

Patrick Hankel
Straße XXX
XXXXX Frankfurt (Oder)

17. Dezember 2009

5. Semester
Matrikel-Nr.: XXXXX

Seminararbeit zum Schwerpunktbereich IV „Staat und Verwaltung“

Seminar:

**Finanzverfassung und Währung in Krisenzeiten
bei Prof. Dr. Ulrich Häde
im Wintersemester 2009/2010**

Thema:

„Konjunkturprogramm und Schuldenbremse“ – Die Neuregulierung der Staatsverschuldung von Bund und Land im Zeichen der Finanzkrise

Gliederung

A EINLEITUNG	1
B NOTWENDIGKEIT DER REFORM	1
C DIE NEUE RECHTSLAGE DURCH DIE REFORM	2
I ART. 109 GG NF: EIN KURZER SYSTEMATISCHER ÜBERBLICK	3
II DAS VERBOT DER NETTONEUVERSCHULDUNG (ART. 109 III 1 GG)	3
1. Adressaten der Schuldenbremse	4
2. Einnahmen aus Krediten	4
III AUSNAHMETATBESTÄNDE	5
1. Kreditaufnahmen aus konjunkturellen Gründen (Art. 109 III 2 Hs.1 GG)	6
a) Tatbestand und Rechtsfolge nach dem G115-Gesetz für den Bundeshaushalt	7
b) Tatbestand und Rechtsfolge auf der Länderseite	8
2. Kreditaufnahme in außergewöhnlichen Situationen (Art. 109 III 2 Hs.2 GG)	8
3. Keine Verstoß bei Kreditaufnahme durch den Bund bis zu 0,35% zum BIP (Art. 109 III 4, 115 II 2 GG)	9
IV HAUSHALTSVOLLZUG – DAS KONTROLLKONTO (ART. 115 II 4 Hs.1 GG) ALS WEITERE AUSNAHME VOM NEUVERSCHULDUNGSVERBOT?	9
V NACHTRAGSHAUSHALT (§ 8 G115-GESETZ)	10
VI DER STABILITÄTSRAT - EIN HAUSHALTSNOTLAGENFRÜHWARNSYSTEM	10
VII SONDERVERMÖGEN	10
VIII ÜBERGANGSREGELUNGEN, ART. 143D I GG	11
IX KONSOLIDIERUNGSHILFEN, ART. 143D II, III GG	11
D DIE SCHULDENBREMSE ALS ALLER-HEILMITTEL – LOB UND KRITIK ZUR VERSCHULDUNGSREFORM	12
I VORTEILE DER NEUEN RECHTSLAGE	12
II VERFASSUNGSGERICHTLICHE DURCHSETZUNG	13
III MENTALITÄTSPROBLEM	13
IV UNGELUNGENE REGELUNGSTECHNIK	14
V DISKUTIERTER ALTERNATIVEN UND SANKTIONEN	15
1. Staatszielbestimmung	15
2. Länderneuordnung	16
3. Art. 37 GG	17
4. Länderinsolvenz	17
5. Weniger Umsatzsteuer für defizitäre Länder/ Einkommensteuerzuschlag beim Bund	18
VI ZUSAMMENFASSUNG	18
E DIE VERFASSUNGSKONFORMITÄT DER NEUEN VERSCHULDUNGSREGELUNG	19
I DIE ÄNDERUNG DES ART. 109 GG ALS VERSTOß GEGEN ART. 79 III GG	19
1. Haushaltsautonomie	19
a) Haushaltsautonomie als Schutzgut des Art. 79 III GG?	19

b) Reichweite der Ewigkeitsgarantie; formelle und materielle Haushaltsautonomie	20
c) Verschuldungsbremse als Berührung der materiellen Haushaltsautonomie	21
d) Länderverschuldung als Verletzung der Pflichten aus dem Grundsatz der Bundestreue	22
e) Neuverschuldungsverbot als schonender Ausgleich zwischen dem Grundsatz der Haushaltsautonomie und dem bündischen Prinzip	23
aa) Geeignetheit der Schuldenbremse zur Erfüllung der Pflichten aus Art. 126 AEGV	23
bb) Erforderlichkeit	23
cc) Angemessenheit; Wahrung des Kernbereichs der Haushaltsautonomie	24
f) Zwischenergebnis	24
2. <i>Verfassungsautonomie</i>	25
3. <i>Zwischenergebnis</i>	25
II STABILITÄTSRAT	25
III ERGEBNIS	26
F FAZIT	26

Literaturverzeichnis

Arndt, Hans-Wolfgang, Staatshaushalt und Verfassungsrecht, JuS 1990, 343

Dolzer, Rudolf/ Vogel, Klaus/ Graßhof, Karin (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Art. 107-110, Stand: Juni 2007

Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band II Art. 20-82, 2. Auflage 2006

Epping, Volker /Hillgruber, Christian (Hrsg.), Beck'scher Onlinekommentar GG, 4. Edition (Stand: 15.07.2009)

Fassbender, Bardo, Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder – Verfassungsrechtliche Grenzen der Einführung einer „Schuldenbremse“ für die Länder, NVwZ 2009, 737

Glaser, Andreas, Begrenzung der Staatsverschuldung durch die Verfassung – ein Vergleich deutscher und schweizerischer Regelungen, DÖV 2007, 98

Häde, Ulrich, Europarechtliche Einwirkung auf die nationale Finanzverfassung, in: Konrad, Kai/ Jochimsen, Beate (Hrsg.), Finanzkrise im Bundesstaat, 2.Auflage 2007

