Barbara Rox*

Innerstaatliche Folgen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes: Bedarf es einer rechtsförmigen Verteilung der zulässigen Schuldenquote auf Bund, Länder und Kommunen?

Abstract

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt fördert das Problem der „Landesblindheit" des Gemeinschaftsrechts in pointierter Form zutage. Im ausgeprägten föderativen System der Bundesrepublik Deutschland können seine Ziele praktisch nicht erreicht werden, wenn nicht alle Haushaltsträger – d. h. Bund, Länder, Kommunen – effektiv in die Haushaltsdisziplin einbezogen werden. Der Beitrag stellt die Unzulänglichkeit der Möglichkeiten des geltenden Rechts zur Koordination heraus, um sodann für bundesgesetzlich geregelte Verschuldungsgrenzen zu plädieren. An der Schnittstelle zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Verfassungsrecht stellen sich dabei sowohl Fragen der *Wirksamkeit* im Sinne des *effet utile* als auch solche der *Systemkonformität* angesichts verfassungsrechtlicher Garantien. Die Einbettung in das bestehende System der Bund-Länder-Finanzbeziehungen verdient dabei besondere Würdigung.

* Die Verfasserin ist Studentin der Rechtswissenschaften und der Fachspezifischen Fremdsprachenausbildung für Juristen in den Bereichen Französisches Recht und Common Law an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Die Arbeit entstand im Sommersemester 2006 im Rahmen des Seminars „Sind öffentliche Schulden rechtlich begrenz- und regelbar?" bei *Prof. Dr. Christian Walter.*

I. Problemeinstieg

Art. 104 I EGV verpflichtet die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft dazu, „übermäßige öffentliche Defizite" zu vermeiden. Solche sind namentlich dann anzunehmen, wenn das geplante oder tatsächliche Defizit pro Haushaltsjahr 3 % des BIP bzw. wenn der gesamte öffentliche Schuldenstand 60 % des BIP überschreitet.[1] Nach dem Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) soll nun der Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. 6. 1997[2] eine solide Haushaltspolitik der Teilnehmer gewährleisten, indem er durch Konkretisierung der Regeln und Verfahren zur Haushaltsüberwachung und zum Verfahren bei einem übermäßigen Defizit das Ziel der Preisstabilität und damit die Sicherung der gemeinsamen Währung verfolgt.

Im Außenverhältnis haftet der Bund für die Einhaltung dieser Referenzwerte.[3] Jedoch beziehen sich die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben auf die öffentlichen Haushalte in ihrer Gesamtheit, so dass neben dem Bund die Haushalte von Ländern, Kommunen und Sozialversicherungsträgern ins Gewicht fallen.[4] Das Zusammenspiel dieser beiden Faktoren führt zu einem berechtigten Interesse des Bundes, die Tatsachen, die eine Haftung auslösen, absehbar und beeinflussbar zu machen. In dieser Hinsicht ist die Bundesrepublik Deutschland mit ihrer ausgeprägten föderativen Struktur vor besondere Herausforderungen gestellt: Zwar ist ein grds. Koordinierungsbedürfnis relativ unbestritten.[5] Die Forderung nach Koordinierung sieht sich jedoch mit erheblichen Grundsatzfragen konfrontiert: Ihr stehen verfassungsrechtliche Garantien wie Art. 109 I (Haushaltsautonomie der Länder) und Art. 28 II S. 1 GG (kommunale Selbstverwaltung) gegenüber. Dies hat zunächst einmal Auswirkungen auf die Ausgestaltung des Koordinierungsmechanismus. Zum einen stellt sich die Frage der *Systemkonformität*: Wie lässt sich die Koordinierung der öffentlichen Haushalte in das System des Bundesstaates einfügen? Auf der anderen Seite stehen die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben, die es innerstaatlich *wirksam* umzusetzen gilt.

Im Jahr 2005 stiegen die Schulden der öffentlichen Haushalte um knapp 4 %, wobei der Beitrag der Länder nicht zu vernachlässigen ist: Für die Neuverschuldung am

---

1 Protokoll Nr. 20 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, ABl. EG C 340 v. 10. 11. 1997, S. 173 f.; BGBl. II 1992, S. 1309.

2 Bestehend aus: VO 1466/97 (ABl. EG Nr. L 209 S. 1), VO 1467/97 (ABl. EG Nr. L 209 S. 6) sowie der Amsterdamer Entschließung des Europäischen Rates (ABl. EG 1997 Nr. C 236/1 v. 2. 08. 1997); reformiert am 27. 6. 2005 durch VO 1055/2005 (ABl. EG 2005 Nr. L 174/1) und VO 1056/2005 (Abl. EG 2005 Nr. L 174/5).

3 Nach Art. 3 des 20. Protokolls (Fn. 1) sind für die Defizite des Staatssektors insgesamt die „Regierungen der Mitgliedstaaten" verantwortlich.

4 Art. 2, 1. Spiegelstrich Protokoll Nr. 20 (Fn. 1).

5 Statt vieler: *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern, 1994, S. 18; *Gumboldt*, Europäisches Gemeinschaftsrecht als nachhaltige Verschuldungsbremse?, DÖV 2005, S. 499, 507.

Kreditmarkt im Vergleich zum Vorjahr sind sie in etwa zur Hälfte verantwortlich.[6] Vor diesem Hintergrund drängt sich die Unzulänglichkeit des bestehenden Instrumentariums zur Koordination auf. Die Grundthese lautet daher, dass es einer rechtsverbindlichen und sanktionsbewehrten Aufteilung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben auf die unterschiedlichen Haushaltsträger bedarf, um alle Akteure wirksam einzubinden.

II. Innerstaatlicher Handlungsbedarf

1. Reichweite der Bindung der Bundesländer

Eine Bindung der Bundesländer ist einerseits *mittelbar* gegenüber dem Bund denkbar. Nach dieser Ansicht richtet sich die Verpflichtung aus Art. 104 EGV in ihrer Eigenschaft als „staatengerichtetes Gemeinschaftsrecht" an den Gesamtstaat[7], sodass die Bundestreue[8] ihre normative Direktionskraft als Kompetenzausübungsschranke[9] für die Länder zu entfalten vermag. Rückgriffsmöglichkeiten ergeben sich dann jedoch nicht verhaltenslenkend präventiv, sondern allenfalls repressiv im Wege des Bundeszwangs gem. Art. 37 GG oder im Wege eines Bund-Länder-Streits vor dem BVerfG[10] (Art. 93 I Nr. 3 GG). Teilweise wird mit dem Argument der hohen Integrationsdichte des Gemeinschaftsrechts[11] oder mit der Binnenwirkung des Art. 23 GG[12] für eine *unmittelbare* Verpflichtung der Länder plädiert.

Jedoch lässt schon der Inhalt der Verpflichtung – das BIP als gesamtstaatlicher Maßstab – nicht erkennen, welchen Beitrag die Untergliederungen zu leisten haben. Handlungsbedarf hinsichtlich der innerstaatlichen Konkretisierung besteht somit ohne Zweifel.

---

6 Statistisches Bundesamt (Pressemitteilung vom 24. 2. 2006): „Schulden der öffentlichen Haushalte 2005 um knapp 4 % gestiegen", http://www.destatis.de/presse/deutsch/pm2006/p0820061.htm.

7 Näher dazu: *Höfling*, Verfassungsrechtliche und gemeinschaftsrechtliche Zentralfragen der Staatsverschuldung, StWiss 1995, S. 421, 441; *Stern*, Die Konvergenzkriterien des Vertrages von Maastricht und ihre Umsetzung in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: Everling – FS II, 1995, S. 1469, 1481.

8 *Hellermann*, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft und der nationale Stabilitätspakt in der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft, EuR 2000, S. 24, 29 f. m. w. N.

9 *Kössinger*, Die Durchführung des Europäischen Gemeinschaftsrechts im Bundesstaat, Diss. München 1988, S. 75.

10 *Hillgruber*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, 5. Aufl. (2005), Art. 109 Rn. 147; *Stern* (Fn. 7), S. 1481.

11 *Kloepfer/Rossi*, Die Verschuldung der Bundesländer im Verfassungs- und Gemeinschaftsrecht, VerwArch. 94 (2003), S. 319, 336 f.

12 *Hartmann*, Europäische Union und die Budgetautonomie der deutschen Länder, Diss. Würzburg 1993, S. 141 f.

2. Anforderungen an den Bund hinsichtlich der effektiven innerstaatlichen Umsetzung

Nach Art. 3 des Protokolls Nr. 20[13] sind die Regierungen der Mitgliedstaaten für die Defizite des gesamten Staatssektors verantwortlich. Sie haben zu gewährleisten, *„dass die innerstaatlichen Verfahren im Haushaltsbereich sie in die Lage versetzen, ihre sich aus diesem Vertrag ergebenden Verpflichtungen in diesem Bereich zu erfüllen"*.

Damit ist unmittelbar das Gebot des *effet utile* angesprochen: Das nationale Recht bzw. die Ausgestaltung der innerstaatlichen Rechtsordnung muss dem Gemeinschaftsrecht zur „vollen praktischen Wirksamkeit" verhelfen.[14] In seinem Maastricht-Urteil hat das BVerfG auf die Bedeutung der Konvergenzkriterien hingewiesen, deren strikte Beachtung angemahnt und den Charakter der WWU als „Stabilitätsgemeinschaft" hervorgehoben.[15]

Das Problem im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland besteht darin, dass der Bund die Ziele des Stabilitäts- und Wachstumspaktes praktisch gar nicht erreichen *kann*, wenn nicht auch die übrigen öffentlichen Haushalte einen Anreiz zur Haushaltsdisziplin haben. Jegliche innerstaatliche Umsetzung muss sich somit am *effet utile* messen lassen. Damit wird für die nachfolgenden Ausführungen die These zugrunde gelegt, dass sich ein Gestaltungsauftrag unmittelbar aus Gemeinschaftsrecht ergibt[16], und es sich nicht lediglich um einen (nationalen) Verfassungsauftrag zu einer koordinierten Finanzplanung sowie einen Konkretisierungsauftrag bei der Schaffung eines wirksamen Instrumentariums zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts handelt[17].

III. Besonderheiten im Bundesstaat

1. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

a) Budgetautonomie der Länder, Art. 109 I GG

Den Ländern kommt im zweistufig aufgebauten Bundesstaat eigenständige Staatlichkeit zu, die sich nicht vom Bund ableitet.[18] Art. 109 I GG gestaltet das Bundesstaatsprinzip im Hinblick auf die Finanzverfassung aus, indem er Bund und Ländern je-

---

13 S. Fn. 1. Das Protokoll ist gemäß Art. 311 EGV Bestandteil des Vertrages und gehört somit zum Primärrecht.

14 *Streinz*, EUV/EGV, 2003, Art. 10 EGV Rn. 19.

