an Unabhängigkeit.[95] Es ist daher zu vermuten, dass die Präsidenten der Rechnungshöfe bei der Wahl der Stabilitätsratsmitglieder weitgehend frei von anderen politischen Interessen abstimmen werden.[96]

Dass die Mitglieder des Stabilitätsrates die neuen Mitglieder des Stabilitätsrates mitwählen, soll ebenfalls für eine größere Unabhängigkeit von äußeren Einflüssen sorgen.[97] Um die Unabhängigkeit des Stabilitätsrates weiter zu erhöhen, wird zudem eine relativ lange Amtszeit von zwölf Jahren festgelegt; in jedem Jahr wird zudem nur ein Mitglied des Stabilitätsrates neu gewählt, sodass eine Änderung der politischen Mehrheiten in einer Legislaturperiode sich nicht auf die gesamte Zusammensetzung des Stabilitätsrates auswirken kann.[98] Damit die Mitglieder bei der Amtsführung nicht von Wiederwahlinteressen geleitet werden, ist die Wiederwahl ausgeschlossen. Die Ausschlusstatbestände in § 1 Art. 1 S. 4 StabiRatG sichern, dass die Mitglieder nicht durch ihre Beschäftigung in den betroffenen Institutionen (informell) beeinflusst werden.[99]

4. *Öffentlichkeit der Sitzungen erhöht Transparenz*

§ 1 Abs. 3 S. 2 StabiRatG wird gestrichen, so dass die Sitzungen des Stabilitätsrates in Zukunft nicht mehr hinter verschlossenen Türen stattfinden – dies erhöht die Transparenz und ist damit ein Element der Kontrolle der Stabilitätsratsarbeit.

95 Vgl. z.B. für den Bundesrechnungshof Art. 114 Abs. 2 GG, wonach dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, und § 3 Abs. 2 S. 3 BRHG, wonach der Präsident und der Vizepräsident nach Ablauf ihrer Amtszeit in den Ruhestand treten und bei ihrer Amtsführung deshalb nicht auf Interessen anderer achten müssen, um eine Anschlussbeschäftigung nicht zu gefährden.

96 Beachte aber die empirische Untersuchung von *Günter Mann*, Unabhängige Kontrolleure?, ZParl 1981, S. 353, 359 (hier zitiert nach *Wolfgang Sigg*, Die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 1983, S. 60) wonach die Rechnungshofpräsidenten regelmäßig Mitglieder der Regierungspartei sind.

97 Vgl. hierzu oben unter D. I. 2. a) bb). Aufgrund der übrigen Vorkehrungen ist ein politischer Einfluss jedoch ohnehin weitgehend ausgeschlossen.

98 Ein politischer Einfluss ist jedoch, wie bereits erwähnt, aufgrund der übrigen Vorkehrungen ohnehin weitgehend ausgeschlossen.

99 An dieser Stelle der klarstellende Hinweis, dass der Vorschlag davon ausgeht, dass die Stabilitätsratsmitglieder das Amt nicht im Hauptamt ausüben und i.d.R. noch einer anderweitigen Beschäftigung nachgehen werden. Dies erscheint möglich, da sie durch das Sekretariat unterstützt werden, das dann über mehr Ressourcen verfügen muss als zur Zeit, da ein Großteil der Vorarbeiten aus den Finanzministerien von Bund und Ländern entfällt; vgl. hierzu in diesem Band *Sebastian Thomasius* (Fußn. 1), S. 203.

5. Ein »gemeinsames« Gremium von Bund und Ländern ist nicht zwingend paritätisch zu besetzen

Bereits jetzt bezeichnet Art. 109a GG den Stabilitätsrat als »gemeinsames« Gremium von Bund und Ländern; der vorliegende Änderungsvorschlag übernimmt diese Formulierung. Da sich jedoch die Besetzung des Stabilitätsrates ändert, erscheinen mit Blick auf die bisherigen Kommentierungen des Art. 109a GG noch einige Ausführungen erforderlich:

Aus der Beschreibung des Stabilitätsrates in Art. 109a GG als »gemeinsames« Gremium leiten einige Autoren das Erfordernis eines Gleichgewichts zwischen Bund und Ländern ab: Der Stabilitätsrat sei zu gleichen Teilen mit Mitgliedern aus Bund und Ländern zu besetzen,[100] zumindest aber müsse eine grundsätzliche Stimmengewichtsgleichheit herrschen.[101] Aus dem Wort »gemeinsam« ist jedoch nicht zwingend zu schließen, dass der Bund auf der einen Seite und die Länder auf der anderen das gleiche Gewicht haben müssen: »Gemeinsam« ist zwar in der Tat so zu verstehen, dass Mehreren etwas in gleicher Weise gehört,[102] und hieraus kann man auch folgern, dass alle die gleichen Rechte haben müssen; nicht geklärt ist damit jedoch, was Bezugspunkt für diese Rechtezuweisung sein soll, wer also Träger dieser gleichen Rechte sein soll. *Ekkehart Reimer* scheint Bund und Länder als zwei Verbände gegenüberzustellen und diesen dann jeweils das gleiche Recht zuzurechnen.[103] Ebenso denkbar ist aber, die einzelnen Gebietskörperschaften als Bezugspunkt zu nehmen, also den Bund und jedes einzelne Land; dafür spricht, dass jedes Land in staatsrechtlicher Hinsicht ebenso Eigenstaatlichkeit besitzt wie der Bund[104] – in der Folge müsste man jedem einzelnen Land auch das gleiche Gewicht zuweisen wie dem Bund. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hatte mit dem Stabilitätsratsgesetz in der Ursprungsfassung jedoch ein Gesetz vor Augen, das dieser Gewichtung gerade nicht entspricht, sondern dem Bund das gleiche Gewicht gab wie allen Ländern zusammen – aus dieser Tatsache ist jedoch nur abzuleiten, dass der Gesetzgeber eine solche Gewichtung zulassen wollte, nicht aber, dass sie Verfassungsrang erhalten sollte. Es lässt sich letztlich nicht präzise festmachen, wie das Gewicht des Bundes und der einzelnen Länder im Verhältnis zueinander nach der Verfassung sein soll, ob man eine Aufteilung im Verhältnis Bund/Länder von 50/50, 60/40 oder 30/70 vornimmt, oder sogar jedem einzelnen Land ein spezifisches Gewicht zuweist, orientiert z.B. an der Einwohnerzahl. Weder der Normtext, noch die Gesetzesbegründung, noch die Entstehungsgeschichte des Art. 109a GG hilft, verfassungsrechtlich konkretere Vorgaben abzuleiten; auch aus den übrigen bundesstaatlichen Regeln des Grundgesetzes lässt sich eine Gewichtung nicht präzise ableiten. Art. 109a GG fordert daher nicht, dass der Stabili-

