Nachhaltigkeit durch Begrenzung der Staatsverschuldung – Bilanz und Perspektiven –

Ekkehart Reimer

I. Grundlagen

Leistungsfähigkeit und Stabilität des Finanz- und Steuerstaats stehen und fallen nicht mit seiner Schuldenfreiheit, sondern mit der Fortdauer seiner Fähigkeit zur Mittelbeschaffung. Deshalb verbietet die Rechtsordnung die Verschuldung der öffentlichen Haushalte nicht generell. Erst die Illiquidität des Staates, näherhin die Gefahr eines Kollabierens der Kreditwürdigkeit markiert den Punkt, von dem aus sich rechtliche Begrenzungen der öffentlichen Verschuldung entwickeln mussten. Der Beitrag zeichnet die Entwicklung für Deutschland in vier Stufen nach: Von den Anfängen eines Staatsschuldenrechts bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts (II.) über die nicht hinreichenden Versuche einer verfassungsrechtlichen Neuverschuldungsbegrenzung durch die Reformen der ersten Großen Koalition (III.), kommunalrechtliche Vorgaben (IV.) und die wesentlich auf deutsches Drängen zustande gekommenen Maastrichter Konvergenzkriterien von 1992 (V.) bis zu der im Sommer 2009 in das Grundgesetz eingefügten sog. Schuldenbremse (VI.). Auch sie markiert nicht das Ende der Geschichte. Daher mündet die Analyse in eine Skizze des gegenwärtigen Handlungsbedarfs und der Perspektiven künftiger Rechtssetzung (VII.).

II. Anfänge des Staatsschuldenrechts

Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte ist in der ungeteilten Finanzwissenschaft der frühen Jahre stets zugleich als Schwäche und Privileg des Monarchen angesehen,¹ seit *Lorenz von Stein* aber nicht mehr als kategoriales Übel verdammt

¹ Vgl. *F. Terhalle*, Finanzwissenschaft, 1930, S. 538; in Ansätzen auch *M. Stolleis*, Pecunia nervus rerum. Zur Staatsfinanzierung der frühen Neuzeit, 1983, S. 63 ff.

worden.² Jedenfalls war sie stets auch ein Rechtsproblem.³ Die Verfassungen des 19. Jahrhunderts bemühen sich um die Eindämmung der Staatsverschuldung, indem sie die Aufnahme von Staatsanleihen auf außerordentliche Fälle beschränken und unter den Vorbehalt des Gesetzes stellen.⁴ Darauf bauen die Weimarer Reichsverfassung und das Bonner Grundgesetz auf, die damit dem klassischen Ansatz einer objektbezogenen Deckungsregel verhaftet bleiben, aber zusätzlich zur Aufnahme von Krediten auch die Bestellung von Sicherheiten erfassen.⁵

Ob diese Verfassungen und ihre einfachgesetzlichen Konkretisierungen im Haushaltsrecht die Staatsverschuldung einzudämmen vermochten, ist – bei aller Zurückhaltung, die die Rechtswissenschaft wegen ihrer Begrenztheiten in Fragen der ökonomischen Methode und des Datenmaterials hier üben muss – kaum zu bejahen. Insbesondere die Weimarer Verfassung konnte sich unter dem Druck der Verhältnisse nicht bewähren; ihr muss wohl jede Begrenzungswirkung abgesprochen werden.⁶ Allein unter dem Grundgesetz ist es in den ersten beiden Jahrzehnten seiner Geltung nicht zu einer nennenswerten neuen Staatsverschuldung gekommen; auch hier ist aber – *post hoc non propter hoc* – der Verursachungsanteil des Verfassungsrechts zumindest fraglich.

III. Gescheiterte Gehversuche: Staatsschuldenrecht 1969–2009

Am Ende der Regierungszeit der ersten Großen Koalition kommt es im Frühjahr 1969 zu einer ersten Novelle des Art. 115 GG.⁷ Mit der Verpflichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht (Art. 109 Abs. 2 GG) geht die Einfüh-

² *L. von Stein*, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, 4. Aufl. 1878, S. 348, spricht sogar von einem „Höhepunkt der Staatswirtschaft“. Vgl. auch *P. Kirchhof*, Die Staatsverschuldung als Ausnahmeinstrument, in: Festschr. f. Reinhard Mußgnug, 2005, S. 131 ff. Schon *von Stein* begrenzt allerdings die Aufnahme von Staatsschulden durch den Grundsatz der regelmäßigen Wiederkehr der gleichen Einnahme (a.a.O., S. 465 und S. 540 zum Prinzip der „Reproductivität“ in anderen Bereichen des Finanzrechts).

³ *Stolleis* (Fn. 1), S. 103 ff.

⁴ § 57 Abs. 2 der Verfassungsurkunde für das Großherzogtum Baden v. 22.8.1818; §§ VII-11 f. der Verfassung des Königreiches Baiern v. 26.5.1818; §§ 51, 102 Nr. 2 der Paulskirchenverfassung v. 28.3.1849; ähnlich Art. 73 der Reichsverfassung v. 16.4.1871. Zur Entwicklung *W. Höfling*, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 12 ff. und *C. Jabndorf*, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, 2003, S. 36 ff.

⁵ Art. 87 der Reichsverfassung v. 11.8.1919, Art. 115 GG v. 23.5.1949.

⁶ Statt aller *H.-P. Ullmann*, Der deutsche Steuerstaat. Eine Geschichte der öffentlichen Finanzen vom 18. Jahrhundert bis heute, 2005.

⁷ Art. I Nr. 6 des 20. Gesetzes zur Änderung des GG v. 12.5.1969, BGBl. I 1969, S. 358; hierzu RegE BT-Drs. V/3605; Empfehlungen VA BR-Drs. 156/69 und BT-Drs. V/3896; ausführlich *H. Kube*, in: T. Maunz/G. Dürig, Grundgesetz, Art. 115 Rn. 27 ff.

rung der vor allem von *Karl Schiller* promulgierten Globalsteuerung einher,⁸ die auf flexible Verschuldungskompetenzen der öffentlichen Hand angewiesen ist. Das schlägt sich im Übergang von der engen Objektbindung⁹ zu einer auf Objektgruppen bezogenen, in die Nähe einer schuldenrechtlichen Gesamtddeckung rückenden Begrenzung nieder.¹⁰ Zudem spricht die Bundesverfassung nun erstmals auch die Neuverschuldung der Gliedstaaten an, ohne diesen indes selber bereits materielle Vorgaben zu machen,¹¹ und begrenzt die Neuverschuldung in den Bundeshaushalt hinein grundsätzlich auf die Summe der öffentlichen Investitionen. Sie vermeidet aber eine Definition der öffentlichen Investitionen, legt sich nicht deutlich genug auf die Ist-Investitionen fest¹² und lässt zudem eine weitergehende Neuverschuldung zur Abwehr von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu.¹³ Dieses „finanzverfassungsrechtliche Übermaßverbot [...] ist somit durch eine stabilitätspolitische, situationsgebundene Ausnahmeermächtigung geschwächt“¹⁴; der einfache Gesetzgeber beschränkt sich weitgehend auf institutionelle und verfahrensrechtliche Regelungen der gesamtsstaatlichen Kreditaufnahme und delegiert wichtige materielle Begrenzungsentscheidungen an die Bundesregierung als Verordnungsgeber¹⁵ und an einen beim Bundesminister der Finanzen angesiedelten Ausschuss des neu gegründeten Konjunkturrats.¹⁶ Noch schwächer sind die Bindungen der Sondervermögen des Bundes; für sie kann der einfache Gesetzgeber ohne weitere Voraussetzungen Ausnahmen von den Neuverschuldungsgrenzen des Art. 115 Abs. 1 GG vorsehen.¹⁷

Dieser Novellierung der Haushaltsverfassung folgt im Abstand von wenigen Jahren – ab der Krise von 1973/74 – ein sprunghafter Anstieg von Neuverschuldung und Gesamtverschuldung der öffentlichen Hand. Nun wird die Neuverschuldung chronisch: Der Schuldendienst erfordert die Aufnahme neuer Schulden; die Staatsverschuldung trägt sich selbst. Da die Gesamtverschuldung über die Jahre sogar schneller wächst als die volkswirtschaftliche Gesamtleistung oder auch das Volumen der öffentlichen Haushalte, nehmen *ceteris paribus* auch

⁸ Zu Schiller: *M. Hochstätter*, Karl Schiller. Eine wirtschaftspolitische Biografie, 2006; *U. Bahnsen*, Karl Schiller, 2008; zur Globalsteuerung etwa *J. Welsch*, Die Globalsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine kritische Analyse der Stabilisierungspolitik seit 1967, 1980.

