



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

PROF. DR. STEFAN KORIOTH
LEHRSTUHL FÜR ÖFFENTLICHES RECHT
UND KIRCHENRECHT



LMU · Prof. Dr. Stefan Korioth
Professor-Huber-Platz 2 · 80539 München

Professor-Huber-Platz 2
80539 München

Telefon: +49 89 2180-2737
Telefax: +49 89 2180-3990

korioth@jura.uni-muenchen.de

29. April 2009

**Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages
und des Finanzausschusses des Bundesrates zu den Gesetzentwürfen
BT-Drucksachen 16/12410 und 16/12400, BR-Drucksachen 262/09 und 263/09**

I. Ziele der zweiten Stufe der Föderalismusreform

Die Ende 2006 von Bundestag und Bundesrat eingesetzte Föderalismuskommission II hatte die Aufgabe, Vorschläge zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu erarbeiten.

Gemessen an dieser umfassenden Zielsetzung und Aufgabenstellung fallen die jetzt vorliegenden Ergebnisse schmal aus. Es geht im wesentlichen um eine Neufassung der Verschuldungsregeln für Bund und Länder. Fast alle (weiteren) Bereiche der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sind weder erörtert noch mit Neuregelungsvorschlägen versehen worden. Die Verlustliste fällt lang aus: Die Kommission hat sich nicht mit Fragen der Steuerautonomie der Länder, der vertikalen und horizontalen Steuerverteilung und des umverteilenden Finanzausgleichs befaßt. Dies wird somit eine Aufgabe des nächsten Jahrzehnts bleiben. Spätestens mit Auslaufen des Solidarpaktes II Ende 2019 muß klar sein, wie es mit der bundesstaatlichen Finanzverfassung des Grundgesetzes weitergehen soll. Es bleibt zu hoffen, daß die nächsten Jahre genutzt werden, um konzeptionell begründete Antworten zu finden, die einen angemessenen Weg zwischen Autonomie und Solidarität unter den Gebietskörperschaften im Bundesstaat finden.

Wenngleich weder die erste noch die zweite Stufe der Föderalismusreform die Finanzverfassung umfassend zu ihrem Thema gemacht haben, sind gewisse Richtungsentscheidungen dennoch festzustellen. Deren mögliche präjudizielle Wirkung sollte nicht unterschätzt werden. Die erste Stufe der Föderalismusreform hat,

neben einzelnen Elementen der Dezentralisierung, im Ergebnis die Befugnisse des Bundes gestärkt. Gleiches dürfte für die zweite Stufe der Reform nach den jetzt vorliegenden Vorschlägen gelten. Die Befugnisse des Bundes bei der Verfügung über die Finanzquelle der öffentlichen Kredite finden deutliche Verstärkung. Darin könnte eine Vorentscheidung liegen, ab dem Jahr 2020 den Finanzausgleich insgesamt deutlich stärker zu vertikalisieren. Ob dies gewollt ist oder doch eine gegenläufige Reformrichtung eingeschlagen werden soll, die der konsequenten Stärkung der Länderautonomie dient, wird zu beraten und entscheiden sein.

Keine Zukunftsaufgabe, sondern eine wegen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von Ende 2007 unmittelbar drängende Aufgabe stellt die Neuregelung der Finanzierung und Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II dar. Es ist wenig verständlich, daß die Reformkommission diese originär föderalistische Thematik, die finanziell das Volumen von 45 Milliarden Euro jährlich umfaßt, nicht in ihre Beratungen einbezogen hat.

Die Kommission hat sich auf die Beratung neuer Schuldenregeln für Bund und Länder konzentriert. Ausgangspunkt hierbei war die Behauptung, daß das geltende Recht in Art. 109, 115 GG sich als ungeeignet erwiesen habe, den Gang in den Schuldenstaat zu verhindern. Gegenüber dieser Ausgangsdiagnose sind Zweifel angebracht. Rein normativ betrachtet enthält das geltende Recht durchaus restriktive Schuldenbremsen. Deren Einzelheiten hat das Bundesverfassungsgericht in zwei grundlegenden Entscheidungen aus den Jahren 1989 und 2007 entfaltet (BVerfGE 79, 311 und 119, 96). Mit der Orientierung an den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts fordert das bislang geltende Recht insbesondere, daß in konjunkturell guten Zeiten keine neuen Schulden aufgenommen werden oder nur dann, wenn dies mit den Erfordernissen dieses Gleichgewichts vereinbar ist. Wenn es nicht gelungen ist, diese Grundanforderung in der Staatspraxis der letzten Jahrzehnte konsequent umzusetzen, dann liegt das offenbar an den finanzpolitischen Zwängen und Schwierigkeiten fast jedes Haushaltsjahres. Nicht die Rechtsregeln in sich sind unstimmig oder ungeeignet, sondern die Probleme liegen in der politischen Entschlossenheit, Kredite zu vermeiden. Es kommt nicht primär auf die rechtlichen Regeln über die Zulässigkeit der Neuverschuldung an, sondern darauf, die geltenden Regeln entschlossen umzusetzen. Damit sind neue Schuldenregeln grundsätzlich mit Skepsis zu betrachten. Woraus folgt der Optimismus, daß neue Regeln konsequenter angewendet werden als die alten Regeln? Im Sondervotum zum zweiten Staatsverschuldungs-Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2007 ist das Dilemma treffend so beschrieben worden: „[...] eine unkontrollierte Talfahrt öffentlicher Finanz- und Haushaltswirtschaft kann nicht so sehr durch rechtspolitische Forderungen nach besseren Bremsen verlangsamt werden, sondern zuallererst durch die Betätigung der bereits vorhandenen Bremsen“ (BVerfGE 119, 96, 155). Auch in Zukunft wird es deshalb primär auf die Betätigung der Bremsen, nicht auf die konstruktive Beschaffenheit der Schuldenbremsen ankommen.

