

Finanzverfassungsrechtliche Neuerungen der Föderalismusreform II

I. Haushaltswirtschaft: Konsolidierung der Staatsfinanzen

1. Ziele: Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit

2. Mittel: Die Schuldenregel der Art. 109, 115 GG und begleitende Maßnahmen (Art. 109a, 143d GG)

a. Grundgedanke

b. Der reguläre Verschuldungsrahmen

aa. Strukturelle Komponente

bb. Konjunkturelle Komponente

cc. Abweichungen im Haushaltsvollzug oder bei Nachtragshaushalten

c. Ausnahmeregelung für Notfälle

d. Unterbliebene Regelungen: Sondervermögen, Sozialversicherungen und Gemeinden

aa. Unzulässigkeit der Verschuldung von Sondervermögen

bb. Nichtregelung für Sozialversicherungen und Gemeinden

e. Verfahrensrechtliche Absicherung durch ein „Frühwarnsystem“ (Art. 109a GG)

f. Übergangsbestimmungen (Art. 143d Abs. 1 GG)

g. Begleitend: Konsolidierungshilfen (Art. 143d Abs. 2 und 3 GG)

3. Gesamtbewertung

a. Art. 79 Abs. 3 GG als Schranke

aa. Maßstäblichkeit nur des Grundsätzlichen

bb. Demokratie-, Sozialstaats- und Rechtsstaatsprinzip

cc. Bundesstaatsprinzip

b. Verfassungspolitische Einschätzung

II. Finanzhilfen des Bundes

1. Ziel: Kooperative Finanzierung in Notsituationen

2. Mittel: Bundesfinanzhilfen in Notsituationen (Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG)

3. Gesamtbewertung

a. Art. 79 Abs. 3 GG als Schranke

b. Verfassungspolitische Einschätzung

Finanzverfassungsrechtliche Neuerungen der Föderalismusreform II

Die von Bundestag und Bundesrat gemeinsam eingesetzte Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismusreform II) hat wichtige Vorschläge zur Neuordnung einzelner Bestandteile der bundesstaatlich ausdifferenzierten Finanzverfassung erarbeitet, die Eingang in die vorliegenden Entwürfe zur Änderung des Grundgesetzes¹ und zum Erlaß eines Begleitgesetzes² gefunden haben. Sie beziehen sich – neben nachfolgend nicht erörterten Neuregelungen zur Behördenorganisation und zum Verwaltungsverfahren³ – in erster Linie auf den Rechtsrahmen staatlicher Kreditaufnahmen (I.), daneben auch auf die Zulässigkeit sachbezogener Finanzhilfen des Bundes an die Länder (II.).

Diese Grundgesetzänderung ist primär verfassungspolitisch zu bewerten. Rechtlich ist sie allein an den über Art. 79 Abs. 3 GG änderungsfest verankerten Grundsätzen des Art. 20 GG zu messen. Das Begleitgesetz hat als einfaches Parlamentsgesetz dem gesamten Verfassungsrecht einschließlich seiner neuen Bestandteile zu genügen. Da beide Regelwerke aufeinander abgestimmt worden sind, dürften insoweit keine grundsätzlichen Probleme zu erwarten sein.

¹ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d); zugrunde liegen Anträge der Fraktionen von CDU/CSU und SPD (BT-Drs. 16/12410) sowie der Länder Baden-Württemberg und Bremen (BR-Drs. 262/09).

² Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform; eingebracht durch Anträge der Fraktionen von CDU/CSU und SPD (BT-Drs. 16/12400) sowie der Länder Baden-Württemberg und Bremen (BR-Drs. 263/09).

³ Vorgesehen sind eine Kooperation von Bund und Ländern beim Einsatz informationstechnischer Systeme (Art. 91c GG mit Ausführungsgesetz), Vergleichsstudien zur Verwaltung (Art. 91d GG; sog. „Benchmarking“), ein nationales Krebsregister sowie Änderungen der Steuerverwaltung. – Zu hinterfragen ist insoweit vor allem die Regelungstechnik (nicht notwendig der unterstellte Vereinheitlichungsbedarf): Eine national einheitliche Regelung läßt sich entweder durch eine Bundeskompetenz oder einen Staatsvertrag der Länder erreichen, Mischlösungen sollten hingegen vermieden werden. Auch enthalten einige Verfassungsbestimmungen zu viele Detailregelungen.

I. Haushaltswirtschaft: Konsolidierung der Staatsfinanzen

1. Ziele: Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit

Eine Finanzverfassung strahlt in besonderem Maße in die Zukunft aus. Ihre Maßstäbe determinieren nicht nur die aktuelle Abgabenbelastung und das heutige Niveau staatlicher Leistungen. Vielmehr zeichnen das erworbene Staatsvermögen und mehr noch die angehäuften Staatsverschuldung auch die ökonomischen Lebensbedingungen nachfolgender Generationen vor. Demgemäß zählen Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit zu den zentralen Anliegen jeder Finanzverfassung.

Vor diesem Hintergrund bedürfen staatliche Kreditaufnahmen, die heutigen Wohlstand zu Lasten Dritter finanzieren, einer politischen Rechtfertigung. Der hierzu bislang angeführte Gerechtigkeitsgedanke, Staatsschulden als Äquivalent von Zukunftsinvestitionen zu interpretieren, vermag jedenfalls in seiner praktischen Ausgestaltung, die zum Anwachsen enormer Schuldenberge geführt hat⁴, kaum noch zu überzeugen. Gänzlich hinfällig wird er mit der bevorstehenden demographischen Entwicklung, die (neben zu erwartenden höheren Staatsausgaben infolge einer geänderten Bevölkerungsstruktur) mit sinkender Einwohnerzahl⁵ den Pro-Kopf-Anteil an der von früheren Generationen ererbten Staatsverschuldung erheblich steigern wird. Eine relative Konstanz der individuellen Lebensbedingungen wird sich daher nur durch eine deutliche Rückführung des absoluten Schuldenstandes erreichen lassen. Aus diesem Grund ist eine wirksame Verengung des derzeit unbefriedigenden Rechtsrahmens staatlicher Kreditaufnahmen⁶ unverzichtbar.⁷

⁴ Der Schuldenstand der öffentlichen Haushalte stieg von rund 64.210 Mio € (1.053 € pro Kopf) im Jahr 1970 auf rund 1.553.058 Mio € (18.880 € pro Kopf) im Jahr 2007 an; *Statistisches Bundesamt*, Fachserie 14 Reihe 5 „Finanzen und Steuern – Schulden der öffentlichen Haushalte“, Ausgabe 2007. Die Schuldenstandsquote (Verschuldung in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) ist von rund 30% im Jahre 1980 auf 65% im Jahre 2007 angewachsen; *BMF*, Monatsbericht Juni 2008, S. 104. Hinzu tritt eine implizite Verschuldung der Pensions- und Sozialversicherungskassen.

⁵ *Herwig Birg*, Die demographische Zeitenwende, S. 98, sagt (ungeachtet nicht vorhersehbarer Wanderungsbewegungen) einen Rückgang der Bevölkerung Deutschlands von 1998 bis 2050 von 82,1 Mio. auf 50,7 Mio. und bis 2100 auf 24,3 Mio. Einwohner voraus. Sollte diese Prognose eintreten, würde sich der Pro-Kopf-Anteil an der Staatsverschuldung allein hierdurch (das heißt ohne Berücksichtigung von weiterer Neuverschuldung und Geldentwertung) mehr als verdreifachen.

⁶ Zum geltenden Recht *Wolfram Höfling*, Staatsschuldenrecht, 1993; *Christian Jahndorf*, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, 2003; *Hermann Pünder*, Staatsverschuldung, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Band V, 3. Auflage, 2007, § 123.

⁷ Vgl. zum Folgenden die Expertise des *Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Staatsverschuldung wirksam begrenzen, 2007. Siehe auch *Ferdinand Kirchhof*, Der notwendige Ausstieg aus der Staatsverschuldung, DVBl. 2002, S. 1569 ff.; allgemein zur finanzverfassungsrechtlichen Reformdiskussion *Peter Selmer*, Zur Reform der bundesstaatlichen Finanzverfassung, NVwZ 2007, S. 872 ff.

2. Mittel: Die Schuldenregel der Art. 109, 115 GG und begleitende Maßnahmen (Art. 109a, 143d GG)

a. Grundgedanke

Die Art. 109, 115 GG („Schuldenbremse“) begrenzen und konkretisieren den staatlichen Verschuldungsspielraum und leisten so gemeinsam mit weiteren Neuerungen (namentlich Art. 109a GG) einen Beitrag zur Nachhaltigkeit und damit auch Generationengerechtigkeit der Staatsfinanzierung. Sie tragen damit auch dem zur Haushaltsdisziplin verpflichtenden europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt Rechnung, der folglich – soweit diese Bezugnahme reicht – auf die Auslegung des nationalen Rechts ausstrahlen kann.⁸ Im Mittelpunkt steht eine neue Schuldenregel, die ersichtlich von zwei kompromißhaft kombinierten Grundgedanken getragen ist.