⁹ Oben II.

¹⁰ *C. Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 185 f.

¹¹ Regelungsvorbehalt in Art. 109 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 GG.

¹² Zu dem daraus resultierenden Problem eines „schuldenasymmetrischen Haushaltsvollzugs“ *C. Gröpl* (Fn. 10), S. 449 ff.

¹³ Art. 115 Abs. 1 S. 2 Halbs. 2 GG.

¹⁴ *Kirchhof* (Fn. 2), S. 138.

¹⁵ § 19 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) v. 8.6.1967, BGBl. I S. 582.

¹⁶ § 18 Abs. 3 StabG (Fn. 15).

¹⁷ Art. 115 Abs. 2 GG.

der Anteil der Neuverschuldung an den Staatseinnahmen und der Anteil der Zinslasten an den Staatsausgaben zu.

Insofern setzt der Glaube an die Beherrschbarkeit der Staatsverschuldung, der die Finanzverfassung von 1969 prägt, den Keim der finanzwirtschaftlichen Selbstzerstörung; im Herbst 1982 scheidet die sozialliberale Koalition an dem Streit über die Staatsverschuldung. Im folgenden Vierteljahrhundert überprüft das Bundesverfassungsgericht zwar in zwei Fällen Bundeshaushalte am Maßstab von Art. 115 Abs. 1 S. 2, S. 3 und Abs. 2 GG a.F.,¹⁸ hält sich aber in der Konkretisierung der dort niedergelegten Vorgaben zurück¹⁹ und regt lediglich Korrekturen durch den verfassungsändernden Gesetzgeber an. Zu ihnen kommt es am Ende der Regierungszeit der zweiten Großen Koalition im Sommer 2009.²⁰

IV. Kommunale Kreditgrenzen: Das bunte Bild der Gemeindeordnungen

Auf einer ganz anderen Ebene vollzieht sich indes schon vor 2009 ein bedeutender Wandel: Mehrere Bundesländer begrenzen die kommunale Neuverschuldung oder unterbinden sie sogar, indem sie die Aufnahme von Krediten in den Gemeinde- und Landkreisordnungen an aufsichtsbehördliche Genehmigungen binden,²¹ materiellen Vorgaben unterwerfen²² und unter bestimmten Voraussetzungen sogar grundsätzlich untersagen.²³

¹⁸ BVerfGE 79, 311; 119, 96.

¹⁹ Zur Kritik statt aller C. Waldhoff, Zu Vorgaben des Grundgesetzes für die Haushaltsgesetzgebung, JZ 2008, S. 200 ff. Zur Justiziabilität der Finanzverfassung K. Vogel, Finanzverfassung und politisches Ermessen, 1972, S. 30; ders., HStR IV, 3. Auflage 2006, § 87 Rn. 125; R. Prokisch, Die Justiziabilität der Finanzverfassung, 1993; S. Rixen, in: R. Dolzer/W. Kahl/C. Waldhoff/K. Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Stand: Dezember 2010), Art. 115 Rn. 92 ff.; zurückhaltender B. Kampmann, Staatsverschuldung – Begrenzungskonzepte in der Kritik, 1995, S. 319.

²⁰ Dazu unten VI.

²¹ So § 87 Abs. 2 GemO BW i.d.F. vom 24. Juli 2000; gleichlautend etwa Art. 71 Abs. 2 BayGO und § 103 Abs. 2 HGO i.d.F. der Bekanntmachung vom 7. März 2005. Keine entsprechende Regelung findet sich z.B. in Nordrhein-Westfalen.

²² Erforderlichkeitsklauseln u.a. in § 78 Abs. 3 GemO BW, Art. 62 Abs. 3 BayGO, § 93 Abs. 3 HGO, § 77 Abs. 3 GO NW; Begrenzung auf Investitionen z.B. in Art. 71 Abs. 1 BayGO.

²³ So Art. 71 Abs. 4 und Abs. 5 BayGO: Erfordernis einer sog. Einzelgenehmigung für jeden Kredit, sobald die Kreditaufnahmen für die Gemeinden nach § 19 StabG (Fn. 15) beschränkt worden sind (Art. 71 Abs. 4 BayGO, § 86 Abs. 3 GO NW) oder der Konjunkturrat für die öffentliche Hand nach § 18 Abs. 2 StabG zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft eine Beschränkung der Kreditaufnahme durch die Gemeinden und Gemeindeverbände empfohlen und das Innenministerium eine entsprechende Verordnung erlassen hat (Art. 71 Abs. 5 BayGO).

Soweit sich Genehmigungserfordernisse finden, wird den Gemeinden kein Genehmigungsanspruch eingeräumt. Vielmehr haben die Aufsichtsbehörden i.d.R. nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Materiell setzt die Genehmigung i.d.R. die Beachtung der „Grundsätze einer geordneten Haushaltswirtschaft“ voraus. Darüber hinaus wird angeordnet, dass die Genehmigung in der Regel zu versagen ist, wenn festgestellt wird, dass die Kreditverpflichtungen nicht mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde im Einklang stehen.²⁴

Normativ bedürfen diese Regelungen der Rechtfertigung vor Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG und den Parallelvorschriften der Landesverfassungen. Diese Rechtfertigung dürfte aber in allen Fällen gelingen. Denn die Neuverschuldungsbeschränkungen der Gemeindeordnungen stehen in einem engen Zusammenhang mit verfassungsrechtlich fundierten Ansprüchen der Gemeinden und Gemeindeverbände gegen das Land auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung und mit den kommunalen Steuerkompetenzen. Hält man – modellhaft, nicht i.S.e. politischen Desiderats – die Ausgaben der Kommunen konstant, sind die drei genannten Einnahmekategorien (Verschuldung, Ansprüche gegen das Land und Steuererhebung) gegeneinander austauschbar. Die einfachgesetzliche Schuldenbremse kann also streng ausgestaltet und angewandt werden, gerade weil sich die Gemeinden andere Mittel zur Deckung ihres Finanzbedarfs erschließen können.

Empirisch ist die Wirksamkeit einfachgesetzlicher Defizitbegrenzungen für die kommunalen Haushalte schwer zu beurteilen. Manches spricht für eine Korrelation genereller Genehmigungsvorbehalte in einigen großen Flächenstaaten (Bayern, Baden-Württemberg, Hessen; nicht Nordrhein-Westfalen) mit einer dort besonders niedrigen kommunalen Neuverschuldung; in den genannten Ländern ist die kommunale Pro-Kopf-Verschuldung in vielen Gemeinden bis 2008 gering geblieben.²⁵ In der Finanzkrise von 2008/09 haben die Regelungen eine (jedenfalls im Verhältnis zur Gesamtverschuldung) massive Neuverschuldung der Gemeinden indes nicht verhindert.

V. Europäischer Erfolg: Die Maastrichter Konvergenzkriterien

Seit 1992 unterliegt die Kreditaufnahme zusätzlichen Begrenzungen, die sich aus dem Unionsrecht ergeben und – im Unterschied zu Art. 115 GG – für alle öffentlichen Haushalte, namentlich auch für die der Länder und Gemeinden gelten.²⁶

²⁴ So gleichlautend etwa §§ 87 Abs. 2 GemO BW, 103 Abs. 2 HGO.

²⁵ Ein präziser Bundesländervergleich kann hier indes nicht geleistet werden.

²⁶ Zum Verhältnis der europarechtlichen zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben W. Höfling/S. Rixen, in: R. Dolzer/W. Kahl/C. Waldhoff/K. Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Stand: Dezember 2010), Art. 115 Rn. 447 ff.; Kurzdarstellung auch bei H. Siekmann, in: M. Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 115 Rn. 16 ff.

Art. 119 Abs. 3 AEUV verpflichtet die Mitgliedstaaten auf „gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen“. Diese Vorgaben werden durch Art. 126 AEUV i.V.m. dem Stabilitäts- und Wachstumspakt präzisiert²⁷ und binden die mitgliedstaatlichen Haushaltsgesetzgeber unmittelbar. Danach sind die Mitgliedstaaten präventiv zum Erlass und zur jährlichen Aktualisierung nationaler Stabilitätsprogramme, ferner zu halbjährlichen „Maastricht-Meldungen“ verpflichtet. Diese Programme dienen primär der Einhaltung der Defizitobergrenze von 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, daneben aber auch der Einhaltung der Gesamtschuldengrenze von 60 Prozent des BIP.²⁸ Im Vorfeld der Euro-Einführung haben sich die Konvergenzkriterien für die meisten Mitgliedstaaten auch faktisch als wirkungsvoller Konsolidierungsanreiz erwiesen. Insofern sind die Maastrichter Regelungen ein Erfolg geworden.