II. Schuldenregel für den Gesamtstaat

Bereits das bislang geltende Recht enthält in Art. 109 GG, vor allem in den Absätzen 2 u. 4, Leitlinien für die Staatsverschuldung, die allerdings in der Haushaltspraxis nur geringe Bedeutung erlangten. Das gilt vor allem für Art. 109 Abs. 4 GG in der bislang geltenden Fassung. Die hier vorgesehenen Instrumente strikter Kreditbegrenzung sind beharrlich außer Anwendung geblieben, obwohl sie geeignet gewesen wären, einige der mit der jetzigen Reform verfolgten Ziele zu erreichen.

Der neue Art. 109 GG hat eine erheblich ausgebauten Regelungstiefe. Hier finden sich jetzt Rahmenbedingungen und Einzelausprägungen des Schuldenrechts, die allerdings eine einheitliche konzeptionelle Grundlage vermissen lassen. Sehr deutlich sind die kompromißhaften Züge und Rücksichtnahmen auf fiskalische Interessenlagen zu erkennen. Bemerkenswert ist, daß das Grundgesetz stärker als bisher strikte Vorgaben auch für die Länderhaushalte enthält, dabei aber in kaum verständlicher Weise Bund und Länder unterschiedlich behandelt.

1. Art. 109 Abs. 2 GG

Die Eingangsnorm des neuen Rechts stellt die gemeinschaftsrechtlichen Bezüge an die Spitze. Die bislang in Art. 109 Abs. 5 S. 1 GG enthaltene Verpflichtung des Bundes und der Länder auf die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin verbindet die neue Norm mit der bereits nach Art. 109 Abs. 2 GG bisheriger Fassung bestehenden Verpflichtung der Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern auf die Erfordernisse des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“. Klar ist dabei der gemeinschaftsrechtliche Bezugspunkt: Es geht um die Verpflichtungen der Bundesrepublik aus dem (reformierten) europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Regelungstechnisch sollte überdacht werden, ob das Grundgesetz auf eine bestimmte Norm des EG-Vertrages verweisen sollte. Im Zuge der Überarbeitung des Primärrechts der Gemeinschaft ist zu erwarten, daß eine komplette Ersetzung des Vertrages oder eine neue Zählung stattfindet. Die Verweisung des Grundgesetzes sollte daher die gemeinschaftsrechtlichen Pflichten umschreibend in Bezug nehmen, nicht aber einen konkreten Artikel des EG-Vertrages.

Materiell verpflichten die europarechtlichen Vorgaben die Mitgliedstaaten zu Haushalten, die ohne Kredite (nahezu) ausgeglichen sind oder Überschüsse aufweisen. Diese Anforderung gilt für den öffentlichen Gesamthaushalt. Unklar ist allerdings, warum Art. 109 Abs. 2 GG dem Wortlaut nach ausschließlich auf „Rechtsakte“ der Gemeinschaft Bezug nehmen soll; mit Rechtsakten bereitet die Gemeinschaft Sanktionen vor oder trifft sie, die materielle Grundpflicht zum ausgeglichenen Haushalt besteht unabhängig hiervon. Inhaltlich noch unklarer ist die Verbindung des Gemeinschaftsrechts mit der alten nationalen Leitlinie des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“. Dieses umfaßt nach herkömmlichem Verständnis die Stabilität des Preisniveaus, einen hohen Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und angemessenes Wirtschaftswachstum. Die

Finanzreform 1967/1969 hatte diesen Begriff in das Grundgesetz aufgenommen, um, entsprechend den damaligen Auffassungen der Wirtschaftswissenschaften zu einer global gesteuerten Marktwirtschaft, eine Konjunktursteuerung durch die öffentlichen Haushalte, auch durch Kreditaufnahme, zu ermöglichen. Eine Harmonisierung mit dem europarechtlichen Prinzip des close-to-balance ist nicht ohne weiteres möglich, es sei denn, man wollte die Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite diesem Gleichgewicht zuordnen. Die Formulierung des Art. 109 Abs. 2 GG legt nahe („in diesem Rahmen“), daß antizyklische Finanzpolitik nur noch innerhalb der Vorgaben des Art. 104 EG möglich sein soll. Praktisch dürfte damit die Anforderung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts leerlaufen, zumal eine Abstimmung dieser Vorgabe mit den in Art. 109 Abs. 3 GG folgenden eigenständigen Verschuldungslinien des Grundgesetzes vollständig fehlt. Insgesamt wäre es einfacher, knapper und klarer gewesen, den bereits 1994 vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen vorgelegten Formulierungsvorschlag für die Neufassung des Art. 109 Abs. 2 GG aufzugreifen: „Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und der Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Europäischen Union Rechnung zu tragen.“