Hadeler, Thorsten, Gabler-Wirtschafts-Lexikon K-R, 15. Auflage 2000

Hancke, Johannes, Defizitbegrenzung im Bundesstaat, 2008

Hancke, Johannes, Defizitbegrenzung im Bundesstaat – Verfassungsmäßigkeit einer verbindlichen Verschuldungsregel für die Bundesländer, DVBl. 2009, 621

Härtel, Ines, Föderalismusreform II – Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Lichte aktueller Ordnungsanforderungen, JZ 2008, 437

Härtel, Ines, Grenzen der Illusionen: Schuldenbremse als Regulativ staatlichen Handelns, ZG 07, 399

Isensee, Josef/ Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 3.Auflage 2006

Isensee, Josef/ Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3.Auflage 2007

Jarass, Hans/ Pieroth, Bodo, Grundgesetz, 10. Auflage 2009

Jochimsen, Beate, „Staatsschulden ohne Haftung“ – Eine Option für deutsche Bundesländer?,
Wirtschaftsdienst 2007, 518

Kastrop, Christian/ Snelting, Martin, Das Modell der Bundesfinanzministeriums für eine neue
Schuldenregel, Wirtschaftsdienst 2008, 375

Kemmler, Iris, Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat, DÖV 09, 549

Klein, Hans Hugo, ein erbärmliches Zeugnis, FAZ vom 07.05.2009, S. 9

Konrad, Kai, Vorschläge zur wirksamen Verschuldungsbegrenzung der Länder, Wirtschafts-
dienst 2007, 581

Korioth, Stefan, Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ
2009, 729

Lenz, Christopher/ Burgbacher, Ernst, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009,
2561

Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Band VI, Art. 100-146, Stand: November 2006

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Staatsver-
schuldung wirksam bekämpfen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und
Technologie, 2007

Schmidt, Rolf, Die neue Schuldenregel und die weiteren Finanzthemen der zweiten
Föderalismusreform, DVBl. 2009, 1274

Seiler, Christian, Konsolidierung der Staatsmittel mithilfe der neuen Schuldenbremse, JZ 2009,
721

Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 2. Auflage 1984

Waldhoff,Christian/ Dietrich, Peter, Die Föderalismusreform II – Instrument zur Bewältigung der Staatlichen Finanzkrise oder verfassungsrechtliches Placebo?, ZG 2009, 97

Weinzen, Hans Willi, Eine asymmetrische Sanktion gegen Schulden – Weniger Umsatzsteuer für die Länder, mehr Einkommenssteuer für den Bund?, DÖV 2009, 454

Weinzen, Hans Willi, Fette und magere Jahre: Von Schranken, Bremsen und Rücklagen, DÖV 2008, 535

Wilczek, Natalia Anna, Die neue Schuldenregel des Art. 109 Abs. 3 GG - Ende der Länderstaatlichkeit oder eine neue Ära der Haushaltskonsolidierung? -, VBIBW 09, 325 (327)

A Einleitung

Die Finanzlage der Bundesrepublik Deutschland der Jahre 2008 und 2009 ist durch die allgemeine Finanzkrise gezeichnet. Zwei umfangreiche Konjunkturpakete wurden geschaffen, um dieser Krise Herr zu werden. Dieses Konjunkturprogramm ist mit einer hohen Neuverschuldung verbunden. Gerade wurde jedoch im Rahmen der zweiten Stufe der Föderalismusreform eine Schuldenbremse ins Grundgesetz und in einem Ausführungsgesetz dazu normiert, die die Kreditaufnahme von Bund und Land deutlich einschränkt. Dieser Beitrag stellt die Hauptlinien der Diskussion der Neuregulierung der Staatsverschuldung sowie die neue Rechtslage dar. Abschließend steht die Verfassungskonformität der Schuldenbremse auf den Prüfstand. Dabei wird insbesondere das verfassungsrechtliche Verbot der Ländernetto-kreditaufnahme am Maßstab der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III GG geprüft.

B Notwendigkeit der Reform

Um die neue Rechtslage besser verstehen zu können wird hier kurz skizzierartig dargestellt, wieso eine Reformierung der Verschuldungsregelungen notwendig ist. Ein hoher Schuldenberg, der mit einer hohen Zinslast verbunden ist, schränkt die Gestaltungsmöglichkeiten zukünftiger Generationen erheblich ein, stellt eine Beeinträchtigung der zukünftigen Leistungsfähigkeit¹ des Recht- und Sozialstaates, zentraler Grundsätze des Art. 20 I GG, dar. Nicht nur die intergenerative Gerechtigkeit, sondern auch die Verpflichtung Deutschlands zur Haushaltsdisziplin im Rahmen der europäischen Stabilitätsgemeinschaft, Art. 126 AEUV (ehemals Art. 104 EGV), verlangt nach einer nachhaltigen Haushaltspolitik. Fraglich ist, ob die Finanzverfassung aF dies gewährleistet hat: Zunächst ist seit der Finanzverfassungsreform in den Siebzigern der Schuldenstand des öffentlichen Haushaltes von 20 auf 70 zu Hundert gestiegen². Versuche der Haushaltskonsolidierung, insbesondere die Konjunkturausgleichsrücklage

¹ Lenz/Burgbacher, NJW 2009, 2561 (2561)

² BT-Drs. 16/12410, S.5.