Zum einen trifft Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG (für den Bund bestätigt in Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG) eine vorgängerlose Grundsatzentscheidung. Der Gesamtstaat, also Bund und Länder, legt sich die Selbstverpflichtung auf künftig (annähernd) ausgeglichene Haushalte auf, die als konkrete Rechtspflicht ebenso wie als interpretationsleitendes Grundprinzip wirken kann. Abweichend hiervon ist lediglich eine geringe strukturelle Verschuldung des Bundes in Höhe von 0,35% des Bruttoinlandsprodukts gestattet (Art. 109 Abs. 3 S. 4, 115 Abs. 2 S. 2 GG). Das Grundgesetz lehnt sich mit dieser strukturellen Komponente gleichzeitig an den „close-to-balance-Grundsatz“ des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes an.⁹

Zum anderen verbleibt die Neuregelung dem Grundsatz nach in den gewohnten (nun auch europarechtlich¹⁰ überwölbten) Bahnen einer am „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht“ (Art. 109 Abs. 2 2. Hs. GG) ausgerichteten Konzeption, indem Art. 109 Abs. 3 S. 2 1. Fall GG (für den Bund aufgenommen in Art. 115 Abs. 2 S. 3 GG) den Haushaltsgesetzgebern von Bund und Ländern zusätzlich eine gewisse Verschuldungsmöglichkeit beläßt, um auch künftig eine antizyklische Fiskalpolitik betreiben zu können (konjunkturelle Komponente). Allerdings wird der hierfür zur Verfügung stehende Verschuldungsrahmen jetzt enger gefaßt und seine Inanspruchnahme an konkret formulierte Voraussetzungen gebunden.

⁸ Vgl. Art. 109 Abs. 2 1. HS GG. Auch die Gesetzesmaterialien gehen fortlaufend auf europäische Vorgaben und insbesondere den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt ein; siehe die Begründungen in BT-Drs. 16/12410 und BR-Drs. 262/09.

⁹ Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17.6.1997, ABIEG C 236 vom 2.8.1997, S. 1.

¹⁰ Vgl. einfachgesetzlich § 5 Abs. 4 Ausführungsg Art. 115 GG.

Für den Bund wird die Einhaltung der aus struktureller und konjunktureller Komponente zusammengesetzten Verschuldungsgrenze im Haushaltsvollzug zusätzlich ex post kontrolliert (Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG).

Hinzu treten noch eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen und andere Notsituationen (Art. 109 Abs. 3 S. 2 2. Fall GG, für den Bund konkretisiert in Art. 115 Abs. 2 S. 6-8 GG) sowie begleitende Maßnahmen wie insbesondere die Einrichtung eines Stabilitätsrates mit der Funktion eines „Frühwarnsystems“ (Art. 109a GG) und schließlich eine Übergangsregelung mit einmaligen Konsolidierungshilfen für einzelne Länder (Art. 143d GG).

Technisch geschieht all dies in zwei Schritten: Zunächst schaffen Art. 109 GG (materielle Schuldenregel) und der von einem Ausführungsgesetz begleitete Art. 109a GG (Stabilitätsrat) eine normative Klammer gesamtstaatlicher Maßstäbe. Die Schuldenregel wird hiernach für Bund und Länder gesondert ausgestaltet. Für den Bund übernimmt Art. 115 GG in Verbindung mit einem Ausführungsgesetz (und einer noch ausstehenden Rechtsverordnung) diese Aufgabe. Die Länder sind im Rahmen ihrer (formellen) Haushaltsautonomie verpflichtet, entsprechende Regelungen einzuführen. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben sind dabei eher detailliert geregelt und belassen dem einfachen Gesetzgeber größtenteils nur enge Gestaltungsspielräume.

b. Der reguläre Verschuldungsrahmen

Der regelmäßig eröffnete Verschuldungsrahmen setzt sich somit aus zwei Bestandteilen zusammen, einer strukturellen und einer konjunkturellen Komponente, zu denen noch ein Kontrollmechanismus zur Überwachung des anschließenden Vollzugs hinzutritt.

aa. Strukturelle Komponente

Mit der Grundsatzentscheidung des Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG für künftig ausgeglichene Haushalte wird eine strukturelle Neuverschuldung an sich prinzipiell ausgeschlossen. Gleichwohl sehen Art. 109 Abs. 3 S. 4, 115 Abs. 2 S. 2 GG¹¹ dieses Erfordernis für den Bund als gewahrt an, solange die Nettokreditaufnahme 0,35% des nominalen Bruttoinlandsprodukts¹² nicht überschreitet. Diese Regelung löst die vormalige, einen unrealistischen volkswirtschaftlichen Wertzuwachs unterstellende Bindung an einen zudem nicht hinreichend

¹¹ Die vormalig offene Frage nach dem Verhältnis von Art. 109 GG und Art. 115 GG ist damit im Sinne einer Konkretisierung entschieden. Ausführlich zur bisherigen Rechtslage *Wolfram Höfling*, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 150 ff.

¹² Damit ist das Bruttoinlandsprodukt, an sich eine volkswirtschaftliche Größe, erstmalig Tatbestandsmerkmal einer Verfassungsbestimmung.

konturenscharfen (Brutto-)Investitionsbegriff¹³ ab und typisiert stattdessen ein vermutetes Mindestniveau beständig getätigter Zukunftsinvestitionen, das eine solche Lastenverteilung zwischen den Generationen rechtfertigt.¹⁴ Da diese strukturelle Grenze hinreichend eng gesetzt wird, erscheint die Gefahr einer Umgehung durch Verwendung dieser Mittel zu konsumtiven Zwecken als eher gering. Für die Länder gilt der Grundsatz ausgeglichener Haushalte ohne eine solche Modifikation (Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG). Sie unterliegen also dem Grundsatz nach einem landesrechtlich auszugestaltenden Schuldenverbot.

Das Ausführungsgesetz zu Art. 115 GG konkretisiert dessen Maßgaben einfachgesetzlich. §§ 2 Abs. 1 S. 1 2. Hs., 3 Ausführungsg Art. 115 GG bereinigen die ohne Neuverschuldung auszugleichenden Einnahmen und Ausgaben vorab um finanzielle Transaktionen (Veräußerung und Erwerb von Beteiligungen, Kreditaufnahmen beim und Tilgungen an den öffentlichen Bereich, Darlehensrückflüsse und -vergaben) und beeinflussen so mittelbar das Volumen zulässiger Kreditaufnahme. Als für die hiernach anstehende Bestimmung der 0,35%-Grenze maßgebliches Bruttoinlandsprodukt wird gemäß § 4 Ausführungsg Art. 115 GG das nominale Bruttoinlandsprodukt des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres angesetzt, das zuvor vom Statistischen Bundesamt ermittelt worden ist.¹⁵

bb. Konjunkturelle Komponente

Die auf eine „Normallage“ zugeschnittene strukturelle wird sodann durch eine konjunkturelle Komponente modifiziert. Sie soll den Haushaltsgesetzgebern weiterhin ermöglichen, Schwankungen im Konjunkturverlauf mit einer aktiven antizyklischen Fiskalpolitik zu begegnen, setzt ihnen hierzu aber einen im Vergleich zum vormaligen Tatbestandsmerkmal der „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“¹⁶ deutlich engeren Rechtsrahmen.

Bund und Länder können demzufolge gemäß Art. 109 Abs. 3 S. 2 1. Fall GG „Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von

¹³ Art. 115 Abs. 1 S. 2 1. Hs. GG a.F.; hierzu BVerfGE 79, 311 (328 ff., insbesondere 337 f.) (Haushaltsgesetz).

¹⁴ Vgl. die Gesetzesbegründung; BR-Drs. 262/09, S. 9.

¹⁵ Die künftige Praxis wird darauf zu achten haben, daß die vom Bund definierbaren Methoden der Ermittlung des nominalen Bruttoinlandsprodukts nicht zu einer zu großzügigen Berechnung mit der Folge eines erhöhten Kreditrahmens führen. Derzeit gibt die gemäß § 1 BStatG auf „Neutralität, Objektivität und wissenschaftliche Unabhängigkeit“ verpflichtete Arbeit des Statistischen Bundesamtes keinen Anlaß zu einer solchen Befürchtung; vgl. BVerfGE 116, 327 (396) (Bundesergänzungszuweisungen).

¹⁶ Art. 115 Abs. 1 S. 2 2. Hs. GG a.F.; hierzu BVerfGE 79, 311 (328 ff., insbesondere 338 ff.) (Haushaltsgesetz): „unbestimmter Verfassungsbegriff“, „der einen in die Zeit hinein offenen Vorbehalt für die Aufnahme neuer, gesicherter Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften als zuständiger Fachdisziplin enthält“ (S. 338). Dabei steht dem Haushaltsgesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu (S. 343 f.).

der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung ... vorsehen“, das heißt in entsprechendem Umfang zusätzliche Kredite aufnehmen.