Dem Impuls fehlt es indes noch an Nachhaltigkeit. Für den Fall von Verstößen gegen diese Vorgaben kann zwar der ECOFIN-Rat auf Initiative der Kommission²⁹ in einem gestuften Verfahren die Verletzung dieser Vorgaben feststellen³⁰ und auf dieser Grundlage das weitere Defizitverfahren betreiben.³¹ Diese Beobachtungs-, Kontroll- und Sanktionsmechanismen stehen allerdings bislang im Ermessen der Mitgliedstaaten. Trotz eines hinreichenden Maßes an Normenklarheit im materiellen Recht mindern diese zuständigkeits- und verfahrensrechtlichen Regelungen die tatsächliche Wirksamkeit der Maastrichter Konvergenzkriterien signifikant.

Die mit dem Europäischen Primärrecht unvereinbaren Maßnahmen zur Stützung des griechischen Staatshaushalts und zur Errichtung eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus im Frühjahr und Sommer 2010 zur Rettung der Kreditwürdigkeit weiterer Staaten der Euro-Gruppe³² sind Indizien, aber nicht notwendig bereits Beweise für ein Scheitern der Maastrichter Konvergenzkriterien. Im Gegenteil: Sie belegen die Notwendigkeit präziser Regelungen über eine synchrone Sichtbarkeit der mitgliedstaatlichen Haushaltsführung und effektiverer Sanktionsmechanismen auf der Ebene des Unionsrechts.

²⁷ ABl. EG 1997 Nr. C 236/1. Siehe außerdem das Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (ABl. EG 1992 Nr. C 191/84 = BGBl. II 1992, 1309; jetzt sog. „Protokoll Nr. 12“), die VO Nr. 1466/97, ABl. EG 1997 Nr. L 209/1 i.d.F. der VO Nr. 1055/2005, ABl. EG 2005 Nr. L 174/1 und die VO Nr. 1467/97, ABl. EG 1997, Nr. L 209/6 i.d.F. der VO Nr. 1056/2005, ABl. EG 2005 Nr. L 174/5.

²⁸ Art. 1 des Protokolls Nr. 12 (Fn. 27).

²⁹ Art. 126 Abs. 3 AEUV.

³⁰ Art. 126 Abs. 6 AEUV.

³¹ Hierzu statt vieler *U. Palm*, Der Bruch des Stabilitäts- und Wachstumspakts, *EuZW* 2004, S. 71 ff.

³² S. etwa *H. Kube/E. Reimer*, Grenzen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus, *NJW* 2010, S. 1911 ff. Für eine Vereinbarkeit der Hilfen für Griechenland mit den Vorgaben des AEUV dagegen *C. Herrmann*, Griechische Tragödie – der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, *EuZW* 2010, S. 413 ff.

Bleibende Schwierigkeiten ergeben sich dabei – ebenso wie im innerstaatlichen Recht – aus dem strukturellen Fehlen geeigneter Sanktionsarten: Strafzahlungen wirken krisenverschärfend; die Wirksamkeit eines bloßen *blame and shame* ist ungewiss; und ein Stimmrechtsentzug in den Unionsorganen (insbesondere im Rat) bedarf der Rechtfertigung vor dem Demokratieprinzip und weiteren verfassungsrechtlichen Vorgaben in den Mitgliedstaaten, die – jedenfalls für Deutschland – kaum gelingen dürfte. Manches spricht deshalb dafür, dass Fehlerfolgenregelungen de lege ferenda weitgehend ausscheiden und dass sich der Blick bei einer Reform des europäischen Haushalts- und Währungsrechts nach Bewältigung der gegenwärtigen Krise vielmehr auf präventive Arrangements richten muss.³³

VI. Stärkung der Stabilität: Die Schuldenbremse der Föderalismusreform 2009

Spätestens seit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags galt die bundesstaatliche Finanzverfassung materiell als reformbedürftig. Kritik entzündete sich aber auch an der geringen Justiziabilität³⁴ der bisherigen Begrenzung der Neuverschuldung in Art. 115 GG a.F. Im Jahr 2006 setzten Bundestag und Bundesrat deshalb eine gemeinsame „Föderalismuskommission II“ ein, die dazu eine Neuregelung vorschlagen sollte. Den entscheidenden Impuls erfuhr diese Kommission durch das kosten- und risikoträchtige Gesetzespaket zur Rettung der Finanzmärkte, das im Oktober 2008 innerhalb von nur einer Woche entworfen, in das parlamentarische Verfahren eingebracht, beraten, verabschiedet und verkündet wurde³⁵ und staatliche Hilfen für Finanzdienstleistungsunternehmen (v.a. die Übernahme von Bürgschaften) in einem potenziellen Gesamtvolumen von 480 Mrd. Euro vorsah. Die Gewährung der Hilfen wurde politisch mit dem – teils ausgesprochenen, teils gefühlten – Junktim eines Erfolgs der sog. Föderalismusreform II versehen. Kern des Vorhabens dieser Föderalismusreform II war die Erneuerung der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 104a – 115 GG), die in der Föderalismusreform I des Jahres 2006³⁶ noch weitgehend ausgeklammert worden war.³⁷

³³ Vgl. hierzu noch unten VI. 6. und VII.

³⁴ Oben III. mit Fn. 19.

³⁵ Gesetz zur Stabilisierung der Finanzmärkte (FMStG) v. 17.10.2008, BGBl. I 2008, S. 1982 ff.

³⁶ 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 28.8.2006, BGBl. I 2006, S. 2034.

³⁷ Es ist lediglich zu Änderungen des Art. 104a GG und zur Einführung eines neuen Art. 104b GG gekommen. Überblick bei *H. Kube*, in: V. Epping/C. Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, 2009, Art. 104a GG Rn. 58 ff. und Art. 104b GG, passim = dies., Online-Kommentar zum Grundgesetz (Internet: <http://beck-online.beck.de/>); allgemein zur Bedeutung der Föderalismusreform I, auch für die Finanzverfassung, *U. Häde*, Zur Föderalismusre-

1. Anforderungen an die Neugestaltung des Staatsschuldenrechts

Das Vorhaben musste vor allem drei konzeptionelle Schwierigkeiten meistern:³⁸

- Erstens sollte die neue Schuldenbremse wirksamer sein als die Vorgängervorschriften in Art. 109 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 1 GG a.F.; wie diese sollte sie der öffentlichen Hand die Möglichkeit einer antizyklischen Haushaltspolitik aber nicht nehmen. Als ideal wurde ein Selbstregulierungsmechanismus angesehen;³⁹ für den Fall von Regelverstößen gegen die Verschuldungsgrenzen oder die sie flankierenden verfahrensrechtlichen Arrangements bedurfte es aber auch der besseren verfassungsgerichtlichen Nachprüfbarkeit.⁴⁰
- Zweitens forderte die föderale Pflichtenverteilung besondere Aufmerksamkeit: Eine allein auf den Bundeshaushalt abzielende Schuldenbremse hätte die europarechtlichen Vorgaben verfehlt. Sie wäre auch innerstaatlich dysfunktional geblieben, weil den Bund eine verfassungsrechtliche Einstandspflicht für einzelne Länder in Fällen einer sog. extremen Haushaltsnotlage trifft.⁴¹ Die Neuregelung sollte daher die Verschuldungsgrenzen auf die Länder erstrecken und auch die kommunalen Haushalte und alle Nebenhaushalte einbeziehen.
- Deshalb war aber – drittens – die Schwierigkeit zu meistern, wie man bundesverfassungsrechtlich einen Zuteilungsmodus für ein der Ländergesamtheit eingeräumtes Neuverschuldungskontingent konzipieren kann, der hinreichende Rechtssicherheit bietet, zugleich aber den Unterschieden zwischen den 16 Ländern in ihrer Größe und ihren haushaltswirtschaftlichen Ausgangsbedingungen gerecht wird.

form in Deutschland, JZ 2006, S. 930; P. Selmer, Die Föderalismusreform in Deutschland, JuS 2006, S. 1052; ders., Zur Reform der bundesstaatlichen Finanzverfassung, NVwZ 2007, S. 872; W. Försterling, Kompetenzrechtliche Probleme nach der Föderalismusreform, ZG 2007, S. 36; C. Gaitanides, Der Nationale Stabilitätspakt nach der Föderalismusreform – eine Fiktion, NJW 2007, S. 3112.

