

Prof. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A./ RA Dr. Daniel Buscher, MLE.<sup>1</sup>

## **Staatsschuldenrecht, Finanzkrise und Nachhaltigkeit**

### **Eine kritische Analyse der neuen Schuldenbremse und ihres Bezugs zur Eurokrise**

(Archiv des öffentlichen Rechts 2012, i.E.)

*Dieser Beitrag untersucht die rechtlichen Vorgaben in Bezug auf die steigende Staatsverschuldung nach der Föderalismusreform. Dabei wird ein Bezug zur Banken- und Staaten-Finanzkrise im Zeichen drohender Zahlungsunfähigkeit einiger Euro-Staaten hergestellt, der im gängigen juristischen und diszipliniübergreifenden sowie im öffentlichen Diskurs regelmäßig fehlt. Im Ergebnis erweist sich zum einen das neue Staatsschuldenrecht als in seiner Durchschlagkraft begrenzt. Zum anderen lenkt die staatsschuldenrechtliche Debatte davon ab, dass letztlich wichtiger als das eigentliche Staatsschuldenrecht bestimmte Weichenstellungen in anderen Rechtsgebieten sind.*

*This contribution deals with the legal requirements with regard to state debt after the German reform of federalism. The problem of national debt is also analysed in the light of the ongoing Euro crisis and financial crisis. In the end, serious doubts arise as regards the practical enforceability of the new German rules on national debt. Furthermore, it is important to recognise, that more important than rules for national debt is solving the problems that lead to an increasing debt.*

### **I. Ökonomische Grundlagen: Kontroversen um die Staatsverschuldung**

Seit einiger Zeit wird die zunehmende Verschuldung der öffentlichen Hand immer mehr in Politik, Gesellschaft und Wissenschaft als gravierendes Problem empfunden. In der Tat spricht die empirische Datenlage eine deutliche Sprache. Alle öffentlichen Kassen in der Eurozone z.B. werden bis Ende 2011 voraussichtlich rund 12,5 Billionen Euro Schulden angehäuft haben; bei der Pro-Kopf-Verschuldung liegt Deutschland global im Mittelfeld der Industriestaaten.<sup>2</sup> Dabei hat sich die Einordnung dieses Sachverhalts bei Politikern und Ökonomen im Laufe der Zeit gewandelt, wofür nicht nur die zunehmende Verschuldung, sondern auch theoretische Verschiebungen in den Wirtschaftswissenschaften ursächlich sein dürften. Speziell bis in die 1980er Jahre hinein, zuweilen aber auch darüber hinaus<sup>3</sup> betonte man unter keynesianischen Vorzeichen häufig, eine hohe Staatsverschuldung sei kein Problem, sondern entspreche vielmehr der gesunden Grundkonzeption einer auf Wachstum und sozialen Ausgleich bedachten Haushaltspolitik. Heute sieht das die Mehrheit der Ökonomen anders, die sich cum grano salis von den Keynesianern zu den Neoklassikern zurückverlagert hat. Dabei werden Annahmen zugrunde gelegt wie die, dass ein hohes Maß an Staatsaktivität generell den „Gesamtwohlfstand“ mindere, dass Staatsverschuldung auf Dauer zu Zahlungsausfällen und Wirtschaftskrisen führe u.a.m.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Prof. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A. lehrt Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie an der Universität Rostock und leitet die Forschungsgruppe Nachhaltigkeit und Klimapolitik ([www.nachhaltigkeit-gerechtigkeit-klima.de](http://www.nachhaltigkeit-gerechtigkeit-klima.de)). Dr. Daniel Buscher, MLE. hat bei ihm zum Finanzverfassungsrecht promoviert und ist als Rechtsanwalt tätig.

<sup>2</sup> Vgl. K. Konrad/H. Zschäpitz, *Schulden ohne Sühne?*, 2010, S. 22.

<sup>3</sup> Vgl. noch heute das Statement von R. Hickel unter [www.memo.uni-bremen.de/docs/m2009.pdf](http://www.memo.uni-bremen.de/docs/m2009.pdf)

<sup>4</sup> Letzteres ist historisch gut bestätigt, vgl. Konrad/Zschäpitz (Fn. 2), S. 22 ff. – unabhängig von der allgemeinen Kritik an der Neoklassik; dazu F. Ekardt, *Theorie der Nachhaltigkeit: Rechtliche, ethische und politische Zugän-*

Gleichwohl werden nach wie vor bestimmte Punkte kritisch diskutiert, was die Relevanz einer hohen Staatsverschuldung angeht<sup>5</sup>: So könnte man erwägen, ob nicht eine hohe Staatsverschuldung entgegen einer meist geäußerten Annahme nicht zum Nachteil, sondern geradezu zum Vorteil künftiger Generationen sei, indem gewissermaßen Investitionen für diese getätigt würden, die sie dann aber eben konsequenterweise auch bezahlen müssten. Dies überzeugt wegen des hohen Anteils konsumtiver Ausgaben an der Staatsverschuldung indes nicht wirklich. Ferner wird geltend gemacht, man leihe sich das Geld meist ja nur bei den eigenen Bürgern; doch dies stimmt in Zeiten internationaler Kapitalanlagen und Verflechtungen so auch nicht (mehr). Auch die Vorstellung, man könnte Schulden einfach über ein ewiges Wirtschaftswachstum immer wieder bezahlen, ist zwar beliebt, aber dennoch in mehrfacher Hinsicht nicht sehr naheliegend: Zum einen ist die wirtschaftliche Basis in den modernen Industriestaaten auf einem derart hohen Niveau, dass sich nennenswerte Wachstumsraten kaum noch generieren lassen. Zum anderen sprechen viele Gesichtspunkte, u.a. die schlichte physikalische Endlichkeit der Welt und ihrer Ressourcen, das Problem des Klimawandels und die diesbezüglich durch Wachstum drohenden Rebound-Effekte eher dafür, dass der keinesfalls „ewige“, sondern lediglich für die letzten 200 Jahre der Menschheitsgeschichte kennzeichnende Wachstumspfad mittelfristig an ein Ende kommen wird.<sup>6</sup>

In jedem Fall ist die Staatsschuldenkrise eng verknüpft mit der Banken-Finanzkrise seit 2008 und der Eurokrise. Denn die in den vergangenen Jahrzehnten immer einmal wieder anzutreffenden Haushaltskonsolidierungsbemühungen werden in Deutschland und anderen Staaten durch solche und ähnliche vergangene aktuelle Ereignisse, denen man unmittelbare staatliche Interventionsnotwendigkeiten zuschreibt, regelmäßig konterkariert. Die Schaffung offener globaler, wenig regulierter Kapitalmärkte – die ihrerseits mit dem Streben nach weniger staatlicher Regulierung verknüpft ist – ist nämlich für eine riskante staatliche wie auch private Kreditaufnahme gleichermaßen *eine* wesentliche Voraussetzung und damit eine wesentliche Ursache zunehmender Staatsschulden, auch deshalb, weil die Staaten letztlich oft hohe Summen in die Bewältigung z.B. von Banken-Finanzkrisen investieren.<sup>7</sup>

## II. Finanzverfassungsrecht nach der Föderalismusreform

### 1. Die neue „Schuldenbremse“

Doch gibt es jetzt nicht eine wirksame Bremse für neue Staatsschulden, zumindest in Deutschland? Im Zuge der Föderalismusreform II wurde das Staatsschuldenrecht umfassend reformiert. Die Neuordnung beinhaltet drei Schwerpunkte: Die Einführung einer „Schuldenbremse“ für Bund und Länder; die Installation eines Begleitsystems zur Vermeidung zukünftiger Haushaltsnotlage; und die Gewährung von Konsolidierungshilfen. Auch wenn man die Begrenzungsnotwendigkeit der Staatsschulden aus den genannten Gründen für sinnvoll hält, stellen sich bei der interpretativen Konkretisierung und der realen Durchsetzung der Neurege-

---

ge – am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel, 2010, §§ 1 B. II., 3 C., 5 C. III.

<sup>5</sup> Viele der folgenden Punkte werden diskutiert bei *Konrad/Zschäpitz* (Fn. 2), S. 109 ff.

<sup>6</sup> Vgl. zur Wachstumsdebatte *Ekarde* (Fn. 4), §§ 1 B. II., 6 A. I., *I. Seidl/A. Zahrt* (Hg.), Postwachstumsgesellschaft, 2010; *P. Pinzler*, Immer mehr ist nicht genug, 2011; kurz auch *D. Buscher*, Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise. Ein Beitrag zur Reform der deutschen Finanz- und Haushaltsordnung (Föderalismusreform), 2010, S. 348 f.

<sup>7</sup> Vgl. dazu *D. Rodrik*, Das Globalisierungs-Paradox, 2010, S. 157 ff.; in diese Richtung (z.T. polemisch) auch *H.-O. Henkel*, Rettet unser Geld!, 2010, S. 137 ff.; *K. Schweinsberg*, Warum Staat, Markt und Gesellschaft auf einen Systemkollaps zusteuern, 2011, S. 63 ff. und 211 ff.

lungen schwierige juristische Fragen. Angezeigt ist daher eine kritische Würdigung der im Jahr 2009 erfolgten Reform des Staatsschuldenrechts. Zentral ist dabei die neue „Schuldenbremse“ für Bund und Länder in Art. 109 Abs. 3 GG.

### a) Bund

Der Bund muss nach der Neuregelung des Staatsschuldenrechts gemäß Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG grundsätzlich einen ausgeglichenen Haushalt aufweisen. Diese allgemeine Vorgabe für den Gesamtstaat wurden für den Bund gesondert in Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG normiert und im Ausführungsgesetz zu Art. 115 GG<sup>8</sup> konkretisiert. Nach §§ 2 Abs. 1 S. 1 2., 3. Hs. des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG sind die ohne Neuverschuldung auszugleichenden Einnahmen und Ausgaben vorab um finanzielle Transaktionen wie z.B. die Veräußerung und den Erwerb von Beteiligungen zu bereinigen. Dies führt zu einer Begrenzung der Kreditaufnahmemöglichkeit. Der Bund kann im Gegensatz zu den Bundesländern nach Art. 109 Abs. 3 S. 4, 115 Abs. 2 S. 2 GG von dieser Maßgabe durch die ihm eingeräumte Möglichkeit der strukturellen Verschuldung i.H.v. 0,35 % des nominalen BIP abweichen. Die Möglichkeit des Bundes zur strukturellen Verschuldung löst insoweit die Bindung der Kreditaufnahme an den problembehafteten Investitionsbegriff in Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG a.F. ab. § 4 des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG bestimmt das nominale BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres als Maßstab für die Berechnung der strukturellen Verschuldungsmöglichkeit. Die Berechnung erfolgt durch das Statistische Bundesamt. Zusätzlich zu dieser Neuregelung, bleibt die Orientierung am Begriff des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht“ gemäß Art. 109 Abs. 2 2. Hs. GG erhalten. Diese Ausrichtung spiegelt sich in der Regelung des neu formulierten Art. 109 Abs. 3 S. 2 Alt. 1 GG wider, der Bund und Ländern ein Instrument der antizyklischen Fiskalpolitik optional zugesteht. Die Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung müssen insoweit symmetrisch berücksichtigt werden. Diese konjunkturelle Komponente wurde speziell für den Bund in Art. 115 Abs. 2 S. 3 GG normiert. Im Gegensatz zu der Vorgängerregelung ist somit eine antizyklische Fiskalpolitik, die sich nicht auf eine außergewöhnliche Notsituation gründet, welche die staatliche Finanzlage „erheblich“ beeinträchtigt, nur in einem begrenzten Maße möglich. Gleichzeitig bleibt hier die prinzipielle Verknüpfung eines – zudem konventionell in materiellen Zuwächsen definierten – Wachstums mit der Staatsschuldenpolitik erhalten, wenn auch mit geringeren Spielräumen als bisher und ergo mit einer ggf. auch klareren Orientierung an etwaigen Grenzen des Wachstums.