Mitgedacht ist dabei eine mittel- bis langfristige Verschuldungsneutralität, bei der sich eine erhöhte Schuldenaufnahme in Krisenzeiten und Haushaltsüberschüsse in Phasen des Aufschwungs ausgleichen.¹⁷ Die Verfassungsbegriffe „symmetrisch“ und „Normallage“ als Spiegelachse einer solchen Symmetrie verarbeiten diesen Grundgedanken, der klarstellend noch deutlicher in den Verfassungswortlaut¹⁸ aufgenommen werden könnte. Denn ansonsten droht, weil die zeitlich übergreifende Perspektive keinen unmittelbaren Eingang in die naturgemäß periodenbezogene Technik der konjunkturellen Komponente gefunden hat, ihr eigentliches Anliegen womöglich aus dem Blick zu geraten. Die Regelung könnte sich dann zu einem Einfallstor einer versteckten Ausweitung der strukturellen Staatsverschuldung erweisen. Aus gleichem Grunde sind auch die Konkretisierung der vorausgesetzten „Normallage“ und die weitere praktische Handhabung der konjunkturellen Komponente am teleologischen Leitgedanken eines mittel- bis langfristigen Ausgleichs auszurichten.

Damit gewinnt die von Bund und Ländern in je eigener Verantwortung zu regelnde Ausgestaltung der konjunkturellen Komponente eine ausschlaggebende Bedeutung für die Wirksamkeit der gesamten Schuldenregel. Für den Bund gilt Art. 115 Abs. 2 GG, der zunächst in seinem S. 3 von der Option des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG Gebrauch macht und anschließend in seinem S. 5 den Bundesgesetzgeber beauftragt, „Näheres, insbesondere ... das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens“¹⁹ zu regeln. Letzteres verweist unausgesprochen auf das begleitend zum europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehene Konjunkturbereinigungsverfahren, dessen Inhalte somit den Ausführungsgesetzgeber anleiten und seine Gestaltungsspielräume einengen.

¹⁷ So auch die Gesetzesbegründung; BR-Drs. 262/09, S. 22: „Dabei wird verbindlich vorgegeben, dass entsprechende Regelungen eine im Auf- und Abschwung symmetrische Berücksichtigung sicherstellen müssen. Das heißt, einer Zulassung zusätzlicher konjunkturbedingter Defizite im Abschwung muss eine entsprechende Verpflichtung zur Einbeziehung konjunkturbedingter Überschüsse im Aufschwung gegenüber stehen, so dass mittel- bis langfristig gewährleistet sein sollte, dass Kreditaufnahmen im Abschwung durch Überschüsse im Aufschwung ausgeglichen werden.“

¹⁸ Die Formulierung könnte beispielsweise lauten: „Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen, sich dadurch mittelfristig ausgleichenden Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie ... vorsehen“.

¹⁹ Die Formulierung ist mißverständlich. Gemeint sind die Maßstäbe der Berechnung, nicht der Ablauf des dabei anzuwendenden behördlichen Verfahrens. Die Worte „das Verfahren zur“ sollten daher durch das Wort „die“ ersetzt werden.

Einfachgesetzlich greifen §§ 2 Abs. 2, 5 Ausführungsg Art. 115 GG, die Grund und Maß konjunkturell bedingter Kreditaufnahmen oder -tilgungen aus der „Abweichung der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage“ ableiten (§ 5 Abs. 1 Ausführungsg Art. 115 GG). Das hiernach zentrale, höchst anspruchsvolle und ökonomisch nicht einfach bestimmbare Tatbestandsmerkmal der „Normallage“ bedarf einer präzisen normativen Definition, die ungeachtet der Ungewißheit von Dauer und Intensität künftiger Konjunkturschwankungen einen realitätsgerechten Medianwert vorhersagen muß, um so als Spiegelachse symmetrischer Auswirkungen das Ziel mittel- bis langfristiger Verschuldungsneutralität erreichen zu können. Insbesondere darf die aus vergangenen Erfahrungen auf die Zukunft schließende Prognose einer „Normallage“ nicht zu hoch angesetzt werden, um ihr Verfehlen (und damit eine vermeintlich konjunkturbedingte Zusatzverschuldung) nicht zum Regelfall werden zu lassen. Dennoch bleibt das Ausführungsgesetz an dieser Stelle eher unbestimmt. § 5 Abs. 2 Ausführungsg Art. 115 GG wählt lediglich eine indirekte Begriffsbestimmung über den Umweg einer Definition der Abweichung von dieser Normallage, die bei „Unter- oder Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten (Produktionslücke)“ vorliegt, was wiederum gegeben ist, wenn das auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens zu schätzende Produktionspotenzial vom erwarteten Bruttoinlandsprodukt für das maßgebliche Haushaltsjahr abweicht. Die Normallage definiert sich mithin im Umkehrschluß durch eine „Normalauslastung“ der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten, die bei Identität von zu schätzendem Produktionspotenzial und erwartetem Bruttoinlandsprodukt vorliegt.

Fehlt es an einer solchen Balance, besteht eine „Produktionslücke“. Allein damit soll der Grund des Eingreifens der Konjunkturkomponente gegeben sein. Die Voraussetzungen einer konjunkturell bedingten Kreditaufnahme sind mithin höchst abstrakt und mithilfe rechtsdogmatisch nicht vorgeprägter und wirtschaftswissenschaftlich überaus voraussetzungsreicher Verweisbegriffe auf eine komplexe volkswirtschaftliche Gesamtlage definiert worden.

Ebenso anspruchsvoll bestimmt § 5 Abs. 3 Ausführungsg Art. 115 GG das sich anschließende Maß der Konjunkturkomponente. Der Zahlenwert des zusätzlichen Verschuldungsrahmens berechne sich als „Produkt aus der Produktionslücke und der Budgetsensitivität“, wobei letztere die Veränderung der Bundeseinnahmen und -ausgaben bei einer Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität angibt. Die Kriterien zur Konkretisierung des neuartigen Rechtsbegriffs der Budgetsensitivität und die Methoden seiner praktischen Handhabung bleiben indes offen. Unbeantwortet bleibt insbesondere die Frage, ob und in welchem Umfang sich laufende Änderungen des Steuer- und Leistungsrechts auf

das maßgebliche Einnahmen- und Ausgabenvolumen auswirken können und wie sie gegebenenfalls berichtend aus den zur Verfügung stehenden statistischen Daten herauszurechnen sind.

Die Konjunkturkomponente ist mithin in ihrer gesetzestextlichen Fassung noch nicht vollzugsfähig und bedarf daher weiterer Konkretisierung. § 5 Abs. 4 AusführungsG Art. 115 GG beauftragt deshalb das Bundesministerium der Finanzen (im Einvernehmen mit dem Bundeswirtschaftsministerium), die weiteren Einzelheiten in Übereinstimmung mit dem europäischen Konjunkturbereinigungsverfahren im Verordnungswege zu regeln. Der (ähnlich formulierte) Gesetzgebungsauftrag des Art. 115 Abs. 2 S. 5 GG wird mithin im Ausführungsgesetz nur ansatzweise erfüllt und zu großen Teilen unverändert an die Exekutive weitergereicht.

Diese normative Offenheit erzeugt eine doppelte Problemlage, weil sie sowohl auf die sachliche Eignung der Gesamregelung zur Wahrung der mittel- bis langfristigen Verschuldungsneutralität als auch auf die an Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG zu messende hinreichende Bestimmtheit der Verordnungsermächtigung zurückschlagen kann. Beide Fragen lassen sich allenfalls unter Rückgriff auf den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt in seiner zum Zeitpunkt des Inkrafttretens von Art. 115 GG geltenden reformierten Fassung beantworten.²⁰ Das in seinem Zusammenhang durchgeführte Konjunkturbereinigungsverfahren ist indes nicht rechtförmlich geregelt worden. Es handelt sich vielmehr um eine komplexe exekutive Praxis unter Zuhilfenahme anspruchsvoller ökonomischer Berechnungen, die sich auf die eher „weiche“ rechtliche Grundlage eines Code of Conduct stützt.²¹ Damit steht die Frage im Raum, inwiefern der legislative Verweis auf ein solches Verfahren zur näheren Auslegung sowohl der gesetzlichen Tatbestände als auch der Verordnungsermächtigung herangezogen werden kann. Abgesehen hiervon bleibt die genaue Rechtsnatur dieser Bezugnahme als statische oder dynamische Verweisung unklar. Zwar nimmt das Grundgesetz in Art. 115 Abs. 2 S. 5 GG nicht einen konkreten Rechtsakt oder jedenfalls eine anderweitig dokumentierte Praxis, sondern nur den materiellen Begriff „Konjunkturbereinigungsverfahren“ auf und unterstellt damit dessen zum Zeitpunkt der Verfassungsänderung maßgeblichen Bedeutungsgehalt, so daß Verfassung und Gesetz im

²⁰ Vgl. BVerfGE 29, 198 (210) zur Konkretisierung einer nationalen Verordnungsermächtigung durch Verweis auf Europarecht (dort: EG-Verordnung).

²¹ Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes (Beschuß des ECOFIN-Rats vom 11.10.2005); einzusehen unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/codeofconduct_en.pdf. – Grundlage ist ein vorheriger ECOFIN-Beschluß, mit dem die Produktionsfunktionsmethode angenommen wurde; siehe: <http://www.consilium.eu.int/uedocs/NewsWord/en/ecofin/71515.doc> (S. 11).