³⁸ Zu den rechtspolitischen Optionen, die den Verfassungsänderungen im Rahmen der Föderalismusreform II zugrunde gelegen haben, s. A. Glaser, Begrenzung der Staatsverschuldung durch die Verfassung – Ein Vergleich deutscher und schweizerischer Regelungen, DÖV 2007, S. 98 ff.; P. Selmer, NVwZ 2007 (Fn. 37), S. 872 ff.; S. Koriath, Neue und einheitliche Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder?, KritV 2008, S. 187 ff.; J. Hancke, Defizitbegrenzung im Bundesstaat, DVBl. 2009, S. 621 ff.; I. Härtel, Grenzen der Illusion – Schuldenbremse als Regulativ des staatlichen Handelns, ZG 2007, S. 399 ff.; dies., Föderalismusreform II, JZ 2008, S. 437 ff.; W. Weitzen, Fette und magere Jahre; Von Schranken, Bremsen und Rücklagen, DÖV 2008, S. 535 ff. und J. Wieland, Staatsverschuldung als Herausforderung für die Finanzverfassung, JZ 2006, S. 751 ff.

³⁹ Wieland (Fn. 38), S. 753.

⁴⁰ Oben III. mit Fn. 19.

⁴¹ BVerfG, Urt. v. 19.10.2006, 2 BvF 3/03, BVerfGE 116, 327. Zu Hintergrund und Würdigung s. S. Koriath, Haushaltsnotlagen der Länder: Eigenverantwortung statt Finanzausgleich, Wirtschaftsdienst 2007, S. 182 ff.

Diese Anforderungen sind nach langen Beratungen, einem Blick über die Grenze und einem intensiven Austausch zwischen politischen Entscheidungsträgern in Bund und Ländern und Wissenschaftlern (v.a. Ökonomen) in ein Regelwerk umgesetzt worden, das die Reformkommission im März 2009 vorgelegt hat.⁴² Dieses Regelwerk enthält erhebliche Umgestaltungen des Rechts der staatlichen Kreditaufnahme. Neben den eigentlichen Verfassungsänderungen, die im Mittelpunkt der nachfolgenden Darstellung stehen, sind parallel Folgeregulungen auf der Ebene einfachen Bundesrechts verabschiedet worden.

2. Asymmetrische Defizitbegrenzungen

Die neuen Regeln lassen die Gesamtverschuldung unangetastet und beschränken allein die Neuverschuldung – dies aber sowohl für den Bund als auch für die 16 Länder, wenn auch in asymmetrischer Weise: Während die jährliche reguläre, d.h. ohne weitere Rechtfertigung zulässige Neuverschuldung des Bundes auf 0,35 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts begrenzt wird, gilt für die Länder ein echtes Neuverschuldungsverbot. Von dem Plan, der Ländergesamtheit eine Neuverschuldung von 0,15 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts zuzubilligen, hat man wegen der – oben als dritten konzeptionellen Problembereich skizzierten – Schwierigkeiten in der Aufteilung dieses Verschuldungskontingents zwischen den einzelnen Ländern Abstand genommen.

Diese Klarheit der Rechtsfolgen (Bestimmtheit auf die zweite Nachkommastelle) stellt legistisch besondere Anforderungen an die Tatbestandsbildung. Das gilt zunächst für die Bestimmung des Begriffs „Einnahmen aus Krediten“ und dessen quantitative Konkretisierung.⁴³ Große Bedeutung kommt dabei § 2 Abs. 1 S. 1 Halbs. 2 und § 3 des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG zu, die die Bemessungsgrundlage um finanzielle Transaktionen wie die Veräußerung und den Erwerb von Beteiligungen, Kreditaufnahmen innerhalb des öffentlichen Bereichs, Tilgungsleistungen an den öffentlichen Bereich, Darlehensrückflüsse oder Darlehensvergaben bereinigen.

⁴² Gesetz zur Änderung des GG v. 29.7.2009, BGBl. I 2009, S. 2248; und Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform v. 10.8.2009, BGBl. I 2009, S. 2702. Zu Inhalt und Bedeutung der Neuregelung statt aller C. Seiler, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, S. 721 ff.; C. Waldhoff/P. Dietrich, Die Föderalismusreform II, ZG 2009, S. 97 ff.; J. Christ, Schuldenregel für den Gesamtstaat – Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, S. 1333 ff.

⁴³ Hierzu im Einzelnen E. Reimer, in: V. Epping/C. Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, 2009, Art. 109 GG Rn. 55 = dies., Online-Kommentar zum Grundgesetz (Internet: <http://beck-online.beck.de/>).

3. Adressaten und betroffene Haushalte

Noch grundlegender aber ist die Frage nach dem Kreis der Adressaten der Schuldenbremse und der von ihr betroffenen Haushalte. Die Verpflichtung aus Art. 109 Abs. 3 GG betrifft die Haushalte von Bund und Ländern. Adressaten sind also nur der Bund und die Länder, und zwar je für sich. Die nach Art. 109 Abs. 2 GG a.F. bestehende Kooperationspflicht von Bund und Ländern⁴⁴ hat sich mit dem länderseitigen Verschuldungsverbot in materieller Hinsicht erledigt; an ihre Stelle treten allerdings neue Gemeinschaftsaufgaben.⁴⁵ Eine unmittelbare Bindung der Gemeinden und Gemeindeverbände an Art. 109 Abs. 3 GG scheidet dagegen aus.⁴⁶ Davon zu trennen ist aber die Frage nach den gegenständig einbezogenen Haushalten. Hier lässt die Formulierung des Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG offen, ob die Nebenhaushalte und die Haushalte der mittelbaren Staatsverwaltung – namentlich die kommunalen Haushalte – miterfasst werden. Die Gesetzesbegründung lehnt die Einbeziehung der Defizite von Sozialversicherungen und Gemeinden zwar ab. Die dafür angeführte Begründung (die Einbeziehung stelle sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte von Bund und Ländern)⁴⁷ überzeugt allerdings nicht. Die Informationsübermittlung und -verwertung – deren Regelung ohnehin nicht Sache des Bundes-, sondern der Landesgesetzgeber ist – lässt sich durch klare zeitliche Vorgaben für die Aufstellung der kommunalen Haushalte ohne Weiteres bewältigen, zumal die Länder auch gegenüber den Kommunen atmende Schuldenbremsen vorsehen können, solange ein interkommunales „cash management“ für einen Ausgleich im Außenverhältnis zum Bund und zu den anderen Ländern sorgt.

Richtigerweise ist deshalb zu differenzieren: Bereits für Art. 109 Abs. 2 GG a.F. hatte das Bundesverfassungsgericht die Notwendigkeit einer Einbeziehung der Nebenhaushalte deutlich erkennen lassen.⁴⁸ Nunmehr zeigt Art. 143d Abs. 1 S. 2 Halbs. 2 GG, dass die Sondervermögen dem Grunde nach von Art. 109 und Art. 115 GG erfasst werden und dass dies gerade auch für Art. 109 Abs. 2 GG gilt. Seit dem 1.1.2011 ist keinerlei Neuverschuldung der Sondervermögen mehr zulässig;⁴⁹ alle Defizite müssen aus Zuschüssen der jeweiligen Trägerkörperschaft (also aus dem Bundes- bzw. Landeshaushalt) gedeckt werden.

Für die Untergliederungen der Länder, namentlich die Gemeinden und Gemeindeverbände, hatte das Bundesverfassungsgericht eine unmittelbare Bindung dagegen bislang offen gelassen.⁵⁰ Die historische Auslegung ist ebenfalls

⁴⁴ BVerfGE 86, 148 (269).

⁴⁵ Art. 109a, 143d Abs. 2 GG. Hierzu näher unten 6.–8.

⁴⁶ Vgl. die Gesetzesbegründung auf BR-Drs. 262/09, S. 22 und *Seiler* (Fn. 42), S. 723.

⁴⁷ BR-Drs. 262/09, S. 22.

⁴⁸ BVerfGE 86, 148 (266).