15 *BVerfGE* 89, 155 (202 f., 204 f.).

16 So auch *Kloepfer/Rossi* (Fn. 11), S. 338; *Häde*, Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht und europäische Haushaltsdisziplin – Zur innerstaatlichen Umsetzung der Verpflichtungen aus Art. 104c EGV, JZ 1997, S. 269, 271; *Höfling/Rixen*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 121. Aktualisierung (Juni 2006), Art. 115 Rn. 465.

17 So aber *Rodi*, in: BK (Fn. 16), Art. 109 Rn. 606.

18 *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, 8. Aufl. (2006), Art. 20 Rn. 17.

weils die selbständige und unabhängige Haushaltswirtschaft garantiert. Jedoch bleiben diese Garantien eingebunden in verfassungsrechtliche Vorbelastungen, d. h. dass sich die Unabhängigkeit und Selbständigkeit nur und erst innerhalb der durch die Finanzverfassung auferlegten Bestimmungen zu Finanzausstattung und Ausgabenverantwortung zu entfalten vermag.[19] Ein darüber hinausgehender Schutz vor Einschränkungen der Budgetautonomie ergibt sich aus Art. 79 III i. V. m. Art. 20 I GG, sodass zumindest die *formelle* Budgetautonomie prinzipiell verfassungsänderungsfest ist[20], man darüber hinaus aber wohl einen gewissen Kerngehalt an „finanzwirtschaftlichem Bewegungsspielraum"[21] als geschützt wird ansehen können.

Den Ländern sind umfangreiche Möglichkeiten zur Verschuldung eingeräumt, indem die meisten Landesverfassungen[22] analoge Bestimmungen zu Art. 115 GG enthalten. Somit existieren zwar Verschuldungsgrenzen für die einzelnen Ebenen – eine gesamtstaatliche Verschuldungsgrenze ist dem Bundesstaat hingegen fremd.

b) Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, Art. 28 II S. 1 GG

Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden ist in Art. 28 II S. 1 GG verankert. Die Gemeinden sind rechtlich Bestandteile der Länder.[23] Daher stellt sich das Problem der Aufteilung von Verschuldungsgrenzen nicht in derselben Schärfe wie bei den Ländern, die aufgrund ihrer Staatsqualität mit dem Bund auf Augenhöhe stehen. Der Verschuldungspielraum der Gemeinden ist verhältnismäßig eng, da sie im Gegensatz zu Bund und Ländern mit Hilfe von Krediten nur investive, nicht aber konsumtive Ausgaben finanzieren dürfen. Zudem können die Länder die gemeindlichen Haushalte über ihre Kommunalaufsicht steuern, da der Gesamtbetrag der im Vermögenshaushalt vorgesehenen Kreditaufnahme ihrer Genehmigung bedarf. Ratio ist, dass die Gemeinden die stetige Aufgabenerfüllung sicherstellen können, sodass für den kommunalen Bereich eine Verschuldungsgrenze existiert, die am Maßstab der Tragfähigkeit ausgerichtet, damit aber auch flexibel ist.[24]

c) Problemkontext

Jeglicher Koordinierungsmechanismus sieht sich mit dem Dilemma konfrontiert, dass er die Budgetautonomie der Länder im Blick behalten muss und bei Einschränkungen einer ausreichenden verfassungsrechtlichen Kompetenzgrundlage bedarf. Wegen seiner Haftung im Außenverhältnis zur EG hat der Bund jedoch ein erhebliches Interesse daran, die haftungsauslösenden Tatsachen zu beeinflussen. Die Länder sind aus dem Grundsatz der Bundestreue (i. V. m. Art. 23 GG) dazu angehalten, im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts nicht zu vereiteln.

---

19 *Hartmann* (Fn. 12), S. 120 ff.
20 *Hillgruber*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 10), Art. 109 Rn. 42.
21 *Stern* (Fn. 7), S. 1480.
22 Es besteht eine föderative Uneinheitlichkeit, vgl. *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, 2. Aufl. (2000), Rn. 604 ff.
23 Vgl. nur Art. 106 IX GG.
24 Vgl. zu den kommunalrechtlichen Regelungen: *Henneke* (Fn. 22), Rn. 633 ff.

Jeglicher Koordinierungsmechanismus muss somit die Budgetautonomie einerseits und die Verpflichtung zu bundesfreundlichem Verhalten andererseits in Einklang bringen.

Sowohl das Koordinierungsbedürfnis als auch das bundesstaatliche Dilemma hat man schon im *Gesetz zum Vertrag vom 7. Februar 1992 über die Europäische Union*[25] (im Folgenden: Zustimmungsgesetz) nicht verkannt. Dies kommt in Art. 2 zum Ausdruck: *„Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft nach Art. 104 c [...] sind in den Haushalten von Bund und Ländern unter Beachtung des Artikels 109 I GG und gemäß der ihnen nach Art. 109 II GG obliegenden Berücksichtigung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auf der Grundlage einer Abstimmung zwischen Bund und Ländern zu erfüllen"*.

Die Formulierung zeigt, dass man die Anforderungen aus Gemeinschaftsrecht im Wege eines kooperativen Föderalismus („Abstimmung") zu lösen suchte, und bemüht war, die Budgetautonomie der Länder möglichst unangetastet zu lassen.[26]

2. Anforderungen an die Umsetzung im bundesstaatlichen System

Der *effet utile* stellt materielle Anforderungen, belässt die *Art* der Umsetzung jedoch im Benehmen der Mitgliedstaaten[27], sodass eine Regelung im bundesstaatlichen System aus nationaler Sicht *systemkonform*, aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht vor allem *wirksam* sein muss – denn die Einhaltung der Referenzwerte ist echte Rechtspflicht[28].

a) Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben: Defizitquote und Schuldenstandsquote

Obwohl das Gemeinschaftsrecht *zwei* Verschuldungskriterien kennt, findet sowohl in der öffentlichen Diskussion als auch im Schrifttum vorrangig der 3 %-Referenzwert und dessen innerstaatliche Aufteilung Beachtung. Jedoch besteht zwischen beiden Werten ein enger Zusammenhang dergestalt, dass es selbst bei Beachtung beider Kriterien im Laufe der Zeit zwangsläufig zu Verstößen kommen kann. Immerhin bewirkt die Nettokreditaufnahme eine entsprechende Erhöhung des Schuldenstandes. Die Schuldenstandsquote wird langfristig durch das Verhältnis der Kreditquote zur Wachstumsrate der Wirtschaft bestimmt.[29] Wenn demnach eine geringere nominale BIP-Wachstumsrate besteht als im Modell unterstellt, zieht das Ausschöpfen des Defizitkriteriums ein Anwachsen des öffentlichen Schuldenstandes nach sich.[30]

---

25 BGBl. II 1992, S. 1251.

26 Ergebnis eines Kompromisses zwischen Bund und Ländern, vgl. Stellungnahme des Bundesrates, BT- Drs.12/3334, Anlage 2, S. 116; demgegenüber Gegenäußerung der Bundesregierung, *ebd.*, Anlage 3, S. 118 f.

27 *Streinz* (Fn. 14), Art. 10 EGV Rn. 20.

28 *Streinz/Ohler/Herrmann*, Totgesagte leben länger – oder doch nicht?, NJW 2004, S. 1553, 1554 m. w. N.

29 Instruktiv zur Interdependenz der Verschuldungskriterien: *Wiss. Beirat* (Fn. 5), S. 15 f.

30 Vgl. *Gumboldt* (Fn. 5), S. 506.

Um der Gefahr vorzubeugen, dass die Kreditaufnahme unbesehen einen Schuldenhöchststand außerhalb des vorgegebenen Rahmens verursacht, sprechen ebenso gute Gründe für eine innerstaatliche Aufteilung des Schuldenhöchststandes.[31] Jedoch lässt sich dem Anstieg der Schuldenquote auch durch Reduktion der (gesamtstaatlichen) Defizitquote auf 1 bis 1,5 % begegnen (wenn man von einem nominalen BIP-Wachstum von 2,5 % ausgeht).[32] Dies ist auch im Sinne der gemeinschaftsrechtlichen Konzeption, die davon ausgeht, dass es sich bei den Referenzwerten um Obergrenzen handelt[33], deren Ausschöpfung nicht gewünscht ist. Des Weiteren haben sich die Mitgliedstaaten in der Amsterdamer Entschließung des Europäischen Rates u. a. auf das mittelfristige Haushaltsziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder gar eines Haushaltsüberschusses verpflichtet.[34] Von der Rechtsqualität betrachtet handelt es sich hierbei lediglich um eine *politisch* verbindliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten.[35] Sie taucht jedoch auch in den Erwägungsgründen der einschlägigen Verordnungen[36] auf und gibt daher eine Auslegungsleitlinie vor. Man kann durchaus diese politische Verpflichtung zum Anlass nehmen, dem europäischen Stabilitätskonzept das Ziel des materiell ausgeglichenen Haushalts zuzuschreiben.[37] Zwar wurde diese Hoffnung durch die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes erschüttert, die neue Ausnahmetatbestände schafft und im Kern eine stärkere Verschuldung öffentlicher Haushalte zulässt, soweit diese auf grundlegende Strukturreformen zurückzuführen sind[38]; aber die Zielsetzung, wenn auch in möglicherweise geschwächter Form, besteht fort. Zwingende rechtliche Konsequenzen werden sich aus einer politischen Verpflichtung jedoch schwerlich ziehen lassen. Der Vorschlag, das gesamtstaatliche Defizit auf die konjunkturbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben zu begrenzen[39], mag im Sinne einer Disziplinierung der Verschuldungspraxis erstrebenswert sein, am Wortlaut der rechtlich verbindlichen Bestimmungen und am Maßstab des *effet utile* gemessen schießt er jedoch über das Ziel hinaus. Denn das Gemeinschaftsrecht bewirkt durch die Verknüpfung von Defizit- und Schuldenstandsquote schon aus sich heraus eine nachhaltige Fiskalpolitik[40], indem die Kreditaufnahme die Auswirkungen auf den Schuldenstand im Auge behalten muss. Es fällt ins Gewicht, dass ein anwachsender Schuldenstand immer höhere Zins- und Tilgungslasten produziert.

---

31 Vgl. *Schemmel*, Defizitbegrenzung im Bundesstaat – Umsetzung des europäischen Stabilitätspakts bei Bund und Ländern, 1997, S. 61 f.