Sinne einer statischen Verweisung verstanden werden können. Jedoch ist diese Frage mit einer gewissen Rechtsunsicherheit verbunden, zumal künftige Aufweichungen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts durch ein geändertes Konjunkturbereinigungsverfahren durchaus nicht auszuschließen sind. Insgesamt sind im Ausführungsgesetz aussagekräftigere Maßstäbe zur Definition der für die Quantifizierung des Verschuldungsrahmens ausschlaggebenden „Normallage“, mindestens aber eine genaue Bezugnahme auf eine bestimmte Version des europäischen Konjunkturbereinigungsverfahrens anzumahnen. Das Ausführungsgesetz sollte an dieser Stelle alsbald nachgebessert werden.

Die Länder entscheiden eigenverantwortlich, ob sie die Option des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG nutzen wollen. In diesem Fall gestalten sie die Konjunkturkomponente gemäß Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen aus. Sie sind dabei gleichermaßen an die grundgesetzliche Maßgabe symmetrischer Berücksichtigung von Auf- und Abschwungphasen gebunden, die im mittel- bis langfristigen Verlauf zu einer vollständigen Schuldenneutralität führen muß. Da eine diesen Anforderungen genügende landesrechtliche Konkretisierung der konjunkturellen Komponente vor den gleichen rechtlichen wie tatsächlichen Herausforderungen steht wie jene auf Bundesebene und zu ihrer Bewältigung vergleichbaren Maßstäben folgen muß, verbleiben den Ländern insoweit keine erheblichen politischen Gestaltungsspielräume (anders etwa für die Frage der Bereinigung von Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen oder für die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen zwischen tatsächlicher und zulässiger Kreditaufnahme²²). Indes würde eine nur landesbezogene Anwendung der Konjunkturkomponente erheblichen zusätzlichen Aufwand verursachen, ohne daß sich ihre sachgerechten Ergebnisse wesentlich unterscheiden dürften, werden sie doch durch einen parallelen Konjunkturverlauf, anteilige Einnahmen aus Gemeinschaftssteuern und Ausgaben für den Vollzug von Bundesgesetzen weitgehend einheitlich vorgezeichnet. Deshalb bliebe zur Absicherung der gesamtstaatlichen Finanzsolidität ebenso wie zur Vereinfachung eine bundeseinheitliche Ausgestaltung der Maßstäbe vorzuziehen, gegebenenfalls auch eine gemeinsame Ermittlung des Kreditvolumens mit anschließender Aufteilung nach vorab definierten Kennziffern zu erwägen. Art. 109 Abs. 3 GG wäre dann entsprechend anzupassen.

Bei alledem bleibt zu berücksichtigen, daß bislang noch keine praktischen Erfahrungen mit der Ausgestaltung und Anwendung einer derartigen Konjunkturkomponente bestehen. Daher ist die Suche nach konkreten Maßstäben mit einem erheblichen Irrtumsrisiko behaftet. Dieser Befund sollte den Anstoß zu einem „lernenden Verfahren“ geben, mit dem die Eignung der

²² Gesetzesbegründung; BR-Drs. 262/09, S. 24.

Faktoren „Produktionslücke“ und „Budgetsensitivität“ sowie der zu ihrer Konkretisierung erforderlichen Hilfskriterien als Indikatoren einer auf mittel- bis langfristige Schuldenneutralität angelegten Konjunkturkomponente fortlaufend überprüft und gegebenenfalls Vorschläge zur Nachbesserung erarbeitet werden. § 5 Abs. 4 S. 2 Ausführungsg Art. 115 GG trägt diesem Anliegen insoweit Rechnung, als er die Exekutive beauftragt, die Verordnungsinhalte regelmäßig unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft zu überprüfen und (sinnvollerweise einzufügen: „maßstabgetreu“) fortzuentwickeln. Noch weitergehend sollte aber ein generelles Prüfverfahren eingerichtet werden, mit dem die praktischen Auswirkungen der Konjunkturkomponente kontinuierlich beobachtet werden. Angesiedelt sein könnte es etwa beim Stabilitätsrat (Art. 109a GG).

cc. Abweichungen im Haushaltsvollzug oder bei Nachtragshaushalten

Die im Haushaltsplan vorab angesetzte Kreditaufnahme entspricht in der Regel nicht der erst später erkennbaren tatsächlichen Neuverschuldung. Für den Bund erstreckt Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG deshalb, auch um eine Umgehung der Verschuldungsgrenze zu vermeiden, die Beachtlichkeit der S. 1-3 richtigerweise auf den Vollzug²³ und fügt einen sinnvollen Kontrollmechanismus hinzu. Hiernach sind positive wie negative Abweichungen der tatsächlichen von der insgesamt (strukturelle und konjunkturelle Komponente) zulässigen Kreditaufnahme auf einem laufend fortzuschreibenden Kontrollkonto zu erfassen. Überschreiten die dort verbuchten saldierten Kreditaufnahmen den Schwellenwert von 1,5% des nominalen Bruttoinlandsprodukts, sind sie konjunkturgerecht zurückzuführen. Die Länder können entsprechende Instrumente in eigener Verantwortung einführen.

Die Einzelheiten hierzu regelt § 7 Ausführungsg Art. 115 GG. Zunächst legt Abs. 1 S. 1 die Maßgeblichkeit der tatsächlichen Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts fest. Es werden also nicht die im Haushaltsplan angesetzten, notwendig älteren Wirtschaftsdaten herangezogen. Vielmehr wird die nun berücksichtigte tatsächliche Kreditaufnahme an der ex post bekannten Wirtschaftslage des abgelaufenen Haushaltsjahres gemessen. Der Verschuldungsspielraum ist folglich eigens für diesen Zweck neu zu berechnen. Diese im Verfassungswortlaut so nicht angelegte Modifikation folgt dem Sinn und Zweck des Kontrollverfahrens und darf daher als zulässige einfachgesetzliche Konkretisierung des Art. 115 Abs. 2 GG angesehen werden.

§ 7 Abs. 2 Ausführungsg Art. 115 GG bestätigt sodann den Schwellenwert von 1,5% des nominalen Bruttoinlandsprodukts als Soll-Obergrenze zulässiger negativer Abweichungen.

²³ Zur geltenden Fassung des Art. 115 GG ist umstritten, inwiefern die Bindung an das Investitionsvolumen auch den Haushaltsvollzug einbezieht; zum Streitstand *Hermann Pünder*, Staatsverschuldung, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Band V, 3. Auflage, 2007, § 123, Rn. 41 ff. m.w.N.

Die sich anschließende Rückführungspflicht gestaltet Abs. 3 eigenständig aus. Die Vorschrift setzt in verfassungskonformer Verschärfung von Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG bereits bei einem Wert von 1,0% ein, ab dem die strukturelle Komponente der Schuldenregel bis auf Null zu kürzen ist, beschränkt dies aber als ebenso verfassungskonforme Konkretisierung des Begriffs „konjunkturgerecht“ auf Jahre mit positiver Veränderung der Produktionslücke (im Sinne der konjunkturellen Komponente).

Der im Verfassungswortlaut nicht vorgezeichnete § 8 Ausführungsg Art. 115 GG fügt des weiteren eine Obergrenze für Nachtragshaushalte hinzu, mit denen die strukturelle Verschuldung um bis zu 3% der veranschlagten Steuereinnahmen des Bundes überschritten werden darf (S. 1). Die Vorschrift kann den grundgesetzlichen, aus struktureller und konjunktureller Komponente gebildeten Verschuldungsrahmen nicht einfachgesetzlich erweitern und ist deshalb verfassungskonform eng zu handhaben. Sie rechtfertigt zusätzliche Kreditaufnahmen nur als Folge einer nunmehr erkannten Verschlechterung der tatsächlichen Konjunkturlage, nicht aber zur Finanzierung neuer Aufgaben. Die in § 8 Ausführungsg Art. 115 GG normierte Obergrenze kann daher nicht als erweiterter Kreditrahmen interpretiert werden, sondern nur als Grenze, bis zu der eine vereinfachte Prognose über den weiteren Verlauf der tatsächlichen Konjunkturentwicklung angestellt werden darf (vgl. S. 3). Dem entspricht auch S. 2, der zutreffend anordnet, daß in einem solchen Nachtrag keine haushaltslastigen Maßnahmen veranschlagt werden dürfen. Folgerichtig werden entsprechende Kreditaufnahmen vollumfänglich in das Kontrollverfahren nach Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG, § 7 Ausführungsg Art. 115 GG einbezogen (S. 4).

c. Ausnahmeregelung für Notfälle

Abweichend vom aus struktureller und konjunktureller Komponente gebildeten regulären Verschuldungsrahmen eröffnet Art. 109 Abs. 3 S. 2 2. Fall GG Bund und Ländern die (vorgängerlose) Möglichkeit einer „Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“. Im Fall ihrer Inanspruchnahme fordert S. 3 eine verbindliche Tilgungsregelung.

Der Bund hat von dieser Option in Art. 115 Abs. 2 S. 6-8 GG Gebrauch gemacht. § 6 Ausführungsg Art. 115 GG bestätigt diese Entscheidung einfachgesetzlich, ohne sie inhaltlich zu modifizieren. Die Bundesregelung des Art. 115 Abs. 2 GG verbleibt dabei in den Bahnen des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG, dessen Voraussetzungen wortlautgleich wiederholt und lediglich um das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit (S. 6: Beschluß der „Mehrheit der

Mitglieder des Bundestages“ im Sinne von Art. 121 GG) und die Verengung des Tilgungsplanes auf eine Kreditrückführung „binnen eines angemessenen Zeitraumes“ (S. 8) ergänzt werden.