Die Vorgaben in Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG bezwecken eine mittel- bis langfristig neutrale Verschuldung, d.h. das eine erhöhte Verschuldung in finanzpolitisch schwierigen Phasen durch Überschüsse im Haushalt in konjunkturellen Hochphasen auszugleichen ist. Das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme soll hierbei unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage des im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Konjunkturbereinigungsverfahrens erfolgen. In § 2 Abs. 2 und § 5 des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG ist festgelegt, dass sich die Höhe der über die konjunkturelle Komponente zulässigen Kreditaufnahme durch die Abweichung der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage errechnet. Der Definition der „Normallage“ kommt hierbei eine große Bedeutung zu, damit die Ver-

<sup>8</sup> Vgl. Art. 2 des Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform (Gesetz zur Ausführung von Art. 115 des Grundgesetzes) v. 10.08.2009, BGBl. I 2009, S. 2702/2704 f.

schuldung über dieses Element nicht zur Regel wird. Die in § 5 Abs. 2 des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG gefundene Begriffsbestimmung definiert, wann eine Abweichung von der „Normallage“ vorliegt. Folgt man dem Gesetzgeber, ist das der Fall, wenn eine Unter- oder Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten (Produktionslücke) vorliegt. Eine Produktionslücke wiederum liegt vor, wenn das auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens zu schätzende Produktionspotenzial vom erwarteten BIP für das maßgebliche Haushaltsjahr abweicht. Die exakte Bestimmung des Zahlenwerts für die Bestimmung des Verschuldungsspielraumes berechnet sich gemäß § 5 Abs. 3 des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG als Produkt aus der Produktionslücke und der Budgetsensitivität<sup>9</sup>.

Da die tatsächliche Neuverschuldung erfahrungsgemäß meist von dem im Haushaltsplan veranschlagten Kreditvolumen abweicht, sieht die Bundesschuldenbremse gemäß Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG die Einführung eines Kontrollkontos vor. Über die Buchungen auf das Kontrollkonto werden die negativen und positiven Abweichungen der tatsächlichen von der zulässigen Kreditaufnahme transparent. Sollte die Kreditaufnahme des Bundes über den Referenzwert von 1,5 % des nominalen BIP hinausgehen, so muss dieser zurückgeführt werden.<sup>10</sup>

Eine echte Ausnahmeregelung sieht Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG für Naturkatastrophen und andere Notsituationen vor, die für den Bund gesondert in Art. 115 Abs. 2 S. 6-8 GG normiert wurde. Im Unterschied zu der regelmäßig zulässigen Verschuldung des Bundes, welche sich aus der Berechnung des strukturellen und konjunkturellen Elementes der Schuldenbremse ergibt, ist es dem Bund nach Art. 115 Abs. 2 S. 6–8 GG möglich, bei Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, zusätzliche Schulden über Kredite aufzunehmen. Für den Fall, dass der Bund von dieser Ausnahme Gebrauch machen sollte, ist die Kreditaufnahme gemäß Art. 115 Abs. 2 S. 6-8 GG an den Beschluss einer verbindlichen Tilgungsregelung gekoppelt.<sup>11</sup>

Die Bundesschuldenbremse gilt nach der Übergangsregelung des Art. 143d Abs. 1 GG erstmals für das Haushaltsjahr 2011, wobei am 31.12.2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen hiervon unberührt geblieben sind. Nach Art. 143d Abs. 2 GG hat der Bund im Zeitraum vom 01.01.2011 bis zum 31.12.2015 die Möglichkeit, von der Vorgabe des neuen Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG abzuweichen. Abschließend ist festzuhalten, dass Art. 115 GG keine Ausnahmeregelung mehr hinsichtlich von Sonderver-

<sup>9</sup> Der Begriff der „Budgetsensitivität“ umschreibt die Veränderung der Bundeseinnahmen und -ausgaben bei einer Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität, vgl. C. Seiler, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, S. 721/724.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu § 7 des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG. Nach § 7 Abs. 1 S. 1 des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG ist die tatsächlich getätigte Aufnahme von Schulden über Kredite in zulässiger Ausführung des Art. 115 Abs. 2 GG an der ex post bekannten Wirtschaftslage des abgelaufenen Haushaltsjahres zu bemessen. Der in Art. 115 Abs. 2 S. 3 GG festgelegte Schwellenwert i.H.v. 1,5 % des nominalen BIP wurde in § 7 Abs. 2 des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG ebenfalls normiert, wobei Abs. 3 diese Vorgabe verfassungskonform verschärft. § 8 des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG beinhaltet abschließend eine Obergrenze für Nachtrags Haushalte. Die strukturelle Verschuldung darf somit um bis zu 3 % der veranschlagten Steuereinnahmen des Bundes überschritten werden. In enger verfassungskonformer Auslegung ist über § 8 des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG eine zusätzliche Aufnahme von Krediten nur als Folge einer nunmehr erkannten Verschlechterung der tatsächlichen Konjunkturlage, nicht aber zur Finanzierung neuer Aufgaben möglich. Die Regelung beinhaltet daher keinen erweiterter Kreditrahmen. Sie normiert lediglich eine Grenze, bis zu der eine vereinfachte Prognose über den weiteren Verlauf der tatsächlichen Konjunkturentwicklung angestellt werden darf.

<sup>11</sup> Zu beachten ist hierbei ferner das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit gemäß Art. 121 GG und die Verpflichtung in Art. 115 Abs. 2 S. 8 GG zur Rückführung der Kredite innerhalb eines angemessenen Zeitraums.

mögen vorsieht.<sup>12</sup>

Die im Zuge der Föderalismusreform II neu in Art. 109, 115 GG eingeführte Schuldenbegrenzungsregel des Bundes greift zunächst einmal zentrale Problempunkte auf, hinterlässt aber dennoch wichtige Desiderate.<sup>13</sup> Durch die Schließung von Schlupflöchern wurde der zulässige Verschuldungsspielraum verkleinert, was mittel- bis langfristig zu einer spürbaren Senkung der Schuldenstandsquote führen könnte. Die Einführung eines Kontrollkontos mit Ausgleichspflicht erhöht die Transparenz und setzt einen Anreiz zur Einhaltung der Verschuldungsregel im Haushaltsvollzug. Zudem fördert die Streichung von Art. 115 Abs. 2 GG a.F. das Ziel der effektiven Schuldenkontrolle.<sup>14</sup> Verfassungssystematisch missglückt ist jedoch die fast vollständige Wiederholung der Regelung des Art. 109 Abs. 3 GG in Art. 115 Abs. 2 GG.<sup>15</sup>

Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Verschuldungsregel des Bundes ist die Verwendung zahlreicher unbestimmter Rechtsbegriffe zu kritisieren.<sup>16</sup> Die für die Konjunkturkomponente neu eingeführten Verfassungsbegriffe „symmetrisch“ und „Normallage“ bedürfen einer näheren gesetzgeberischen Definition.<sup>17</sup> Im Ergebnis entspricht den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG nur eine extensive Auslegung des Begriffs der „Normallage“. Würde man den Normallagebegriff enger interpretieren, wäre es ansonsten bei konjunkturellen Abschwüngen schneller möglich eine hierdurch bedingte Kreditaufnahme zu legitimieren. Die Konjunkturkomponente muss zudem aufgrund der mangels Erfahrung bestehenden Unsicherheiten permanent überprüft werden, um die Regelung nachbessern zu können. Erfolgt keine präzise Ermittlung eines konjunkturellen Regelfalls auf Grundlage der vergangenen Haushaltsjahre, dann ist davon auszugehen, dass die unbestimmten Rechtsbegriffe von den Beteiligten weit ausgelegt werden.

Eine vergleichbare Auslegungstendenz ist bei der Ausnahme des Art. 115 Abs. 2 S. 6–8 GG zu erwarten, da der Begriff der „Notsituation“ begrifflich schwer einzugrenzen ist. Der Verweis auf eine „außergewöhnliche Notsituation“ grenzt den Anwendungsbereich der Ausnahme von der Sanktion 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 kumulativen Vorliegen eine Überschreitung der Obergrenze des Finanzierungssaldos für ein Konsolidierungshilfen empfangendes Bundesland

<sup>12</sup> Vgl. Art. 115 Abs. 2 GG a.F.

<sup>13</sup> *J. Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat – Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, S. 1333 ff.; *R. Schmidt*, Die neue Schuldenregel und die weiteren Finanzthemen der zweiten Föderalismusreform, DVBl. 2009, S. 1274/1282 f.; *Seiler* (Fn. 9), JZ 2009, S. 721/728.

<sup>14</sup> *Christ* (Fn. 13), NVwZ 2009, S. 1333/1339; fraglich ist jedoch inwieweit rechtlich selbstständige Nebenhaushalte in die Schuldenbremse einbezogen werden.

<sup>15</sup> *P. Selmer*, Die Föderalismusreform II – Ein verfassungsrechtliches monstrum simile, NVwZ 2009, S. 1255/1260 f.; *S. Korioth*, Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, S. 729/731; *ders.*, in: *M. Junkernheinrich/S. Korioth/T. Lenk/H. Scheller/M. Woisin* (Hg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009, 2010, S. 389/395; *G. Kirchhof*, in: *H. v. Mangoldt/H. H. Klein/C. Starck* (Hg.), GGK III, 6. Aufl. 2010, Art. 109 Rn. 76. – Dennoch verstößt die vom Gesetzgeber gefundene Regelung in ihrer gegenwärtigen Gestalt nicht gegen die in Art. 79 Abs. 3 und Art. 20 GG festgelegten Grundsätze. Der Gesetzgeber hat seinen rechtlichen Gestaltungsspielraum insoweit nicht überschritten, als insbesondere das Demokratieprinzip durch die neue Schuldenregel des Bundes nicht verletzt wird. Der Beschränkung der Gestaltungsmacht des Staatsvolkes steht durch die Begrenzungsregel ein zu erwartender Zugewinn an zukünftiger Gestaltungsmacht gegenüber; zu Art. 79 Abs. 3 GG; *F. Ekardt*, Wehrpflicht nur für Männer – vereinbar mit der Geschlechteregalität aus Art. 79 III GG?, DVBl. 2001, S. 1171 ff.

<sup>16</sup> *Selmer* (Fn. 15) NVwZ 2009, S. 1255/1260); *Korioth* (Fn. 15), JZ 2009, S. 729/732; *U. Häde*, Die Ergebnisse der zweiten Stufe der Föderalismusreform, AöR 135 (2010), S. 541/556 f.

<sup>17</sup> Der Begriff der „Normallage“ wird für den Bund in § 5 Abs. 2 des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG konkretisiert, vgl. hierzu Ausführungen bei *C. Lenz/E. Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, S. 2561/2563; *Buscher* (Fn. 6), S. 367 f.