2. Art. 109 Abs. 3 GG

a) Strukturelle Verschuldung

Die zentralen Festlegungen – für Bund und Länder – enthält jetzt Art. 109 Abs. 3 GG. Satz 1 betrifft, in der inzwischen geläufigen, allerdings wenig aussagekräftigen Begrifflichkeit, die strukturelle Verschuldung: „Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“ Das ist zunächst sprachlich mißglückt. Das Wort „grundsätzlich“ sollte keine Aufnahme in eine Verfassungsnorm finden. Nach Satz 4 und der unnötigerweise wiederholenden Norm des Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG ist diesem Grundsatz für den Bund entsprochen, „wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 v. H. im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten“. Wenig geglückt nennt dies Art. 115 Abs. 2 S. 5 GG eher beiläufig die „Regelgrenze“ der Neuverschuldung und verdeutlicht damit zugleich, daß der in Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG versprochene Grundsatz des ohne Kredite auszugleichenden Haushalts schon bei der strukturellen Verschuldung wenig gilt. Mit einer „Regelgrenze“ verbindet sich die Vorstellung, diesen Verschuldungsraum in jedem Haushaltsjahr auszuschöpfen.

Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG soll zukünftig die strukturelle Verschuldung der Länder unterbinden. Zunächst ist der Charakter der Vorgabe des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG für das Landesrecht nicht deutlich. Der letzte Halbsatz spricht für eine bundesverfassungsrechtliche Durchgriffsbestimmung, die unmittelbar die Länder bindet, indem sie in den Ländern als Bundesverfassungsnorm unmittelbar gilt, der erste Halbsatz verweist auf den Kompetenzraum der Länder – was für sich überflüssig ist: es versteht sich von selbst, daß die Länder gültiges Recht nur im Rahmen ihrer

Kompetenzen erlassen können – und scheint den Charakter einer Normativbestimmung zu haben. Sinn ergibt die Vorschrift nur, wenn der Durchgriffsgehalt im Vordergrund steht: Das Verbot struktureller Neuverschuldung muß von den Ländern unmittelbar beachtet werden. Dies kann das Grundgesetz anordnen, ohne Art. 109 Abs. 1 GG und Art. 79 Abs. 3 GG zu verletzen. Die enge Verbundenheit der Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder rechtfertigt Einschränkungen der Entscheidungsspielräume der Länder. Kernbereiche des Bundesstaatsprinzips werden damit nicht unter Verstoß gegen die Grenzen der Verfassungsänderung nach Art. 79 Abs. 3 GG verletzt.

Davon unberührt bleibt die verfassungspolitische Fragwürdigkeit des Vorgehens, den Ländern strukturelle Verschuldung zu untersagen. Beide Stufen der Föderalismusreform erheben den Anspruch, die Unabhängigkeit und Selbständigkeit von Bund und Ländern zu stärken. Das Ergebnis zu den Verschuldungsregeln weist, und ähnliches ist auch in anderen Reformbereichen festzustellen, in eine ganz andere Richtung: Die Länder verlieren mit der Bestimmung über die strukturelle Verschuldung ein wesentliches Element ihrer Selbstbestimmung über Einnahmen, die reguläre Verschuldungskompetenz wird beim Bund konzentriert. Das wird den Druck auf die konjunkturellen Verschuldungsmöglichkeiten (Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG) erhöhen, die auch den Ländern zustehen. Grundsätzlich stellt es vor dem Hintergrund der föderalen Aufgaben- und Ausgabenverteilung eine problematische Entscheidung dar, den Ländern anders als dem Bund strukturelle Verschuldung zu untersagen. Den Ländern, eingeschlossen die Kommunen, obliegt es im weitem Umfang, bundesgesetzlich vorgegebene Aufgaben auszuführen und nach den Grundsätzen der Vollzugskausalität (Art. 104a Abs. 1 GG) auch zu finanzieren. Die Indisponibilität dieser Vorgaben ließe sich nur dann mit einer Verdrängung der Länder aus der strukturellen Verschuldung vereinbaren, wenn ihnen, woran es fehlt, substantielle Bestimmungsmöglichkeiten über andere Einnahmen, insbesondere Steuern eingeräumt würden; hierbei müßten die Bestimmungsmöglichkeiten für alle Länder auch realisierbare Einnahmepotentiale darstellen. Die Föderalismuskommission II hat dagegen offenbar keinen Gedanken darauf verwendet, den neuen Art. 109 Abs. 3 GG in das föderale Gesamtgeflecht des Grundgesetzes sinnvoll einzufügen. Bei der strukturellen Verschuldung hätte es gute Gründe gegeben, diese dem Bund vorzuenthalten und umgekehrt den Ländern einen begrenzten Verschuldungsraum zu geben. Die genau andere Entscheidung des jetzt vorliegenden Reformvorschlages verweist in eine Richtung der Entmachtung der Länder. Hier wird, spätestens ab 2020, ein Ansatzpunkt liegen, den Finanzausgleich zu vertikalisieren. Die Länder werden entscheiden müssen, ob sie diesen Weg mitgehen werden.