Diese dem Grunde nach berechnete Öffnung der Schuldenregel für unvorhersehbare Sonder-situationen bringt das naturgemäß nicht einfach lösbare Problem hinreichend bestimmbarer und dadurch auch gerichtlich überprüfbarer Tatbestandsmerkmale mit sich. Dies gilt nicht zuletzt vor dem Hintergrund der (konjunkturbezogenen) Vorgängerregelung, deren mangelnde Durchschlagskraft vor allem der begrifflichen Offenheit einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ geschuldet war. Dabei wird man der Formulierung „Naturkatastrophe“ noch eine gewisse Anschaulichkeit zusprechen können, die sich überdies durch die Wortlautgleichheit zu Art. 35 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 S. 1 GG²⁴ ausfüllen läßt. Die alternativ benannte „Notsituation“ ist hingegen begrifflich kaum eingrenzbar. Auch die einschränkend hinzugefügten Anforderungen helfen hier kaum weiter. Der Zusatz „außer-gewöhnlich“ rückt, weil „gewöhnliche Notsituationen“ kaum denkbar sind, in die Nähe der Tautologie. „Der Kontrolle des Staates entzogen“ sind in einer freiheitlichen Demokratie zahllose gesellschaftliche Vorgänge. Und die „erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage“ wiederholt vor allem den die Staatsverschuldung veranlassenden Finanzbedarf, ohne ihn selbst einzuschränken. Einer wirksamen gerichtlichen Kontrolle sind diese Formulierungen wohl nicht zugänglich. Da sich andererseits das legitime Anliegen einer Öffnungsklausel für seltene Sonderkonstellationen wegen deren Unvorhersehbarkeit kaum prägnant auf den Begriff bringen läßt, ist das Bedürfnis nach einer restriktiven Handhabung in der künftigen Staatspraxis umso dringlicher.

Eine begrenzte Abhilfe versprechen die Modalitäten des Tilgungsplans. Da jedoch lediglich eine Rückführung binnen „angemessener“ Frist gefordert wird, findet sich auch hier eine Unbestimmtheit des rechtlichen Maßstabes, die anders als die notwendige Offenheit der Voraussetzungen durchaus vermeidbar wäre. Deshalb sollte ernsthaft erwogen werden, den auf Verfassungsebene mit guten Gründen gewählten Begriff „angemessen“ einfachgesetzlich zu präzisieren. Sinnvoll wäre ein Zusatz in § 6 Ausführungsg Art. 115 GG, nach dem die Tilgungsfrist im Regelfall nicht länger als fünf Jahre betragen soll. Längere Laufzeiten wären damit zwar nicht ausgeschlossen, aber immerhin begründungsbedürftig. Auch bliebe die Hoffnung, daß die Notwendigkeit einer zeitnahen Rückführung disziplinierend auf die Einschätzung der Höhe des in einer „Notsituation“ veranschlagten Finanzbedarfs zurück-wirken könnte. Der Tilgungsplan könnte sich dann als funktionales Äquivalent zum Kontroll-

²⁴ Vgl. Gesetzesbegründung; BR-Drs. 262/09, S. 23.

konto erweisen, das zwar über einen längeren Zeitraum als jenes wirkt, im Ergebnis aber ebenso das Endziel struktureller Verschuldungsneutralität im Blick behält.²⁵

Die Länder entscheiden in eigener Verantwortung, ob und unter welchen Bedingungen sie von der Option einer solchen Ausnahmeregelung Gebrauch machen (Art. 109 Abs. 3 S. 2-3, 5 GG). Da sich für sie die gleichen Folgefragen stellen, bliebe auch insoweit – parallel zur Konjunkturkomponente – zu erwägen, die weiteren Einzelheiten namentlich zur regelmäßigen Dauer der Tilgungsfrist durch ein gemeinsames Maßstäbengesetz zu regeln.

d. Unterbliebene Regelungen: Sondervermögen, Sozialversicherungen und Gemeinden

Bemerkenswert ist des weiteren das Fehlen ausdrücklicher Regelungen hinsichtlich weiterer öffentlicher Kassen mit erheblichem Haushaltsvolumen, das in je entgegengesetzter Richtung gedeutet werden kann.

aa. Unzulässigkeit der Verschuldung von Sondervermögen

Zum einen enthält die neue Fassung von Art. 115 GG in bewußter Abkehr von der Vorgängernorm des Art. 115 Abs. 2 GG a.F. keine Öffnungsklausel für Sondervermögen, die nach bislang geltender Rechtslage durch eine bundesgesetzliche Ausnahmeregelung von den wesentlichen Anforderungen dieser Verfassungsnorm befreit werden konnten. Das Grundgesetz verbietet somit durch beredtes Schweigen jede Kreditaufnahme zu Lasten eines Sondervermögens. Diese Neuerung ist nachdrücklich zu begrüßen, da sie einer versteckten Neuverschuldung entgegenwirkt und die Aussagekraft des Haushaltes sichert. Ergänzend sollten Altschulden bestehender Sondervermögen alsbald in die allgemeine Haushaltswirtschaft überführt werden.

bb. Nichtregelung für Sozialversicherungen und Gemeinden

Zum anderen findet sich in Art. 109, 115 GG keine Aussage zur Verschuldung sonstiger öffentlicher Haushalte, namentlich der gesetzlichen Sozialversicherungen und Gemeinden (obwohl auch sie dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt unterfallen). Hierin liegt, anders als im Fall der Sondervermögen des Bundes, kein Verzicht auf eine von der Regel befreiende Ausnahme. Vielmehr handelt es sich nach dem eindeutigen Willen des subjektiven verfassungändernden Gesetzgebers²⁶ um eine bloße Nichtregelung außerhalb des Normbereichs der Schuldenregel, so daß keine Verbotswirkung eintritt.

²⁵ Ebenfalls in Betracht gezogen werden sollte eine Verschärfung der gemäß Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG erforderlichen qualifizierten Mehrheit (z.B. 3/5-Mehrheit).

²⁶ Vgl. die Gesetzesbegründung; BR-Drs. 262/09, S. 22: „Eine Einbeziehung etwaiger Defizite von Sozialversicherungen und Gemeinden bei der Haushaltsaufstellung in die Regelung würde sowohl inhaltlich als auch

Diese Lücke ist vor allem mit Blick auf die gesetzlichen Sozialversicherungen nicht unbedenklich. Sie enthalten jedenfalls in Gestalt des Umlageverfahrens der Renten- und Pflegeversicherung („Generationenvertrag“) mit seinen gegenwärtig begründeten Ansprüchen auf zukünftige Leistungen bereits heute erhebliche verdeckte Staatsschulden und könnten bei mangelnder Absicherung gegen ihnen unmittelbar zugeordnete Kreditaufnahmen womöglich zusätzlich als Korrektiv einer durch Art. 109, 115 GG gebundenen Fiskalpolitik eingesetzt werden.

In einem weiteren Reformschritt sollten den Art. 109, 115 GG deshalb strenge einfachgesetzliche Verschuldungsregeln auch für die gesetzlichen Sozialversicherungen ebenso wie (auf Länderebene) für die Gemeinden hinzugefügt werden, um faktischen Verlagerungen der staatlichen Kreditaufnahme auf diese „Sonderhaushalte“ vorzubeugen.

e. Verfahrensrechtliche Absicherung durch ein „Frühwarnsystem“ (Art. 109a GG)

Der Bund wie Länder ansprechende Art. 109a GG errichtet – angeregt auch durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts²⁷ – ein „Frühwarnsystem“ zur präventiven Vermeidung von Haushaltsnotlagen, nicht zuletzt um ansonsten drohenden bundesstaatlichen Einstandspflichten anderer Haushaltsgesetzgeber vorbeugend zu begegnen. Zu diesem Zweck beauftragt S. 1 den Bundesgesetzgeber, mit Zustimmung des Bundesrates einen die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern fortlaufend überwachenden gemeinsamen Stabilitätsrat²⁸ einzurichten (Nr. 1), das Nähere zur Feststellung einer drohenden Haushaltslage zu normieren (Nr. 2) und Grundsätze etwaiger Sanierungsprogramme zu regeln (Nr. 3). Die Wirkungsweise des Stabilitätsrates ist dabei in besonderem Maße auf eine öffentliche Erörterung seiner Beschlüsse angelegt, weshalb diese gemäß S. 2 mit den zugehörigen Beratungsunterlagen zu veröffentlichen sind.

Das zugehörige Ausführungsgesetz (Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen – Stabilitätsratsgesetz) gründet und organisiert in seinem § 1 den Stabilitätsrat als gemeinsames Gremium der Fachminister von Bund und Ländern mit den in § 2 benannten Aufgaben. § 3 StabiRatG konkretisiert hiernach das Verfahren zur Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern (einschließlich der Einhaltung der

in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte von Bund und Ländern stellen.“ Dieses Argument vermag nicht zu überzeugen, da eine materielle Regelung (z.B. ein Schuldenverbot für die Sozialversicherungen) genügt hätte. Eine technische Aufnahme in den Bundes- oder Landeshaushalt ist dagegen nicht erforderlich.