(ein Mittel antizyklischer keynes'scher Haushaltspolitik: In Zeiten des Konjunkturaufschwungs werden zum Ausgleich von konjunkturbedingten Mehrausgaben in Abschwungphasen Gelder zurückgelegt.), die nur eine Konjunkturperiode überstanden hat³, sind gescheitert. Zumal trug die alte Finanzverfassung mit ihren Schwächen zum aktuellen Schuldenstand bei: Art. 115 GG aF gestattete dem Bund (die Länder hatten ähnliche Ermächtigungen) Nettokreditaufnahmen in Höhe der veranschlagten Investitionen. Von dieser sich durch einen unklaren Investitionsbegriff auszeichnenden Ermächtigung wurde exzessiv gebraucht gemacht. Schlussendlich wird die Reformbedürftigkeit durch die Kapitulation des BVerfG⁴, die Konkretisierung des Investitionsbegriffes durch den einfachen Gesetzgeber nicht zu überprüfen und dies dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zu überlassen bei gleichzeitiger Feststellung der Änderungsbedürftigkeit der Verschuldungsregelungen⁵, unterstrichen. Insofern sind Veränderungen, weil nicht durch richterrechtliche Kontrolle geschehen, wie in den Sondervoten zum Haushaltsurteil⁶ rechtlich überzeugend vorschlagen⁷, durch den verfassungsändernden Gesetzgeber zur Erfüllung der oben genannten Aufgaben geboten.

C Die neue Rechtslage durch die Reform

Mit der zweiten Stufe der Föderalismusreform⁸ ist neben u.a. Reformen zur Steuerverwaltung, Öffentlichen Informationstechnologie (insb. die Zusammenarbeit von Bund und Land, Art. 91d GG), Benchmarking, (Art. 91d), Straßenverwaltung und Schaffung eines Krebsregisters insbesondere die Finanzverfassung reformiert wurden. Hier wird nur die neue Rechtslage durch die Finanzverfassungsreform, also die Änderungen der Art. 109, 115 GG sowie die Ein-

³ *Weinzen*, DÖV 2008, 535 (545).

⁴ Kritisiert im Sondervotum von Di Fabio und Mellinghoff - BVerfGE 119, 96 (155) und im Sondervotum von Landau - BVerfGE 119, 96 (174)

⁵ BVerfGE 119, 96 (141)

⁶ aaO (Rn4).

⁷ vgl.: den Sondervoten rechtlich zustimmend: *Härtel*, ZG 07, 399 (405).

⁸ Grundgesetzänderungen: BT-Drs. 16/12410; Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform: BT-Drs. 16/12400.

fügung der Art. 109a, 143d GG (am 1.8.09 in Kraft getreten⁹) und die einschlägigen Ausführungsvorschriften im Begleitgesetz, also aus dem Stabilitätsratsgesetz (tritt am 1. Januar 2010 in Kraft¹⁰) und dem G115-Gesetz¹¹ (am 18. August 2009 in Kraft getreten¹²) dargestellt.

I Art. 109 GG nF: ein kurzer systematischer Überblick

Der Art. 109 GG ist das Kernsanierungsprojekt der 2. Stufe der Föderalismusreform. Der unveränderte Abs. 1 befiehlt die Selbstständigkeit der Haushaltswirtschaft, also die Haushaltsautonomie von Bund und Land. Abs. 2 nF fasst Abs. 2 aF (Verpflichtung von Bund und Land, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu wahren) und Abs. 5 aF (die gemeinsame Pflichterfüllung von Bund und Land der Pflichten aus Art. 126 AEUV) zusammen. Abs. 3 nF normiert in Satz 1 ein Nettoneuverschuldungsverbot für Bund und Land, deren Ausnahmen in Satz 2 verbunden mit einer Tilgungsplanaufstellungspflicht in Satz 3 statuiert sind und deren nähere Ausgestaltung für den Bund nach Satz 4 in Art. 115 GG und für die Länder nach Satz 5 im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen festzulegen sind. Abs. 4 nF enthält die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Grundsätze des Haushaltsrechts (Abs. 3 aF). Abs. 5 nF regelt die Verteilung der Art. 126 AEUV EG-Sanktionsmaßnahmen.

II Das Verbot der Nettoneuverschuldung (Art. 109 III 1 GG)

Ausgangspunkt ist der neue Art. 109 III 1 GG, welcher Bund und Länder gebietet, den Haushalt ohne Kredite auszugleichen und somit ein Verbot der Nettokreditaufnahme (auch als Nettoneuverschuldung bezeichnet: die Differenz zwischen der Kreditneuaufnahme und der Tilgung bestehender Schulden innerhalb einer Haushaltsperiode¹³) darstellt. Für den Bund wird das nochmals konkretisierend im Art. 115 II 1 GG wiederholt¹⁴.

⁹ BGBl. I, 2248.

¹⁰ BGBl. I, 2702 (2703, 2712); in folgenden als StabiRatG bezeichnet

¹¹ Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 Grundgesetz betrachtet, im folgenden Ausführungen als G115 bezeichnet.

¹² BGBl. I, 2702 (2704, 2712).

¹³ *Hadeler*, Gabler-Wirtschafts-Lexikon K-R, S. 2221.

¹⁴ *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, § 115 Rn6.

1. Adressaten der Schuldenbremse

Der Wortlaut umfasst Bund und Land. Fraglich ist, ob auch die kommunalen Haushalte sowie die Sozialversicherungsträger mit umfasst werden. Vom Gesetzgeber selber sind sie jedoch nicht mit erfasst wurden¹⁵: Es entstünden unerfüllbare Informationsanforderungen. Nach einer Literaturansicht¹⁶ überzeuge dies nicht, da landesrechtliche Regelungen geschaffen werden können, die die kommunale Haushaltsaufstellung zeitliche Vorgaben vorsetzt und somit die Informationsübermittlung- und Verwertung keine unerfüllbare Aufgabe darstelle. Ferner sei bei der Entstehung der Norm von Anfang an nicht an eine Abtrennung von kommunalen Haushalten gedacht wurden, da in ursprünglichen Entwürfen neben dem Bund auch dem Land ein erlaubter Verschuldungsspielraum, und zwar bis zu 0,15% zum Bruttoinlandsprodukt, zustand was mit der des Bundes insgesamt die 0,5%-Vorgabe des Europäische Stabilitäts- und Wachstumspaktes entspreche, welche Bund und Land beinhaltet.