b) Konjunkturbedingte Verschuldung

Bei den konjunkturell bedingten Verschuldungsmöglichkeiten behandelt Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG, ohne von Nettokreditaufnahme zu sprechen, Bund und Länder gleich. Für den Bund wiederholt Art. 115 Abs. 2 S. 3 u. 6 GG diese Vorgaben. Neben der sprachlich wenig geglückten Formulierung („zur im“) fällt die ungewöhnliche Ballung

unbestimmter Rechtsbegriffe auf, die erhebliche Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten erwarten läßt.

Nach dem ersten Halbsatz des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG darf die Bestimmung der zulässigen Kredithöhe die Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf die Ausgaben- und Einnahmenseite des Haushalts berücksichtigen. Die „symmetrische Berücksichtigung“ besagt, daß erhöhte Defizite und ihr Ausgleich durch erhöhte Kreditaufnahmen im Abschwung zwar möglich sind, ihnen aber eine Einbeziehung konjunkturbedingter Überschüsse im Aufschwung gegenüberstehen muß. Ausweislich der Begründung hofft der verfassungsändernde Gesetzgeber, „dass mittel- bis langfristig gewährleistet sein sollte, dass Kreditaufnahmen im Abschwung durch Überschüsse im Aufschwung ausgeglichen werden“ (BT-Drs. 16/12410, S. 25).

Anders als bei der strukturellen Verschuldung bleibt es hier zu den Länderhaushalten bei einer Normativbestimmung, die durch Landes(verfassungs)recht näher auszufüllen ist. Das tatbestandliche Zentrum der konjunkturellen Verschuldung bildet der unbestimmte Begriff der Normallage, von der die konjunkturelle Entwicklung abweichen kann. Für den Bund gibt das Ausführungsgesetz zu Art. 115 GG in § 5 Abs. 2 eine Definition, die aber eher wahllos, sektoral und letztlich unbestimmt erscheint. Die Abweichung von der Normallage soll durch eine zu erwartende Über- oder Unterauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten charakterisiert sein. Warum ausgerechnet dieses Kriterium, wie auch immer es zu konkretisieren sein mag, der alten Voraussetzung für eine Ausnahmelage, der „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, hinter der gesicherte Erkenntnisse und Feststellbarkeiten seitens der Ökonomie stehen, überlegen sein könnte, bleibt ein Rätsel. Es gehört wenig Phantasie zu der Prognose, daß insbesondere die Länder, denen die strukturelle Verschuldung untersagt ist, den unbestimmten Rechtsbegriff soweit als möglich auslegen und anwenden werden.

Nicht in Art. 109 Abs. 3 GG, wohl aber in Art. 115 Abs. 2 S. 4 2. HS GG gibt es für den Bund eine tilgungsbezogene Regelung: „[...] Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen“. Unbestimmter und weicher kann eine Tilgungsregel nicht ausfallen. Was „konjunkturgerecht“ bedeutet, entzieht sich der sicheren Bestimmung.

c) Der Notlagenkredit

Rechtstechnisch vergleichsweise besser gelungen ist der weitere Ausnahmefall der „Naturkatastrophen“ und der „außergewöhnlichen Notsituation“ (Art. 109 Abs. 2 S. 2 GG, für den Bund weiterhin Art. 115 Abs. 2 S. 6 bis 8 GG). Beide Begriffe lassen sich unter Rückgriff auf Art. 35 Abs. 2 S. 3, Abs. 3 S. 1 GG konkretisieren. Der Notsituation lassen sich zudem krisenhafte exogen verursachte extreme Störungen der Wirtschaftstätigkeit zuordnen, wie etwa im Fall der aktuellen weltweiten Finanzkrise.

Das allerdings bedeutet: auch an dieser Stelle verliert das neue Recht den Charakter einer Schuldenbremse.