⁴⁹ Art. 143d Abs. 1 S. 2 Halbs. 2 GG.

⁵⁰ BVerfG NVwZ 1990, 357 unter II.3.b.; für eine Einbeziehung in den Anwendungs-

offen: Eine subjektiv-historische Auslegung, die sich auf die Gesetzesbegründung⁵¹ stützt, spricht gegen eine Einbeziehung der Kommunen. Demgegenüber legen die objektiv-historische Auslegung und namentlich die Entstehungsgeschichte der Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG n.F. und Art. 115 Abs. 2 GG n.F. eine Einbeziehung der kommunalen Neuverschuldung nahe. Denn neben der dort verwendeten Grenze von 0,35 v.H. des nominalen Bruttoinlandsprodukts war ursprünglich eine Grenze von 0,15 v.H. des nominalen Bruttoinlandsprodukts für die Länder vorgesehen (die dann im Verlauf der Beratungen der Föderalismuskommission II aufgegeben wurde). In der Summe entsprachen diese beiden Beträge exakt der Gesamtverschuldungsgrenze von 0,5 v.H. des Bruttoinlandsprodukts, die der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt den Mitgliedstaaten vorgibt und die sich auf sämtliche öffentlichen Haushalte einschließlich der kommunalen Haushalte und der Nebenhaushalte bezieht. Das zeigt, dass von Anfang an nicht an eine Separierung der kommunalen Haushalte gedacht war. Vielmehr erfordern die Wirksamkeit der Schuldenbremse (Rechtsgedanke des Umgehungsschutzes), aber auch der Schutz der Gemeinden vor der ansonsten drohenden Gefahr einer Überbürdung von Lasten aus den Landeshaushalten auf sie eine Erstreckung des Art. 109 Abs. 3 GG auf die kommunalen Haushalte. Entsprechendes gilt i.R.d. Art. 109a S. 1 GG für den Begriff der Haushaltsnotlage und für die Überwachungs- und Sanierungskompetenzen des Stabilitätsrats. Diese Erstreckung der Art. 109, 109a GG auf die Kommunen entspricht zugleich der allgemeinen Entwicklung der Finanzverfassung zu einer fortschreitenden Mediatisierung der Kommunen.

Entsprechendes gilt für die Sozialversicherungen. Zwar sollen auch sie nach der Gesetzesbegründung⁵² nicht einbezogen werden. Auch hier sprechen aber m.E. die besseren Gründe schon de constitutione lata für eine Anwendbarkeit der Schuldenbremse.⁵³

4. Ausnahmetatbestände

Beide Ebenen – Bund und Länder – erhalten aber zusätzlich Kompetenzen zur Neuverschuldung in Krisenzeiten. Diese Kompetenzen sind in drei Gruppen vertypt; jede Gruppe unterliegt besonderen Kompetenzausübungsschranken – etwa dem Erfordernis, dass die betroffene Körperschaft zeitgleich einen Tilgungsplan vorlegen muss, der vorzusehen hat, dass die Neuverschuldung in den Folgejahren nach Ende der Krise durch eine entsprechende Tilgung der Schulden zu kompensieren ist.

bereich von Art. 109 Abs. 2 GG a.F. dagegen *T. Maunz* in: *T. Maunz/G. Dürig*, Grundgesetz, Art. 109 Rn. 39f.

⁵¹ BR-Drs. 262/09, S. 22.

⁵² BR-Drs. 262/09, S. 22.

⁵³ Plädoyer für eine bundesgesetzliche Regelung bei *Seiler* (Fn. 42), S. 723 mit Fn. 16.

a) Konjunkturbedingte Neuverschuldung

Mit Art. 109 Abs. 3 S. 2 Fall 1 GG, der für den Bund durch Art. 115 Abs. 2 S. 3 GG aufgegriffen wird, behalten die Haushaltsgesetzgeber von Bund und Ländern das Recht zu einer antizyklischen Haushaltspolitik: Sie dürfen in Phasen konjunktureller Schwäche neue Kredite i.S.d. Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG aufnehmen, ohne insoweit von Verfassungen wegen noch an die früheren Vorgaben des „magischen Vierecks“ gebunden zu sein.⁵⁴

Ökonomisch liegt dieser Gestattung einer konjunkturbedingten Neuverschuldung der Gedanke einer Stärkung der sog. eingebauten Stabilisatoren zugrunde. Sie sorgen für die Aufrechterhaltung oder sogar Ankurbelung der Binnennachfrage in Krisenzeiten und beugen in Zeiten des Booms einer Überhitzung der Konjunktur vor.⁵⁵ Art. 109 Abs. 3 GG gibt Bund und Ländern viel Spielraum für eine Neuverschuldung in der Baisse und damit für eine das aktuelle Steueraufkommen übersteigende, d.h. konjunkturstützende Ausgabenpolitik – z.B. im Bereich aktiver Bildungs-, Forschungs- und Arbeitsmarktpolitik, aber auch einer unmittelbaren Konsumstützung, und fungiert umgekehrt als Konjunkturdämpfer: Er soll Bund und Länder dazu bringen, ihre Mehreinnahmen in Boomzeiten nicht – wie bisher – zu synchronen Ausgabenerhöhungen zu verwenden, sondern Rücklagen zu bilden bzw. Verbindlichkeiten aus der letzten Krise zurückzuführen. Deshalb sieht Art. 109 Abs. 3 S. 2 Fall 1 GG vor, dass Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung getroffen werden.⁵⁶

b) Neuverschuldung bei Naturkatastrophen und in Notsituationen

Daneben ist eine Neuverschuldung nach Art. 109 Abs. 3 S. 2 Fall 2 GG ausnahmsweise bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen zulässig. Bei der Konkretisierung dieser Krisenbegriffe kommt den Gesetzgebern des Bundes und der Länder ein Einschätzungsspielraum zu, der allerdings nicht grenzenlos ist.

⁵⁴ Die Verpflichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht i.S.d. Art. 109 Abs. 2 GG a.F. hat der Gesetzgeber durch § 1 S. 2 des Stabilitätsgesetzes v. 8.6.1967 (BGBl. I 1967, S. 582) durch die Postulate der Stabilität des Preisniveaus, eines hohen Beschäftigungsstands, eines außenwirtschaftlichen Gleichgewichts und eines stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstums konkretisiert.

⁵⁵ Zu diesen eingebauten Stabilisatoren gehören einerseits Sozialleistungen i.w.S. (namentlich Kurzarbeitergeld, Arbeitslosengeld und die sog. Beihilfe zum Lebensunterhalt), Sanierungsbeihilfen, Investitionshilfen und unmittelbar konsumbezogene Subventionen wie die sog. „Abwrackprämie“ und andererseits z.B. der progressive Einkommensteuertarif (§ 32a EStG), der für überproportionale Mehreinnahmen von Bund und Ländern (Art. 106 Abs. 3 S. 1 und S. 2 GG) in der Hochkonjunktur sorgt.

⁵⁶ Dazu näher unten 5.

Die Auslegung des Begriffs der Naturkatastrophe kann sich an dem Begriffsverständnis i.R.v. Art. 11 Abs. 2, 35 Abs. 2 S. 2, 35 Abs. 3 S. 1 GG orientieren.⁵⁷ Im Umkehrschluss zu Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG werden Unglücksfälle und ihre typischen Folgen nicht erfasst. Eine außergewöhnliche Notsituation ist eine – plötzlich eintretende oder sich jedenfalls rapide verschärfende und darin nach Art und Maß unvorhersehbare – Krise, die sich der Kontrolle des Staates entzieht. Der Tatbestand der außergewöhnlichen Notsituation hat eine Auffangfunktion für die vom Begriff der Naturkatastrophe nicht erfassten anthropogenen Unglücksfälle, knüpft die Zulässigkeit der Neuverschuldung hier aber an die zusätzliche Voraussetzung einer erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage.⁵⁸

Die Naturkatastrophe bzw. Notsituation muss ursächlich für den Neuverschuldungsbedarf gewesen sein oder ihn jedenfalls maßgeblich mitveranlasst haben. Auch im Hinblick auf diesen verfassungsrechtlichen Veranlassungszusammenhang kommt dem Gesetzgeber aber ein Einschätzungsspielraum zu. Daraus ergeben sich zugleich Beschränkungen der Rechtsfolgen. Die Neuverschuldung darf nicht über das erforderliche Maß hinausgehen. Dieses Maß wird nicht durch die typische (statistische) Normallage bestimmt; vielmehr zeigen gerade die erhöhten tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 109 Abs. 3 S. 2 Fall 2 GG, dass es einen Selbstbehalt der betroffenen Gebietskörperschaft geben muss. Die Neuverschuldung darf daher nur so hoch sein, dass die haushaltswirtschaftliche Lage bei Anspannung aller Konsolidierungskräfte gerade wieder unter die durch die Tatbestände des Art. 109 Abs. 3 S. 2 Fall 2 GG markierten Schwellenwerte fällt.