Jedoch ist gerade im Hinblick der Erfüllung der europarechtlichen Verpflichtungen wegen der Streichung dieses erlaubten Verschuldungsspielraumes noch genügend Spielraum für Neuverschuldung innerhalb der Kommunen und Sozialversicherungsträger vorhanden. Wegen dieser Tatsache und wegen der klaren Herausnahme in der Gesetzesbegründung¹⁷ ist dieser Literaturauffassung nicht zuzustimmen. Kommunen und Sozialversicherungsträger sind somit nicht von Art. 109 III 1 GG adressiert.

2. Einnahmen aus Krediten

Unter Einnahmen aus Krediten sind Anleihen durch Darlehensvertrag oder darlehensähnliche Verträge zu verstehen, nicht die Einnahmen des Verkaufes aus staatlichen Vermögen¹⁸. Art. 115 GG differenziert im Absatz 1 zwischen Kreditaufnahme auf der einen und Sicherheitsleistungen („...Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen mit Belastungen für künftige Haushaltsjahre...“) auf der

¹⁵ Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, § 109 Rn59; BT-Drs. 16/12410 S. 10.

¹⁶ Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, § 109 Rn50.

¹⁷ BT-Drs. 16/12410 S.10, BR-Dr. 262/09, S. 22.

¹⁸ Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, § 109 Rn55.

anderen Seite und erwähnt im Absatz 2 (Wiederholung der Schuldenbremse für den Bund) nur Krediteinnahmen. Im Umkehrschluss solle sich daher ergeben, dass Bürgschaften und ähnliches nicht von Art. 109 III 1 GG umfasst sein¹⁹. Fraglich ist jedoch, ob dieser Umkehrschluss zwingend ist. Entscheidend ist, ob verfassungsrechtlich der Kreditbegriff zu Bürgschaft etc. ein Oberbegriff darstellt, die weitere Aufzählung der Begriffe nur klarstellend ist oder ob beide Begriffsgruppen verfassungsrechtlich nebeneinander stehen. Diese Sicherheitsleistungen führen jedoch potenziell zu Schulden und sind, da man die sich daraus ergebenden realen Schulden nicht überschauen kann, noch gefährlicher. Sie wirken im Fall der Bedienung jedenfalls darlehensähnlich. Der Kreditbegriff des § 115 GG ist der finanzwissenschaftliche²⁰. Kredit bedeutet finanzwissenschaftlich auch Vertrauen, also auch das Vertrauen²¹ auf die Inanspruchnahme von Sicherheitsleistungen im Falle, dass die primäre Gegenleistung und Rückzahlung ausfällt. Jedoch geht es beim Art. 109 III 1 GG darum, dass der Haushalt nicht durch neue Schulden ausgeglichen werden soll. Sicherheitsleistungen sind jedoch nicht per se mit dem Zweck des Ausgleiches verbunden. Die Annahme, Sicherheitsleistungen unterfallen auch dem verfassungsrechtlichen Kreditbegriff, würde die Handlungsmöglichkeiten von Bund und Land derart einschränken, dass der Verfassungsgesetzgeber solch eine Einschränkung in der Begründung erwähnt hätte. Da er dies nicht tat, wird es daher im Angesicht der Einschränkung eigener Handlungsmöglichkeiten kaum seinem Willen entsprechen. Der Umkehrschluss ist überzeugend und somit sind Sicherheitsleistungen nicht von Art. 109 III 1 umfasst.

III Ausnahmetatbestände

Schon das Wort „grundsätzlich“ in Art. 109 III 1 GG ist ein Indiz dafür, dass dieses Verbot nicht ausnahmslos gilt. Liest man den Art. 109 III GG weiter, erscheint ein Katalog enumerativ abschließend geregelter²² Ausnahmetatbestände, der dieses Indiz bestätigt. Der Ver-

¹⁹ aaO (Rn18)

²⁰ Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, § 115 Rn10

²¹ Hadeler, Gabler-Wirtschafts-Lexikon K-R, S. 1867

²² BT-Drs. 16/12410 S. 6.

fassungsgesetzgeber war bei der Ausgestaltung so ausführlich, das weitere ungeschriebene Ausnahmemöglichkeiten nicht ersichtlich sind²³. Hier nun zu den Ausnahmen im Einzelnen:

1. Kreditaufnahmen aus konjunkturellen Gründen (Art. 109 III 2 Hs.1 GG)

Bund und Länder bekommen hier die Möglichkeit abweichende Regelungen aufzustellen um den Konjunkturzyklus zu berücksichtigen und damit ein Instrument zur antizyklischen Haushaltspolitik²⁴. Somit ist es in konjunkturellen Abschwungphasen erlaubt, vom Nettokreditaufnahmeverbot abzuweichen. Im Sinne der antizyklischen Haushaltspolitik müssen diese Schulden im Aufschwung durch erwirtschaftete Haushaltsüberschüsse getilgt werden²⁵. Dieses Symmetriegebot kann zwar aufgrund der unterschiedlichen Länge und Intensivität der Phasen nicht verlangen, dass auf eine Abschwungverschuldung eine passgenaue Überschusstilgung folge (Spiegelsymmetrie) aber jedenfalls eine einheitliche Formel, die Unabhängig von der gerade vorhandenen Phase die Veränderung des Schuldenstandes festlege (Regelsymmetrie) und deren Ausgestaltung im legislativen Spielraum des jeweiligen Gesetzgeber liege²⁶ und als Grenze nur dem Gebot der Tilgung in überschaubarer Zeit²⁷ unterliege. Folgerichtig verlangt daher der Art. 109 III 3 GG die Aufstellung eines Tilgungsplanes. Tatbestandsvoraussetzung des Art. 109 III 2 Hs.1 GG ist eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung. Genauer ist von Bund in Art. 115 GG und den Ländern im Rahmen deren Verfassungskompetenzen zu gestalten (siehe oben). Für den Bund wiederholt der Art. 115 II 3 GG dies und erfährt in den §§ 2 II, 5 G115 nähere Konkretisierungen. Das G115-Gesetz wurde auf Grundlage der Gesetzgebungskompetenz in Art. 115 II 5 GG erlassen.