32 *A. Weber*: Ausführungen vor dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, 8. 03. 2006, http://www.bundesbank.de/download/presse/reden/2006/20060309weber.php.

33 Vgl. Bericht der *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* über die Konvergenz in der Europäischen Union 1996, BR-Drs. 919/96, S. 35.

34 ABl. EG 1997 Nr. L 209/1.

35 *Häde*, in: Calliess/Ruffert, Kommentar EUV/EGV, 2. Aufl. (2002), Art. 104 EGV Rn. 92.

36 Vgl. Fn. 2.

37 So *Schemmel* (Fn. 31), S. 29 ff.

38 *Streinz*, Europarecht, 7. Aufl. (2005), Rn. 1047.

39 So *Schemmel* (Fn. 31), S. 27 ff.

40 Vgl. *Gumboldt* (Fn. 5), S. 506.

b) Funktionsbedingungen

Das bundesstaatliche System erfordert die folgenden Funktionsbedingungen[41]:

aa) Die **vertikale Aufteilung** bestimmt das Verhältnis zwischen dem Bund und der Gesamtheit der Länder.[42] Die Sozialversicherungsträger werden dabei dem Bund, die Gemeindehaushalte der Länderseite zugerechnet.

bb) Die Zweistufigkeit des Staatsaufbaus verlangt in einem zweiten Schritt die **horizontale Aufteilung,** d. h. die Aufteilung auf die einzelnen Bundesländer. Sodann muss der Länderanteil noch auf das Land i. e. S. und die Gesamtheit der Gemeinden sowie schließlich der Gemeindeanteil auf die einzelnen Gemeinden aufgeteilt werden. Die Länder können die Gemeindeverschuldung über ihre Kommunalaufsicht steuern.[43]

cc) Es bedarf eines **unabhängigen und durchsetzungsfähigen Kontrollorgans,** welches über Frühwarn- und Überwachungskompetenzen verfügen muss, um Überschreitungen frühzeitig zu erkennen. Daraus ergibt sich außerdem die Notwendigkeit, im Falle einer drohenden Überschreitung ein sog. „Abweichungskorrekturverfahren" zu installieren – ähnlich, wie es auch das europäische Vorbild vorsieht.

dd) Um Glaubwürdigkeit herzustellen und die Einhaltung der Defizitobergrenzen zu gewährleisten, muss das Überschreiten der festgelegten Grenzen mit **Sanktionen** bewehrt werden.

ee) Zudem ist es denkbar, im Falle von Maßnahmen nach Art. 104 EGV diese Sanktionsmaßnahmen auf die einzelnen Haushaltsträger zu verteilen.[44] Dabei handelt es sich indes nicht um eine Funktionsbedingung, die der *effet utile* stellt[45], sondern sie spiegelt lediglich das Interesse des Bundes wider. Andererseits könnte man in der **Aufteilung der Sanktionslasten** eine Drohkulisse erblicken, die die Verschuldungsgrenzen durchsetzungsfähig macht.

IV. Innerstaatliche Umsetzung

1. Geltendes Recht (Nationaler Stabilitätspakt)

Das Koordinierungsbedürfnis hat man schon bei Unterzeichnung des Maastricht-Vertrages erkannt und seit Mitte der 90er Jahre intensiv diskutiert[46]. Jedoch führte

41 Vgl. zu diesem Abschnitt: *Wiss. Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Deutschen Stabilitätspaktes, 2003, S. 7 ff.

42 Begriffliche Klarstellung: „Bund" und „Land" bezeichnen im Folgenden finanzwirtschaftliche Verantwortungsbereiche.

43 Aufgrund landesspezifischer Besonderheiten werden konkrete Vorschläge für die Aufteilung zwischen Ländern und Gemeinden im Folgenden ausgespart.

44 Dazu Abschnitt IV. 2.

45 So auch *Seitz*, Die Vergemeinschaftung von Staatszielbestimmungen, in: Schiedermair – FS, 2001, S. 265, 282 f.; *Häde* (Fn. 16), S. 276.

46 *Wiss. Beirat* (Fn. 5); BMF, Innerstaatliche Umsetzung von EG-rechtlichen Vorgaben zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite, 13. 6. 1996: vgl. die Kernpunkte bei: *Häde* (Fn. 16), S. 272 und *Höfling*, Haushaltsdisziplinierung der Länder durch Bundesrecht?, ZRP 1997, S. 231 ff.; *Schemmel* (Fn. 31).

erst die deutliche Verschlechterung der öffentlichen Finanzen im Jahr 2001 zu einer ersten gesetzlichen Regelung. Indem die Bundesregierung dem Ecofin-Rat mehrere Zusagen machte, konnte sie eine förmliche Frühwarnung nach Art. 99 IV EGV abwenden.

a) Instrumentarium

Im Rahmen des Solidarpaktfortführungsgesetzes wurde die Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) durch Einfügen des § 51a vereinbart.[47] Der enorme politische Druck veranlasste den Finanzplanungsrat in seiner Sitzung am 21. März 2002 zu dem Beschluss, die Reform des HGrG vorzuziehen, sodass das Inkrafttreten von § 51a durch das Gesetz zur Änderung des Solidarpaktfortführungsgesetzes[48] auf den 1. Juli 2002 vorverlegt wurde.

Die Bestimmung sieht in Abs. 1 das „Bestreben" von Bund *und* Ländern vor, vor dem Hintergrund des Art. 104 EGV eine Rückführung der Nettoneuverschuldung sowie das Ziel ausgeglichener Haushalte zu verfolgen und erkennt damit die gemeinsame Verantwortung der Haushaltsträger an. Der Finanzplanungsrat, bestehend aus den Bundesministern der Finanzen und für Wirtschaft, den Finanzministern der Länder sowie Vertretern der Gemeinden und Gemeindeverbände und der Bundesbank, wird in Abs. 2 mit der Kompetenz ausgestattet, Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin abzugeben sowie die Vereinbarkeit der Haushalte mit Art. 104 EGV zu erörtern. Gem. § 51a III HGrG kann der Finanzplanungsrat bei Abweichen von den Vorgaben Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin abgeben.

b) Kritik

Die Unzulänglichkeit des Systems lässt sich durch den Abgleich mit den oben entwickelten Funktionsbedingungen veranschaulichen.

aa) Klärung zulässiger Verhaltensspielräume

Zwar hat sich der Finanzplanungsrat am 21. 3. 2002 auf eine Aufteilung der 3 %-Marke im Verhältnis 45 (Bund und Sozialversicherungen) zu 55 (Länder und Gemeinden) für das Jahr 2004 geeinigt und damit eine vertikale Abgrenzung getroffen. Jedoch fehlt der zweite Schritt einer horizontalen Aufteilung zwischen den einzelnen Bundesländern. Wenn der Finanzplanungsrat außerdem Leitlinien für die Entwicklung der Ausgaben vorgibt, so bedeutet dies vor dem Hintergrund der Maastricht-Vorgaben, die auf das Defizit abstellen und damit eine abweichende Definition zugrunde legen, einen geringen Erkenntniswert. Vor allem mit Hilfe „kreativer Buchführung"[49] ist es möglich, formell geringere Ausgaben vorzutäuschen.[50] Für Steuerungszwecke sind die Verabredungen daher nicht hinreichend.

47 BGBl. I 2001, S. 3955, 3961, Art. 7.
48 BGBl. I 2002, S. 2166, Art. 1 Nr. 2.
49 Vgl. *Görgens/Ruckriegel/Seitz*, Europäische Geldpolitik, 4. Aufl. (2004), S. 25 f.
50 Vgl. *Wiss. Beirat* (Fn. 41), S. 9, z. B. durch Verbuchung von Ausgaben als Mindereinnahmen.

bb) Unabhängiges und durchsetzungsfähiges Kontrollorgan

Beim Finanzplanungsrat handelt es sich nicht um ein ständiges Gremium, sondern er hat vielmehr Konferenzcharakter. Laut dem Wissenschaftlichen Beirat beim BMF gleicht er *„einem Arbeitsausschuss, der nach Kompromissformeln sucht, die Gemeinsamkeiten in den Einschätzungen von Bund und Ländern betonen und Unterschiede herunterspielen"*[51].

Seine Beschlüsse sind juristisch unverbindlich, Frühwarn- und Sanktionskompetenz bestehen nicht und die Resonanz in der Öffentlichkeit, die zumindest politischen Druck erzeugen könnte, ist außerordentlich gering.

c) Bewertung

Die mit § 51a HGrG geschaffenen „Kompetenzen" setzen das Konzept des „kooperativen Föderalismus [...] im europäischen Kontext fort"[52]. Zwar gerät das Instrumentarium nicht in Konflikt mit der verfassungsrechtlich garantierten Haushaltsautonomie der Länder, da es sich auf unverbindliche Absichtserklärungen beschränkt. Jedoch stellt die partnerschaftliche Abstimmung ein hehres Ziel dar, an deren Bindungswirkung zu glauben das beträchtliche Konfliktpotential im Bundesstaat wenig Anlass gibt – dies gilt insb., wenn die Bundesregierung und die Regierungen der Länder von unterschiedlicher politischer Couleur sind. Ebenso wenig ist von der Hand zu weisen, dass die Gemeinden, die insofern in den Zurechnungsbereich der Länder fallen, ebenfalls einen gewissen Widerstand in Konsolidierungsfragen zeigen.[53] Die kaum justiziable Formulierung in § 51a HGrG, das Ziel ausgeglichener Haushalte „anzustreben", bleibt dann auch noch sanktionslos und damit wirkungslos.[54] Auf die Formulierung, dass Bund und Länder unter Berücksichtigung ihrer unterschiedlichen Haushaltsstrukturen anstreben, die öffentlichen Haushalte jeweils bis zu einem bestimmten Zeitpunkt ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, hat man direkt verzichtet.[55] Insofern stellen die Unverbindlichkeit und die fehlende Durchsetzungsfähigkeit gravierende materielle Mängel dar. Hinzu kommt, dass die angestrebte Aufwertung des Finanzplanungsrates nicht gelungen ist, sodass noch nicht einmal von politischem Druck gesprochen werden kann. Eine präventive Verhaltenssteuerung kann nicht stattfinden. Eine Regelung, welche Sieg oder Niederlage vom Wohlwollen der Kooperationspartner abhängig macht, ist von der vollen praktischen Wirksamkeit i. S. d. *effet utile* weit entfernt.

---

51 *Ebd.*, S. 12; vgl. auch *Wiss. Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, Haushaltskrisen im Bundesstaat, 2005, S. 7.