Zu beachten ist, dass tatbestandlich keine Verknüpfungen zwischen der Fallgruppe der konjunkturellen Krisen (Art. 109 Abs. 3 S. 2 Fall 1 GG) und den anschließenden Fallgruppen des Art. 109 Abs. 3 S. 2 Fall 2 GG (Naturkatastrophen, außergewöhnliche Notsituationen) bestehen. Die in der zweiten und dritten Fallgruppe genannten externen Krisenauslöser können aber faktisch so massive Auswirkungen auf die Konjunktur haben, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen mehr als einer Fallgruppe nebeneinander erfüllt sind. Soweit die Rechtsfolgen abweichen (weil die Tilgungsregel i.S.d. Art. 109 Abs. 3 S. 3 GG kein striktes Symmetriegebot enthält), setzt sich m.E. die weitergehende Kompetenznorm des Art. 109 Abs. 3 S. 2 Fall 2 GG durch, so dass das Symmetrierfordernis insgesamt allenfalls abgemildert gilt.⁵⁹

⁵⁷ Vgl. etwa P. Kunig in: I. von Münch/P. Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 5. Aufl. 2000 Art. 11 Rn. 25; M. Gubelt in: I. von Münch/P. Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 5. Aufl. 2000 Art. 35 Rn. 25; jeweils m.w.N.

⁵⁸ Zu Beispielen s. die Gesetzesbegründung auf BT-Drs. 16/12410, S. 16 f.

⁵⁹ Zu Einzelheiten s. Reimer (oben Fn. 43), Rn. 71 ff.

c) Neuverschuldung des Bundes in der Normallage

Nach Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG ist den Anforderungen des Verbots struktureller Neuverschuldung auf Bundesebene bereits dann entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 v.H. des nominalen Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten. In dieser Regelung typisiert der verfassungsändernde Gesetzgeber ein vermutetes Mindestniveau beständig getätigter Zukunftsinvestitionen.⁶⁰ Zur Konkretisierung der Bemessungsgrundlage (des „maßgeblichen Bruttoinlandsprodukts“) ist der Bundesgesetzgeber berufen. Er ordnet an, dass dabei das nominale Bruttoinlandsprodukt des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres anzusetzen ist, wie es zuvor vom Statistischen Bundesamt ermittelt worden ist.⁶¹

5. Kompensationspflichten

Für jede konjunkturbedingte Neuverschuldung⁶² gilt das Symmetriegebot aus Art. 109 Abs. 3 S. 2 Fall 1 GG. Eine entsprechende Tilgungsregelung verlangt Art. 109 Abs. 3 S. 3 GG für die Neuverschuldung nach Art. 109 Abs. 3 S. 2 Fall 2 GG bei Naturkatastrophen und in außergewöhnlichen Notsituationen.⁶³ Lediglich für die begrenzte Neuverschuldung des Bundes in der Normallage⁶⁴ bestehen keinerlei Kompensationspflichten.

a) Symmetriegebot

Das Symmetriegebot aus Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG bezieht sich auf die Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung und verpflichtet die Gesetzgeber des Bundes und der Länder zum Erlass von Regelungen, die diese Entwicklung symmetrisch berücksichtigen. Dem Grunde nach soll dadurch gewährleistet sein, dass die Neuverschuldung in einer konjunkturschwachen Periode durch eine korrespondierende Tilgung in der nächstfolgenden Periode einer wiedererstarkten Konjunktur vollständig ausgeglichen wird. Geboten ist indes nicht eine schlichte *Spiegelsymmetrie* des Verlaufs der Neuverschuldung einerseits und des Tilgungsverlaufs andererseits; sie wäre schon wegen der typischerweise unterschiedlichen Längen von Aufschwung einerseits und Abschwung andererseits verfehlt. Entscheidend ist vielmehr eine *Regelsymmetrie*, d.h. die Verwendung einer einheitlichen Formel, die ohne Ansehen des Vorzeichens für beide Phasen ex ante den Zusammenhang zwischen der Veränderung der Wirt-

⁶⁰ BR-Drs. 262/09, S. 9; Seiler (Fn. 42), S. 723.

⁶¹ § 4 G 115 (Artikel 115-Gesetz), v. 10.8.2009, BGBl. I 2009, S. 2702. Zum Erfordernis einer Objektivitätswahrung bei dieser Ermittlung s. Seiler (Fn. 42), S. 723 mit Fn. 22 und dem zutreffenden Hinweis auf BVerfGE 116, 327 (396).

⁶² Oben 4.a).

⁶³ Oben 4.b).

⁶⁴ Oben 4.c).

schaftsleistung (oder anderen geeigneten Indikatoren) und der Veränderung des Schuldenstandes festlegt.

Die Ausgestaltung dieser Formel (Auswahl und Gewichtung der Indikatoren, Festsetzung eines Verschuldungs- bzw. Tilgungsfaktors, Entscheidung über eine evtl. Verzinsung) ist Sache des jeweiligen Bundes- oder Landesgesetzgebers. Ihm kommt dabei ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu. Von Verfassungen wegen sind die Gesetzgeber lediglich gehalten, die vollständige Tilgung in einem noch überschaubaren Zeitraum herbeizuführen,⁶⁵ sich dabei am Stand des verfügbaren ökonomischen Prognosewissens zu orientieren und ggf. aus eigenen Fehleinschätzungen in früheren Konjunkturzyklen zu lernen.

b) Tilgungsregelung

Für den Fall der Neuverschuldung bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen, verlangt Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG von den Gesetzgebern des Bundes bzw. des betroffenen Landes eine „entsprechende Tilgungsregelung“.

Ihrem *Inhalt* nach ist diese Tilgungsregelung die Erklärung darüber, wann welcher Teil der aktuell neu aufgenommenen Kredite getilgt werden soll. Anders als im Fall der konjunkturbedingten Neuverschuldung ist hier aber keine strikte Symmetrie zu verlangen. Mit dem Erfordernis einer lediglich „entsprechenden“ Tilgungsregelung trägt Art. 109 Abs. 3 S. 2 Fall 2 GG den Besonderheiten nichtkonjunktureller Krisen, d.h. namentlich ihrem plötzlichen Kommen und ihrem nur allmählichen Verschwinden Rechnung. Ausreichend sind insbesondere statische Tilgungsregelungen⁶⁶ oder einnahmegebundene Dynamisierungen.⁶⁷ Für den Bund hat der Gesetzgeber die Anforderungen an die Tilgungsregelung dahin konkretisiert, dass die Kredite binnen eines „angemessenen“ Zeitraums zurückzuführen sind.⁶⁸

Die Tilgungsregelung hat Normqualität, enthält also nicht nur politische Absichtsbekundungen. Sie hat normhierarchisch zwar nur den Charakter eines einfachen Bundes- bzw. Landesgesetzes. Angesichts des in Art. 110 Abs. 4 S. 1 GG niedergelegten Bepackungsverbots, aus dem sich erhebliche Beschränkungen für die Aufnahme – positiver oder negativer – materieller Regelungen in Haushaltsplan und Haushaltsgesetz ergeben,⁶⁹ ist die Tilgungsregelung aber m.E. für den späteren Haushaltsgesetzgeber bindend.

⁶⁵ Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 16 („mittel- bis langfristige“).

⁶⁶ Beispiele: Tilgung in x gleichen Jahresbeträgen, Tilgung durch einmalige vollständige Rückzahlung am Stichtag y.

⁶⁷ Beispiel: Verwendung von x Prozent des Aufkommens aus der Y-Steuer bis zur vollständigen Tilgung der Katastrophenschulden.

⁶⁸ § 6 S. 3 des Gesetzes zur Ausführung von Art. 115 GG (oben Fn. 61).

⁶⁹ Hierzu z.B. Reimer (oben Fn. 43), Art. 110 GG Rn. 48 f.