²³ Lenz/Burgbacher, NJW 2009, 2561 (2562).

²⁴ Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, § 109 Rn60.

²⁵ Lenz/Burgbacher, NJW 2009, 2561 (2563); BT-Dr. 16/12410 S.11.

²⁶ Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, § 109 Rn72f..

²⁷ Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, § 109 Rn73; vgl. BT-Drs 16/12410, S.11.

a) Tatbestand und Rechtsfolge nach dem G115-Gesetz für den Bundeshaushalt

Die konjunkturbedingte Abweichung vom Neuverschuldungsverbot setzt eine Abweichung von der sogenannten Normallage voraus. Dies wird für den Bund in § 5 II G115 definiert: Demnach muss eine Produktionslücke, also eine Unter- oder Überbelastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazität erwartet werden. Argumentum e contrario sei die Normallage als das Übereinstimmen der erwarteten Produktionskapazität und dem erwarteten Bruttosozialprodukt definiert²⁸. Da Schwankungen regelmäßig zu erwarten sind, wäre demnach die hier definierte Normallage eher als Ausnahmelage zu bezeichnen und daher ist es sehr fragwürdig, ob diese einfach gesetzliche Definition der Verfassungslage entspricht²⁹. Der Begriff der Normallage ist verfassungsrechtlich nicht neu: Das BVerfG³⁰ verstehe darunter einen normativen und tatsächlichen Regelfall³¹. Da der Verfassungsgeber diesen verfassungsrichterlichen Begriff verwende, müsse man die Normallage auch als Regelfall verstehen.³² Im Anbetracht des Wortlautes (Normallage heißt nicht Ausnahmelage), der verfassungsrichterrechtlichen Übung dieses Begriffes und damit Art. 109 III 1 GG nicht zur Ausnahme der Ausnahme wird, sondern Regelfall bleibt, ist vorzuschlagen, den § 5 II G115 teleologisch darin zu reduzieren, dass die Abweichung von der Normallage beachtlich sein muss, es also eine Standardabweichung geben muss, bei welcher der Tatbestand noch nicht erfüllt ist³³. Liegt schlussendlich eine Abweichung von der Normallage vor, dann berechnet sich die Höhe der Konjunkturkomponente nach § 5 III G115. Die genaueren Einzelheiten der Bestimmung der Konjunkturkomponente unter Berücksichtigung des europäischen Konjunkturbereinigungsverfahrens und des Standes der Wissenschaft wird gem. § 5 IV G115 durch Rechtsverordnung durch das Bundesfinanzministerium geregelt. Für den Ordnungsgeber gilt auch, dass er den Zweck der Schuldenbremse

²⁸ Seiler, JZ 2009, 721 (723)

²⁹ Lenz/Burgbacher, NJW 2009, 2561 (2564); Seiler, JZ 2009, 721 (723)

³⁰ Vgl. BVerfGE 79, 311 (333f.); 119, 96 (138)

³¹ Lenz/Burgbacher, NJW 2009, 2561 (2563)

³² Lenz/Burgbacher, NJW 2009, 2561 (2563); vgl. auch Seiler, JZ 2009, 721 (724)

³³ So in etwa das Rechenbeispiel von Lenz/Burgbacher, NJW 2009, 2561 (2563)

beachten muss, also mit seiner Verordnungsermächtigung nicht die Konjunkturkomponente zum Regelfall machen darf.

b) Tatbestand und Rechtsfolge auf der Länderseite

Die Länder bestimmen die Ausgestaltung im Rahmen ihrer Verfassungskompetenzen. (Art. 109 III 5 GG)

2. Kreditaufnahme in außergewöhnlichen Situationen (Art. 109 III 2 Hs.2 GG)

Schlussendlich dürfen Bund und Land auch Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen oder sonst außergewöhnlichen Situationen regeln. Der Verfassungsgeber versteht die Naturkatastrophe in Anlehnung an Art. 35 II 2, III GG als unmittelbare Gefahrenzustand oder Gefährdung erheblichen Ausmaßes, ausgelöst durch Naturereignisse³⁴. Die Notsituation muss außerordentlich, der Kontrolle des Staates entzogen und für Finanzlage erheblich beeinträchtigend sein. Darunter soll die Finanzmarktkrise subsumierbar sein³⁵. Laut Gesetzesbegründung solle auch die Wiedervereinigung den Tatbestand erfüllen. Da man beim lesen des Art. 109 III 2 Hs.2 nicht auf diese Idee kommen mag, scheint die Gefahr der intensiven Nutzung nahe. Auch sind die Tatbestandsmerkmale zwar klarer als bei der Konjunkturkomponente³⁶ aber dennoch sehr unbestimmt³⁷. Auch scheine die fehlende Zweckbindung der Kreditermächtigung wie auch die weiche Tilgungsregel („...in angemessene Zeit“) problematisch³⁸. Daher gilt auch hier das bei der Konjunkturkomponente gesagte: das Gebot der restriktiven Auslegung und Gebrauchtmachung. Der Bund wird mit den nähere Ausgestaltung in Art. 115 II 6-8 GG und § 6 G115 den Vorgaben des Art. 109 III 2 Hs.2 GG gerecht. U.a ist die Kreditobergrenze mit Beschluss der Mehrheit der Bundestagsmitglieder zu überwinden, ein Tilgungsplan aufzustellen und die Tilgung in angemessener Zeit zu vollziehen.