52 BT-Drs. 14/9154, S. 5.

53 Vgl. Dt. Städtetag, ZKF 2002, S. 146.

54 *Höfling/Rixen*, in: BK (Fn. 16), Art. 115 Rn. 465: „symbolisches Schein(haushalts)recht".

55 Vgl. *Henneke*, Maßstäbegesetzgebundenes Solidarpaktfortführungsgesetz, Der Landkreis 2002, S. 167, 176.

2. Aktuelle Entwicklung: Föderalismusreform

Ebenfalls unter dem Stichwort „Nationaler Stabilitätspakt" hat die *Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung* die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben und ihre Auswirkungen auf die innerstaatliche Rechtsordnung diskutiert. Die Föderalismusreform ist am 1. 09. 2006 in Kraft getreten.[56]

a) Änderung von Art. 109 GG und Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz

Der in Art. 109 GG neu eingefügte Abs. 5 legt in Satz 1 fest, dass gemeinschaftsrechtliche Verpflichtungen zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin von Bund und Ländern gemeinsam zu erfüllen sind. Damit wagt der Gesetzgeber jedoch nicht die Festschreibung von Verschuldungsgrenzen, sondern begnügt sich im Weiteren mit einer Aufteilung der Sanktionslasten im Verhältnis Bund-Länder: 65 zu 35. Die Ländergesamtheit trägt 35 % des auf sie entfallenden Betrages solidarisch entsprechend der Einwohnerzahl, 65 % werden horizontal entsprechend dem Verursachungsbeitrag verteilt. Das Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz[57] definiert näher, dass sich der Verursachungsbeitrag nach dem Anteil des Finanzierungsdefizits des jeweiligen Landes an der Summe der Finanzierungsdefizite aller Länder bemisst. Für Länder, die einen ausgeglichenen oder positiven Finanzierungssaldo aufweisen, kommt nur eine Haftung nach dem Solidarprinzip in Betracht. Befindet sich ein Land in einer vom BVerfG festgestellten extremen Haushaltsnotlage, so wird die Zahlungsverpflichtung im Rahmen eines abgestimmten Sanierungskonzepts vom Bund gestundet.

b) Bewertung

Durch Einfügen von Art. 109 V in das Grundgesetz schafft die Föderalismusreform die Möglichkeit, bei der Verhängung von Sanktionslasten auch die Länder in die Pflicht zu nehmen. Diese Möglichkeit bestand vorher nicht.[58]

Legt man zur Beurteilung den oben entwickelten Maßstab des *effet utile* an, so greift die innerstaatliche Aufteilung von Sanktionslasten jedoch zu kurz. Eine Vermeidung übermäßiger Defizite als ersten Ansatzpunkt hat sie gar nicht im Blick. Erwägenswert ist allenfalls die Drohkulisse, die die mögliche Aufteilung der Sanktionslasten im Hinblick auf eine frühzeitige Anreizwirkung darstellt. Jedoch steht für ein Frühwarn- und Überwachungssystem der Haushalte immer noch lediglich der wenig beachtete Finanzplanungsrat zur Verfügung. Auch ist die Höhe der möglichen Zahlungsverpflichtung für ein Land nicht ohne Weiteres absehbar und kalkulierbar, wenn der Verursachungsbeitrag im Verhältnis der Finanzierungsdefizite der übrigen Länder bestimmt wird. Selbst bei einem ausgeglichenen Haushalt besteht die Gefahr einer Solidarhaftung. Zwar mag ein Anreiz bestehen, einen ausgeglichenen Haushalt anzustreben, um den Verursachungsbeitrag möglichst gering zu halten. Die Frage ist

56 BGBl. I 2006, S. 2034 ff.

57 Föderalismusreform-Begleitgesetz, BGBl. I 2006, S. 2098, 2104 f.

58 Vgl. *Dederer*, Regress des Bundes gegen ein Land bei Verletzung von EG-Recht, NVwZ 2001, S. 258 ff.

jedoch auch, wie groß die Furcht vor gemeinschaftsrechtlichen Sanktionen tatsächlich ist. Bedauerlicherweise steht der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt selbst zwischen Verrechtlichung und politischem Ermessen[59], sodass sein Drohpotential in seinem derzeitigen Zustand wohl eher gering ist. Die neue Regelung macht damit die Verhaltenssteuerung der Untergliederungen vom Eingreifen des gemeinschaftsrechtlichen Vorbilds abhängig. Dies ist jedoch gerade nicht das Ziel innerstaatlicher Umsetzung, die schon an der Vermeidung von Haushaltsdefiziten (mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung) ansetzen soll. Zweitens schaffen relative Verursachungsmaßstäbe kaum Planungssicherheit. Wenn sich der Hang zur Verschuldung in einigen Ländern weiter fortsetzt, kann das zum Taktieren veranlassen, dass die eigene Verschuldung im Vergleich noch gering sei.

3. Weitergehende Vorschläge

Wenn man „Rechtsförmigkeit" i. S. v. vorher feststehenden – d. h. nicht notwendig rechtsverbindlichen – Verschuldungsgrenzen versteht, die Rechts- und Planungssicherheit herstellen, so müssen sie schon bei der Aufstellung des Haushaltsplans berücksichtigt werden. Insofern könnte zunächst ein rechtsförmiges *Verfahren* zur Aufteilung dem *effet utile* näher kommen.

a) „Partner-Compliance"

aa) Verfahrensordnung

Vorbedingung für das Funktionieren einer Verfahrensordnung ist, dass alle beteiligten Regierungen eine konstruktive Haltung einnehmen.[60] Sowohl der Bund als auch jedes einzelne Land sollen Stabilitätsprogramme in der Form aufstellen, wie es das europäische Vorbild bisher nur vom Bund fordert. Sodann sollen ein Diskussionsgremium und ein Diskussionsverfahren geschaffen werden, um in diesem Rahmen die einzelnen Stabilitätsprogramme gleichsam auszutarieren und auf den gemeinsamen Nenner eines gesamtstaatlichen Stabilitätsprogramms zu bringen.

Einem solchen Verfahren steht die Budgetautonomie gemäß Art. 109 GG nicht im Wege. Denn diese umfasst lediglich die haushaltswirtschaftliche Unabhängigkeit der Haushalte und bezieht sich damit auf die Feinplanung der Struktur der jeweiligen Budgets. Jedoch haben Bund und Länder *finanzwirtschaftlich*, d. h. bei der Grobplanung der Budgetumfänge, eine „Grenze des Finanzierbaren" zu beachten[61], welche nunmehr von den Maastricht-Kriterien vorgegeben wird.

Ein aufgewertetes, ständiges Überwachungsorgan soll sodann *politisch* verbindliche Beschlüsse fassen, die anschließend von den Parlamenten in *rechtlich* verbindliche Vorschriften umgesetzt werden können. Eine einfache und strategieresistente Auf-

---

59 *Bredt*, Der europäische „Stabilitätspakt" benötigt mitgliedstaatliche Verankerung, EuR 2005, S. 104, 107 f.

60 *Wiss. Beirat* (Fn. 41), S. 7.

61 *BVerfGE* 101, 158 (220).

fangregelung soll zum Einsatz kommen, falls Entscheidungsblockaden auftreten sollten. Im Dienste der Konsensbildung wäre auch an ein Schlichtungsgremium zu denken. Nur wenn Defizitgrenzen existieren, kann auch eine Frühwarnung ausgesprochen werden. Diese hätte Sanktionswert insofern, als sie politischen Druck erzeugen könnte.[62]

bb) Bewertung

Auch wenn die Schaffung eines institutionellen Rahmens einen Schritt in die richtige Richtung darstellt, vermögen selbst gute Verfahrensregeln nicht die Zweifel auszuräumen, die sich auf die Kooperationsbereitschaft im Bundesstaat selbst beziehen. Zudem steht zu befürchten, dass der Rahmen ständiger Verhandlungen über zulässige Verschuldungsgrenzen dazu genutzt wird, auch andere Teile der Finanzordnung in Frage zu stellen. Ein kritischer Punkt ist die Durchsetzungsfähigkeit. Eine gewisse Anreizwirkung durch politischen Druck ist nicht zu leugnen. Allerdings ist ein wie auch immer gearteter Durchgriff auf die Länder nicht möglich. Auch in einem rechtsförmigen Verfahren dürften hart erkämpfte Kompromisse an der Tagesordnung sein, da alle Beteiligten für sich den größtmöglichen Handlungsspielraum zu erreichen trachten werden. Jedoch hat das BVerfG in seiner Entscheidung zum Länderfinanzausgleich klargestellt, dass die Regelung des Finanzausgleichs „*nicht dem freien Spiel der politischen Kräfte überlassen*"[63] werden darf. Dies muss erst recht für Verschuldungsgrenzen gelten, die in engem Zusammenhang mit der haushaltsgesetzgeberischen Gestaltungsfähigkeit stehen und denen auf der anderen Seite vor dem Hintergrund gemeinschaftsrechtlicher Verpflichtungen eine so große Bedeutung für die Konzeption der Stabilitätsgemeinschaft zukommt. Auch der wissenschaftliche Beirat räumt in seiner Stellungnahme ein, dass viel grundsätzlichere Reformen im Rahmen von mehr Wettbewerbsföderalismus ein spannungsresistenteres Instrumentarium schaffen könnten.[64]

b) Bundesgesetz

Das Konfliktpotential, das die Aufteilung von Anteilen am Verschuldungsrahmen in sich birgt, lässt sich in keinem Fall umschiffen, denn sowohl eine Verfassungsänderung als auch eine bundesgesetzliche Aufteilung bedürften der Zustimmung der Länder im Bundesrat. Dennoch verspricht eine bundesgesetzliche Regelung[65] – wenn man erst einmal eine Einigung erzielt hat – nicht nur Rechts- und Planungssicherheit, sondern auch rationale und objektive Ergebnisse. Der Erfolg einer bundesgesetzlichen Regelung wird sich zum einen an ihrer normativen Direktionskraft, zum anderen an der Verbindlichkeit und Durchsetzungsfähigkeit messen lassen müssen, die durch Sanktionen bei Überschreitung der Grenzen untermauert werden muss.