²⁷ BVerfGE 116, 327 (377, 393 f.) (Bundesergänzungszuweisungen) im Anschluß an BVerfGE 86, 148 (266) (Finanzausgleich).

²⁸ Als – nur bedingt wirkungsvollen – Vorläufer kann man den Finanzplanungsrat nach §§ 51, 51a HGrG ansehen. Siehe *Wolfram Höfling*, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 420 f.

verfassungsmäßigen Schuldengrenzen) auf der Grundlage regelmäßiger Berichte der beteiligten Gebietskörperschaften und anhand geeigneter, vom Stabilitätsrat zu definierender Kennziffern.²⁹ § 4 StabiRatG widmet sich der drohenden Haushaltslage, für die der Stabilitätsrat Schwellenwerte der einzelnen Kennziffern als Indikatoren festlegt (Abs. 1). Im Fall eines entsprechenden Hinweises der betroffenen Körperschaft oder bei Überschreiten der Mehrzahl der Schwellenwerte leitet der Stabilitätsrat eine Prüfung ein (Abs. 2), an deren Ende ein Beschluß über eine drohende Haushaltsnotlage (Abs. 5) stehen kann. In diesem Fall folgt ein Sanierungsverfahren gemäß § 5 StabiRatG auf der Grundlage eines zwischen dem Stabilitätsrat und der betroffenen Körperschaft vereinbarten, in der Regel fünfjährigen Sanierungsprogramms (Abs. 1). Bei unzureichenden Anstrengungen eines Beteiligten stehen dem Stabilitätsrat indes keine Befugnisse zur Sanktionierung zur Verfügung. Ihm bleibt nur die Möglichkeit, öffentlichen und damit politischen Druck auf die Verantwortlichen zu erzeugen (ähnlich dem „blauen Brief“ der Kommission im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts³⁰).

Insgesamt erweist sich die Einrichtung des Stabilitätsrates als verfassungspolitisch gerechtfertigter Sonderfall haushaltswirtschaftlichen Zusammenwirkens von Bund und Ländern, der ihrer „Schicksalsgemeinschaft“ und ihren wechselseitigen Abhängigkeiten angemessen Rechnung trägt. Insbesondere die im äußersten Fall drohende bundesstaatliche Einstandspflicht drängt auf eine bereits im Vorfeld einsetzende Kooperation auch unter Einschränkung ihrer fiskalischen Eigenständigkeit. Dies würde auch rechtfertigen, dem Stabilitätsrat in Anlehnung an den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt weitergehende Sanktionsinstrumente an die Hand zu geben. In Erwägung zu ziehen wäre als letztes Mittel die Verhängung von Strafzahlungen (in Gestalt etwa von zinslosen Einlagen oder gar von Kürzungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs).

f. Übergangsbestimmungen (Art. 143d Abs. 1 GG)

Die Schuldenregel der Art. 109, 115 GG ist gemäß Art. 143d Abs. 1 GG erstmals für das Haushaltsjahr 2011 anzuwenden. Ihre wichtigsten Bestandteile sind jedoch vorerst dispensiert, so daß sie im Ergebnis für den Bund erst 2016, für die Länder sogar erst 2020 wirkungsmächtig zum Tragen kommt. Auch bleiben bestehende Kreditermächtigungen für bis einschließlich 2010 eingerichtete Sondervermögen unberührt. Damit ist eine äußerst lange Übergangszeit gewählt worden, innerhalb derer ein Abbau der öffentlichen Defizite zwar

²⁹ Zur Vielfalt und Komplexität solcher Kennziffern BVerfGE 116, 327 (358 ff.) (Bundesergänzungszuweisungen).

³⁰ „Frühzeitige Warnung“ gemäß Art. 6 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1466/97 vom 7.7.1997; ABl EG L 209 vom 2.8.1997, S. 1 (7).

angestrebt („soll“), aber nicht gesichert wird. Zu befürchten ist daher, daß in dieser Periode dennoch weitere „Altschulden“ aufgebaut werden, deren Zins- und Tilgungslasten anschließend die Einhaltung der Neuregelung erschweren dürften. Insofern bliebe zu erwägen, einzelne Bestandteile, namentlich das Kreditverbot für Sondervermögen, noch vorzuziehen.

g. Begleitend: Konsolidierungshilfen (Art. 143d Abs. 2 und 3 GG)

Schließlich sehen Art. 143d Abs. 2, 3 GG und ein zugehöriges Ausführungsgesetz noch Konsolidierungshilfen für einzelne Länder mit derzeit schwieriger Haushaltssituation vor, die ihnen helfen sollen, die Vorgabe strukturell ausgeglichener Haushalte bis 2020 einzuhalten. Diese Regelungen entziehen sich als originär politischer Kompromiß einer rechtswissenschaftlichen Bewertung. Als sinnvoll hervorzuheben sind lediglich die materielle Bindung der Hilfen an entsprechende Konsolidierungserfolge und deren Kontrolle durch den Stabilitätsrat. Rechtstechnisch könnten einige Detailregelungen aus Art. 143d GG in das Ausführungsgesetz überführt werden.

3. Gesamtbewertung

a. Art. 79 Abs. 3 GG als Schranke

aa. Maßstäblichkeit nur des Grundsätzlichen

Die – vom Bundesverfassungsgericht³¹ abstrakt angemahnte – Schuldenregel der Art. 109, 115 GG und die sie begleitenden Vorschriften der Art. 109a, 143d GG sind ausschließlich an Art. 79 Abs. 3 GG zu messen, der vorliegend nur mit Blick auf die in Art. 20 GG niedergelegten „Grundsätze“ einschlägig sein kann. Hingegen sind die zur Änderung anstehenden bisherigen Bestimmungen des Grundgesetzes ab seiner Neufassung nicht mehr beachtlich. Sie können daher auch nicht auf die Inhaltsdefinition der Grundsätze des Art. 20 GG zurückwirken, deren Aussagen vielmehr aus sich heraus zu bestimmen sind, ohne dadurch inhaltliche Parallelen auszuschließen. Dispositives Verfassungsrecht kann nicht über den Umweg des Art. 79 Abs. 3 GG zu „überkonstitutionellem“ Verfassungsrecht überhöht werden. Dies gilt namentlich für Art. 109 GG.

bb. Demokratie-, Sozialstaats- und Rechtsstaatsprinzip

Das Demokratieprinzip wird durch die Schuldenregel nur mittelbar berührt. Denn als formales, inhaltsoffenes Organisationsprinzip verlangt es unmittelbar lediglich die demo-

³¹ Deutlich BVerfGE 119, 96 (141 ff.) (Haushaltsgesetz): „Freilich ist an der Revisionsbedürftigkeit der geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen gegenwärtig kaum noch zu zweifeln“ (S. 141 – zu Art. 115 GG a.F.).

kratische Legitimation staatlicher Entscheidungen, ohne selbst die Reichweite der zur Entscheidung anstehenden Fragen zu definieren. Seine politische Bedeutung gewinnt es indes durch ein Mindestmaß an realer Gestaltbarkeit öffentlicher Angelegenheiten, auf die eine Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahme zwiespältig wirkt. Einerseits setzt sie dem aktuellen politischen Gestaltungswillen des Staatsvolkes und seiner Repräsentanten Grenzen. Andererseits verspricht sie einen faktischen Zugewinn an künftiger Gestaltungsmacht, dessen Gewicht (nicht zuletzt angesichts der drohenden Folgen der demographischen Entwicklung) die gegenwärtige Selbstbeschränkung wohl deutlich überwiegen dürfte. Auch dem Grundgedanken des Sozialstaatsprinzips wird durch das solidarische Anliegen der Generationengerechtigkeit angemessen und künftig effektiver Rechnung getragen. Eine Begrenzung der Staatsverschuldung verhält sich schließlich grundsätzlich neutral zum Rechtsstaatsprinzip. Der Kern des Art. 79 Abs. 3 GG ist jeweils keinesfalls berührt.

cc. Bundesstaatsprinzip

Besondere Aufmerksamkeit verdient das Bundesstaatsprinzip. Die Erstreckung der grundgesetzlichen, das heißt bundesrechtlichen Beschränkung der staatlichen Kreditaufnahme auf die Länder ließe sich im intertemporalen Vergleich zur bisherigen Rechtslage als Verkürzung der Haushaltsautonomie der Länder deuten, die möglicherweise in Konflikt mit dem durch Art. 79 Abs. 3 GG abgesicherten Kerngehalt des Bundesstaatsprinzips geraten könnte.³²

Allerdings liefe eine solche Betrachtungsweise Gefahr, die jeweils aktuelle grundgesetzliche Ausgestaltung der Bundesstaatlichkeit mit dem sie anleitenden Rechtsprinzip gleichzusetzen und sie dadurch zu versteinern. Dies widerspräche nicht nur der rechtstheoretischen Unterscheidung von Prinzip und Regel, sondern gerade auch dem entwicklungs offenen Charakter des Bundesstaatsprinzips. Das Grundgesetz setzt kein starres Föderalismusverständnis voraus, zumal sich auch im internationalen Rechtsvergleich kein allgemeingültiges Konzept föderal strukturierter Staatlichkeit erkennen läßt. Es handelt sich vielmehr um eine historisch gewachsene Besonderheit deutscher Staatlichkeit, die als solche einem weiteren geschichtlichen Wandel unterzogen bleibt.