³⁴ BT-Dr. 16/12410, S. 11

³⁵ BT-Dr. 16/12510, S.11

³⁶ So z.B. *Lenz/Burgbacher*, NJW 2009, 2561 (2564)

³⁷ Vgl. z.B. *Seiler*, JZ 2009, 721 (726)

³⁸ *Korioth*, JZ 2009, 729 (733)

3. Keine Verstoß bei Kreditaufnahme durch den Bund bis zu 0,35% zum BIP (Art. 109 III 4, 115 II 2 GG)

Das Grundgesetz bestimmt, dass bis zu einer Überschreitung von 0,35 Prozentpunkte zum Bruttosozialprodukt der Bund das Gebot des Nettoneuverschuldungsverbotes eingehalten hat. Dies gilt nicht für die Länder. Diese enge erlaubte strukturelle Verschuldung soll den Zweck der intergenerativen Gerechtigkeit, also nicht nur Wachstum, sondern nachhaltige Maßnahmen für die Zukunftsgenerationen ohne die Gefährdung der tragbaren Entwicklung der öffentlichen Finanzen fördern³⁹. Problematisch ist das Fehlen einer Zweckbestimmung im Grundgesetz selbst. Jedoch sei eine unzumutbare Verwendung in Anbetracht der geringen Strukturkomponente nicht zu erwarten.⁴⁰

IV Haushaltsvollzug – das Kontrollkonto (Art. 115 II 4 Hs.1 GG) als weitere Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot?

Hier stellt das GG klar, dass auch der Haushaltsvollzug vom Bund der Schuldenbremse unterliegt. Dass die Schuldenbremse nicht einfach durch die Praxis umgangen werden darf, sei eigentlich auch aus Art. 109 III GG zu entnehmen, da von Haushaltswirtschaft und nicht nur Haushaltsplanung die Rede sei⁴¹. Bestreitet man dies, würde der Verfassungsgeber den Ländern die Möglichkeit geben, im Haushaltsvollzug die Schuldenbremse zu umgehen und das widerspricht dem Normzweck des Art. 109 III 1 GG. Dass tatsächliche Abweichungen unvermeidbar sind und in Grenzen zulässig sein müssen, steht dieser grundsätzlichen Wertung nicht entgegen. Daher ist anzunehmen, dass der Grundgedanke des Verschuldungsverbotes aus Art. 109 III 1 GG Bund und Land bindet und diese die Grenzen in Rahmen ihrer Kompetenzen auszugestalten zu haben. Art. 115 II 4 GG bestimmt für den Bund, dass Abweichungen von der nach den Ausnahmetatbeständen zulässigen Kreditaufnahmen auf ein Kontrollkonto zu verbuchen sind und bei Erreichen eines Schwellenwertes von 1,5 % zum Bruttoinlandsprodukt konjunkturgerecht zurückzuführen sind. Da Haushaltsplan und Haushaltspraxis zweierlei sind und zu unter-

³⁹ BR-Drs. 262/09, S. 9

⁴⁰ Koriath, JZ 2009, 729 (733); BR-Drs. 262/09 S.9

⁴¹ Lenz/Burgbacher, NJW 2009, 2561 (2564)

scheiden sind, kann nicht davon gesprochen werden, dass der Art. 115 II 4 GG eine weitere Ausnahme von der Schuldenbremse⁴² darstellt. Das passt schon nicht zu Systematik, da die Ausnahmen abschließend im Art. 109 III 2 GG geregelt sind.

V Nachtragshaushalt (§ 8 G115-Gesetz)

Die Tatsache, dass Planung und Wirklichkeit nicht identisch sind, wird ferner Rechnung getragen, dass beim Nachtrag die Kreditermächtigung um 3% der veranschlagten Steuereinnahmen abweichen darf. Die Regelung, dass keine neuen zu Mehr- oder Minderausgaben führenden Maßnahmen veranschlagt werden dürfen, stellt klar, dass das Neuverschuldungsverbot durch diese Regelung nicht umgangen werden darf⁴³.

VI Der Stabilitätsrat - ein Haushaltsnotlagenfrühwarnsystem

Im neuen Art. 109a GG wurde ein Instrument zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen geschaffen: Der Stabilitätsrat, ein Gremium zur fortlaufenden Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Land. Zusammensetzung, Verfahren zur Feststellung drohender Notlagen und das Sanierungsverfahren sind einfachgesetzlich zu regeln, was durch das StabiRatG erledigt wurde. Ferner sind die Beschlüsse zu veröffentlichen. Der nach § 1 I StabiRatG aus den Finanzministern von Bund und Ländern und dem Bundeswirtschaftsminister zusammengesetzte Rat darf nach § 5 StabiRatG zwar mit der jeweiligen defizitären Körperschaft Sanierungsmaßnahmen vereinbaren, jedoch nur mit der Rechtsfolge eines neuen Sanierungsplan in Falle bei unzureichender Umsetzung, also ohne Sanktionen als Handlungsmittel. Als einzige wirksame Sanktion kann die Transparenz durch Veröffentlichung der Beschlüsse angesehen werden, wodurch die defizitären Körperschaften einen Druck ausgesetzt werden⁴⁴.