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. 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 plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks kommt. Zu letzterem zählen demnach auch Finanzkrisen, die aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe erfordern können. Vor dem Hintergrund der mit der aktuellen Finanzkrise einhergehenden finanziellen Belastungen der Bundesländer 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. Für eine wirksame gerichtliche Kontrolle wäre daher der mit dieser Regelung verknüpfte Begriff der „Angemessenheit“ auf einfachgesetzlicher Ebene weiter auszuführen. Vor diesem Hintergrund ist es auch bedenklich, dass der Auftrag des Art. 115 Abs. 2 S. 5 GG an den Gesetzgeber, ein Ausführungsgesetz zu erlassen, in entscheidenden Bereichen durch die Verordnungsmächtigung auf das Bundesministerium der Finanzen, d.h. die Exekutive übergeleitet wird. Es ist deshalb nicht nur die Wirksamkeit der Regelung zu bezweifeln, sondern auch mindestens offen, ob § 5 Abs. 4 S. 1 des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG aufgrund des großen Einfluss der Exekutive auf den zulässigen Verschuldungsrahmen des Bundes durch die Möglichkeit der Wahl des Konjunkturbereinigungsverfahrens inhaltlich hinreichend bestimmt ist, wie von Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG eigentlich gefordert.<sup>18</sup>

Probleme bereitet weiterhin die Regelung des Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG. Über die Quote von 0,35 % des nominalen BIP wird ein pauschaler Wert regelmäßig getätigter Zukunftsinvestitionen festgelegt. Da zu befürchten ist, dass der Bund die mit keiner Tilgungspflicht vorgesehene Verschuldungsmöglichkeit jährlich voll ausschöpfen wird, ist diese im Hinblick auf eine wirklich langfristige Perspektive eigentlich nur vertretbar, wenn die Netto-Investitionsquote des Bundes jährlich die Quote von 0,35 % des nominalen BIP übersteigt.<sup>19</sup> Rechtspolitisch wäre zur Begrenzung der Verschuldung des Bundes ein Verzicht auf die Regelung des Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG wünschenswert gewesen. Auffällig ist zudem, dass die gesamte Konstruktion der Staatsschuldenbremse unverändert von der Idee – trotz zyklischer Unterbrechungen – letztlich ewigen Wachstums in einer begrenzten Welt auszugehen scheint und zudem einen Anreiz für Wachstum schafft, die in ein Spannungsverhältnis z.B. mit den internationalen klimapolitischen Verpflichtungen der Bundesrepublik geraten kann.

Im Hinblick auf die europäische Staatsschuldenkrise sind wenigstens zwei Implikationen im Zusammenhang mit der „Bundesschuldenbremse“ zu bedenken. Erstens zeigen die finanziellen Beiträge Deutschlands zur vorläufigen Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und zum am 01.01.2013 permanent in Kraft tretenden Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), dass es einer gesetzlichen Grundlage im nationalen Recht bedarf, die regelt, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Ausmaß sich der Bund zur Leistung europäischer

<sup>18</sup> Vgl. insoweit überzeugende Herleitung des Verstoßes von § 5 Abs. 4 S. 1 des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG gegen Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG bei *M. Thye*, Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz – Zur neuen Gestalt der Finanzverfassung nach der Föderalismusreform II, 2010, S. 84 ff.

<sup>19</sup> Gemessen an einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) von ca. 2404,4 Mrd. Euro, wäre der Bund im Jahr 2009 nach der neuen Regelung des Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG zur Aufnahme von Schulden i.H.v. ca. 8,414 Mrd. Euro berechtigt gewesen.

(und internationaler) Finanzhilfen verpflichten kann, zumindest solange ein „europäischer Finanzausgleich“ noch nicht normiert ist.<sup>20</sup> Zweitens stellt sich vor dem Hintergrund der europäischen Staatsschuldenkrise die Frage, ob finanzielle Mehrbedarfe des Bundes durch Verpflichtungen Deutschlands im Rahmen des EFSF/ESM gemäß Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG eine „außergewöhnliche Notsituation“, die sich der „Kontrolle des Staates entzieht“ und „den Haushalt erheblich beeinträchtigt“ darstellt, welche mit einem Beschluss der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages (qualifizierte Mehrheit) zu einer Überschreitung der Kreditobergrenzen berechtigt. Im Ergebnis wird man dies ablehnen müssen, da die Situation weder „nationaler“ Art ist und zudem durch die Finanzhilfe des Bundes an andere Länder selbst wieder beeinflusst wird, und dies u.U. nicht zum Besseren, wie im Schlussabschnitt dieses Beitrags zu erörtern bleibt. Die Ausnahme gilt in jedem Fall nicht für vom Bund selbstverschuldete Finanzkrisen.<sup>21</sup>

## b) Länder

Der Verfassungsgesetzgeber hat auch den Bundesländern in Art. 109 Abs. 3 GG Vorgaben für die Haushaltswirtschaft und die Zulässigkeit einer Nettokreditaufnahme gemacht. Diese detailliert ausgestalteten Vorgaben für die Einführung einer Landesschuldenbremse decken sich überwiegend mit den Vorgaben für den Bund. Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG beinhaltet für die Bundesländer die Verpflichtung, grundsätzlich einen ohne Kreditaufnahme ausgeglichenen Haushalt aufzustellen.<sup>22</sup> Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG legt fest, in welchen Bereichen die Länder in ihren landesrechtlichen Regelungen zur Kreditaufnahme Abweichungen vom Grundsatz des S. 1 vornehmen dürfen.

Die Länder haben die Wahl, ob sie den Gestaltungsspielraum des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG ausfüllen wollen. Wie der Bund sind auch die Länder befugt, eine eigenständige Konjunkturkomponente zu normieren. Verbindlich ist nur, dass eine entsprechende Regelung eine im Auf- und Abschwung symmetrische Berücksichtigung sicherstellen muss, d.h. dass durch einen Ausgleich anfallender Defizite ein ausgeglichener Haushalt mittel- bis langfristig gewährleistet ist. Sie können ferner das Verfahren zur Berechnung der zulässigen Kreditobergrenze bestimmen, ein Kontrollkonto einrichten sowie Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen bereinigen.

Weiterhin obliegt es den Ländern, ob sie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder andere außergewöhnliche Notsituationen im Landesrecht normieren. Sie wären somit berechtigt bei einer außergewöhnlichen Notsituation, die den Haushalt erheblich beeinträchtigt, außerplanmäßig Kredite aufzunehmen. Nach Art. 109 Abs. 3 S. 3 GG sind die Länder jedoch dazu verpflichtet, die Beschlussfassung über eine solche erhöhte Nettokreditaufnahme mit einem Tilgungsplan zu versehen, der eine Rückführung der oberhalb der Regelgrenzen liegenden Kreditaufnahme verbindlich regelt.

<sup>20</sup> Ohne eine gesetzliche Regelung ist es zudem möglich, dass der Bund zukünftig über eine Revision der Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisse versuchen wird, die Bundesländer an den Mehrausgaben im Rahmen der europäischen Staatsschuldenkrise zu beteiligen; vgl. zu den Aufgaben des EFSF *K. Regling*, Aufgaben und Herausforderungen des EFSF, EWS 2011, S. 261 ff.

<sup>21</sup> *G. Kirchhof*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck*, GGK III, Art. 109 Rn. 100; *A. Thiele*, Die Verfassungsmäßigkeit der „Schuldenbremse“ nach Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG, NdsVBl. 2010, S. 89 (90).

<sup>22</sup> Im Hinblick auf die gesamtstaatlichen Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, umfasst dies jedoch nicht die Verantwortung der Bundesländer für Defizite der Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Im Unterschied zum Bund sind die Länder nicht zu einer strukturellen Neuverschuldung berechtigt. Gemäß Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG können die Bundesländer die Vorgabe aus S. 1 somit nur erfüllen, wenn ihr Haushalt ohne Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichen ist. Langfristig müsste sich die Verschuldung der Länder bei Einhaltung der Schuldenbremse somit aufgrund der Inflation reduzieren.

Auch hinsichtlich der Vorgaben für die Kreditbegrenzungsregel der Länder in Art. 109 Abs. 3 GG besteht gemäß Art. 143d Abs. 1 GG eine Übergangsregelung. Art. 109 GG in seiner durch die Föderalismusreform II geänderten Fassung findet erstmals für das Haushaltsjahr 2011 Anwendung. Hierbei dürfen die Bundesländer im Zeitraum vom 01.01.2011 bis zum 31.12.2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG abweichen. Erst im Haushaltsjahr 2020 müssen die Länderhaushalte die Vorgaben aus Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG erfüllen.

Damit stellt die Neugestaltung der Regelung zur Begrenzung der Kreditaufnahme für die Bundesländer einen Paradigmenwechsel dar. Die grundlegend in Art. 20 Abs. 1, 79 Abs. 3 GG verankerte Haushaltsautonomie der Länder wird durch die im Rahmen der Föderalismusreform II in Art. 109 Abs. 3 GG normierten Vorgaben zur Ausgestaltung der Länderregelung hinsichtlich der Möglichkeit der Kreditaufnahme stark eingeschränkt, bleibt aber letztlich durch die Neuregelung gewahrt.<sup>23</sup> Verfassungsrechtlich muss freilich sichergestellt sein, dass die Bundesländer in hinreichender Weise mit eigenen Finanzmitteln ausgestattet werden und ihnen ausreichend eigenständige Handlungsfreiräume im Bereich Haushaltwirtschaft verbleiben. Die Haushaltsautonomie der Länder war auch schon vor der Föderalismusreform II über das Erfordernis des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beschränkt, was in den legislativen Befugnissen des Bundes in Art. 109 Abs. 4 GG a.F. Ausdruck fand. Bei der Regelung des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG handelt es sich insofern lediglich um die Einschränkung einer bedeutenden Einnahmequelle der Länder in der „Normallage“.<sup>24</sup> Die Bundesländer können ihre Kreditwirtschaft in dem vorgegeben Rahmen aber eigenständig gestalten, solange sie den Grundsatz der Einhaltung eines strukturell ausgeglichenen Haushalts beachten. Zudem ist noch zu bedenken, dass den Bundesländern im Rahmen der Föderalismusreform I die Kompetenz zur Regelung der Beamten- und Richterbesoldung übertragen wurde und ihnen weiterhin die Kompetenz zur Erhebung der meisten Abgaben verbleibt.

Der in Art. 109 Abs. 3 GG angelegte Gestaltungsspielraum enthält einen entsprechenden Gestaltungsauftrag an die Bundesländer, eine grundgesetzkonforme, eigenständige Regelung in das Landesrecht zu verankern.<sup>25</sup> In Betracht kommt hierbei die Aufnahme einer „Schuldenbremse“ in die jeweilige Landesverfassung oder die Normierung in einfaches Landesrecht wie

<sup>23</sup> A. Bülent, Bremsmanöver im Bundesstaat – Zur Verfassungsmäßigkeit der neuen Schuldenregel der Länder, KritV 2010, S. 29/31 ff.; I. Kemmler, Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat, DÖV 2009, S. 549/554 ff.; S. Koriath, in: *Junkernheinrich u.a.* (Fußn. 15), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009, S. 389/396; C. Ohler, Maßstäbe der Staatsverschuldung nach der Föderalismusreform II, DVBl. 2009, S. 1265/1273 f.; Seiler (Fn. 9), JZ 2009, S. 721/727 f.; Thiele, NdsVBl. 2010, S. 89/91 ff.; a.A. B. Fassbender, Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder - Verfassungsrechtliche Grenzen der Einführung einer „Schuldenbremse“ für die Länder, NVwZ 2009, S. 737/749; J. Hancke, Defizitbegrenzung im Bundesstaat – Verfassungsmäßigkeit einer verbindlichen Verschuldungsregel für die Bundesländer, DVBl. 2009, S. 621 ff.

<sup>24</sup> I. Kemmler, Föderalismusreform II: Ergebnisse der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im März 2009, Jahrbuch des Föderalismus 2009, 2009, S. 208/215 f.; Thiele (Fn. 21), NdsVBl. 2010, S. 89/94.

<sup>25</sup> Vgl. zur neuen Schuldenbremse in der Verfassung von Schleswig-Holstein M. Thye, Die neue Schuldenbremse in der Verfassung von Schleswig-Holstein, NordÖR 2011, S. 160 ff.



z.B. die Landeshaushaltsordnung (LHO). Für eine einfachgesetzliche Regelung in der LHO spricht die Möglichkeit, flexibel Änderungen vornehmen zu können. Sie beinhaltet aber auch die Gefahr, dass es zu einer Kollision mit anderen einfachgesetzlichen Regelungen (wie z.B. mit dem Haushaltsgesetz) kommt. Überzeugender erscheint daher eine Verankerung der „Schuldenbremse“ in der Landesverfassung in Kombination mit einer einfachgesetzlichen Ausgestaltung. Besonders die Länderautonomie und die demokratische Legitimation würden durch die Wahrnehmung der Gestaltungsmöglichkeit des verfassungsändernden Landesgesetzgebers unterstrichen werden. Eine Regelung mit Verfassungsrang unterliegt ferner aufgrund der erschwerten Abänderbarkeit einer höheren Bestandskraft und ermöglicht zudem eine Kontrolle der Vorgaben durch das jeweilige Landesverfassungsgericht. Die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Hessen haben bereits Schuldenbremsen in ihrer Landesverfassung verankert. Die anderen Länder haben noch bis zum 31.12.2019 den Gesetzgebungsauftrag des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG umzusetzen. Sollte sie dem nicht nachkommen, würde die landesrechtliche Kreditaufnahmeregelung ab dem 01.01.2020 nach Art. 31 GG derogiert werden. Art. 143d Abs. 1 S. 3 GG begründet ein Verschlechterungsgebot („geltenden“), sodass die Bundesländer mit einer Schuldenbremse in ihrer Landesverfassung nicht mehr zu der Vorgängerregelung zurückkehren dürfen.