62 Vgl. zu diesem Abschnitt: *Wiss. Beirat* (Fn. 41), S. 17 ff.
63 *BVerfGE* 101, 158 (217 f.).
64 *Wiss. Beirat* (Fn. 41), S. 22.
65 Dafür: *Gumboldt* (Fn. 5), S. 504; *Häde*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 35), Art. 104 EGV Rn. 74.

aa) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Ein solches Bundesgesetz müsste eine ausreichende Kompetenzgrundlage in der Verfassung vorfinden, da es zwangsläufig mit (weitreichenden) Einschränkungen der Budgetautonomie der Länder einherginge und daher etwa eine Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhangs ausscheidet[66]. Allerdings sind Einschränkungen der Budgetautonomie dem GG keinesfalls von vornherein fremd. Denn Art. 109 II GG verpflichtet sowohl Bund als auch Länder auf das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht" und damit zu gegenseitiger Rücksichtnahme, was im Ergebnis eine tatbestandliche Einschränkung der Haushaltsautonomie bewirkt. Durch Einfügen der Abs. 2, 3 (a. F.) und 4 in Art. 109 GG hat man schon 1967 Ermächtigungsgrundlagen geschaffen, die dem Bundesgesetzgeber (in engen Grenzen) Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Finanzwirtschaft einräumen[67] – und zwar mit dem Ziel, eine aktive, antizyklische Konjunkturpolitik i. S. v. Keynes betreiben zu können.[68] Hier wird besonders deutlich, wie sehr eine Verfassung „*Spiegel des Zeitgeists und Wissensstands ihrer Entstehungsgeschichte*"[69] ist.[70] Allerdings ergeben sich aus Art 109 II GG keine *eigenständigen* Regelungs- oder Aufsichtsrechte des Bundes gegenüber den Ländern.[71] Jedoch könnte Art. 109 II GG im Lichte des Gemeinschaftsrechts das Instrumentarium von Art. 109 III, IV GG für die bundesgesetzliche Regelung von Verschuldungsgrenzen zur Verfügung stellen.

(1) Gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung des nationalen Haushaltsrechts

Das GG verwendet mit dem Begriff des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" eine „Staatszielbestimmung".[72] Laut dem BVerfG handelt es sich um einen „unbestimmten Verfassungsbegriff", „*der einen in die Zeit hinein offenen Vorbehalt für die Aufnahme neuer, gesicherter Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften als zuständiger Fachdisziplin enthält*"[73]. Zur Konkretisierung wird auf die Teilziele des § 1 S. 2 StWG[74] – das „magische Viereck" – zurückgegriffen: Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum.

---

66 *Hartmann* (Fn. 12), S. 185; a. A. *Bleckmann*, Der Vertrag über die europäische Union, DVBl. 1992, S. 335, 340.

67 Vgl. *Höfling*, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 138, unter Hinweis auf BT-Drs. 5/1686, S. 2.

68 Vgl. *BVerfGE* 79, 311 (330 ff.).

69 *Walter*, Hüter oder Wandler der Verfassung?, AöR 125 (2000), S. 517, 535.

70 Vgl. zur Bewertung der Keynesianischen Theorien aus heutiger Sicht: *Uhlig*: „Keynes und seine Sklaven", Handelsblatt v. 10. 4. 2006, S. 13.

71 *Littwin*, Umsetzung der Konvergenzkriterien nach Art. 104c I EGV im Bund-Länder-Verhältnis unter besonderer Berücksichtigung des Art. 109 GG, ZRP 1997, S. 325, 327.

72 Vgl. *Prokisch*, Die Justiziabilität der Finanzverfassung, Diss. München 1993, S. 137; a. A. *Hartmann* (Fn. 12), S. 151.

73 *BVerfGE* 79, 311 (338); Kritik bei *Hillgruber*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 10), Art. 109 Rn. 59 ff.: nur Handlungsermessen auf Rechtsfolgenseite.

74 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. 06. 1967, BGBl. I 1967, S. 582.

Zum Teil wurde argumentiert, Art. 109 II GG sei durch den Eintritt in die dritte Stufe der WWU obsolet geworden, da zentrale Kompetenzen zur Erfüllung der darin vorgesehenen Ziele an die Gemeinschaft abgegeben worden seien und nunmehr von einem gesamtwirtschaftlichen *europäischen* Gleichgewicht auszugehen sei.[75]

Dem ist entgegen zu halten, dass die WWU den Mitgliedstaaten gerade die Kompetenzen für die Wirtschaftspolitik (Haushalts- und Fiskalpolitik)[76] belässt, sodass ihnen wesentliche Einwirkungsmöglichkeiten zur Verwirklichung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verbleiben. Auch antizyklische Konjunkturpolitik bleibt zulässig, soweit sie sich im Rahmen der Referenzwerte hält, welche sich im Wege des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts vor jeglichem nationalen Recht[77] durchsetzen.

Bezeichnend ist, dass das Gemeinschaftsrecht den nationalen Staatszielen vergleichbare Zielbestimmungen kennt[78]: Art. 2 EGV, der im Hinblick auf die WWU außerdem auf Art. 4 EGV verweist, verpflichtet die Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken auf die Ziele des „magischen Vierecks", das durch das Erfordernis der Haushaltsdisziplin zum Polygon erweitert wird[79]. Wenn somit keine Kollision vorliegt, wandelt sich im Wege der gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung das Begriffsverständnis vom „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht".[80] Die Offenheit des Begriffs ist auf Dynamik ausgelegt und damit geeignet, die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts aufzunehmen[81], sodass es keines Rückgriffs auf die Formel des BVerfG bedarf.

(2) Veränderungen im Instrumentarium durch Übertragung der Währungshoheit

Nach einem anderen Ansatz[82] wird eine Modifikation des Begriffs des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abgelehnt. Die Pflicht zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin wird vielmehr im Rahmen des Teilziels Preisstabilität berücksichtigt. Gerade weil die Mitgliedstaaten den rechtlichen Zugriff auf die Währungspolitik verlören, müssten sie die ihnen verbliebenen Kompetenzen im Bereich der Finanz- und Haushaltspolitik zur Wahrung der Preisstabilität nutzen. Dies geschieht aus der Erwägung heraus, dass solide öffentliche Finanzen die Geld- und Währungspolitik des Europäischen Systems der Zentralbanken unterstützen, und dass gesunde Staatsfinanzen Voraussetzung für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht sind[83]. Die Konzeption

75 *Beisse*, Verfassungshürden vor der Europäischen Währungsunion – Der Verzicht auf die Währungshoheit erfordert Änderung der Verfassung, BB 1992, S. 645, 648 f.; *L. Müller*, Verfassungsrechtliche Fußnoten zum Maastrichter Vertrag über eine Wirtschafts- und Währungsunion, DVBl. 1992, S. 1249, 1251; a. A. *Hartmann* (Fn. 12), S. 169 f.

76 *Hellermann* (Fn. 8), S. 33; *Seitz* (Fn. 45), S. 280.

77 St. Rspr. des EuGH, vgl. nur Rs. 6/64 (Costa/E.N.E.L.), Slg. 1964, S. 1251, 1270.

78 Näher dazu *Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, S. 280 ff.

79 *Stern* (Fn. 7), S. 1472.

80 *Seitz* (Fn. 45), S. 279 ff., 283 f.

81 A. A. *Hellermann* (Fn. 8), S. 33 f., der jedoch verkennt, dass die konjunkturpolitischen Elemente der Vorschrift dadurch nicht abgeschafft, sondern allenfalls begrenzt werden.

82 *Häde* (Fn. 16), S. 274 f.

83 *Rodi*, in: BK (Fn. 16), Art. 109 Rn. 562.

der WWU als Stabilitätsgemeinschaft führe zu einer Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ihr innerstaatliches gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht zu wahren, um Schaden von den Partnerländern abzuwenden. Diese Zurechnung der Wahrung der Haushaltsdisziplin an das innerstaatliche gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht begründe eine aus deutschem Verfassungsrecht folgende Verpflichtung. Um das Staatsziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verwirklichen zu können, müsse sodann der Zugriff auf Art. 109 III, IV GG eröffnet sein.

(3) Tragfähigkeit des Instrumentariums

In jedem Falle muss das Instrumentarium des Art. 109 III, IV GG die dauerhafte Disziplinierung der Haushaltsträger durch Festschreibung von Verschuldungsgrenzen materiell auch tragen. Eine Einschränkung der Budgetautonomie der Länder erfolgt nämlich nicht schon durch das Zustimmungsgesetz, sondern erst durch innerstaatliche Durchführungsmaßnahmen.[84] Selbst wenn man davon ausgeht, dass das gemeinschaftsrechtliche Vorgaben durchführende innerstaatliche Recht – das sich jedoch innerhalb der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung hält, also formell verfassungsgemäß ist[85] – ebenso wie das Gemeinschaftsrecht *materiell* Anwendungsvorrang auch vor Verfassungsrecht genieße[86], so werden selbst nach dieser „rigorosen" Ansicht Besonderheiten anerkannt, wenn das Gemeinschaftsrecht einen Spielraum zur Durchführung eröffnet[87]. Nur in dem Falle, in dem das Gemeinschaftsrecht eine ähnlich strikte Bindung der Länder und Kommunen verlangte, wäre es aus der Sicht des Anwendungsvorrangs überlegenswert, sich über das bestehende innerstaatliche Instrumentarium hinwegzusetzen und den verfassungsrechtlichen Maßstab außer Acht zu lassen. Vorliegend ist die Art der Umsetzung jedoch gerade in die Hände der Mitgliedstaaten gegeben, indem das Gemeinschaftsrecht „geeignete innerstaatliche Verfahren"[88] fordert. Die Mitgliedstaaten sind dann aus dem Prinzip der Gemeinschaftstreue gehalten, die materiellen Anforderungen zu erfüllen und die Art der Umsetzung in ihrem System „auszutarieren", d. h. also entweder verfassungsrechtliche Garantien zu schonen oder den Weg der formellen Verfassungsänderung gem. Art. 79 GG zu beschreiten. Die vorgestellte Konstruktion ist zwar zunächst auf die „indirekte Kollision" zugeschnitten, d. h. dass ein materiell durch das Gemeinschaftsrecht vorbestimmter nationaler Akt einer verfassungsrechtlichen Bestimmung widerspricht.[89] Die gemeinschaftsrechtliche Überlagerung einer Staatszielbestimmung ebenso wie ein durch die Übertragung der Währungshoheit verändertes innerstaatliches Instrumentarium postulieren hingegen vom Standpunkt des nationalen Verfassungsrechts aus die Durchführung – dies aus der Erwägung heraus, dass sich das innerstaatliche System zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

84 *Hartmann* (Fn. 12), S. 190.

85 *W. Müller*, Die Entscheidung des Grundgesetzes für die gemeindliche Selbstverwaltung im Rahmen der europäischen Integration, Diss. Würzburg 1992, S. 372 f.