VII Sondervermögen

Mit der Aufhebung des Art. 115 GG a.F. wurde die Möglichkeit gestrichen Kreditaufnahmen in Sondervermögen zu verlagern. Somit

⁴² aA. *Lenz/Burgbacher*, NJW 2009, 2561 (2564)

⁴³ Vgl. BT-Drs. 16/12400, S.21

⁴⁴ *Schmidt*, DVBl. 2009, 1274 (1285)

sind auch grundsätzlich keine Schatten- und Nebenhaushalte mehr möglich, um die Schuldenbremse zu umgehen. Jedoch ist die Übergangsregelung in Art. 143d I 2 Hs.2 GG zu beachten, nach welcher bis zum 31. Dezember 2010 bestehende Kreditermächtigungen für Sondervermögen unberührt. Diese Entscheidung wird damit begründet, dass bestehende Sondervermögen dem neuen System fremd sind und integrationsunfähig sein⁴⁵. Somit bleibt die Gefahr der Bildung von Neben- bzw. Schattenhaushalten (noch) weiter bestehen.

VIII Übergangsregelungen, Art. 143d I GG

Auch ist im Art. 143d I GG geregelt, dass die Art. 109 und 115 GG aF noch auf den Haushalt 2010 angewendet werden dürfen und danach darf der Bund bis Ende 2015 von Art. 115 II GG, die Länder bis Ende 2019 vom Art. 109 III abweichen. Die umfassende Wirkung der neuen Schuldenbremse muss der Bund ab Haushalt 2016 und die Länder ab 2020 beachten. Diese Übergangsregelung trägt den Gedanken Rechnung, dass angesichts der nicht nur durch die Krise bedingten maroden Haushalten eine Konsolidierung nicht von heute auf morgen möglich ist und daher nicht nur der Unwille der Politiker⁴⁶ schon jetzt zu konsolidieren darstellt⁴⁷.

IX Konsolidierungshilfen, Art. 143d II, III GG

Die Absätze 2 und 3 sehen zur Zielerreichung der Vorgaben der Schuldenbremse eine Ermächtigungslage, an strukturschwache Bundesländer Konsolidierungshilfen zu leisten, vor, welche zur Hälfte und Bund und zur anderen Hälfte von den Ländern (aus ihren Umsatzsteueranteil) getragen wird. Voraussetzung ist der vollständige Defizitabbau bis 2020, welcher durch den Stabilitätsrat zu überwachen ist.

⁴⁵ Vgl. BT-Drs. 16/12410, S.13; BR-Drs. 282/09, S.28

⁴⁶ So *Korioth*, JZ 2009, 729 (735f.)

⁴⁷ Vgl. *Schmidt*, DVBl. 2009, 1274 (1282)

D Die Schuldenbremse als Aller-Heilmittel – Lob und Kritik zur Verschuldungsreform

Zunächst ist die Verschuldungsbremse keine neue Erfindung des deutschen Gesetzgebers. Beispiel für eine Neuverschuldungsverbot ist insbesondere die Schweiz, wo im Bund als auch in den Kantonen unterschiedliche Modelle geregelt wurden und durchaus erste Erfolge zu verzeichnen waren⁴⁸. Hier werden nun die Grundpfeiler der Diskussion der deutschen Umsetzung, zuerst skizzierartig die Vorteile, danach einzelne Probleme und zum Schluss ein kurzer Vergleich mit diskutierten Alternativen dargestellt

I Vorteile der neuen Rechtslage

Auch wenn *Di Fabio* und *Mellinghoff* keine Notwendigkeit für eine rechtspolitische Forderung nach einer neuen Schranke sehen und die alte Schranke nur betätigt werden müsse⁴⁹ ist dennoch festzuhalten, dass die Reform der Art. 109 und 115 GG die alte Rechtslage zumindest klarstellt⁵⁰ und, wenn man von einigen Schwächen der Ausnahmetatbestände absieht, klarere Vorgaben für die Rechtmäßigkeit vorgeben. Insbesondere die materielle Verpflichtung zu einen ausgeglichenen Haushalt (Art. 109 III GG), beim Bund die Verabschiedung von der goldenen Regel der Kreditaufnahme in Höhe der veranschlagten Investitionen, welche nun durch das Mittel der strukturellen Verschuldung ersetzt wird, die den europarechtlichen Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes Rechnung trägt⁵¹, sei ein Gewinn zur alten Rechtslage⁵². Besonders begrüßenswert ist, dass auch klargestellt wurde, dass die Ziele der Schuldenbremse nicht durch den Haushaltsvollzug unterlaufen werden dürfen und daher Abweichungen auf ein Kontrollkonto zu verbuchen sind und konjunkturgemäß rückzuführen sind und die Restriktion des

⁴⁸ Siehe dazu *Glaser*, DÖV 2007, 98 ff.

⁴⁹ BVerfGE 119, 96 (155).

⁵⁰ Waldhoff/Dieterich, ZG 09, 97 (111)

⁵¹ Waldhoff/Dieterich, ZG 09, 97 (111); Häde, in: Konrad/Joachimssen, Finanzkrise im Bundesstaat, S. 197 (200ff.)

⁵² Waldhoff/Dieterich, ZG 09, 97 (111)

Nachtragshaushaltes⁵³. Auch die grundsätzliche Verabschiedung von den Sondervermögen, welche Neben- bzw. Schattenhaushalte ermöglicht, ist ein Grundpfeiler, der die Umgehung der neuen Schuldenbremse verhindert.

II Verfassungsgerichtliche Durchsetzung

Bleibt der Mentalitätswechsel, insbesondere, da die Schuldenbremse mit keinen Sanktionen verbunden ist, aus, so muss ggf. das Neuverschuldungsverbot verfassungsgerichtlich durchgesetzt werden.