Der Zeitrahmen für die Einhaltung der „Schuldenbremse“ durch die Bundesländer ist vor dem Hintergrund des Außerkrafttretens des Maßstäbengesetzes, des Finanzausgleichgesetzes und des Solidarpaktes II Ende des Jahres 2019 äußerst unglücklich gewählt, da für sie im Gegensatz zum Bund (Einhaltung der Schuldenbremse bis 2016) nicht absehbar ist, wie sich die Steuerverteilung mittelfristig entwickelt.<sup>26</sup> Ferner fragt es sich, ob die Maßgabe der Nullverschuldung über Kredite während der „Normallage“ nicht einer Durchbrechung bedarf, wenn in Nicht-Krisenzeiten höhere Erträge über Verschuldung bei niedrigen Zinsen erzielt werden können. Wenn Bund oder Länder darlegen können, dass bei einem über Schulden zu finanzierenden Projekt – bei defensiver Kalkulation – die Rendite wesentlich höher ist als die mit einer Kreditaufnahme verbundenen Zinsenbelastungen, dann ist eine Nullverschuldung ökonomisch nicht unbedingt sinnvoll. Für einen solchen Fall könnte über die Einführung einer Ausnahme vom Grundsatz des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG nachgedacht werden, welche einen Genehmigungsvorbehalt des Stabilitätsrats für entsprechende Projekte vorsieht. Allerdings ist eine solche Ausnahme an die Existenz einer Kreditwirtschaft im heutigen Sinne gekoppelt, die wiederum ihrerseits von der (u.U. nicht einlösbaren) Erwartung ausgeht, in einer endlichen Welt werde es langfristig im Durchschnitt doch immer Wachstumsprozesse geben.

Insgesamt zeigt sich, dass die lange Umsetzungsdauer bis zum Inkrafttreten der „Landeschuldenbremse“ im Haushaltsjahr 2020 ohne eine Altschuldenregelung problematisch ist. Die Länder müssen sehr hohe Konsolidierungsleistungen erbringen, um von 2011 bis 2020 die bestehenden strukturellen Defizite auf 0 % des BIP zurückzuführen. Inzwischen sind fast alle Bundesländer mit Finanzproblemen konfrontiert.<sup>27</sup> Nordrhein-Westfalen ist zum Nehmerland im Länderfinanzausgleich geworden, so dass es mit Bayern, Baden-Württemberg und Hessen nur noch drei Geberländer gibt. Vielerorts ist eine bedenkliche Zunahme der Finanzierung über Kassenverstärkungskredite zu beobachten. Die Gemeinden und Gemeindeverbände könnten im Ergebnis die Leidtragenden der Einführung der Schuldenbremse werden. Die

<sup>26</sup> Zutreffend festgestellt bei *H.-G. Henneke*, in: *B. Schmidt-Bleibtrew/H. Hofmann/A. Hopfauf* (Hg.), GGK, 12. Aufl. 2011, Art. 143d Rn. 30.

<sup>27</sup> Der schlechte Zustand der Gemeindefinanzen und die Krise einiger Landesbanken im Rahmen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise haben diese Entwicklung beschleunigt.

Länder werden voraussichtlich versuchen, kostenintensive Aufgaben auf die Kommunen zu übertragen. Um dies zu verhindern sollten daher die Defizite der Kommunen als Bestandteil der Konzeption der Schuldenbremse aufgenommen werden. Die Bundesländer könnten ferner durch einen Wechsel der Verfahren zur Berechnung der Konjunkturkomponente ihren Verschuldungsrahmen erweitern. Die hierfür bestehenden Verfahren kommen z.T. zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Der Gesetzgeber könnte hier zukünftig angehalten sein z. B. im HGrG ein verbindliches Verfahren für Bund und Länder festzulegen. Eine Tendenz zu anderen Umgehungshandlungen (z.B. durch die Bildung von Schattenhaushalten<sup>28</sup>, durch unechte Privatisierungen<sup>29</sup> und die Tätigkeit öffentlicher Unternehmen usw.) ist bereits sichtbar bzw. in Zukunft zu befürchten.<sup>30</sup> Bemerkenswert ist aber auch, dass sich die Normierung der „Schuldenbremse“ bei den Verhandlungen über Gesetzgebungsvorhaben des Bundes für die Länder als Nebeneffekt in Anknüpfung an Art. 104a Abs. 4 GG als eine Art verstärkte „Lastentragungsbremse“ bzw. ein Argument zur „Lastentragungskompensation“ darstellt.

## 2. Begleitsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen

Zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse wurde im Zuge der Föderalismusreform II ferner die Einführung eines Begleitsystem zur Vermeidung von zukünftigen Haushaltsnotlagen mit einem neu geschaffenen Kontrollorgan (Stabilitätsrat) beschlossen. Hierbei handelt es sich bei der Regelung des Art. 109a GG um den gesetzgeberischen Versuch, ein finanzpolitisches Frühwarnsystem zu installieren, welches rechtzeitig die Überschuldung öffentlichen Haushaltes ankündigt, um dann frühzeitig entsprechende Gegenmaßnahmen entwickeln zu können. Die Schaffung eines solchen Sicherungssystems forderte das BVerfG schon seit seiner Entscheidung zum Länderfinanzausgleich im Jahre 1992.<sup>31</sup>

Art. 109a GG gilt für Bund und Länder gleichermaßen. Der Bundesgesetzgeber hat nach Art. 109a S. 1 GG einen die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern fortlaufend überwachenden gemeinsamen Stabilitätsrat mit Zustimmung des Bundesrates einzurichten, die Voraussetzungen und das Verfahren zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage zu regeln sowie die Grundsätze zur Aufstellung und Durchführung von Sanierungsprogrammen festzulegen. Die Beschlüsse und Beratungsunterlagen sind nach Art. 109a S. 2 GG zu veröffentlichen.<sup>32</sup> Durch die Veröffentlichung der Beratungsergebnisse und der zugrunde liegenden Unterlagen soll öffentlicher Druck aufgebaut und Transparenz geschaffen werden. Art. 109a GG gibt insoweit vor, dass der Stabilitätsrat die Finanzdaten von Bund und Ländern überwacht.

<sup>28</sup> Vgl. hierzu Bestandsaufnahme bei *H. Kube*, ZG 2010, Schattenhaushalte im Verfassungsstaat, S. 105 ff.

<sup>29</sup> Vgl. dazu bereits *F. Ekardt*, Zur Verfassungsmäßigkeit der sogenannten Privatfinanzierung von Verkehrsweegen, VBIBW 1997, S. 281 ff.

<sup>30</sup> Vgl. Darstellung einiger Umgehungsmöglichkeiten bei *C. Mayer*, Greift die neue Schuldenbremse?, AöR 136 (2011), S. 266, 306 ff.

<sup>31</sup> BVerfGE 86, 148/266 f.

<sup>32</sup> Dies beinhaltet nach § 7 der Geschäftsordnung insbesondere:

- die vorgelegten Haushaltskennziffern, die Berichte der Gebietskörperschaften und die Schlussfolgerungen des Stabilitätsrates nach § 3 StabiRatG,
- die Berichte zur Prüfung einer drohenden Haushaltsnotlage und die Schlussfolgerungen des Stabilitätsrates nach § 4 StabiRatG,
- die Sanierungsprogramme, Berichte der Gebietskörperschaften zur Einhaltung der Sanierungsprogramme und die Schlussfolgerungen des Stabilitätsrates nach § 5 StabiRatG,
- die Entscheidungen des Stabilitätsrates über die Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtungen nach § 2 KonsHilfG,
- die Beschlüsse zur Koordinierung der Haushalts- und Finanzplanungen nach § 51 HGrG.

Deutet ein Abgleich der Finanzdaten eines Beteiligten mit den festzulegenden Kennziffern auf das Risiko des Entstehens einer Haushaltsnotlage hin, dann hat eine umfassende Analyse der Haushaltssituation der betroffenen Gebietskörperschaft durch den Rat zu erfolgen. Mittels der aus der Analyse erhaltenen Daten beurteilt der Stabilitätsrat, ob eine Haushaltsnotlage droht. Falls das Vorliegen einer drohenden Haushaltsnotlage festgestellt wird, ist der Bund oder das betroffene Bundesland dazu verpflichtet, eigenverantwortlich alle Konsolidierungsmöglichkeiten zu nutzen und ein entsprechendes Sanierungsprogramm mit dem Stabilitätsrat zu vereinbaren. Mit Beschluss vom 23.05.2011 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 jeweils aufgefordert bis zum 15.11.2011 dem Rat Vorschläge für ein Sanierungsprogramm vorzulegen. Der Stabilitätsrat hat anschließend die Aufgabe, die Durchführung des Sanierungsprogramms zu überwachen. Dem Stabilitätsrat können jedoch durch Gesetz auch weitere Aufgaben übertragen werden, wie dies im Gesetz die Überwachung der Konsolidierungsverpflichtungen im Rahmen der Gewährung von Konsolidierungshilfen nach Art. 143d Abs. 2 GG geschehen ist. Ihm obliegt zurzeit ferner 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). Detailregelungen zur Ausgestaltung des präventiven Begleitsystems zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen sind im StabiRatG<sup>33</sup> und der Geschäftsordnung des Stabilitätsrates normiert. Die Einführung des Stabilitätsrates als Kontrollorgan geht mit der Abschaffung des Finanzplanungsrates einher, dessen Aufgaben dem Stabilitätsrat übertragen wurden.<sup>34</sup>

Der Stabilitätsrat ist ein gemeinsames Gremium der Fachminister von Bund und Ländern.<sup>35</sup> Mitglieder des Stabilitätsrates sind nach § 1 Abs. 2 StabiRatG, § 1 der Geschäftsordnung der Bundesfinanzminister, die für die Finanzen zuständigen Landesminister sowie der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie. Den Vorsitz führen der Bundesminister für Finanzen und der Vorsitzende der Finanzministerkonferenz bei halbjährlichem Wechsel der Sitzungsleitung grundsätzlich gemeinsam. Damit der Stabilitätsrat seinen Überwachungsaufgaben sinnvoll nachkommen kann, tritt er mindestens zweimal jährlich zusammen. § 1 Abs. 4 StabiRatG, § 6 der Geschäftsordnung regeln die Beschlussfassung des Stabilitätsrates. Hierbei werden die Beschlüsse des Stabilitätsrates grundsätzlich mit der Stimme des Bundes und der Mehrheit von zwei Dritteln der Länder gefasst. Das Stimmrecht des Bundes wird durch den Bundesminister der Finanzen ausgeübt. Das von Maßnahmen des Stabilitätsrates betroffene Land ist nicht stimmberechtigt. Entscheidungen des Rates, die den Bund betreffen, werden allein mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Bundesländer gefasst. Ferner ist für den Stabilitätsrat ein Sekretariat einzurichten.