Demgemäß billigt das grundgesetzliche Bundesstaatsprinzip den Ländern lediglich eine von der gesamtstaatlichen Verfassung abhängige Rechtsstellung zu, die ihnen bereits de constitutione lata einen nur bedingten Schutz gegen Bundeseinflüsse bietet. So verbürgt das Grundgesetz zwar in Art. 79 Abs. 3 GG die bundesstaatliche Gliederung als solche, stellt aber

³² In diesem Sinne vor allem *Hans-Peter Schneider*, *Schuldenregelungen des Bundes für die Haushaltswirtschaft der Länder*, Rechtsgutachten auf Anregung von Vertretern der Landtagsbank in der Föderalismusreform II, 2008; einzusehen unter: <http://www.bundestag.de/Parlament/gremien/foederalismus2/drucksachen/kdrs134.pdf>.

zugleich in Art. 29 GG sogar den Bestand des einzelnen Landes unter den Vorbehalt einer Neugliederung durch *Bundesgesetz*.³³ Auch garantiert das Grundgesetz den Ländern zwar eine durch Art. 28 Abs. 1 GG umgrenzte Verfassungsautonomie und einen abstrakten Grundbestand an eigenen Aufgaben, Zuständigkeiten und auch Finanzmitteln („Hausgut“).³⁴ Jedoch verbleibt die Definitionsmacht über Art und Umfang dieser Zuständigkeiten beim Bund („Kompetenz-Kompetenz“), der den Ländern im Grundgesetz konkrete Zuständigkeiten zugeteilt hat, sie ihnen aber im Wege der Verfassungsänderung auch wieder entziehen kann. Auch materiell wird das Handeln der Länder vielfach durch Bundesrecht begrenzt, etwa durch die Bundesgrundrechte oder durch von ihnen auszuführende Bundesgesetze.

All dies gilt nicht zuletzt auch für die Finanzausstattung der Länder, über die sie im Ergebnis kaum autonom befinden können. So definieren die Art. 105 ff. GG ihre wichtigsten Einnahmen, die hauptsächlich aus bundesgesetzlich geregelten Steuern fließen. Hieran anschließend findet ein grundgesetzlich angeleiteter, im Maßstäbengesetz³⁵ des Bundes konkretisierter Finanzausgleich statt. Auch werden die Ausgaben der Länder wesentlich durch die Kosten des Vollzugs von Bundesgesetzen determiniert (Art. 104a GG). Hinzu treten gemeinsame Haushaltsgrundsätze von Bund und Ländern (Abs. 3, künftig Abs. 4 von Art. 109 GG). Die Haushaltsautonomie der Länder wird somit zwar als formelle Autonomie weitreichend geschützt. Materiell ist sie hingegen schon bislang in sehr weitem Umfang bundesrechtlich umrahmt und allenfalls in ihrem engeren Kernbereich änderungsfest verbürgt.³⁶

Überdies anerkennt das Grundgesetz auch in seiner geänderten Fassung ausdrücklich die fortbestehende Haushaltsautonomie der Länder (Art. 109 Abs. 1 GG). Sie wird nicht aufgehoben, sondern lediglich inhaltlich andersartig, partiell auch verkürzend ausgestaltet. Diese Modifikation beschränkt sich zudem auf bloße Teile der Haushaltsautonomie, darf also nicht mit dieser insgesamt gleichgesetzt werden. Gegenständlich bezieht sie sich nur auf die Kreditaufnahme, aber weder auf die anderen, regulären Einnahmen der Länder (namentlich Abgaben aller Art) noch auf ihre Ausgaben. Auch der Reichweite nach handelt es sich lediglich um eine Beschränkung, nicht aber um ein ausnahmsloses Verbot neuer Schulden.

³³ BVerfGE 1, 14 (47 f.) (Südweststaat): „labiler Bundesstaat“.

³⁴ Zur Garantie eines solchen „Hausguts“ BVerfGE 34, 9 (19 f.) (Beamtenbesoldung); E 87, 181 (196 f.) (Rundfunkverbot).

³⁵ Hierzu BVerfGE 101, 158 (214 ff.) (Finanzausgleich).

³⁶ Zur Reichweite der – durch übriges Verfassungsrecht beschränkten – Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltsführung nach geltender Verfassungslage *Christian Hillgruber*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Band III, Art. 109, Rn. 16 ff. (speziell zu Art. 79 Abs. 3 GG: Rn. 55); *Michael Rodi*, in: Dolzer/Waldhoff/Graßhof, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 109 GG (Stand: 114. Lieferung, 2004), Rn 61 ff. (insbesondere Rn. 66).

Denn neben die strukturelle Verschuldensgrenze treten noch die weiteren Elemente einer konjunkturell bedingten Kreditaufnahme und einer Ausnahmeregelung für Notsituationen. Die Haushaltsautonomie der Länder wird somit durch die Neuregelung nicht zur „Hülle ohne Inhalt“ entwertet.

Insgesamt kann die gesamtstaatliche Schuldenregel des neuen Art. 109 GG als innerhalb des normativ offenen Bundesstaatsprinzips³⁷ verbleibende, daher vertretbare Abwägung zweier gleichwertiger Ausprägungen des bündischen Gedankens angesehen werden. Auf der einen Seite konkretisiert sie das Prinzip des solidarischen Bundesstaates (als Ausfluß der Bundestreue)³⁸, das äußerstenfalls auch wechselseitige Einstandspflichten bei extremen Haushaltsnotlagen mit sich bringt, das spiegelbildlich aber auch eine vorbeugende gegenseitige Rücksichtnahme bei der Neuverschuldung einfordert. Auf der anderen Seite verbleibt den Ländern ein noch immer hinreichendes Maß an haushaltswirtschaftlicher Selbständigkeit und Eigenverantwortung. Hinzu kommen die förderlichen Auswirkungen einer nachhaltigen Staatsfinanzierung auf das eine auch künftige Handlungsfähigkeit aller Staatsebenen erfordernde Demokratieprinzip ebenso wie auf das sozialstaatliche Anliegen der Generationengerechtigkeit.³⁹ Der von Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG allein geschützte „Grundsatz“ der Bundesstaatlichkeit ist durch dieses Reformvorhaben keinesfalls berührt.⁴⁰

b. Verfassungspolitische Einschätzung

Die neue Schuldenregel kann im Vergleich zur bisherigen Rechtslage als beachtlicher Fortschritt bezeichnet werden. Sie wird dem weiteren Anstieg der Staatsverschuldung immerhin gewisse Grenzen setzen und leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Annäherung an die Ziele der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit.

Allerdings bleiben auch einige Unzulänglichkeiten und Ungewißheiten. Diese betreffen in erster Linie die Definition der konjunkturellen „Normallage“ mit ihren Unterkriterien der

³⁷ Vgl. BVerfGE 116, 327 (387) (Bundesergänzungszuweisungen): „Das Bundesstaatsprinzip begründet selbst keine eigenständigen finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzen im Verhältnis zwischen Bund und Ländern, sondern kann allenfalls dazu verpflichten, vorhandene verfassungsgesetzlich begründete Befugnisse, hier die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen im Sinne des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG, nach Möglichkeit auszuschöpfen“.

³⁸ Zum bundesstaatlichen Gedanken einer Solidargemeinschaft BVerfGE 72, 330 (386 f.) (Finanzausgleich); E 86, 148 (264 f.) (Finanzausgleich); E 101, 158 (221) (Finanzausgleich); E 116, 327 (380) (Bundesergänzungszuweisungen).

³⁹ Siehe soeben.

⁴⁰ Bei anderer Ansicht müßte man folgerichtig auch die innerstaatliche Beachtlichkeit des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes in Frage stellen, der über die gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG an Art. 79 Abs. 3 GG zu messende „Brücke“ des (Bundes-) Zustimmungsgesetzes dem Gesamtstaat und damit auch den Ländern Haushaltsrestriktionen auferlegt. – Vgl. zum Einfluß des Stabilitäts- und Wachstumspakts auf die Länder *Johannes Hellermann*, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft und der nationale Stabilitätspakt in der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft, EuR 2000, S. 24 ff.

„Produktionslücke“ und der „Budgetsensitivität“, deren Eignung als mittel- bis langfristiger Medianwert derzeit nur bedingt abgeschätzt werden kann, deren Maßstäbe aber jedenfalls bestimmter normiert werden sollten. Daneben leidet die Ausnahmeregelung an der Offenheit einer tatbestandlichen „Notsituation“, deren Nachteile durch eine Tilgungsfrist von regelmäßig höchstens fünf Jahren abgemildert werden sollten. Auch die offenen und versteckten Zukunftslasten der Sozialversicherungen sollten stärker in den Blick genommen werden. Diese und weitere Einzelprobleme mögen je für sich beherrschbar sein. In ihrer Summe könnten sie gleichwohl die Schuldenregel aufweichen und so gemeinsam mit der strukturellen Neuverschuldung des Bundes das übergeordnete Endziel verfehlen.