Das Kernproblem dieser exzeptionellen Verschuldungsmöglichkeit ist ihr fehlendes ökonomisches Konzept und ihre Unabgestimmtheit mit den anderen Kreditfällen. Der Notlagenkredit erinnert an die ursprünglich, von 1949–1969 geltende Fassung des Art. 115 S. 1 GG („Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken und nur aufgrund eines Bundesgesetzes beschafft werden.“), weist aber nicht deren damalige Stringenz und Ausschließlichkeit auf. Es fehlt vor allem eine Zweckbindung der unter Berufung auf Notsituationen aufgenommenen Gelder, ebenso ein die Kredithöhe begrenzendes Kriterium. Ob es auf dieser Grundlage gelingen kann, den Gang in den Schuldenstaat umzukehren, ist mehr als fragwürdig. Die weiche Tilgungsverpflichtung nach Art. 109 Abs. 3 S. 3 GG, mehr eine Tilgungsplanung, wird dies nicht bewirken können.

d) Überschreiten der Kreditgrenze im Haushaltsvollzug; Sondervermögen

Keinen eigenständigen Verschuldungsfall, sondern eine als solche uneingeschränkt zu begrüßende akzessorische Begrenzung und Kontrollklausel enthält – für den Bund – Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG. Erfasst sind allerdings lediglich die strukturelle und konjunkturelle Verschuldung, nicht die Notlagenkredite. Die darauf bezogenen Maßgaben sollen nicht nur für die Aufstellung des Haushaltsplanes bis zum Erlaß des Haushaltsgesetzes gelten, sondern auch dann greifen, wenn im Haushaltsvollzug eine von der Planung abweichende höhere Verschuldung nötig ist. Angesichts des prognostischen Charakters des Haushaltsplanes lassen sich Abweichungen im Vollzug nicht ausschließen. Die Erfassung ungeplanter höherer Kredite auf einem Kontrollkonto und die Rückführungspflicht bei solchen Belastungen, die 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts überschreiten, schließt aber eine Lücke des geltenden Rechts, das allein die Planaufstellungsphase ergreift. Die neue Regelung schafft hier zumindest einen Anreiz, im Haushaltsvollzug die Verschuldungsgrenze einzuhalten.

Zu begrüßen ist schließlich, daß das bisherige Schlupfloch für Verschuldung, die Freistellung gesetzlich errichteter Sondervermögen des Bundes (Art. 115 Abs. 2 GG bisheriger Fassung) von Verschuldungsgrenzen, wegfällt.

III. Übergangsregelungen (Art. 143d Abs. 1 GG)

Die Neuregelungen enthalten in bislang beispielloser Weise Verfassungsänderungen auf Vorrat. Zwar gelten Art. 109 und 115 in der bisherigen Fassung nur bis Ende 2010 (Art. 143d Abs. 1 GG). Es gibt aber kein vollständig geltendes neues Recht ab dem Haushaltsjahr 2011. Nach Art. 143d Abs. 1 S. 3 GG können die Länder nach Maßgabe ihres Rechts bis Ende 2019 von dem neuen Art. 109 Abs. 3 GG abweichen. Satz 5 der Vorschrift erlaubt dem Bund bis einschließlich 2015 eine höhere strukturelle Verschuldung als 0,35 Prozent des BIP. Erst ab 2016 gilt dann Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG.

Das wirft einige Fragen auf, die die Angemessenheit des neuen Rechts berühren. Wenn es nach Absicht des verfassungsändernden Gesetzgebers darum geht, eine restriktivere Schuldengrenze im Grundgesetz zu verankern, dann stellt sich die Frage, warum der gute Vorsatz nicht sofort umgesetzt werden soll. Warum wollen die jetzt verfassungsändernden Organe von den neuen Regeln zunächst nicht betroffen sein? Warum sollen die neuen Regeln ab 2016 und 2020 besser passen als heute? In jedem Haushaltsjahr gibt es gute Gründe, neue Schulden aufzunehmen. Für die Begrenzung der Neuverschuldung kommt es entscheidend darauf an, trotz dieser guten Gründe eben nicht in die Verschuldung auszuweichen.

Wenn der verfassungsändernde Gesetzgeber als Begründung für die Übergangsvorschriften angibt, die aktuelle Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte ließen es erforderlich erscheinen, die vollständige Geltung des neuen Rechts in die Zukunft zu verschieben, so überzeugt diese Antwort nicht. Das neue Recht enthält, insbesondere bei den Tatbeständen der konjunkturell bedingten Verschuldung, Möglichkeiten hoher und auch unbegrenzter Neuverschuldung. Die Verbindung des Regelfalles struktureller Verschuldung mit den Ausnahmefällen der konjunkturell bedingten Verschuldung und des Notlagenkredits eröffnet jede Möglichkeit hoher Neuverschuldung, insbesondere in schwierigen Situationen. Wenn der verfassungsändernde Gesetzgeber das von ihm jetzt projektierte Recht offenbar für untauglich hält, die gegenwärtige Situation zu bewältigen, dann trifft dies einerseits nicht zu, andererseits wirft es ein ungünstiges Licht auf die neuen Regeln. Gelungene Schuldenregeln müßten sich gerade an der Bewältigung der gegenwärtigen Schwierigkeiten beweisen. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Staatsverschuldung sind nur dann gelungen, wenn sie jede bekannte Situation bewältigen können. Wenn die gegenwärtigen Konjunkturprogramme die Instrumente und die Grundanschauung des geltenden Rechts nutzen, über die staatliche Ausgabenpolitik die Wirtschaft zu steuern, dann wirft dies die Frage auf, warum der verfassungsändernde Gesetzgeber genau davon nichts wissen will.