100 Ohne weitere Begründung ein anderes Ergebnis nahelegend *Ekkehart Reimer* (Fußn. 1), Art. 109a Rdnr. 14: »Zugleich legt diese Formulierung eine paritätische Besetzung, zumindest aber die prinzipielle Stimmengewichtsgleichheit beider Seiten nahe.«

101 *Werner Heun* (Fußn.1), Art. 109a Rdnr. 13; *Ekkehart Reimer* (Fußn. 1), Art. 109a Rdnr. 14.

102 Vgl. Duden unter http://www.duden.de/rechtschreibung/gemeinsam (zuletzt abgerufen am 15.7.2011).

103 Vgl. *Ekkehart Reimer* (Fußn. 1), Art. 109a Rdnr. 14.

104 Vgl. *Bernd Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz, Bd. III, 46. Ergänzungslieferung 2006, Art. 20 IV Rdnr. 160.

tätsrat zu gleichen Teilen aus Bund- und Ländervertretern zu besetzen ist[105] und legt auch keine bestimmte Stimmengewichtung von Bund und Ländern bzw. Vertretern von Bund und Ländern im Stabilitätsrat fest. Hier besteht ein Regelungsspielraum des einfachen Gesetzgebers. Dieser Regelungsspielraum ist jedoch überschritten, wenn der Bund oder die Länder überhaupt nicht an der Besetzung des Stabilitätsrates beteiligt werden, denn dies würde dem verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Charakter des Stabilitätsrates als gemeinsames Gremium von Bund und Ländern nicht gerecht.

Die vorgeschlagene Neuregelung von § 1 StabiRatG wird den Anforderungen des Art. 109a GG gerecht: Über die Rechnungshöfe werden sowohl der Bund als auch die Länder an der Besetzung des Stabilitätsrates beteiligt.

D. Zusammenfassung: Ein unabhängiger Stabilitätsrat aus Sachverständigen erscheint zulässig, um eine effektive Haushaltskontrolle zu gewährleisten

Dieser Beitrag hat gezeigt, dass die derzeitige Zusammensetzung des Stabilitätsrates eine effektive Haushaltkontrolle durch den Stabilitätsrat verhindert, da die Minister im politischen Wettbewerb Anreizen für eine weniger strenge Kontrolle ausgesetzt sind. Gegen eine Ausgestaltung des Stabilitätsrates als unabhängiges Sachverständigengremium wird eingewandt, er sei nicht demokratisch legitimiert. Die Vertreter dieser These setzen sich jedoch nicht mit dem politikfeldbezogenen Demokratieverständnis auseinander, wie es in jüngerer Zeit entwickelt worden ist. Dieses Konzept erhebt den Anspruch, die demokratische Legitimation unabhängiger Institutionen systematisch zu erklären und hält unabhängige Institutionen im Politikfeld staatliche Kreditaufnahme für legitimiert, da andernfalls das bei den Staatsbürgern vorhandene Interesse an solider Haushaltsführung nicht durchgesetzt werden könne. Damit ist auch ein Stabilitätsrat aus unabhängigen Sachverständigen zulässig. Eine Untersuchung des wegen Art. 79 Abs. 3 GG unveränderlichen Kerns des Demokratieprinzips aus Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG legt den Schluss nahe, dass auch das Grundgesetz einer entsprechenden Verfassungsänderung nicht widerspricht. Zumindest bedarf die These von der fehlenden demokratischen Legitimation eines unabhängigen Stabilitätsrates einer ausführlicheren Begründung, die sich auch mit dem hier vorgestellten Konzept auseinandersetzt.

105 Neben den gerade dargelegten Gründen spricht hierfür auch, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber mit dem Stabilitätsratsgesetz in der Erstfassung bereits keine paritätische Besetzung vor Augen hatte, als er Art. 109a GG beschlossen hat: Gemäß § 1 Abs. 1 StabiRatG sitzen im Stabilitätsrat zwei Bundesminister und jeweils ein Minister aus den 16 Ländern – es besteht also weder Parität zwischen Bund und Ländern noch zwischen allen 17 Gebietskörperschaften. Dies gilt für die Besetzung; bei der Stimmabgabe ist zu berücksichtigen, dass der Bundesfinanzminister gemäß § 1 Abs. 4 S. 2 StabiRatG die (eine) Stimme des Bundes abgibt.