In § 3 StabiRatG präzisiert der Gesetzgeber das Verfahren zur Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern einschließlich der Einhaltung der verfassungsmäßigen Schuldengrenzen. Der Stabilitätsrat befasst sich dabei einmal im Jahr mit der Haushaltslage des Bundes und

---

<sup>33</sup> Art. 1 des Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform (Stabilitätsratsgesetz) v. 10.08.2009, BGBl. I 2009, S. 2702/2703 f.

<sup>34</sup> Gesetz zur Abschaffung des Finanzplanungsrates und zur Übertragung der fortzuführenden Aufgaben auf den Stabilitätsrat v. 27.05.2010, BGBl. I 2010, S. 671. Im Zuge dieses Gesetzes wurden insbesondere § 51 Abs. 2, 4, 5, § 51a HGrG aufgehoben und § 52 HGrG modifiziert.

<sup>35</sup> Vgl. § 1 StabiRatG.

jedes einzelnen Landes. Zur Vorbereitung hierfür wird ein „Arbeitskreis Stabilitätsrat“ eingerichtet. Die Basis bilden die jährlichen Berichte der beteiligten Gebietskörperschaften sowie die Festlegung geeigneter, vom Stabilitätsrat zu definierender Kennziffern (Struktureller Finanzierungssaldo, Kreditfinanzierungsquote, Schuldenstand, Zins-Steuer-Quote), an denen die Haushalte von Bund und Länder gemessen werden.<sup>36</sup> Die Veröffentlichung der vorgelegten Berichte sowie der Schlussfolgerungen des Stabilitätsrates ist nach § 3 Abs. 3 StabiRatG ein zentraler Bestandteil des Verfahrens und dient vor allem der Herstellung von Transparenz.

§ 4 StabiRatG beinhaltet Regelungen hinsichtlich einer drohenden Haushaltsnotlage. Der Stabilitätsrat wird gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 StabiRatG vom Gesetzgeber ermächtigt Schwellenwerte der einzelnen Kennziffern nach § 3 Abs. 2 StabiRatG als Indikatoren festzulegen.<sup>37</sup> Für den Bund sind von den Länderwerten abweichende Schwellenwerte festzusetzen. Sollte die Schwellenwerte überschritten werden oder eine der Gebietskörperschaften von sich aus eine drohende Haushaltsnotlage befürchten, leitet der Stabilitätsrat eine Prüfung gemäß § 4 Abs. 2 StabiRatG ein. Ein beim Stabilitätsrat nach § 8 der Geschäftsordnung einzurichtender „Evaluationsausschuss“ legt dem Stabilitätsrat in einem Bericht die Ergebnisse seiner Prüfung sowie einen Beschlussvorschlag vor. Der betroffenen Gebietskörperschaft wird hierbei die Gelegenheit zur Abgabe einer eigenen Stellungnahme gegeben. Diese umfasst nach Abs. 3 alle relevanten Bereiche, d.h. insbesondere Höhe und Entwicklung der Verschuldung, Haushaltsdefizite, Zinsausgaben, Höhe und Struktur der Ausgaben und Einnahmen. Hinsichtlich dieser Daten unterliegt die betroffene Gebietskörperschaft einer Auskunftspflicht. Die Ergebnisse der Prüfung müssen dem Stabilitätsrat zu dessen nächster Sitzung in einem Bericht vorgelegt werden, auf dessen Grundlage der Rat beschließt, ob im Bund oder in dem betreffenden Land eine Haushaltsnotlage droht. Stellt der Stabilitätsrat nach § 4 Absatz 5 StabiRatG eine drohende Haushaltsnotlage für den Bund oder ein Land fest überprüft der „Evaluationsausschuss“ nach der Geschäftsordnung das von der betroffenen Gebietskörperschaft vorgeschlagene Sanierungsprogramm, stimmt die Einzelheiten mit der Gebietskörperschaft ab und legt dem Stabilitätsrat einen Beschlussvorschlag vor.

Die näheren Einzelheiten des Verfahrens nach Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage sind in § 5 StabiRatG geregelt. Nach § 5 Abs. 1 StabiRatG hat der Stabilitätsrat über ein Sanierungsprogramm für die betroffene Gebietskörperschaft zu verhandeln. Ein Sanierungsprogramm soll grundsätzlich einen Zeitraum von fünf Jahren umfassen und darauf ausgerichtet sein, die drohende Haushaltsnotlage frühzeitig abzuwenden und den Haushalt nachhaltig zu sanieren. Nach § 5 Abs. 2 StabiRatG setzt die betroffene Gebietskörperschaft die im Stabilitätsrat vereinbarten Maßnahmen eigenständig um und berichtet darüber halbjährlich. Bei Abweichungen der tatsächlichen Nettokreditaufnahme von der vereinbarten Nettokreditaufnahme sind zwischen dem Stabilitätsrat und der Gebietskörperschaft weitere Maßnahmen zu vereinbaren. Sollten die Anstrengungen der betroffenen Gebietskörperschaft nicht ausreichen, ergeht durch den Stabilitätsrat eine Aufforderung zu verstärkten Maßnahmen, wobei diese Aufforderung bei Bedarf wiederholt werden kann.<sup>38</sup> Gemäß § 5 Abs. 4 StabiRatG wird grundsätzlich nach Ablauf des vereinbarten Sanierungszeitraumes angenommen, dass das betroffene

<sup>36</sup> Vgl. hierzu den empfehlenswerten Überblick zu den einzelnen Kennziffern und Schwellenwerten bei *H.-G. Henneke*, in: *B. Schmidt-Bleibtrew/H. Hofmann/A. Hopfauf*, GGK, Art. 109a Rn. 17.

<sup>37</sup> Vgl. auch Überblick zu den einzelnen Schwellenwerten bei *H.-G. Henneke*, *Gemeinschaftsorgan Stabilitätsrat – Verfassungsvorgaben, gesetzliche Ausformung, verabschiedete Kennziffern und Schwellenwerte*, NdsV-BI. 2010, S. 313/316.

<sup>38</sup> Vgl. § 5 Abs. 3 StabiRatG.

Land saniert ist. Sollte eine Sanierung nicht erfolgreich abgeschlossen worden sein, ist der Stabilitätsrat lediglich befugt, den Sanierungszeitraum zu verlängern oder mit dem Land ein neues Sanierungsprogramm zu vereinbaren.

Die Stärke des im Rahmen der Föderalismusreform II normierten Präventionsmechanismus liegt erkennbar in der Möglichkeit der Schaffung von Transparenz in den Haushalten von Bund und Ländern. Im Gegensatz zum Finanzplanungsrat begutachtet der Stabilitätsrat nicht mehr nur die den Haushalten zugrunde liegenden gesamtwirtschaftlichen Annahmen, sondern prüft die einzelnen Haushalte umfassend im Hinblick auf drohende Haushaltsnotlagen. Trotz der einleuchtenden Intention des Gesetzgebers, drohender Überschuldung der Gebietskörperschaften rechtzeitig entgegenzusteuern zu wollen, verbleiben auch hier wieder Desiderate. Die große Chance der Schaffung von Transparenz in dem sich auseinander entwickelnden Haushaltsrecht von Bund und Ländern, um umfassende einheitliche Standards zu definieren, wurde vom Stabilitätsrat bisher nicht ausreichend genutzt.<sup>39</sup> Die Bundesländer haben bis jetzt nicht erkannt, dass die Zusammenarbeit hinsichtlich einer Vereinheitlichung ihres Haushaltsrechts und ihrer Haushaltstechniken eine große Chance darstellt, um ihre erhöhten Finanzbedarfe für die 2019 anstehende Finanzreform argumentativ nachvollziehbar darlegen können.<sup>40</sup>

Inhaltlich ist eines der größten Probleme der Neuregelungen, dass das Grundgesetz und das StabiRatG dem Stabilitätsrat keine echten Sanktionsmöglichkeiten zugestehen.<sup>41</sup> Stellt ein von einer Haushaltsnotlage bedrohtes Land oder der Bund unzureichende Sanierungsbemühungen an, hat der Stabilitätsrat nach § 5 Abs. 3 S. 3 und Abs. 4 StabiRatG nur die Möglichkeit die betroffene Gebietskörperschaft erneut zu verstärkten, Sanierungsbemühungen zu ermahnen oder nach Ablauf des Sanierungsprogramms ein Folgeprogramm zu beschließen. Die im deutschen Föderalismus verankerte bundesstaatliche Einstandspflicht legitimiert aber auch ein Zusammenwirken der bedrohten Gebietskörperschaft und der Solidargemeinschaft in dem Sinne, dass die fiskalische Eigenständigkeit des Betroffenen in Krisenzeiten in begrenztem Maße temporär eingeschränkt werden kann. Dem Stabilitätsrat müssten ähnliche Sanktionsinstrumente wie sie im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehen sind, zugestanden werden. Diese sollten automatisch greifen, damit keine opportunistischen Entscheidungen zwischen den Beteiligten getroffen werden. Insbesondere die Möglichkeit der Verhängung von Sanktionszahlungen ist daher in das StabiRatG aufzunehmen.

Ein weiterer Schwachpunkt der im Zuge der Föderalismusreform II getroffenen Regelungen ist – wie sich bereits in der Praxis zeigt – daher auch die Besetzung des Stabilitätsrates.<sup>42</sup> In Zeiten, in denen fast alle Länder und der Bund mit ihrer Verschuldung zu kämpfen haben, will keiner den anderen maßregeln, da ihn im Zweifel selbst Vorhaltungen erwarten. Dies erklärt, warum sich der Stabilitätsrat im ersten Jahr seines Bestehens nur unzureichend um die Stabilität der Staatsfinanzen bemüht hat. Grundsätzlich ist es unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimation auf den ersten Blick naheliegend, dass sich der Gesetzgeber für ein Exekutivmodell bei der Besetzung des Rates entschieden hat und auf die Hinzuziehung

<sup>39</sup> Eine umfassende Bestandsaufnahme hinsichtlich des Bundes- und der Länderhaushalte, findet sich bei *M. Junkernheinrich/S. Koriath/T. Lenk/H. Scheller/M. Woisin* (Hg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009, 2010, 2011.

<sup>40</sup> Es war daher für die Ländergemeinschaft verhandlungstaktisch sehr bedenklich, dass Baden-Württemberg, Hessen und Bayern über eine Klage gegen die Regelungen des aktuellen Länderfinanzausgleichs vor dem BVerfG nachgedacht haben, vgl. FAZ v. 24.01.2011.

<sup>41</sup> So auch *Hüde* (Fn. 16), AöR 135 (2010), S. 541/570; *Koriath* (Fn. 15), JZ 2009, S. 729/735; *C. Waldhoff/P. Dieterich*, Die Föderalismusreform II, ZG 2009, S. 97/118 f.

<sup>42</sup> *Buscher* (Fn. 6), S. 399.

externer Experten verzichtet. Würden jedoch die Parlamente Sachverständige für die Mitarbeit im Stabilitätsrat bestimmen, dann wären sie vergleichbar demokratisch legitimiert wie die Bundes- und Landesminister, welche auf Vorschlag des Regierungschefs ernannt werden und kein Abgeordnetenmandat zur Ausübung ihrer Ministertätigkeit haben müssen. Ferner hat es der Gesetzgeber versäumt, die Rechnungshöfe als unabhängige Instanz in das Überwachungsverfahren zu integrieren. Gerade bei den Rechnungshöfen sind Kompetenzen für das Präventionsverfahren vorhanden. Der Stabilitätsrat könnte daher um den Präsidenten des Bundesrechnungshofes und den jeweiligen Vorsitzenden der Landesrechnungshöfe sowie im Fall einer drohenden Haushaltsnotlage um den Präsidenten des Landesrechnungshofes des betroffenen Landes ausgestattet mit eigenen Stimmrechten erweitert werden.