IV. Stabilitätsrat und Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Art. 109a GG)

Seit den 1980er Jahren ist die Verschuldung einzelner Länder besonders stark angestiegen. Das Bundesverfassungsgericht hatte sich erstmals 1986 mit Finanzkrisen einzelner Länder zu befassen (BVerfGE 72, 330). Urteile aus den Jahren 1992 und 2006, in denen das Gericht seine Rechtsprechung zu extremen Haushaltsnotlagen ausgeformt und präzisiert hat (BVerfGE 86, 148, 259 ff.; 116, 327), haben den Gesetzgeber gemahnt, Verfahrensregelungen zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen zu treffen. Ausdrücklich heißt es: „Als gravierende Schwäche des geltenden Rechts kommt hinzu, dass es an den notwendigen verfahrensrechtlich wie auch inhaltlich handlungsleitenden Regelungen zum Umgang mit potentiellen und aktuellen Sanierungsfällen im Bundesstaat fehlt“ (BVerfGE 116, 327, 393).

Der neue Art. 109a GG verpflichtet jetzt dazu, einen Stabilitätsrat einzurichten, die Haushalte von Bund und Ländern regelmäßig zu überwachen und Grundsätze zur Aufstellung und Durchführung von Sanierungsprogrammen aufzustellen. Die Einzelheiten finden sich im „Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz-StabiRatG)“, zu dessen Erlass Art. 109a S. 1 GG ermächtigt.

§ 1 StabiRatG konstituiert den Stabilitätsrat als rein politisches Gremium, dem ausschließlich Bundes- und Landesminister angehören. Zu Recht will sich der verfassungsändernde Gesetzgeber damit gegen den Vorschlag entscheiden, ein politikfernes Sachverständigengremium einzurichten, dem mangels demokratischer Legitimation keinerlei Sachentscheidungsbefugnisse eingeräumt werden könnten. Bedauerlich ist dennoch, daß keine Vertreter der Rechnungshöfe vorgesehen sind, deren Unabhängigkeit und Sachkenntnis den Beratungen und Entscheidungsfindungen des Gremiums zugutekommen könnte.

Die Aufgaben und Befugnisse des Stabilitätsrates sind wenig griffig und weitreichend ausgestaltet. Für die Grundaufgabe der „regelmäßigen Haushaltsüberwachung“ (§ 3 StabiRatG) jedes Landes und des Bundes legt das Gesetz Maßstäbe und Kriterien nicht fest – dies soll der Rat in Gestalt „allgemein geltender Kennziffern“ (§ 3 Abs. 2 StabiRatG) selbst bestimmen. Schon dies dürfte schwierig und streitanfällig sein; die Auseinanderentwicklung des Haushaltsrechts und der Haushaltstechniken bei allen Gebietskörperschaften wird zudem die Vergleichbarkeit und Bewertung von Haushaltslagen erschweren. Im Fall einer drohenden Haushaltsnotlage kann der Stabilitätsrat nur Stellung nehmen und eben dieses Drohen durch Beschluß feststellen. Auch im weiteren ist das Gesetz auf äußerste Schonung eines potentiellen Notlagenlandes bedacht. Nach § 5 StabiRatG („Sanierungsverfahren“) kann der Stabilitätsrat im Fall einer drohenden Haushaltsnotlage mit dem betroffenen Land oder dem Bund lediglich Sanierungsvereinbarungen treffen, die im Fall der Erfolglosigkeit wiederholt werden können. Kein Verfahrensschritt kann dazu führen, die Haushaltsautonomie der Länder von außen zu beschränken (vgl. § 5 Abs. 1 S. 3 StabiRatG). Beschlüsse erfordern die Zustimmung des Bundes und der Mehrheit von zwei Dritteln der Länder (§ 1 Abs. 4 S. 1 StabiRatG).

Damit droht die Gefahr, daß die Konzeption des Stabilitätsrates letztlich leerläuft. Das (Disziplinierungs)ziel, Haushaltskrisen zu vermeiden und ausgeglichene Haushalte bei allen Gebietskörperschaften zu erreichen, läßt sich durch einen Stabilitätsrat nur verwirklichen, wenn in einem Stufensystem der kritischen Haushaltslagen als letzte Folge eine automatische Sanktion für notorische Kreditsünder vorgesehen wäre; dies dürfte keine Strafzahlung sein, sondern müßte im obligatorischen Erhöhungen der Einkommen- und Körperschaftsteuer durch die Körperschaft mit unsolider Haushaltspolitik bestehen.