86 *Ebd.*, S. 375 ff. m. w. N.

87 *Ebd.*, S. 381.

88 Art. 3 des Protokolls Nr. 20 (Fn. 1).

89 Vgl. *W. Müller* (Fn. 85), S. 371 ff.

an sich verändert habe. Dennoch ist diese Veränderung des Systems gemeinschaftsrechtlich veranlasst. Die gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung ist Ausfluss aus dem Prinzip der Gemeinschaftstreue[90] und „milderes Mittel", welches noch vor dem Anwendungsvorrang in Erwägung gezogen werden muss. Dann gilt der verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstab jedoch a fortiori. Es wäre nämlich widersinnig, durch eine gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung den Weg für eine Ausdehnung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes frei zu machen, die sogar im „härteren" Kollisionsfall des Anwendungsvorrangs wie dargestellt versperrt wäre. Somit kann die Systematik von Art. 109 GG nicht unterlaufen werden. In den Abs. 3 und 4 werden Ausnahmetatbestände zur Budgetautonomie normiert, sodass eine restriktive Auslegung[91] geboten ist.

(a) Art. 109 IV S. 1 Nr. 1 GG.

Die gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung der Staatszielbestimmung in Art. 109 II GG könnte dazu verleiten, Art. 109 IV GG ebenfalls in diesem Sinne auszulegen und damit anwendbar zu machen.[92]

Entstehungsgeschichte und Wortlaut der Bestimmung (insb. „zur Abwehr einer Störung") verweisen auf die konjunkturpolitische Zielsetzung: Ursprünglich war die Norm auf die Einflussnahme des Bundes in Zeiten der Hochkonjunktur[93] bzw. bei Überhitzungserscheinungen gemünzt. Diese Motivation stellt nur situationsbezogene, zeitlich begrenzte Instrumente zur Verfügung. Selbst Vertreter der Auffassung, dass diese Befunde einer erweiternden (gemeinschaftsrechtskonformen) Auslegung nicht im Wege stünden, beziehen dies auf „situationsbezogene Entscheidungen über Kreditbegrenzung"[94]. Damit wäre der Vorschlag des BMF 1996[95], der die Festsetzung von Verschuldungsgrenzen *nur im Bedarfsfall* durch Rechtsverordnung vorsah, wohl von der Verfassung gedeckt. Eine dauerhafte Disziplinierung der Haushaltsträger, wie sie vorliegend durch permanente, feste und konjunkturneutrale Verschuldungsgrenzen erwogen wird, ließe sich dann aber auf der Grundlage von Art. 109 IV S. 1 Nr. 1 GG nicht realisieren.[96]

(b) Art. 109 III GG.

Art. 109 III GG kommt als Ermächtigungsgrundlage ebenfalls nicht in Betracht. Die Vorschrift hat mit Konjunkturpolitik weniger zu tun[97] und bezieht sich eher auf die

90 *Streinz* (Fn. 14), Art. 10 EGV Rn. 16.
91 *Glauben*, Innerstaatliche Regelung zur Einhaltung der Verschuldenskriterien für die Währungsunion, ZG 1997, S. 233, 235.
92 So *Seitz* (Fn. 45), S. 282.
93 *Höfling* (Fn. 46), S. 234.
94 *Rodi*, in: BK (Fn. 16), Art. 109 Rn. 601.
95 S. Fn. 46.
96 Im Erg. ebenso: *Hartmann* (Fn. 12), S. 172; *Hellermann* (Fn. 8), S. 33 f.; *Höfling* (Fn. 46), S. 234; *Stern* (Fn. 7), S. 1485, die jedoch auf die konjunkturpolitische Ausrichtung der Vorschrift abstellen.
97 So aber *Höfling* (Fn. 46), S. 233.

Normallage, indem sie auf Regelungen formeller Art (Verfahrensvorschriften)[98] abzielt. Dies schließt einen gewissen materiellen Gehalt zwar ein, deckt aber keinesfalls Eingriffbefugnisse dieser Qualität[99] im Sinne von Detailregelungen, sondern lediglich die Festlegung von „Grundsätzen"[100].

Auch die Entscheidung zum Länderfinanzausgleich, die Art. 109 III GG relativ großzügig auslegt, ergibt nichts Gegenteiliges: Hier geht es um die Regelung von Verfahrens- und Verhaltenspflichten zur Vermeidung einer Haushaltsnotlage – und das vor dem Hintergrund, dass das Land in einer solchen Situation die faktische Fähigkeit zur Wahrnehmung der Budgetautonomie verliert.[101]

Allenfalls denkbar wäre somit die Schaffung eines materiellen Rahmens zur Orientierung an den Erfordernissen von Art. 109 II GG[102], z. B. die Normierung von „Kennziffern" zur Festlegung und Bewertung von Finanzierungsdefiziten, um eine stabilitätsorientierte Haushaltsführung zu erleichtern.[103] Diese Möglichkeit erscheint jedoch vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen[104] als unzureichend.

(c) Schlussfolgerung

Konjunktursteuerung ist etwas qualitativ anderes als dauerhafte Konsolidierungsverpflichtungen, deren Verletzung möglicherweise auch zur Grundlage von Sanktionen werden kann. In diesem Sinne wird die Geeignetheit von Art. 109 III, IV GG als Ermächtigungsgrundlage nicht aufgrund der Überzeugung abgelehnt, dass die Deutung der Vorschrift ihrer „explizit konjunkturpolitischen Ausrichtung" verhaftet bleibe[105]. Die Staatszielbestimmung verschließt sich nicht der „Vergemeinschaftung". Jedoch lässt sich auf diesem Wege nicht der verfassungsrechtliche Kontrollmaßstab umgehen, der die Tragfähigkeit des Instrumentariums bestimmt. Selbst wenn sich eine Staatszielbestimmung verändert, kann ihr institutioneller Unterbau nicht „auf Biegen und Brechen" zu ihrer Verwirklichung dienstbar gemacht werden. Mit der permanenten Regulierung der Haushaltsdefizite ist eine endgültige Verringerung der Haushaltsautonomie verbunden, sodass eine Verfassungsänderung nach überwiegender Auffassung richtigerweise für erforderlich gehalten wird[106].

---

98 *Hellermann* (Fn. 8), S. 35.

99 *Hillgruber*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 10), Art. 109 Rn. 94, 144.

100 *Rodi*, in: BK (Fn. 16), Art. 109 Rn. 209; *Stern* (Fn. 7), S. 1486.

101 Vgl. *Hellermann* (Fn. 8), S. 36.

102 *Rodi*, in: BK (Fn. 16), Art. 109 Rn. 600.

103 *Hartmann* (Fn. 12), S. 144 ff., 181.

104 Vgl. die Haushaltsdefizite der Länder, Deutsche Bundesbank Monatsbericht November 2005, S. 61 f.

105 So *Höfling* (Fn. 46), S. 233 f.

106 *Hellermann* (Fn. 8), S. 36 f.; *Höfling* (Fn. 7), S. 442; *Stern* (Fn. 7), S. 1487; a. A. *Heintzen*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar III, 4./5. Aufl. (2003), Art. 109 Rn. 31, der jedoch schon die Problematik und den Handlungsbedarf nicht anerkennt.

bb) Verfassungsänderung

Die gemeinschaftsrechtliche Gewährleistungsverpflichtung führt somit zu verfassungsrechtlichem Handlungsbedarf. Dieser muss jedoch in besonderem Maße für die Auswirkungen eines Eingriffs in die Budgetautonomie sensibilisieren. Schließlich ist es die Aufgabe des Finanzverfassungsrechts, in der Finanzordnung die Voraussetzungen anzulegen, die die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern zur Entfaltung bringen.[107] Diese Vorgabe des BVerfG bezieht sich zwar vorrangig auf eine angemessene Finanzausstattung. Wenn jedoch durch Verfassungsänderung die Möglichkeit geschaffen wird, Verschuldungsgrenzen durch Bundesgesetz permanent festzuschreiben, so sind die Auswirkungen auf die Länder einer gewissenhaften Prüfung zu unterziehen, da sie sich in das schon bestehende System der Bund-Länder-Finanzbeziehungen einfügen. Insgesamt muss den Ländern ein bestimmtes Maß an substantiellen Kompetenzen auch im finanziellen Bereich verbleiben und ihnen Gestaltungsalternativen belassen.[108] Bei Vorliegen eines Zielkonflikts unterliegt es der Angemessenheitsprüfung, ob das mit der Verfassungsänderung angestrebte Ziel – nämlich die Einhaltung der Maastricht-Kriterien und damit die Sicherung und Verwirklichung des „hohen gemeinschaftsrechtlichen Verfassungsguts"[109] einer Währungsunion – nicht außer Verhältnis zu der damit verbundenen Beeinträchtigung anderer Rechtsgüter – hier der Budgetautonomie der Länder – steht. Der Befund, dass die Länder (mittelbar oder unmittelbar) an die Einhaltung gebunden sind, entschärft schon den Zielkonflikt. Im Hinblick auf den durch Art. 79 III GG geschützten Kernbereich der Budgetautonomie stecken Verschuldungsgrenzen zwar einen engeren Gestaltungsrahmen, sie schaffen ihn aber nicht gänzlich ab.

cc) Ausgestaltung von Verschuldungsgrenzen

Ein Bundesgesetz müsste sodann die Verteilungsschlüssel und den Grad der Flexibilität der Verschuldungsgrenzen bestimmen sowie eine Ermächtigung zu einer Rechtsverordnung enthalten, die konkrete Werte aussprechen müsste. Es erscheint nicht sinnvoll, die Verteilungsschlüssel mit der erhöhten Bestandskraft der Verfassung auszustatten. Für den Fall, dass sich die gewählten Schlüssel als unzulänglich erweisen sollten, ließe eine nur einfachgesetzliche Regelung mehr Spielraum für Anpassungsbedarf. Der Verzicht auf verfassungsrechtliche Festschreibung bedeutet nicht, dass die Länder den Vorgaben des Bundes schutzlos ausgeliefert werden. Die Zustimmungsbedürftigkeit im Bundesrat wahrt ihre Interessen.