Die Regelungen über den Vorsitz im Stabilitätsrat gemäß § 1 Abs. 2 StabiRatG und § 2 der Geschäftsordnung bedürfen ferner einer Kollisionsregelung für den Fall, dass eine drohende Haushaltsnotlage für das Land festgestellt wird, welches gerade den Vorsitz hat oder im Verlauf des Sanierungsprogramms bekommen soll bzw. wenn der Bund betroffen ist.<sup>43</sup> In diesem Zeitraum könnte z.B. der Präsident des Rechnungshofes der betroffenen Gebietskörperschaft die Funktion des Vorsitzes anstelle des Ministers übernehmen. Über eine solche Kollisionsregelung würden manipulative Einwirkungen über die Vorsitzendenfunktion besser vermieden.

In Zukunft könnte sich ferner die Frage stellen, welche Klagemöglichkeit einem unter das Regime des Stabilitätsrates fallenden Beteiligten gegen dessen Entscheidungen zusteht. Da bisher kein spezieller Klageweg (z.B. zum BVerfG oder zum BVerwG) für die unabhängige Beurteilung dieser neuartigen Rechtsmaterie normiert wurde, muss man davon ausgehen, dass der normale Rechtsweg einschlägig ist. Die Überprüfung der Normen des Stabilitätsratsgesetzes ist vor allem mit der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG beim BVerfG möglich. Wie gegen Maßnahmen bzw. eine Untätigkeit des Stabilitätsrates vorgegangen werden kann, ist aber bisher nicht eindeutig geklärt. Da der Stabilitätsrat ein gemeinsames Organ von Bund und Ländern (und somit kein Bundesorgan) ist, welches durch das GG nicht mit eigenen Rechten ausgestattet wurde (Regelung durch Bundesgesetz), kommt ein Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG mangels Parteifähigkeit der Beteiligten (der Stabilitätsrat kann nach der restriktiver Auslegung der Norm auch kein „anderer Beteiligter“ sein) nicht in Betracht.<sup>44</sup> Auch ein Bund-Länder-Streit gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG ist in den denkbaren Konstellation (Stabilitätsrat/ Bund bzw. Stabilitätsrat/ Land) nicht einschlägig, da der Stabilitätsrat nicht parteifähig gemäß § 68 BVerfGG ist. Gleiches gilt daher auch für die das Verfahren über weitere föderative Streitigkeiten nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG, in welchem ebenfalls nur der Bund und die Länder parteifähig sind. In Ermanglung von Sonderzuweisungen ist daher davon auszugehen, dass gegen Maßnahmen bzw. eine Untätigkeit des Stabilitätsrates momentan allenfalls der Verwaltungsrechtsweg nach § 40 Abs. 1 VwGO zum Verwaltungsgericht eröffnet ist.<sup>45</sup> Ernsthafte Relevanz wird der Frage der Klagewegseröffnung jedoch erst zukommen, wenn dem Stabilitätsrat zukünftig Sanktionsmöglichkeiten zur Durchsetzung seiner Beschlüsse eingeräumt werden sollten oder es bis zum Jahr 2020 zur Nichtauszahlung von Konsolidierungshilfen kommt.

### 3. Zeitlich begrenzte Gewährung von Konsolidierungshilfen

<sup>43</sup> Buscher (Fn. 6), S. 399.

<sup>44</sup> A.A. E. Reimer, in: V. Epping/C. Hillgruber (Hg.), GGK, 2009, Art. 109a Rn. 85.

<sup>45</sup> So im Ergebnis auch Thye (Fn. 18), S. 94.

Als drittes, befristetes Element des reformierten Staatsschuldenrechts hat der Gesetzgeber in Art. 143d Abs. 2, 3 GG und dem dazugehörigen Ausführungsgesetz<sup>46</sup> die Zahlung von Konsolidierungshilfen an einzelne Bundesländer mit schwieriger Haushaltssituation für den Zeitraum von 2011 bis 2019 geregelt. Diese Zahlungen des Bundes und der Ländergemeinschaft sollen dazu dienen, die Vorgaben der Schuldenbremse eines strukturell ausgeglichenen Haushalts bis zum Haushaltsjahr 2020 einzuhalten.

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 Art. 109 Abs. 3 GG, Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes in Höhe von insgesamt 800 Mio. € jährlich gewährt werden.<sup>47</sup> Bei der Festlegung der einzelnen Zuweisungen wurden insbesondere die Zinslasten, Schuldenstände und Haushaltsstrukturen der Länder berücksichtigt. Konkret erhält das Land Bremen jährliche Zahlungen i.H.v. 300 Mio. €, das Saarland 260 Mio. € und Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein jeweils 80 Mio. €. Der Bund und die Länder tragen die sich aus der Gewährung der Konsolidierungshilfen ergebende Finanzierungslast hälftig.<sup>48</sup> Der Bundesanteil an den Zahlungen nach § 1 Abs. 2 beläuft sich auf jährlich 400 Mio. €. Die Bundesländer bringen ihren Anteil an den Konsolidierungshilfen i.H.v. jährlich 400 Mio. € für die Jahre 2011 bis 2019 aus dem Umsatzsteueranteil der Länder auf.<sup>49</sup> Sollte der Anspruch eines oder mehrerer Länder auf Konsolidierungshilfen nach § 2 Abs. 3 KonsHilfG nicht bestehen, reduzieren sich die Anteile von Bund und Ländern entsprechend. Die Auszahlung der Jahresbeträge der Konsolidierungshilfen durch das Bundesministerium der Finanzen erfolgt in Höhe von zwei Dritteln zum 01.07. des laufenden Jahres und durch die Auszahlung des restlichen Drittels zum 01.07. des Folgejahres, wenn die Voraussetzungen des § 2 KonsHilfG erfüllt sind.<sup>50</sup> Andernfalls sind auch die erhaltenen zwei Drittel zurück zu zahlen.

Nach Art. 143d Abs. 2 S. 3 und 4 GG müssen sich die Konsolidierungshilfen erhaltenden Bundesländer für die Gewährung der Hilfeleistung in einer Verwaltungsvereinbarung zu einem völligen Abbau ihrer strukturellen Finanzierungsdefizite bis zum Ablauf des Jahres 2020 verpflichten. Die im März/April 2011 zwischen dem Bund und den fünf Bundesländern abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarungen haben bis auf wenige Ausnahmen einen gleichlautenden Wortlaut. Es finden sich dort insbesondere Regelungen zur Ermittlung des strukturellen Finanzierungssaldos, zur Konjunkturbereinigung, Defizitobergrenzen sowie Regelungen zur Ausgestaltung des Überwachungsverfahrens durch den Stabilitätsrat. § 2 Abs. 1 S. 2 KonsHilfG gibt vor, dass beim Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits der Empfängerländer jährliche Obergrenzen des Finanzierungsdefizits einzuhalten sind. Hierbei errechnet

<sup>46</sup> Art. 3 des Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform (Konsolidierungshilfengesetz) v. 10.08.2009, BGBl. I, 2702 (2705 f.).

<sup>47</sup> Art. 143d Abs. 2 S. 2 GG, § 1 Abs. 2 KonsHilfG regeln die Aufteilung des Gesamtjahresbetrages auf die einzelnen hilfeberechtigten Länder.

<sup>48</sup> Vgl. § 3 KonsHilfG.

<sup>49</sup> 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 Erreichung der Netto-Mehreinnahmen der Empfängerländer durch die Konsolidierungshilfen, muss daher der Länderanteil des jeweiligen Landes an dem Umsatzsteueranteil in Höhe von 400 Mio. Euro, der auf den Bund übergeht, noch in Abzug gestellt werden. Schleswig-Holstein erhält demnach beispielsweise im Jahr 2012 netto nur 66,5 Mio. Euro statt der im Grundgesetz ausgewiesenen 80 Mio. Euro, vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag, LTag-Drs. 17/315.

<sup>50</sup> § 1 Abs. 3 KonsHilfG.

sich die Obergrenze für das Jahr 2011, indem das Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 als Ausgangswert um ein Zehntel verringert wird. Für die folgenden Jahre errechnet sich die jährliche Obergrenze, indem die Obergrenze des Vorjahres jeweils um ein Zehntel des Ausgangswertes verringert wird. Die potentiellen Empfänger von Konsolidierungshilfen, die im Jahr 2010 einen zumindest ausgeglichenen Finanzierungssaldo ausweisen, sind verpflichtet, auch im Zeitraum von 2011 bis 2019 einen zumindest ausgeglichenen Finanzierungssaldo auszuweisen. Bereits bewilligte Konsolidierungshilfen sind bei der Berechnung des Finanzierungssaldos nicht zu berücksichtigen. Als Finanzierungssaldo im Sinne dieses Gesetzes ist daher der Finanzierungssaldo zuzüglich des Saldos der finanziellen Transaktionen; eine Bereinigung um unmittelbar konjunkturell bedingte Änderungen ist zulässig. Der Finanzierungssaldo einschließlich Auslaufperiode in der Abgrenzung der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes bildet die Berechnungsgrundlage für die Festlegung der einzelnen Abbauschritte. Hierbei ist grundsätzlich auf den strukturellen Finanzierungssaldo nach Herausrechnung von finanziellen Transaktionen, nach Bereinigung um unmittelbar konjunkturell bedingte Effekte auf die staatlichen Einnahmen und Ausgaben und nach Berücksichtigung sonstiger nicht von dem einzelnen Land zu verantwortender Sondereffekte abzustellen.

Dem Stabilitätsrat kommt die Aufgabe zu, die Einhaltung der vorgegebenen Konsolidierungsverpflichtungen zu überwachen.<sup>51</sup> Er stellt für jedes Empfängerland mit der in § 1 Abs. 4 StabiRatG festgelegten Mehrheit einzeln fest, ob die Konsolidierungsverpflichtung für das abgelaufene Jahr eingehalten wurde. Sollte ein Land sein Konsolidierungsziel in einem Jahr nicht erreichen, dann entfällt nach § 2 Abs. 3 KonsHilfG grundsätzlich der Anspruch auf Konsolidierungshilfe für dieses Jahr. Ferner wird das betroffene Bundesland vom Stabilitätsrat verwarnet. Wenn ein Bundesland in einem späteren Jahr wieder die für das jeweilige Jahr geltende Obergrenze einhält, erhält es wieder die ihm zugedachten Hilfen für dieses Jahr. Ein Anspruch auf Zahlungen für vergangene Jahre besteht explizit nicht. Ausnahmsweise ist auf Antrag eines Konsolidierungshilfen empfangenden Landes auch eine Prüfung durch den Stabilitätsrat möglich, ob eine Überschreitung der Obergrenzen des Finanzierungssaldos auf einer besonderen Ausnahmesituation (Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des jeweiligen Landes entzieht) beruht und daher ausnahmsweise unbeachtlich ist.

Eine gleichzeitige Gewährung von Konsolidierungshilfen nach Art. 143a Abs. 2, 3 GG und Sanierungshilfen in Form von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen<sup>52</sup> aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage ist gemäß Art. 143d Abs. 2 S. 6 GG nicht möglich. Entsprechende Verfahren vor dem BVerfG entfallen daher grundsätzlich als Option für Konsolidierungshilfe beziehende Bundesländer.

Die verabschiedete Regelung zur Teilentschuldung der Länderhaushalte mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldungen<sup>53</sup> aller Länder entzieht sich als originär politischer Kompromiss grundsätzlich einer rechtswissenschaftlichen Bewertung. Sie ist primär eine Übereinkunft, mit der die Zustimmung einiger Verhandlungsbeteiligter für die Einführung der neuen Schuldenbegrenzungsregeln „erkauft“ wurde. Den Empfängerländern der Konsolidierungshilfen ist die Zustimmung zu dieser Regelung nicht vorzuwerfen, da sie so wenigstens etwas Zeit bis zu der

<sup>51</sup> § 2 Abs. 2 KonsHilfG.

<sup>52</sup> Vgl. zu diesen näher *F. Ekardt/D. Buscher*, Anspruch auf Sanierungshilfe für arme Bundesländer?, NJ 2008, S. 102 ff.