Dem weicht der jetzt einzurichtende Stabilitätsrat ebenso aus wie der vorrangigen, bei jedem Frühwarnsystem zentralen Grundfrage, wer warum wovor gewarnt werden muß. Das Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2006, das

Ansprüche des hochverschuldeten Landes auf Sanierungshilfen des Bundes verneinte, hat klargestellt, daß jede Gebietskörperschaft die Folgen übermäßiger Verschuldung selbst zu tragen hat (BVerfGE 116, 327). Auf dieses Prinzip Selbstverantwortung wird sich künftig jede Finanzpolitik in Bund und Ländern einstellen müssen. Wenn es aber gelingt, auch in Zukunft konsequent durchzusetzen, daß eine übermäßige Verschuldung nicht durch Inanspruchnahme der anderen bundesstaatlichen Gebietskörperschaften sozialisiert werden kann, dann wird bereits hiervon der stärkste Anreiz zu einer nachhaltigen Haushaltsentwicklung ausgehen. Der Anwendungsbereich der Haushaltsüberwachung mit Frühwarnsystem verengt sich deutlich. Als föderaler Pakt kann sie im Grunde genommen nur dort von Bedeutung sein, wo der Bund gegenüber der Europäischen Gemeinschaft Verantwortung auch für die Finanzpolitik der Länder übernehmen muß.

V. Konsolidierungshilfen (Art. 143d Abs. 2 u. 3 GG)

Einen Folgenbeseitigungsversuch exzessiver Verschuldung einzelner Länder in den letzten Jahren enthält Art. 143d Abs. 2 u. 3 GG. Den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein können im Zeitraum von 2011 bis 2019 aus dem Bundeshaushalt insgesamt 800 Mio. Euro jährlich an Konsolidierungshilfen gewährt werden. Abs. 2 S. 3 verlangt hierzu eine Verwaltungsvereinbarung „nach Maßgabe eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates“. Bremen soll jährlich 300 Mio. Euro erhalten, das Saarland 260 Mio Euro und Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein je 80 Mio. Euro. Nach Abs. 2 S. 5 müssen sich die Empfängerländer in der Verwaltungsvereinbarung zu einem Abbau ihrer „Finanzierungsdefizite“ verpflichten. Das „Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen“ macht von dieser Ermächtigung sogleich Gebrauch.

Die finanzpolitische Motivation der Konsolidierungshilfe liegt auf der Hand. Die begünstigten Länder weisen die höchsten Pro-Kopf-Verschuldungen aller Länder und auch nach anderen Kriterien die ungünstigsten finanziellen Kennzahlen auf. Noch sind beim Bundesverfassungsgericht im Jahre 2005 und 2006 eingereichte Normenkontrollanträge der Regierung des Saarlandes und des Bremer Senats anhängig, die geltend machen, ihre Länder befänden sich trotz massiver Sanierungshilfen des Bundes im Zeitraum von 1994 bis 2004 nach wie vor in unverschuldeten und aus eigener Kraft nicht überwindbaren extremen Haushaltsnotlagen, die den Bund weiterhin zu Sanierungshilfen auf der Grundlage des Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG verpflichteten. Wenn § 1 Abs. 4 des Gesetzes zur Gewährung von Konsolidierungshilfen feststellt, daß die gleichzeitige Gewährung von Konsolidierungshilfen und Sanierungshilfen aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage ausgeschlossen ist, dann ist dem wohl die politische Einigkeit zu entnehmen, daß zum Umfeld der neuartigen Sanierungshilfen es gehört, die beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Normenkontrollanträge zurückzunehmen.

Aus dieser spezifischen Situation erklärt sich vermutlich auch die summenmäßige Aufteilung der insgesamt 800 Mio. Euro jährlich auf die einzelnen Länder. Jedenfalls

ist nicht erkennbar, daß die Abstufung zwischen den einzelnen Ländern mit ihrer jeweiligen konkreten Finanzsituation in jedem Fall zusammenhängt.

Bereits hier setzen Zweifel an der rechtlichen Angemessenheit der gefundenen Lösung an. Die vorgesehenen Summen werfen massive Gleichheitsfragen auf, sowohl innerhalb der Gruppe der begünstigten Länder als auch darüber hinaus. Die zentrale Frage lautet: Werden nicht ähnlich finanzschwache Länder, die durch Konsolidierungsanstrengungen der letzten Jahre das drohende Abgleiten in krisenhafte Haushaltslagen vermieden haben, nachträglich benachteiligt? Normen sind nicht deswegen willkürfrei und folgerichtig, weil sie in die Verfassung aufgenommen werden. Es läßt sich erwägen, den Grundsatz bundesstaatlicher Gleichheit und Folgerichtigkeit dem bundesstaatlichen Kernbereich nach Art. 79 Abs. 3 GG zuzurechnen und unter diesem Aspekt die Verfassungskonformität des neuen Verfassungsrechts zu bezweifeln.

Daneben stoßen die vorgesehenen Normen auf weitere Probleme. Sie beginnen mit der rechtstechnischen Seite. Normen, die konkrete und zeitlich begrenzte Zahlungspflichten an einzelne Länder vorsehen, gehören nicht in die Verfassung, auch nicht in den Abschnitt über die Übergangs- und Schlußbestimmungen. Der richtige Regelungsort für solche vertikalen Zuweisungen ist das einfache Gesetz oder die Verwaltungsvereinbarung.