(1) Maßstäbe

Zusätzlich ist der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung verfassungsrechtlichen Direktiven, d. h. dem Gebot föderativer Gleichbehandlung[110] und der Konzeption des Bun-

107 *BVerfGE* 86, 148 (264).
108 *Stern*, StaatsR I (1977), S. 138.
109 *Stern* (Fn. 7), S. 1482.
110 Vgl. nur *BVerfGE* 86, 148 (261 und 272).

desstaates als Solidargemeinschaft[111], unterworfen. Das Gemeinschaftsrecht präjudiziert keine bestimmten Verteilungsschlüssel, jedoch wurde bisher übersehen, dass der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung unter dem Gesichtspunkt des *effet utile* sein Augenmerk auch auf die *Anreizwirkung* der zu wählenden Verteilungsschlüssel zu richten gehalten ist, will er die volle praktische Wirksamkeit erreichen. Im Sinne der Konzeption des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sollte jegliche innerstaatliche Umsetzung an der Vermeidung defizitärer Haushaltslagen ihren Ansatzpunkt nehmen. Dieser Anstoß aus dem Gemeinschaftsrecht trägt im Übrigen auch im nationalen Interesse Früchte. Bisher sollen defizitäre Haushaltslagen im Extremfall, der sog. „extremen Haushaltsnotlage", bundesstaatliche Beistands- und Kooperationspflichten auslösen[112], sodass der Haushaltsträger für sein übermäßiges Finanzgebaren möglicherweise noch mit Finanzmitteln „belohnt" wird. Das – der Konzeption als Solidargemeinschaft zuzuschreibende – Fehlen eines Haftungsausschlusses, wie er auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene existiert (Art. 103 EGV), setzt im bundesstaatlichen System schon falsche Anreize: Die Länder können auf die Inanspruchnahme der bundesstaatlichen Gemeinschaft spekulieren, bevor sie den mühsamen Weg eigener Konsolidierungsmaßnahmen beschreiten.

(2) vertikale Aufteilung

Zu Beginn der Diskussion hat man die Einfachheit und Strategieresistenz einer solchen Regelung betont, die Einbeziehung einer Vielzahl von Faktoren abgelehnt und sich für eine hälftige Teilung zwischen Bund und Ländern ausgesprochen.[113] Hintergrund ist, dass über die Aufteilung politischer Konsens erzielt werden muss, sodass Diskussionen auslösende Faktoren von vornherein ausgeschieden werden sollen. Der Bund hat hier durchaus eine ungünstige Verhandlungsposition, da er im Außenverhältnis haftet. Dennoch ist der Zusammenhang zur Einnahmenverteilung im Bundesstaat unabweisbar.[114] Das Problem lässt sich noch deutlicher am Beispiel der horizontalen Verteilung veranschaulichen.

(3) horizontale Aufteilung

(a) Verteilungsschlüssel

Für die Aufteilung unter den Ländern wurde häufig der Maßstab der Einwohnerzahl favorisiert – zum einen wegen seiner Rolle als wesentliche Bestimmungsgröße des Produktionspotentials einer Region, zum anderen wegen seiner Strategieresistenz.[115] Allerdings ist diesem Schlüssel entgegen zu halten, dass er Ländern mit überproportionaler Pro-Kopf-Verschuldung vergleichsweise hohe Konsolidie-

111 *Hellermann* (Fn. 8), S. 39 f.

112 *BVerfGE* 86, 148 (264).

113 *Wiss. Beirat* (Fn. 5), S. 51; Diskussionsvorschlag des BMF v. 13. 6. 1996 (Fn. 46); *Schemmel* (Fn. 31), S. 39 ff.

114 So auch *Hildebrandt*, Maastricht und die Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden, Noll – FS, 1996, S. 253, 260; vgl. Art.106 III GG: „notwendige Ausgaben".

115 *Wiss. Beirat* (Fn. 5), S. 18; *Schemmel* (Fn. 31), S. 48 ff.

rungslasten aufbürdet.[116] Diese Tatsache lässt daran zweifeln, ob ein reiner Einwohnerschlüssel der Konzeption des Bundesstaates als Solidargemeinschaft entspricht.[117] Für die Vermeidung einer Überbelastung muss schon deshalb Sorge getragen werden, weil die Verletzung der Obergrenzen bzw. eine extreme Haushaltsnotlage eines Landes nicht dazu führen darf, dass der gesamtstaatliche Rahmen überschritten wird.

Zudem wird mit einiger Berechtigung der unterschiedliche Kredit- und Finanzbedarf der einzelnen Länder betont.[118] Man könnte dann an weitere Maßstäbe denken, um diesen zu bestimmen[119], z. B. jährliche Ausgabenhöhe, Einnahmen der Vorjahreshaushalte, Höhe der Investitionen, durchschnittliche Defizite, Schuldenstand oder schon bestehende Zinsbelastungen und Haushaltsnotlagen. Ein weiterer Vorschlag des BMF[120] sah einen Mischschlüssel aus Einwohnern und Defiziten vor, der in einem Übergangszeitraum von 10 Jahren zu einem reinen Einwohnerschlüssel verändert werden sollte.

Das regionalisierte BIP als Maßstab würde wirtschaftlich leistungsfähige Länder begünstigen. Problematisch ist aber schon seine statistische Abgrenzung.[121] Beim Abstellen auf Haushaltsvolumina müssten die Ausgaben oder Einnahmen ohne Nettokreditaufnahme als Maßstab dienen. Die dann vorzunehmenden notwendigen Abgrenzungen im Hinblick auf Bundesergänzungszuweisungen etc. führten jedoch wieder zum Problem der Strategieanfälligkeit.[122]

Bei der Wahl zusätzlicher Faktoren ist außerdem die Anreizwirkung im Blick zu behalten. Die Berücksichtigung von durchschnittlichen Defiziten oder Zinsbelastungen würde denjenigen Ländern einen höheren Kreditrahmen im Verhältnis zu denen zur Verfügung stellen, die geringere Defizite aufweisen und sie womöglich dazu verleiten, diese Verhaltensspielräume wiederum auszureizen.

Grds. begegnet die Einbeziehung vieler Faktoren erheblichen Bedenken. Sie geht zu Lasten der Handhabbarkeit, schafft neues Diskussionspotential und verringert so die Chancen für eine Einigung zwischen Bund und Ländern.

(b) Systemzusammenhang

Auf der anderen Seite kann bei der Verteilung von Konsolidierungslasten der unterschiedliche Kredit- und Finanzbedarf nicht außer Acht gelassen werden. Schließlich stellt die Kreditaufnahme eine wichtige Einnahmequelle für die Länder dar. Hinsichtlich anderer Einnahmequellen – Kostenerstattung bei Aufgabenübertragungen, Finanzausgleich – besteht eine signifikante Abhängigkeit vom Bundesgesetzgeber. Die Haushalts-, Einnahmen- und Ausgabenstruktur der Länder ist weitgehend

116 *Hildebrandt* (Fn. 114), S. 261; *Littwin* (Fn. 71), S. 329.
117 *Hellermann* (Fn. 8), S. 40.
118 *Ebd.*, S. 38 ff.; *Hildebrandt* (Fn. 114), S. 259.
119 *Littwin* (Fn. 71), S. 329; *Stern* (Fn. 7), S. 1480.
120 Vgl. *Hellermann* (Fn. 8), S. 31.
121 Vgl. *Hildebrandt* (Fn. 114), S. 260 f.
122 *Vogel*, „Blauer Brief" auch für Kommunen?, der gemeindehaushalt 2002, S. 106, 108.

durch den Bund vorgeprägt.[123] Jedoch müssen die Länder die Aufgabenwahrnehmung sicherstellen. Als einziger Manövrierbereich für die Finanzmasse bleibt dann die Kreditaufnahme. Wenn man nun den Ländern Verantwortung durch feste Verschuldungsgrenzen abverlangt, könnte die Gefahr eines Kollapses in der Aufgabenwahrnehmung bestehen. An dieser Stelle vermag die Diskussion um den Finanzbedarf so weit zu führen, dass Verschuldungsgrenzen gänzlich abgelehnt werden, weil den Ländern der nötige Spielraum auf der Einnahmenseite fehle, um ihr Finanzgebaren tatsächlich eigenverantwortlich zu gestalten. Dieser Ansatz ist allerdings nicht geeignet, die Idee fester Verschuldungsgrenzen an sich in Verruf zu bringen. Es ist vielmehr ein Kritikpunkt, der mit dem System der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in Verbindung gebracht werden muss. Es ist nicht die Aufgabe fester Verschuldungsregeln, die *Ursachen* für Kreditaufnahme zu beseitigen.

Daher lautet die These: Feste Verschuldungsgrenzen können erst dann handhabbar gestaltet werden, wenn gewisse Vorbedingungen im System erfüllt sind. Dies ist jedoch nicht nur eine Frage der Handhabbarkeit[124], es ist auch eine Frage, die die Eigenstaatlichkeit der Länder berührt und an der die politische Durchsetzungsfähigkeit hängt. Mit einiger Berechtigung lässt sich konstatieren, dass im derzeitigen System *„die Eigenstaatlichkeit der Länder [...] in einem unüberschaubaren Gewirr von Finanzhilfen, Mischfinanzierungen und Ausgleichstöpfen"*[125] versinkt. Aufgaben, Ausgabenlasten und Einnahmen sind im Vorfeld nicht klar abgegrenzt. Außerdem hat der Bund Möglichkeiten, Aufgaben auf die Länder abzuwälzen, ohne dass ein angemessener Kostenausgleich erfolgt. Zur Veranschaulichung: Gem. Art. 104a GG sollen Aufgabenverantwortlichkeit und Finanzierungszuständigkeit in einer Hand liegen. Art. 104a I GG geht dabei grds. vom Prinzip der Vollzugskausalität aus. Diesem Prinzip liegt auch die Annahme zugrunde, dass durch *maßvolles Verwalten*[126], insb. Ermessensentscheidungen, die Kosten eines Gesetzes beeinflussbar sind. Als Ausnahmen dazu benennt Art. 104a GG lediglich die Bundesauftragsverwaltung sowie Geldleistungsgesetze. Damit wird die Bestimmung dem Problem des Auseinanderfallens von Kostenverursachung und Finanzierungsverantwortung jedoch nicht gerecht: Die Normierungstiefe heutiger Bundesgesetze belässt keinerlei Ermessensspielraum beim Vollzug.[127] Vor Inkrafttreten der Föderalismusreform wurden außerdem Geld- und Sachleistungen unterschiedlich behandelt.[128]

---

123 *BVerfGE* 86, 148 (265).

124 Vgl. *Henneke*, Finanzierungsverantwortung im Bundesstaat, DÖV 1996, S. 713, 722, der die Handhabbarkeit auf die Ermittlung und Quantifizierung der notwendigen Kosten für die Aufgabenerledigung bezieht.

125 *F. Kirchhof*, Starker Bund mit selbständigen Ländern, http://www.bundestag.de/bp/2003/bp0306/0306003.