<sup>53</sup> Das Bundesland Hamburg erhält trotz hoher Pro-Kopf-Verschuldungen aufgrund seiner Gesamtfinanzsituation keine Konsolidierungshilfen.



möglichen Einführung einer konsistenten Regelung der Altschuldenproblematik gewonnen haben. Man wird 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 kollektiv versagt haben. Die fehlende Altschuldenregelung ist die „Achillesferse“ der Schuldenbremse. Sollte der Gesetzgeber hier nicht in absehbarer Zeit durch Normierung einer nachhaltigen Entschuldungslösung nachbessern (z.B. in Form der Einführung eines umfassenden Entschuldungsfonds<sup>54</sup> oder durch Normierung eines „Resolvenzverfahrens“<sup>55</sup>), dann ist absehbar, dass die Anforderungen der Schuldenbremse von mehreren Beteiligten spätestens im Jahr 2020 faktisch nicht erfüllt werden können.<sup>56</sup> Es droht insoweit die konkrete Gefahr, dass die Beteiligten mit allen Mitteln das neue Schuldenbegrenzungssystem versuchen werden zu umgehen bzw. mittelfristig eine Aufweichung der Kriterien anstreben. Sollte sich in absehbarer Zeit herausstellen, dass die Konsolidierungshilfen für ein Empfängerland nicht ausreichen, das strukturelle Finanzierungsdefizit rechtzeitig abzubauen, könnte das Land beim BVerfG ferner auf eine Neuverteilung der Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses klagen, da nach Art. 143d Abs. 2 S. 6 GG die Geltendmachung von Sanierungshilfen aufgrund einer „extremen Haushaltsnotlage“ neben dem Bezug von Konsolidierungshilfen ausgeschlossen ist.<sup>57</sup>

Im Ergebnis lassen an der Neuregelung einzig die verbindliche Verknüpfung der Konsolidierungshilfen an entsprechende Erfolge sowie deren Kontrolle durch den Stabilitätsrat Hoffnung aufkommen, dass die Hilfeleistungen zu einer Stabilisierung der Haushalte der Empfängerländer beitragen. 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.

Bei der Leistung von Bundesergänzungszuweisungen für Sonderlasten einzelner Bundesländer ist der Bund im Rahmen von Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG verpflichtet, das föderative Gebot der Gleichbehandlung zu beachten, indem er die Zuweisungen begründen muss.<sup>58</sup> Dieses föderative Gebot der Gleichbehandlung ist als elementares Prinzip des Grundgesetzes auch Bestandteil des von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Bereichs<sup>59</sup>, so dass Art. 143d Abs. 2, 3 GG

<sup>54</sup> Vgl. hierzu Überblick bei *Buscher* (Fn. 6), S. 402 ff.; die Einführung eines Entschuldungsfonds wäre, wenn man zum Vergleich die Höhe der zur Verfügung gestellten Finanzmittel der EU-Mitgliedstaaten für den temporären Rettungsschirm“ bis 2013 und den zu erwartenden Beitrag Deutschlands zum Europäischen Rettungsmechanismus betrachtet, scheinbar auch der Höhe nach umsetzbar. Die Finanzierung des temporären Rettungsschirms erfolgt durch drei unterschiedliche Finanzierungsquellen, wobei die drei Institutionen aber gemeinsam auftreten. Er verfügt über eine Kapazität von 750 Mrd. Euro (EFSF: 440 Mrd. Euro, EFSM: 60 Mrd. Euro, IWF: 250 Mrd. Euro), wobei das Finanzvolumen durch eine Hebelung des EFSF-Kapitals noch erweitert werden könnte. Der ab 2013 permanent installierte ESM wird voraussichtlich über ein gezeichnetes Kapital von insgesamt 700 Mrd. Euro verfügen, davon 80 Mrd. Euro eingezahltes und 620 Mrd. Euro abrufbares Kapital der Mitgliedsstaaten als Gewährleistungen. Deutschland zahlt in den ESM 22 Mrd. Euro und steht zusätzlich für weitere 168 Mrd. Euro in Form von Gewährleistungen ein.

<sup>55</sup> Vgl. hierzu aktuell u.a. die Gedanken zur Schaffung eines internationalen Insolvenzrechts für Staaten („Resolvenz“), welche u.E. auch als Denkanstoß für eine nationale Lösung hinsichtlich der Bundesländer ergebnisreich sind: *C. Paulus*, Ein Regelungssystem zur Schaffung eines internationalen Insolvenzrechts für Staaten, ZG 2010, 313 ff.

<sup>56</sup> Diese Annahme gilt natürlich nicht, wenn es zu einer hohen Inflation käme.

<sup>57</sup> So auch *H.-G. Henneke*, in: *B. Schmidt-Bleibtrew/H. Hofmann/A. Hopfauf*, GGK, Art. 143d Rn. 32; zu BVerfGE 116, 327 ff. siehe auch *Ekardt/Buscher* (Fn. 52), NJ 2008, S. 102 ff.

<sup>58</sup> BVerfGE 72, 330 (405 f.); 101, 158 (234); 116, 327 (381).

<sup>59</sup> BVerfGE 72, 330 (404); 86, 148 (275); 101, 158 (225); 116, 327 (376). Für einen grundlegenden Überblick zur Herleitung des föderativen Gebots der Gleichbehandlung: *M. Pleyer*, Föderative Gleichheit, 2005, S. 238 ff.;

hieran gemessen werden muss. 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 Bundesländer erhalten Hilfszahlungen, die restlichen elf Länder nicht), diese Ungleichbehandlung aber nicht gegen das Willkürverbot verstößt und somit gerechtfertigt ist.<sup>60</sup> 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.“<sup>61</sup> 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-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.<sup>62</sup> Perspektivisch stellt sich insoweit vielmehr die Frage, ob die derzeitige Bemessung der Höhe der Konsolidierungshilfen dem Ziel der Einhaltung der Schuldenbremse im Haushaltsjahr 2020 genügt. Sollte ersichtlich werden, dass ein Bundesland die Vorgaben der Schuldenbremse für 2020 nicht einhalten können wird, könnte in Ermanglung einer Altschuldenregelung aus dem Gebot der föderativen Gleichheit ein Anspruch auf einmalige Teilentschuldung bestehen, welcher das Land in die Lage versetzt, die Vorgaben zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Schuldenbremse zu erfüllen.<sup>63</sup> Durch das Berichtswesen des Stabilitätsrates werden die Eigenleistungen der Länder hinsichtlich des Abbaus ihres strukturellen Defizits transparent werden, so dass bei entsprechenden Bemühungen das Verhalten des Landes einem solchen Anspruch nicht entgegengehalten werden könnte. 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.<sup>64</sup>

---

*J. Isensee*, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 2008, § 126 Rn. 137 ff.

<sup>60</sup> So auch *G. Kirchhof*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck*, GGK III, Art. 109 Rn. 76; a.A. wohl *Korioth* (Fn. 15), JZ 2009, 729/734; *H. Neidhardt*, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, S. 379 f.; *Thye* (Fn. 18), S. 73 f.

<sup>61</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 21.

<sup>62</sup> Vgl. hierzu u.a. die Berechnungen des *Statistisches Bundesamts*, Statistisches Jahrbuch 2009, 2009, S. 566 ff.; die Anforderungen an eine korrekte Tatsachenerhebung als Grundlage der Gesetzgebung (dazu *Ekarde* (Fn. 4), § 5 C. II. 2.) dürften damit gewahrt sein.

<sup>63</sup> Im Fall der Empfängerländer ist hier an eine gesonderte Klage vor dem BVerfG auf Leistung erhöhter Konsolidierungshilfen zu denken, die nicht durch Art. 143d Abs. 2 S. 6 GG präkludiert wäre.

<sup>64</sup> So zu Recht *Korioth* (Fn. 15), JZ 2009, S. 729/734, obwohl die „klassischen“ Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG nicht z.T. – wie es bei den Konsolidierungshilfen gemäß § 1 S. 16 u. 17 FAG der Fall ist – im Rahmen des primär-vertikalen Finanzausgleich durch die Übertragung eines Umsatzsteueranteils der nichtempfangsberechtigter Bundesländer auf den Bund kompensiert werden.

Problematisch an dem Regelwerk ist, dass es von der Sanktionsmöglichkeit in § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG eine Ausnahme vorsieht.<sup>65</sup> Bei einer Überschreitung der Obergrenzen des Finanzierungssaldos hat der Stabilitätsrat die Möglichkeit, Abweichungen für unbeachtlich zu erklären. 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.<sup>66</sup> Vor dem Hintergrund der beachtlichen Steuerausfälle im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise und der allgemeinen Haushaltsentwicklung ist es nicht unwahrscheinlich, dass von dieser Regelung in den kommenden Jahren Gebrauch gemacht wird. Um eine Politisierung der Entscheidungen zu vermeiden, sollte man daher einen klar begrenzten Ausnahmekatalog in § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG aufnehmen. Hinsichtlich der konkreten Regelung der Konsolidierungshilfen sei ferner angemerkt, dass die exakte Ausgestaltung der einzelnen Konsolidierungszahlungen in Höhe und Zeit regelungstechnisch vielleicht nicht in das Grundgesetz gehört, sondern in das KonsHilfG hätte aufgenommen werden sollen. Die Normierung der Konsolidierungshilfen in einer Übergangsregelung des Grundgesetzes lässt sich damit erklären, dass der Gesetzgeber künftigen Forderungen bisher nicht bedachter Bundesländer vorbeugen wollte.

Fraglich ist schließlich, ob die Empfängerländer bei nicht vollständigem Abbau ihres strukturellen Defizits einem umfassenden Rückzahlungsanspruch hinsichtlich der erhaltenen Konsolidierungshilfen ausgesetzt sind. Der Wortlaut des Art. 143d Abs. 2 S. 4 GG scheint nach aktueller Rechtslage („Die Gewährung der Hilfen setzt einen vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahresende 2020 voraus“) eindeutig. Die Gewährung der Konsolidierungshilfen setzt einen vollständigen Abbau des Finanzierungsdefizits bis zum Jahresende 2020 voraus. Sollte dieses einem Empfängerland nicht gelingen, ist es nach geltendem 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 ggf. vom Stabilitätsrat nach § 4 Abs. 2, 3 KonshilfG beanstandete Jahr begrenzt; ein vollständiger Rückzahlungsanspruch der kumulierten Konsolidierungshilfen besteht daher nicht.<sup>67</sup>

#### **4. Staatsverschuldung im Lichte der Nachhaltigkeit – als Rechtsprinzip?**

Bis hierher ergibt sich: Auch wenn man die Begrenzungsnotwendigkeit der Staatsschulden als gut begründet ansieht, gibt es juristisch weitreichende offene Fragen hinsichtlich der interpretativen Konkretisierung und der realen Durchsetzung der Schuldenbremse, auch unter Berücksichtigung möglicher Umgehungshandlungen (z.B. durch unechte Privatisierungen, durch die Tätigkeit öffentlicher Unternehmen usw. usf.), all dies gerade auch angesichts der

<sup>65</sup> So auch *Korioth* (Fn. 15), JZ 2009, 729/734.

<sup>66</sup> Vgl. BT-Drs. 16/12400, S. 21. Vgl. Ausführung zu Auslegungstendenz zu der Ausnahme des Art. 115 Abs. 2 S. 6–8 GG oben unter I.1 a).

<sup>67</sup> Im Ergebnis auch *Neidhardt* (Fn. 60), S. 382 ff.

(Teil-)Identität von Kontrollierten und Kontrolleuren.<sup>68</sup> Problematisch könnte zudem die anhaltende globalökonomische Wachstumsorientierung des neuen Staatsschuldenrechts sein.