Das bedeutet indes nicht, dass die Tilgungsregelung ihrerseits änderungsfest wäre. Vielmehr kann sie prinzipiell durch ein späteres Bundes- bzw. Landesgesetz modifiziert oder suspendiert werden. Das gilt zunächst dann, wenn der Gesetzgeber ursprünglich eine überobligationsmäßig schnelle Tilgung angeordnet hat; in diesem Fall kann er den verfassungsrechtlichen Rahmen jederzeit noch nachträglich ausschöpfen. Daneben kann eine Änderung oder Suspendierung der Tilgungsregelung aber auch zulässig sein, wenn es wider Erwarten zu einer Verschärfung oder Verlängerung der neuverschuldungsbegründenden Krise kommt. Das gleiche gilt, wenn eine überholende Krise eintritt, die ihrerseits die oben genannten materiellen Voraussetzungen des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG erfüllt. In beiden Fällen kann der Gesetzgeber m.E. frei darüber entscheiden, ob die beiden (verbleibenden) Neuverschuldungsbeträge getrennt zu erfassen und zu tilgen sind oder ob er die alten und die neuen Neuverschuldungsbeträge zusammenfasst (konsolidiert) und bei dieser Gelegenheit für die erste Tranche eine Streckung der Tilgungsdauer bei Reduktion der einzelnen Raten erreicht.

6. Der Stabilitätsrat

Institutionell werden die Neuregelungen durch ein neu geschaffenes Organ überwacht, den sog. Stabilitätsrat (Art. 109a GG n.F.). Er steht in der Tradition des bisherigen Finanzplanungsrats und bildet das organisationsrechtliche Komplement der materiellen Regelungen, die der verfassungsändernde Gesetzgeber in Art. 109 und 115 GG n.F. verankert hat. Daher kann Art. 109a GG zu einer wichtigen Auslegungshilfe für die Art. 109 und 115 GG werden. Der Regelungsrahmen des Art. 109a GG wird durch ein Stabilitätsratsgesetz ausgefüllt,⁷⁰ das die verfassungsrechtlichen Vorgaben sowohl in formeller (Rechtsstellung, Zusammensetzung, Verfahren, Handlungsformen) als auch in materieller Hinsicht (Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe) konkretisiert und das zugleich auf die Auslegung von Art. 109a GG ausstrahlt.⁷¹

Der Stabilitätsrat ist mit finanzverfassungsrechtlichen *Gemeinschaftsaufgaben* betraut: der fortlaufenden Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern, der Früherkennung und förmlichen Feststellung des Drohens von Haushaltsnotlagen und einer darauf aufbauenden Vermeidung ihres Eintritts. Er bildet das einzige Beispiel für eine im GG selber angelegte institutionelle Verfestigung einer Gemeinschaftsaufgabe. Als gemeinsames Gremium muss der Stabilitätsrat mit Äquidistanz zu beiden Verbänden begriffen werden. Aus praktischen Gründen ist er zwar organisatorisch bei der Bundesregierung

⁷⁰ Art. 1 des BegleitG zur zweiten Föderalismusreform (oben Fn. 42).

⁷¹ Einzelheiten bei Reimer (oben Fn. 43), Art. 109a Rn. 4f.

angesiedelt.⁷² Bereits die Geschäftsstelle wird aber paritätisch besetzt (je ein Vertreter des Bundes und der Ländergesamtheit).⁷³ Der Stabilitätsrat nimmt daher personell und funktional eine föderale Zwischenstellung ein, die den Anforderungen des Art. 79 Abs. 3 GG standhält,⁷⁴ aber in mehrfacher Hinsicht neuartige Fragen aufwirft.

Nach Art. 109a S. 1 kommen dem Stabilitätsrat vier Aufgaben zu, für die je ein eigenständiges Verfahren zu durchlaufen ist: die laufende Überwachung der Haushaltswirtschaft,⁷⁵ die Feststellung drohender Haushaltsnotlagen,⁷⁶ die Aufstellung von Sanierungsprogrammen⁷⁷ und die Überwachung ihrer Durchführung.⁷⁸ Angesichts seiner Stellung als ein – dem föderalen Staatsaufbau des Grundgesetzes im Übrigen fremdes – Gemeinschaftsorgan bilden diese vier in Art. 109a S. 1 GG genannten Verfahrensarten einen Numerus clausus. Allerdings kann der Stabilitätsrat zur bestmöglichen Wahrnehmung seiner verfassungsrechtlichen Aufgaben für jede dieser vier Verfahrensarten ein hohes Maß an Effektivität beanspruchen; er verfügt insbesondere über weit reichende informationelle Kompetenzen gegenüber Bund und Ländern. Der Effektivität seines Handelns dient auch das Publizitätserfordernis aus Art. 109a S. 2 GG.⁷⁹

Damit will der verfassungsändernde Gesetzgeber ein geschlossenes System regelmäßiger Haushaltsüberwachung schaffen.⁸⁰ Deshalb müssen die einzelnen Verfahrensstufen folgerichtig aufeinander aufbauen. Das bedeutet negativ, dass sich die Aufstellung eines Sanierungsprogramms nur aus der vorherigen ordnungsgemäßen Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage, diese wiederum nur aus einer ordnungsgemäßen Überwachungstätigkeit und den aus ihr gewonnenen Daten ergeben kann. Die Feststellung des Drohens einer Haushaltsnotlage ist von Verfassungs wegen geboten, sobald die nach Art. 109a S. 1 Nr. 1 GG erhobenen Daten den materiellen Anforderungen entsprechen, die der Bundesgesetzgeber festgelegt hat; dem Stabilitätsrat kommt dabei kein Ermessensspielraum zu. Ebenso sind der Übergang von dem Feststellungsverfahren in das Sanierungsverfahren und der spätere Abschluss des Sanierungsverfahrens gebundene Entscheidungen.

Die Erstreckung des Publizitätserfordernisses⁸¹ auf Beratungsunterlagen belegt die besondere Bedeutung, die ein geordnetes Verfahren für die Entscheidungen des Stabilitätsrates hat. Sie müssen auf Beratungen beruhen. Damit ist

⁷² § 1 Abs. 1 S. 3 StabilitätsratsG.

⁷³ § 1 Abs. 6 StabilitätsratsG.

⁷⁴ Einzelheiten bei *Reimer* (oben Fn. 43), Art. 109a Rn. 10.1.

⁷⁵ Art. 109a S. 1 Nr. 1; hierzu *Reimer* (Fn. 43), Art. 109a GG Rn. 31 ff.

⁷⁶ Art. 109a S. 1 Nr. 2; hierzu *Reimer* (Fn. 43), Art. 109a GG Rn. 36 ff.

⁷⁷ Art. 109a S. 1 Nr. 3; hierzu *Reimer* (Fn. 43), Art. 109a GG Rn. 42 ff.

⁷⁸ Art. 109a S. 1 Nr. 3; hierzu *Reimer* (Fn. 43), Art. 109a GG Rn. 49 ff.

⁷⁹ Art. 109a S. 2; hierzu *Reimer* (Fn. 43), Art. 109a GG Rn. 57 ff.

⁸⁰ BT-Drs. 16/12410.

⁸¹ Art. 109a S. 2 GG.

ein Verfahren verlangt, das ergebnisoffen ausgestaltet, von Sachverstand getragen und dem materiellen Ziel der Vermeidung von Haushaltsnotlagen verpflichtet sein muss.

Für alle vier Verfahren kommt dem Bundesgesetzgeber ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu. Bei seiner Ausfüllung muss der Gesetzgeber die Effektivität der Aufgabenwahrnehmung und das Vertrauen in ihre Rechtsstaatlichkeit sichern. Dazu muss das Gesetz den von einem Verfahren betroffenen Gebietskörperschaften einerseits rechtliches Gehör gewähren, sie andererseits von jeder Entscheidung in eigener Sache ausschließen.⁸²

7. Übergangsregelungen

Namentlich finanzschwache und chronisch defizitäre Bundesländer hatten sich allerdings außer Stande gesehen, einem raschen Anwendungsbeginn der oben skizzierten Neuregelungen zuzustimmen. Sie haben Möglichkeiten zu einer Hinauszögerung des Anwendungsbeginns der Vorschriften erreicht und den politischen Preis für die Schuldenbremse in die Höhe getrieben.⁸³ Nach den intertemporalen Regelungen des Art. 143d Abs. 1 GG werden deshalb den Ländern besonders großzügige, allerdings gestufte Übergangsfristen eingeräumt. Danach war bis einschließlich des Haushaltsjahres 2010 generell noch die vor 2009 geltende Fassung von Art. 115 GG anzuwenden,⁸⁴ so dass die Neuverschuldung des Bundes (ohne Sondervermögen) bis dahin auf die laufenden Investitionen begrenzt blieb.