126 *Müller-Franken*, Maßvolles Verwalten, 2004, S. 112.

127 Vgl. *Henneke* (Fn. 124), S. 716.

128 Im Rahmen der GG-Änderung ist nunmehr eine Neufassung des Art. 104a IV GG erfolgt, die Geldleistungen, geldwerte Sachleistungen und vergleichbare Dienstleistungen gleichstellt.

Zudem hat sich das Haushaltsdefizit des Bundes als ein Einnahmenproblem herausgestellt.[129] Trotz Einsparungen auf der Ausgabenseite sei es nicht gelungen, den Einbruch bei den Einnahmen aufzufangen. Schon *Klaus Stern* hat 1995 vorhergesehen, dass die Konzeption der Stabilitätsgemeinschaft nur mit Hilfe der Zurückdrängung der wirtschafts- und leistungsstaatlichen Aufgabenexpansion und einer Rückbesinnung auf staatliche Kernaufgaben bewältigt werden könne.[130] Neben eigenen Konsolidierungsentscheidungen darf es dann jedoch auch nicht zu einem „Wegdrückungsmechanismus"[131] nach unten (Aufgabenverlagerung ohne Kostenausgleich) kommen. Das Einnahmenproblem wird für die Länder um das Problem der Aufgaben- und Ausgabenbelastung erweitert. Wer den Ländern mehr Verantwortung für ihr Finanzgebaren abverlangt, muss ihnen jedoch vorher auch Raum zur Verantwortungsausübung zugestehen. Für die Existenzberechtigung und politische Durchsetzungsfähigkeit von Verschuldungsgrenzen kommt daher der Föderalismusreform mit dem Ziel der Entflechtung von Aufgaben und Zuständigkeiten besondere Bedeutung zu. Erst in einem System, in dem jeder Haushaltsträger – soweit in einem Bundesstaat möglich – eigenverantwortlich Einnahmen und Ausgaben gestalten kann, wird sich auch die Einsicht durchsetzen können, dass Verantwortlichkeit für das Finanzgebaren gefordert werden darf.

Ein reiner Einwohnerschlüssel setzt implizit voraus, dass in allen Ländern eine in etwa gleichmäßige Finanzausstattung sowie gleichmäßiger Konsolidierungsbedarf besteht. Die beträchtlichen Unterschiede in der Haushaltssituation der Länder lassen diesen Schluss derzeit nicht zu.[132] Insofern ist bei der Wahl der Verteilungsschlüssel im Sinne einer Übergangslösung ein Ausgleich zu suchen, bis eine Annäherung des Finanz- und Kreditbedarfs gelingt. Die Idee „einfacher" Schlüssel wird sich erst in einem System, das ein Mehr an Wettbewerbsföderalismus verwirklicht, ernsthaft Gehör verschaffen können.

(4) Flexibilität

Auch bei klarer Verantwortungsteilung können unvorhergesehene Situationen aufkommen, die Kreditaufnahme unvermeidbar machen oder eine Konjunktursteuerung erfordern. Letzteres Argument greift jedoch weniger für die Länder, wenn man die Aufgabe der Konjunktursteuerung dem Zentralbudget zuschreibt.[133] Um das Problem für den Bund zu lösen, ist es denkbar, eine Unterscheidung hinsichtlich eines konjunkturellen Bedarfsfalls vorzunehmen insoweit, dass dem Bund dann ein

129 „Bundesbank gibt Eichel Recht – Strukturelles Defizit hat einen Einbruch bei den Einnahmen als Ursache", Handelsblatt v. 28. 3. 2006, S. 5.

130 *Stern* (Fn. 7), S. 1489 f.

131 *Henneke* (Fn. 124), S. 721. Vgl. zu diesem Problem den neu eingefügten Satz 7 in Art. 84 I GG: „Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden."

132 Vgl. Graphik zu: „Länder konsolidieren ihre Haushalte", Handelsblatt v. 2. 01. 2006, S. 4: Pro-Kopf-Verschuldung 2005 in Bremen: 18.248 €, demgegenüber Bayern: 1.870 €.

133 *Wiss. Beirat* (Fn. 51), S. 24.

größerer Anteil am Verschuldungsrahmen (wie er gesamtstaatlich festgelegt ist) zugestanden wird.[134] Durch eine Ermächtigung könnte der Bundesregierung die Möglichkeit eingeräumt werden, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates in solchen Fällen in bestimmten Bahnen Abweichungen von den Schlüsselgrößen festzulegen.[135] Abgesehen davon schafft schon die oben vorgeschlagene Reduktion der gesamtstaatlichen Defizitquote auf einen Wert zwischen 1 und 1,5 % des BIP einen Spielraum für antizyklische Konjunkturpolitik.

(5) Durchsetzungsfähigkeit – Sanktionen

Im Interesse der Durchsetzungsfähigkeit stellt sich die Frage, ob man bei der Einrichtung von Verschuldungsgrenzen auch Sanktionen für den Fall der Überschreitung vorsehen sollte.[136] Grundsätzlich wird ein Verstoß gegen ein Bundesgesetz möglicherweise erst nach Jahren durch Gerichtsurteil festgestellt. Die Feststellung der Rechtswidrigkeit zieht dann aber keine Konsequenzen nach sich. Anders liegt es, wenn Sanktionszahlungen auf europäischer Ebene fällig werden. Dann fungieren die Verschuldungsgrenzen als sekundärer Haftungsmaßstab. Jedoch wurde schon dargelegt, dass dies als Drohkulisse für eine Verhaltenssteuerung nicht ausreicht. Vor dem Hintergrund der gesammelten Erfahrungen wird man so weit gehen müssen, dem Bund oder einem unabhängigen Kontrollgremium konkrete Eingriffsbefugnisse einzuräumen. Die betreffende Gebietskörperschaft könnte einen bestimmten Prozentsatz des die Grenze übersteigenden Betrages an die Gebietskörperschaften zahlen, die sich an die Grenzen gehalten haben. Auf diese Weise bliebe die Sanktion bei allseitiger Überschreitung, z. B. in Katastrophenfällen, wirkungslos.[137] Im Rahmen eines Abweichungskorrekturverfahrens müsste schon vorher die weitere Kreditaufnahme untersagt werden.[138]

V. Ausblick

Die Ideologiebefrachtung des Staatsschuldenrechts[139] hat lange Zeit Auseinandersetzungen darüber angefacht, ob Staatsverschuldung überhaupt ein normatives Problem sei.[140] Die Rechtspflicht zur Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben nährt nun die Hoffnung, dies möge der Anstoß sein, die normative Direktionskraft des nationalen Haushaltsrechts zu erhöhen, ja möglicherweise ein bundesstaatliches

134 *Wiss. Beirat* (Fn. 5), S. 34.

135 *Ebd.*, S. 49.

136 Dafür: *Wiss. Beirat* (Fn. 5), S. 43; *Henneke* (Fn. 124), S. 722; *Stern* (Fn. 7), S. 1488; nicht für nötig gehalten von *Schemmel* (Fn. 31), S. 32.

137 Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2004/2005: „Mehr Mut bei der Föderalismusreform", Rn. 810.

138 *Wiss. Beirat* (Fn. 5), S. 43.

139 *Höfling* (Fn. 67), S. 3 ff.

140 *Püttner*, Staatsverschuldung als Rechtsproblem, 1980; *Osterloh*, Staatsverschuldung als Rechtsproblem?, NJW 1990, S. 145 ff.; *Höfling*, (Fn. 67).

Staatsschuldenrecht zu etablieren.[141] In jüngster Zeit scheinen sich die Stimmen zu mehren, die in festen Verschuldungsgrenzen weniger ein Korsett und eher ein Mittel zur Selbstdisziplinierung sehen.[142] Bezeichnenderweise ist der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt durch die andauernden Verstöße in die Kritik und in die Diskussion geraten. Insofern ist die *Durchsetzbarkeit und Glaubwürdigkeit* fester Verschuldungsgrenzen oberstes Gebot. Daher müssen Verschuldungsobergrenzen in ein System eingebettet sein, das sich der Überwachung und Frühwarnung verschreibt. Die Regelung muss auch gegen Umgehungsmöglichkeiten Lösungen vorsehen, so wie die Kreditaufnahme im Rahmen von Schattenhaushalten, z. B. bei öffentlichen Unternehmen.[143]

Feste Verschuldungsgrenzen können jedoch nicht losgelöst von dem derzeit geltenden bundesstaatlichen System, insb. von den Bund-Länder-Finanzbeziehungen, betrachtet werden. Das Auseinanderfallen von Kostenverursachung und Finanzierungsverantwortung ist schwer vereinbar mit der Forderung, die Länder im Hinblick auf ihr Finanzgebaren stärker zur Verantwortung ziehen zu wollen. Die Tatsache, dass Bund und Länder schon seit Unterzeichnung des Maastricht-Vertrages über die Umsetzung der Referenzwerte streiten und die Länder sich gegen Eingriffe in ihre Budgetautonomie verwahren, legt den Schluss nahe, dass eine Einigung erst dann zu erwarten ist, wenn mehr Raum zur Verantwortungsausübung zur Verfügung gestellt wird.

Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit der Festlegung von Verschuldungsgrenzen könnte das Budgetrecht der Landesparlamente darstellen.[144] Es wird durch die Zustimmungspflicht im Bundesrat nicht kompensiert, da die Parlamente die Landesregierungen nicht hinsichtlich ihres Stimmverhaltens binden können.[145] Ein Ausgleich wäre im Wege eines bestimmten Verteilungsschlüssels denkbar. In einem System, das die Verantwortung von Bund und Ländern stärkt, könnte man den Finanzbedarf der Länder daran messen, welche Einnahmen die Länderparlamente tatsächlich veranschlagen.

Schließlich birgt die mitgliedstaatliche institutionelle Verankerung die Chance, dem europäischen Vorbild zu mehr Effizienz und Akzeptanz zu verhelfen.[146]

---

141 *Höfling* (Fn. 7), S. 443; *Kloepfer/Rossi* (Fn. 11), S. 342; kritisch: *Hellermann* (Fn. 8), S. 41 – allerdings bezogen auf den Fall, dass keine Verfassungsänderung mit Blick auch auf einen Systemwechsel erfolgt.

142 Vgl. *F. Kirchhof*, Der notwendige Ausstieg aus der Staatsverschuldung, DVBl. 2002, S. 1572 f.

143 *Wiss. Beirat* (Fn. 51), S. 27.

144 *Glauben* (Fn. 91), S. 239.

145 *BVerfGE* 8, 104 (120), st. Rspr.

146 *Bredt* (Fn. 59), S. 110 f.