Der Hinweis auf das Wachstumsproblem, zumal angesichts des obigen Verweises auf den Klimawandel als möglichen Wachstumsbegrenzer, schlägt die Brücke zu einer weiteren Frage, die auch ohne den Klimawandel bei der Staatsverschuldung immer wieder gestellt wird: die Frage nach dem Nachhaltigkeitsgedanken. Kann vielleicht über das Gesagte hinaus das Nachhaltigkeitsprinzip, also die „Jahrhundertidee“ einer stärker auf eine (auch) intertemporale und globale Gerechtigkeitsperspektive erweiterten Politik und Rechtsordnung, zur Staatsverschuldung etwas sagen?<sup>69</sup> Gebietet ein solches Prinzip womöglich eine noch striktere Linie bei der Staatsverschuldung? Den Klimaschutz z.B. kann man – nicht nur ethisch, sondern auch rechtsinterpretativ – entgegen einer verbreiteten Hintergrundannahme sicherlich an einem intertemporal und global wirkenden Grundrecht auf die elementaren Freiheitsvoraussetzungen Existenzminimum, Leben und Gesundheit messen; dies führt letztlich zu Klimaschutzverpflichtungen, die durchaus den Weg in eine Art Postwachstumsgesellschaft weisen könnten.<sup>70</sup> Bei der Staatsverschuldung dürfte dies indes schwierig werden, da die Rechtfertigung der elementaren Freiheitsvoraussetzungsrechte, kurz gesagt, gerade darin liegt, dass sie in der Freiheit – wenn Freiheit denn irgendeinen Sinn haben soll – stets zwingend mitgedacht sind. Selbiges kann man von „stabilen Staatsfinanzen“ so wohl kaum sagen. Da gleichwohl eine zahlungsfähige öffentliche Hand von erheblicher Bedeutung ist, kann aber bestenfalls objektivrechtlich – gewissermaßen im Sinne einer „freiheitsförderlichen Bedingung“ – durchaus Nachhaltigkeit eine Anforderung an die Gesetzgebung sein. Diese ist im neuen Staatsschuldenrecht, wie sich im Folgenden zeigen wird, auch relativ direkt erkennbar. Einen Anhaltspunkt im Grundgesetz, weitergehende sehr konkrete Verpflichtungen herzuleiten, erhält man so jedoch eher nicht. Zu bedenken ist dabei auch, wie bei der Finanzverfassung insgesamt, dass die vermeintlich „klaren“ Lösungen bei näherem Besehen in aller Regel doch nicht so sehr klar sind. Denn letztlich werden viele Neugestaltungsversuche einfach auf ein Nullsummenspiel hinauslaufen; der einen Gebietskörperschaft und den einen Menschen wird etwas genommen, den anderen wird vielleicht etwas gegeben.<sup>71</sup>

### III. Ausblick: Bezug zur Eurokrise und zum Unionsrecht

Die Funktionsfähigkeit des neuen Staatsschuldenrechts ist das eine. Vor allem aber bleibt die Staatsverschuldung rein faktisch in der Gefahr, durch anhaltende Banken- und Staaten-Finanzkrise als vermeintliche Notsituation o.ä. unterlaufen zu werden. Im Fokus stand dabei zuletzt die anhaltende Krise der Eurozone und die schwache faktische Durchsetzung des europarechtlichen Regulariums, welches solche Probleme eigentlich gar nicht entstehen lassen sollte. Deshalb müssen Diskussionen über das Staatsschuldenrecht letztlich immer, wenigstens im Sinne eines kursorischen Ausblicks, auch auf das Recht der Eurostabilität einen Blick werfen. Dabei ergeben sich deutliche Zweifel an der zuletzt in der EU geübten Praxis immer neuer

<sup>68</sup> Vgl. zum Folgenden auch *Konrad/Zschäpitz* (Fn. 2), S. 175 ff.

<sup>69</sup> Vgl. zur Nachhaltigkeit und generell zum Folgenden näher *Ekardt* (Fn. 4), §§ 1 C., 4-5; *Buscher* (Fn. 6), S. 343 ff.; z.T. konträr dazu die (bei *Ekardt* in § 1 C. teilweise kommentierten) Beiträge in *W. Kahl* (Hg.), *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, 2009 und *W. Kahl*, in: *W. Kahl* (Hg.), *Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat*, 2011, S. 1 ff.

<sup>70</sup> Ausführlich dazu *Ekardt* (Fn. 4), §§ 4, 5.

<sup>71</sup> Vgl. *F. Ekardt/D. Buscher*, *Föderalismusreform II – Reform der Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen DÖV* 2007, S. 89 ff.; *Ekardt/Buscher* (Fn. 52), NJ 2008, S. 102 ff.

Rettungsschirme. Die Euro-Währungsunion wird rechtlich durch Verpflichtungen auf eine seriöse Haushaltspolitik (Art. 126 AEUV) und ein Verbot der Finanzierung über die Notenpresse (Art. 123 AEUV) abgesichert. Art. 125 Abs. 1 AEUV schreibt zudem mit einer No-bailout-Klausel vor, dass die Euro-Staaten nicht für Verbindlichkeiten anderer Teilnehmerländer haften.<sup>72</sup> Es soll gewährleistet werden, dass die Mitgliedstaaten selbst für die Rückzahlung ihrer öffentlichen Schulden verantwortlich bleiben. Bekommt ein Euro-Staat am Kreditmarkt keine Kredite mehr, dann soll er nicht unter einen Rettungsschirm schlüpfen und etwa von der Kreditwürdigkeit des deutschen oder französischen Staates profitieren, sondern selbst mit eiserner Haushaltsdisziplin reagieren. Oder, besser noch: Er soll gar nicht erst in eine solche Situation geraten. Einen freiwillig von den großen EU-Staaten finanzierten EU-Rettungsschirm schließt Art. 125 AEUV vom Wortlaut her nicht aus, wohl aber in systematischer Auslegung: Denn Art. 143 AEUV spricht von Beistandsleistungen innerhalb der EU nur für Nichtmitglieder der Eurozone. Art. 122 Abs. 2 AEUV erlaubt zwar Hilfen bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Ereignissen, die außerhalb der Macht eines Staates stehen. Dies kann man bei Folgen von hoher Staatsverschuldung indes kaum als einschlägig ansehen.

Am wichtigsten erscheint jedoch die teleologische Auslegung. Wenn denn Art. 125, 122 AEUV vereinzelt Ausnahmen zulassen sollten, dann doch nur dann, wenn damit der Euro-Stabilität und den Mitgliedstaaten real geholfen würde. Genau das ist aber offen: Pflügt Deutschland Haushaltsdisziplin und erklärt sich gleichzeitig solidarisch erst mit spekulationsfreudigen Banken und dann mit schwächeren EU-Staaten, so könnte das einen Anreiz setzen, sich eher noch weiter zu verschulden. Würden dagegen alle EU-Staaten unmissverständlich erklären, dass sie keine Banken, keine Unternehmen und keine Staaten mehr retten werden, so könnte dies bei allen Staaten, Unternehmen, Banken und generell Kapitalanlegern gerade zu einem vorsichtigeren Verhalten führen – und zu einer breiteren Streuung von Geldanlagen, womit einzelne Pleiten dann auch keine „systemischen“ Rückwirkungen etwa auf die Stabilität der Eurozone insgesamt mehr hätten. Ob letzteres wirklich vermieden werden kann, ist freilich schwer zu überschauen, so dass über die Sinnhaftigkeit des ESM und ergo über die Interpretation der AEUV-Regeln hier kaum abschließend geurteilt werden kann. Wegen der bisher fehlenden Rechtsgrundlage im Primärrecht ist es zumindest konsequent, dass auf dem EU-Gipfel am 16./17.12.2010 beschlossen wurde, Art. 136 AEUV um einen Absatz zu erweitern, der die dauerhafte Einrichtung eines ESM ermöglicht. Dass Finanzkrisen die Staatsschuldenregelungen zu unterlaufen drohen, bleibt freilich so oder so ein Problem.

Die Schaffung offener globaler, wenig regulierter Kapitalmärkte in Verbindung mit einer ständigen impliziten Garantie derselben ist also für eine riskante staatliche wie auch private Kreditaufnahme gleichermaßen eine wesentliche Voraussetzung. Menschlicher Eigennutzen, menschliche Gefühle in ihrer Verengung auf raumzeitlich naheliegende Handlungsfolgen (und nicht auf langfristig drohende Katastrophen z.B. bei der Verschuldung)<sup>73</sup> bewirken in diesem System, dass etwaige „Spielräume“ im Zweifel von klammen Staaten und Banken „genutzt“ werden. Und wenn Krisen erst einmal in Gang kommen, haben diese Tendenzen zu

<sup>72</sup> Vgl. zum Folgenden mit unterschiedlichen Positionen *M. Brück/C. Schalast/K.-M. Schanz*, Finanzkrise letzter Akt – Die deutschen Zustimmungsgesetze zur Griechenlandfinanzhilfe und zum Europäischen Stabilisierungsmechanismus, BB 2010, S. 2522 ff.; *U. Häde*, Die europäische Währungsunion in der internationalen Finanzkrise – An den Grenzen europäischer Solidarität?, EuR 2010, S. 854 ff.; *P. Behrens*, Ist ein Ausschluss aus der Euro-Zone ausgeschlossen?, EuZW 2010, S. 121 ff.; *L. Knopp*, Griechenland-Nothilfe auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, NJW 2010, S. 1777 ff.; *H. Rathke*, Von der Stabilitäts- zur Stabilisierungsunion – Der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV, DÖV 2011, S. 753 ff.

<sup>73</sup> Vgl. zur Anthropologie m.w.N. *Ekarde* (Fn. 4), § 2.

Spiraleffekten, etwa dahingehend, dass Krisen einen dominoeffektartigen Verfall einer Reihe von Kapitalanlagen auslösen<sup>74</sup> All dies gilt umso mehr, als heute nicht mehr wie z.B. zu Zeiten des Goldstandards bis zum Ersten Weltkrieg fremde Staaten nicht mehr durch „Kanonenboote“ zur (wirtschaftlichen) Raison gebracht werden können. Dem wirtschaftswissenschaftlichen Mainstream der Gegenwart, der Neoklassik, wird vielleicht nicht ganz zu Unrecht oft Dogmatismus vorgeworfen. In ihrem Kampf für ein konsequentes Bailout-Verbot dürfte jener Mainstream jedoch richtig liegen. Zu wenig bedacht wird von den neoklassischen Ökonomen allerdings zweierlei: Erstens entstehen Finanzkrisen und nachfolgende Euro-Krisen nicht nur daher, dass die Staaten den Banken und dann die großen den kleinen Staaten im Zweifel helfen. Es gäbe solche Krise vielmehr von vornherein kaum im aktuellen Ausmaß, wenn nicht die Kapitalmärkte der Welt der staatlichen Regulierung heute weitgehend entzogen wären – und einen handlungsfähigen Staats-Ersatz auf globaler Ebene gibt es bisher nicht, nicht einmal Substitute wie eine wirksame globale Kapitalmarktregulierung oder eine Tobin-Steuer auf bestimmte spekulative Finanztransaktionen.<sup>75</sup> Zweitens führt, wie bereits erwähnt, die bisherige Logik, Schulden in einer Relation zum Wachstum zu betrachten, in einer endlichen Welt ggf. dazu, dass mit dem Wachstumsgedanken auch die konventionelle Art der Staatsverschuldung ihrem Ende entgegengeht.

---

<sup>74</sup> Dabei werden bei der Finanzkrise der Banken, die den Finanzkrisen der Staaten zuletzt vorausgingen, gebetsmühlenartig bestimmte Forderungen als Lösung präsentiert: insbesondere höhere Eigenkapitalquoten, Vorgaben für die Rating-Agenturen im Hinblick auf eine realistischere Bewertung riskanter Kapitalanlagen, Verbote für Leerverkäufe und generell bestimmter Finanzprodukte und die selten näher entwickelte Forderung nach stärkeren Regulierungsbehörden. Vgl. exemplarisch *H.-W. Sinn*, *Kasino-Kapitalismus*, 2009.

<sup>75</sup> Vgl. dazu *D. Rodrik*, *Globalisierungs-Paradox*, S. 65 ff. und 340 ff.