Dieser ersten Übergangsphase folgte ab dem Jahr 2011 eine zweite, nun aber für den Bund einerseits und die Länder andererseits unterschiedlich lange Übergangszeit.⁸⁵ Für den Bund erstreckt sich die zweite Übergangszeit auf die Jahre 2011 bis 2015 und ist damit nur gut halb so lang wie die der Länder aus Art. 143d Abs. 1 S. 3 GG, die – wenn das jeweilige Land es so festsetzt – längstens bis einschließlich 2019 dauern kann. In der Übergangsphase soll das Nulldefizit durch einen graduellen Abbau der Neuverschuldung vorbereitet werden. Diese Vorgabe hat allerdings lediglich adhortativen Charakter; aus ihr ergeben sich keine konkreten Rechtsfolgen. Insbesondere ist nicht ausgeschlossen, dass die Nettoneuverschuldung in allen oder einzelnen dieser Jahre wieder über dem Niveau des jeweiligen Vorjahres liegt. Strengere Vorgaben enthält Art. 143d Abs. 2 S. 5 GG allein, aber immerhin für die Empfängerländer der Konsolidierungshilfen;⁸⁶ hier sind jährliche Abbauschritte erforderlich. Erst wenn auch diese

⁸² Oben 3.

⁸³ S. zu den Konsolidierungshilfen unten 8.

⁸⁴ Hierzu näher *Reimer* (oben Fn. 43), Art. 143d Rn. 2 f.

⁸⁵ Art. 143d Abs. 1 S. 3 bis 7 GG.

⁸⁶ Unten 8.

zweite Übergangsphase abgelaufen ist, wird die jeweilige Schuldenbremse voll anwendbar sein.

8. Konsolidierungshilfen

Zudem erhalten fünf Bundesländer in der Übergangszeit bis Ende 2019 aus dem Bundeshaushalt zusätzliche Finanzmittel in einem Gesamtvolumen von 800 Mio. Euro:⁸⁷ Berlin, Bremen, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Diese Konsolidierungshilfen bilden den Preis, den der Bund und die Mehrheit der Länder für die nach Art. 79 Abs. 2 GG erforderlichen Mehrheiten für die Föderalismusreform II zu entrichten haben; zugleich könnten sie aber dazu beitragen, dass der Kompromiss eine besondere politische Festigkeit erlangt. Einzelheiten ergeben sich aus dem parallel zu Art. 143d GG verabschiedeten Konsolidierungshilfengesetz.⁸⁸

VII. Perspektiven

Die Begrenzung der Staatsverschuldung ist zur Sicherung der Liquidität der öffentlichen Haushalte unentbehrlich. In der Tradition mangelnder Justiziabilität der Finanzverfassungen des 19. und 20. Jahrhunderts vermochte die bloße Verpflichtung der öffentlichen Haushalte auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und auf die Maastrichter Konvergenzkriterien die Staatsverschuldung nicht wirksam einzudämmen. Erst die Einführung der Schuldenbremse des Jahres 2009 setzt einen Meilenstein in der Begrenzung der Neuverschuldung des Bundes und der Länder einschließlich ihrer Nebenhaushalte. Die Regelungen lassen Augenmaß und Weitsicht erkennen. Sie stehen einer antizyklischen Haushaltspolitik nicht entgegen, halten die öffentlichen Haushalte aber zur Sparsamkeit in guten Zeiten an.

Nicht zu übersehen sind aber auch die Defizite der neuen Regelungen. Im Unterschied zum Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt enthält das Grundgesetz nach wie vor weder eine Begrenzung der Gesamtverschuldung⁸⁹ noch eine Begrenzung der verdeckten Verschuldung, wie sie sich namentlich aus der Begründung neuer Pensionslasten und dem abnutzungsbedingten Wertverzehr in der staatlichen Infrastruktur ergibt. Und selbst die neue Schuldenbremse lässt Fragen offen: Wird sie sich als justizierbar genug erweisen? Wird es gelingen, die neuen Regelungen so konsequent anzuwenden, dass sie auch die kommunalen Haushalte und die Nebenhaushalte von Bund und Ländern er-

⁸⁷ Art. 143d Abs. 2 GG.

⁸⁸ Art. 3 des Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform (oben Fn. 42). Dieses Gesetz bedurfte der Zustimmung des Bundesrates (Art. 143d Abs. 2 S. 3 GG).

⁸⁹ *Waldhoff/Dietrich* (Fn. 42), S. 117 f.

fassen?⁹⁰ Wird der neu eingerichtete Stabilitätsrat hinreichend effektiv arbeiten können, auch wenn ihm keine Sanktionskompetenzen zu Gebote stehen? Wird sich eine Dogmatik der Vorwirkungen entwickeln lassen, durch die auch die Begründung von nicht unmittelbar kassenwirksamen Eventualverbindlichkeiten begrenzen lässt?

Über allem aber steht die Frage nach der Kongruenz von Sein und Sollen: Werden Bund und Länder die Schuldenbremse haushaltswirtschaftlich überhaupt beachten können? Sicher ist, dass die Begrenzung der Kreditaufnahme an anderer Stelle kompensiert werden muss. Finanzpolitisch, aber auch verfassungsrechtlich ist primär an eine Aufgabenkritik zu denken. Daneben kommt eine Stärkung der Steuereinnahmen in Betracht. Mit guten Gründen ist die Einführung substanzieller Rechtsetzungs- und Ertragskompetenzen der Länder und Kommunen im Bereich der Steuern gefordert worden,⁹¹ die indes nur durch eine „Föderalismusreform III“ möglich wäre: Denn während kommunale Hebesätze zur Einkommensteuer durch ein einfaches Bundesgesetz eingeführt werden könnten,⁹² erfordert die Einführung von Hebesatzrechten der Länder zunächst eine Verfassungsänderung.⁹³ Bislang schrecken die Kartelle der Bundesländer und der kommunalen Spitzenverbände vor der Einführung derartiger kompetitiver Elemente in die bundesstaatliche Finanzverfassung ebenso zurück⁹⁴ wie vor plebiszitären Elementen, etwa einem Referendumsvorbehalt für die den Ländern und Gemeinden nach Art. 109 Abs. 3 GG mögliche Neuverschuldung in Krisenzeiten. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Schuldenbremse hier ein Umdenken veranlasst.

Gemeinsam könnten die Ausgabenkritik und die fällige Stärkung der Steuerkompetenzen der Länder sodann in eine weitere Großbaustelle des deutschen Föderalismus münden: die vielfach angemahnte Neugliederung und Zusammenlegung von Bundesländern. Sie ist de constitutione lata nur schwer durchzusetzen; eine Absenkung der verfassungsrechtlichen Hürden bleibt aber im Gespräch.⁹⁵ Insofern ist die Einführung der Schuldenbremse in den neuen Artikeln 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG kaum mehr als ein erster Schritt zur Modernisierung des deutschen Föderalismus, zur Verstetigung der Haushaltswirtschaft und damit zur Sicherung der Nachhaltigkeit der gesamten Staatstätigkeit.

⁹⁰ Zu den finanzverfassungsrechtlichen Optionen der Landesgesetzgeber *C. Gröpl*, Die ‚Schuldenbremse‘ in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland, LKRZ 2010, S. 401 ff.

⁹¹ Statt vieler: *C. Fuest/M. Thöne*, Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, 2009, S. 14 ff., 60 ff.; *R. Peffekoven*, Zum Verschuldungsverbot gehört eine Steuerautonomie, Das Parlament Nr. 53/2009 v. 23.12.2009 (Internet: <http://www.bundestag.de/dasparlament/2009/53/Themenausgabe/28209185.html>).

⁹² Art. 106 Abs. 5 S. 2 und 3 GG.

⁹³ Statt aller *C. Waldhoff*, VVDStRL Bd. 66 (2007), S. 216 ff. (262 f. mit Fn. 213).

⁹⁴ *Waldhoff* (Fn. 93), S. 268.

⁹⁵ *H.-J. Papier*, Bewährte Strukturen, Das Parlament Nr. 53/2009 v. 23.12.2009 (Internet: <http://www.das-parlament.de/2009/53/Themenausgabe/28209130.html>).