Die zukünftigen Haushaltsgesetzgeber trifft daher eine große Verantwortung. Ausschlaggebend wird nicht zuletzt sein, ob es den politischen Entscheidungsträgern gelingt, einen Konsens und eine darauf gestützte „Kultur“ strikter Handhabung der Schuldenregel im Lichte ihrer anspruchsvollen Intention zu entwickeln.

II. Finanzhilfen des Bundes

1. Ziel: Kooperative Finanzierung in Notsituationen

Die fiskalische Eigenverantwortung von Bund und Ländern trennt an sich die Zuständigkeiten zur Vereinnahmung und Verausgabung von Finanzmitteln mit der Folge je gesonderter Haushaltswirtschaften. Folgerichtig ist es dem Bund grundsätzlich untersagt, Aufgaben der Länder ganz oder auch nur anteilig zu finanzieren (Art. 104a Abs. 1 GG). Art. 104b GG gewährt dem Bund derzeit abweichend von dieser Regel die Befugnis, den Ländern in eng umgrenzten Bereichen des Wirtschaftslebens Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen zu gewähren, sofern ihm auch eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz zusteht. Die Reichweite derartiger Ausnahmen wurde mit der Föderalismusreform I⁴¹ bewußt verkürzt, um die Zuständigkeiten von Bund und Ländern zu entflechten. Nun soll sie aber wieder erweitert werden, um die politischen Handlungsmöglichkeiten des Bundes in bestimmten Notsituationen zu erhöhen.

2. Mittel: Bundesfinanzhilfen in Notsituationen (Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG)

Zu diesem Zweck erlaubt Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG dem Bund künftig, „im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen (zu) gewähren“. Auf eine gegenständliche Definition der Investitionsbereiche wurde bewußt verzichtet, die anlaßbezogene Zuständigkeit also sachlich nicht näher eingegrenzt.

Die Tatbestandsvoraussetzungen derartiger Finanzhilfen sind begrifflich parallel zu Art. 109 Abs. 3 S. 2 2. Fall GG⁴² gehalten und greifen deshalb in den gleichen Fällen ein, sind aber auch gleichermaßen konturenlos und damit womöglich extensiv handhabbar. Hier wie dort wurde die Ermächtigung ersichtlich vom Eindruck der gegenwärtigen Finanzkrise geprägt. Aus ihrem Anlaß bereits vor Inkrafttreten der Kompetenzerweiterung ergriffene Maßnahmen könnten durch die spätere Grundgesetzänderung jedoch nur dann legitimiert werden, falls ihr erkennbar Rückwirkung beigemessen würde.⁴³

⁴¹ Art. 1 Nr. 17 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2006; BGBl. I 2006, S. 2034 (2036 f.). Siehe hierzu die Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes; BT-Drucksache 16/813, S. 10, 19.

⁴² Siehe oben.

⁴³ Die Verfassungsänderung tritt gemäß ihrem Art. 2 am Tag nach der Verkündung in Kraft. Eine Rückwirkung wurde nicht angeordnet. – Anders die Gesetzesbegründung; BR-Drs. 262/09, S. 21: „Das bereits verabschiedete Zukunftsinvestitionsgesetz (Artikel 7 des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009) wird deshalb im Lichte der verfassungsrechtlichen Neuregelung auszulegen sein.“

3. Gesamtbewertung

a. Art. 79 Abs. 3 GG als Schranke

Die gemäß Art. 79 Abs. 3 GG änderungsfesten Grundsätze des Art. 20 GG bleiben von der Neuregelung unberührt. Zwar vermischen ebenenübergreifende Finanzhilfen die Zuständigkeiten und führen damit zu einer Einbuße an rechtsstaatlicher Transparenz. Auch erschweren sie die Erkennbarkeit konkreter Entscheidungszuständigkeiten und -abläufe und damit die demokratische Legitimation durch Rückbindung des Staatshandelns an den Volkswillen. Schließlich verkürzen sie das Maß an realer Autonomie der Bundesländer, die als politisch schwächere Handlungsträger durch erkennbar abgegrenzte Zuständigkeiten besser gegen Einflußnahmen des Bundes geschützt werden und nunmehr Einwirkungen sogar auf Bereiche ihrer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz befürchten müssen. Eine ungeteilte föderale Zuordnung der finanziellen Folgen getroffener Sachentscheidungen würde auch dem Anliegen einer vertikalen Gewalten- und Funktionengliederung besser gerecht.

Jedoch erreichen diese eher geringfügigen Modifikationen nicht den engeren Bereich der in Art. 20 GG niedergelegten Grundsätze. Das Grundgesetz verlangte auch bisher keine ausnahmslos trennscharfe Unterscheidung zwischen Bundes- und Landeshandeln, die vielmehr durchgängig aufeinander bezogen und teilweise auch ineinander verschränkt sind. Einzelne zusätzliche Durchbrechungen der Systematik widersprechen deshalb noch nicht den durch Art. 79 Abs. 3 GG allein geschützten Kernbestandteilen der Grundprinzipien der Verfassungsordnung.

b. Verfassungspolitische Einschätzung

Die bundesstaatliche Finanzverfassung bedarf einer größtmöglichen Verantwortungsklarheit. Notwendige Bedingungen hierfür sind eine eindeutige Zuordnung von Zuständigkeiten und eine hinreichende Transparenz von Entscheidungsabläufen. Beide sind zugleich Voraussetzungen einer wirksamen gerichtlichen Überprüfbarkeit getroffener Entscheidungen, die ihrerseits den normativen Achtungsanspruch der Finanzverfassung absichert.

Bezogen auf das Verhältnis der Handlungsebenen von Bund und Ländern bedeutet dies, Sachentscheidungen und die durch sie bedingte Finanzverantwortung möglichst vollständig in einer Hand zusammenzuführen. Mischentscheidungen und -finanzierungen sind dagegen nach Möglichkeit zu vermeiden. Auf diese Weise läßt sich – unter der Voraussetzung einer je aufgabenadäquaten Finanzausstattung – die Eigenverantwortung aller Gebietskörperschaften steigern. Mittelbare Einwirkungen sachlich unzuständiger Stellen auf die grundgesetzlich berufenen Verantwortungsträger durch finanzielle Anreize in Gestalt vollständiger oder

teilweiser Übernahme der anfallenden Kosten („goldene Zügel“) widersprechen hingegen der Verantwortungsklarheit. Überdies verstärken Mischfinanzierungen die Ausgabenneigung, da alle beteiligten Entscheidungsträger politisch den Gesamterfolg ihres Handelns beanspruchen, aber eine nur anteilige Haushaltsbelastung zu verantworten haben und so zu einer Abwägung zwischen Gesamtnutzen und Teilkosten veranlaßt werden.

Vor diesem Hintergrund ist die mit Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG bewirkte partielle Abweichung von den Zielen der Föderalismusreform I (Entflechtung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern) zu kritisieren. Es besteht auch kein politischer Bedarf hierfür, weil Bund und Länder die von ihnen jeweils für notwendig befundenen Maßnahmen auch im Rahmen ihrer je eigenen Zuständigkeiten ergreifen könnten.

Sofern man indes den eigentlichen Grund der Finanzhilfen in einer nicht ausreichenden Finanzausstattung der Länder sehen wollte, stünden alternative Lösungswege bereit, um den Ländern eine Erfüllung ihrer vorab zu definierenden Aufgaben (auch ohne Finanzhilfen oder zusätzliche Schulden) zu ermöglichen. Im Vordergrund sollte hierbei das Bemühen einer Abstimmung von Aufgaben und Einnahmen stehen, sei es durch eine Verlagerung von Länderaufgaben auf den Bund oder durch eine Übertragung von Einnahmequellen auf die Länder. Soweit der zweite Weg gewählt wird, sollte den Ländern neben der Ertragskompetenz auch Einfluß auf die Entscheidung über Grund und Höhe einer Abgabenerhebung eingeräumt werden.⁴⁴ So ließe sich die Balance von Lasten und Leistungen wahren, da die Bürger ausgabefreudiger Länder auch in stärkerem Maße zur Finanzierung herangezogen würden. Etwaige Verzerrungen im Verhältnis der Länder untereinander (insbesondere wegen zu großer Unterschiede der regionalen Wirtschaftskraft) ließen sich durch eine Änderung des Finanzausgleichs auffangen.

⁴⁴ Allerdings sollte sich dies möglichst nicht auf die mobile Leistungsfähigkeit erstrecken, da ansonsten die aus dem europäischen Zusammenhang bekannten Nachteile eines schädlichen „Steuerwettbewerbs“ drohten, die die nationale Solidarität ebenso wie die Einfachheit der Abgabenerhebung gefährden könnten. Als geeignete Landessteuern bieten sich hiernach insbesondere die Grund- und die Grunderwerbsteuer an. Auch ließe sich die Gewerbesteuer durch eine landesrechtliche Zuschlagsteuer auf die Ertragsteuern ersetzen.