Das führt zur nächsten Problematik. Offenbar handelt es sich bei Art. 143d Abs. 2 und 3 GG um eine eigenständige Ermächtigungsnorm für vertikale Zuweisungen des Bundes außerhalb des Finanzausgleichs nach Art. 106 und 107 GG. Zwar ist der verfassungsändernde Gesetzgeber nicht gehindert, neue Verfassungsgrundlagen vertikaler Zuweisungen des Bundes zu schaffen. Sie müssen aber mit dem vierstufigen System der Finanzverteilung nach Art. 106 und 107 GG abgestimmt werden, vor allem dann, wenn eine strikte rechtliche Zweckbindung der Zuweisung wie im Fall der Konsolidierungshilfen fehlt: Wie müssen die Empfängerländer die Gelder verwenden? Wie sieht es mit der Einbeziehung der Zahlungen in die Finanzkraftbemessung im Länderfinanzausgleich aus? Geklärt ist allein die Belastungswirkung zwischen Bund und Ländern: Letztere tragen nach Art. 143d Abs. 3 GG aus ihrem vertikalen Umsatzsteueranteil die Hälfte der Finanzierungslast.

Insgesamt wäre der verfassungsändernde Gesetzgeber, um Auslegungsstreitigkeiten zu vermeiden und Folgerichtigkeit zu wahren, besser beraten, die Konsolidierungshilfen als Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG in den Finanzausgleich einzubeziehen.

Rechtspolitisch läßt sich schließlich durchaus bezweifeln, ob die Konsolidierungshilfen nach den Erfahrungen, die mit Bundesergänzungszuweisungen an Bremen und das Saarland im Zeitraum zwischen 1994 und 2004 gemacht worden sind, wirklich ein geeignetes Mittel darstellen können, um besonders kritische Länderhaushalte nachhaltig zu sanieren. Nachhaltige Sanierungserfolge waren nicht festzustellen.

VI. Fazit

Die Regeln zur Zulassung und Begrenzung der Kreditaufnahme durch den Bund und die Länder sind nicht einfach Ermächtigung und Grenzziehung für irgendeine staatliche Einnahmequelle. Die Schuldenaufnahme verschafft der Gegenwart Einnahmen und Begünstigungen, verschiebt aber die Last der Rückzahlungsverpflichtung auf die Zukunft. Der Kredit ist die verlockenste und gefährlichste Finanzquelle des Staates. Er ist nicht gut oder schlecht, sondern muß maßvoll und gut begründet eingesetzt werden. An den Rechtsregeln über die Staatsverschuldung läßt sich das Selbstverständnis des Staatswesens ableiten, sein Verhältnis zur Wirtschaft, seine Fähigkeit zu verantwortungsbewußter und nachhaltiger Finanzpolitik sowie seine Aufgaben- und Ausgabendisziplin.

Das neue Recht setzt sich das Ziel, den Gang in den Schuldenstaat zu beenden und umzukehren. Es gibt jedoch erhebliche Zweifel, ob die neuen Verschuldungsregeln diesem Ziel näher kommen. Die neuen Regeln vermitteln den Eindruck des kompromißhaften Zusammenführens von verschiedenen Ansätzen, die zusammengenommen keinem stringenten Konzept folgen. Die an das europäische Recht angelehnte restriktive Regelung struktureller Verschuldung wird durch die zahlreichen Ausnahmetatbestände konterkariert. Schon aus dem Nebeneinander der verschiedenen Verschuldungstatbestände läßt sich nicht mehr sicher erkennen, ob es um Schuldenbegrenzung oder um den gezielten Einsatz von Kreditaufnahmen in bestimmten Situationen geht. Aber auch die strukturelle Verschuldung für sich genommen weist die nicht leicht erklärbare Entscheidung auf, diese Verschuldungsquelle allein dem Bund zuzuweisen. Von der Sache her hätte es mindestens ebenso gute Gründe gegeben, diesen Verschuldungsraum allein den Ländern oder ihn Bund und Ländern gemeinsam zuzuweisen. Sprachlich, rechtstechnisch und systematisch ist das jetzt vorgesehene Recht dem geltenden unterlegen.

Damit ist ein Fortschritt gegenüber dem geltendem Recht insgesamt zweifelhaft. Es wird entscheidend darauf ankommen, wie das neue Recht, wenn es ab 2016 und 2020 in voller Geltung sein sollte, in der politischen Praxis angewendet wird. Das neue Recht erlaubt einen sehr restriktiven Umgang mit der Neuverschuldung, aber auch Neuverschuldung im erheblichen Umfang. Wenn das neue Recht als Schuldenbremse fungieren soll, wird es entscheidend auf die politische Entschlossenheit zu entsprechender Fiskalpolitik ankommen. Dies wird die Finanzpolitik nach dem neuen Recht nicht von der Finanzpolitik unter dem gegenwärtigen Recht unterscheiden.

(Prof. Dr. Stefan Koriath)