In der Literatur⁵⁴ wird die verfassungsrechtliche Durchsetzbarkeit als ineffektiv beschrieben, da einzige zulässiges Verfahren die Normenkontrolle nach Art. 93 I Nr.2 GG, §§ 13 Nr.6, 76 ff. BVerfGG sei⁵⁵, die für das Verfahren erforderliche Drittelquorum ist eine hohe Hürde, insbesondere in Zeiten einer großen Koalition, wo auch Klagen von Landesregierungen nicht erwartet werden können, sei und im Rahmen dieses Verfahrens nur das Haushaltsgesetz, nicht aber die Ausführung, überprüft werde. Auch dauern die Verfahren über mehrere Jahre, so dass festzustellen ist⁵⁶. Ein weiteres Problem stellt der Urteilsauspruch dar: Die Rechtsfolgen scheinen problematisch⁵⁷, insbesondere die Frage nach eventuell notwendigen Rückabwicklungen stellen ungelöste Folgeprobleme dar: Hier entstehen große Rechtssicherheitsprobleme. Stellt man jedoch allein die Verfassungswidrigkeit fest ohne jegliche Konsequenz, so wäre das Urteil ein reiner Pyrrhussieg. Ein solches Urteil könnte eine Gefahr darstellen: ein Tadel ohne Konsequenz, der den nicht erfolgten Mentalitätswechsel negativ bestärkt.

III Mentalitätsproblem

*Korioth*⁵⁸ wirft der Föderalismuskommission vor, dass mit der Schuldenbremse nur eine oberflächliche an das Problem vorbeigehender Lösungsweg gefunden wurde: Es sei zu einseitig das Problem einfach in der Finanzverfassung zu suchen und nicht bei den

⁵³ *Kastrop/Snelting*, Wirtschaftsdienst 2008, 375 (378ff.).

⁵⁴ *Lenz/Burgbacher*, NJW 2009, 2561 (2566).

⁵⁵ Vgl. BVerfGE 119, 96 (116f.); BVerfGE 79, 311 (326ff.).

⁵⁶ Das Urteil zum Haushalt 2004, erst 2007 gefallen: BVerfGE 119, 96.

⁵⁷ Vgl. *Härtel*, ZG 07, 399 (406) zum BVerfG-Urteil zum Haushalt 2004.

⁵⁸ *Korioth*, JZ 09, 729 (736)

Politik selber, die über 40 Jahre den Art. 115 GG entgegen seines Normzweckes, „u.a verhindern dass – jeweils unterhalb der Höchstgrenze des Art. 115 I 2 Halbs.1 GG - eines stetig wachsenden Schuldensockel bildet, der schließlich die Fähigkeit des Staatshaushaltes, auf die Probleme der Gegenwart der Zukunft, in Frage stellt“⁵⁹, wonach die Schulden gering zu halten sind und nicht schrankenlos und voll ausschöpfend durch die Kreditemächtigung in Höhe der sog. Investitionen aufzunehmen sind. Demnach hätte die Föderalismuskommission Mittel zum politischen Denkwechsel diskutieren müssen⁶⁰. Politiker sind nun mal an ihrer Wiederwahl interessiert und nutzen daher Leistungsversprechen, die sie um wiedergewählt zu werden auch einhalten wollen und daher sind sie nicht per se zu einen Mentalitätswechsel fähig. Daher wird die Politik wohl kaum, solange keine gefährliche Haushaltsnotlage in Sicht ist, von sich aus, wie von Koriath gefordert, sich von einem weit gefassten Investitionsbegriff einfachgesetzlich entfernen. Beim nächsten Regierungswechsel würde auch diese einfachgesetzliche Restriktion stark zur Disposition stehen, da man diese tagespolitisch viel einfacher kippen kann, als die verfassungsrechtliche Schuldenbremse. Insofern ist möge zwar die Schuldenbremse zwar keine passende Ursachenbekämpfung sein, ist jedoch hier als einfaches Mittel geboten.

IV Ungelungene Regelungstechnik

Ein erstes Problem der neuen Rechtslage stellt die ungelungene Gesetzgebungskunst dar. Die Änderung des Art. 109, 115 GG, die Einführung der Art. 109a, 143d GG seien gesetzgebungstechnisch unglücklich⁶¹: Sie lesen sich, wie ein Staatsvertrag zwischen Bund und Länder. Die Normen sein teilweise sogar für Experten schwer verständlich. Besonders kritisch ist dabei der Detaillismus in den Übergangsvorschriften in Art. 143d GG zu sehen. „Eine Verfassung hat die Aufgabe, die Grundordnung des Staates in ihren wesentlichen Inhalten festzulegen, in Sätzen, die, weil sie einprägsam sein sollen, Bestand haben und nicht, wie es bei den sogenannten einfachen

⁵⁹ BVerfGE 119, 96 (155)

⁶⁰ So ähnlich *Koriath*, JZ 2009, 729 (736).

⁶¹ *Koriath*, JZ 2009, 729 (736); *Klein*, FAZ vom 7.5.2009, S.8.

Gesetzen mittlerweile (gelegentlich unvermeidlicherweise) gang und gäbe geworden ist, ständig sich ändernden Verhältnissen angepasst werden müssen. Wird eine Verfassung zum Instrument der Verfolgung je und je aktueller politischer Zwecke, verliert sie ihren Charakter als fundamentale Ordnung⁶² Das Ergebnis der Föderalismusreform II sei daher „ein erbärmliches Zeugnis heruntergekommener Gesetzgebungskunst“, insbesondere werden Bundestag und Bundesrat zu reinen Ausführungsorganen der Föderalismusreform degradiert⁶³. Grundsätzlich ist dem zuzustimmen, dass das Grundgesetz nicht zum politischen Aktionismusspielfeld wird; jedoch ist das Problem der Staatsverschuldung von so fundamentaler Bedeutung, dass hier, wie oben gezeigt, verfassungsändernde Handlungen geboten sind. Das Neuverschuldungsverbot ist ein Zeichen nachhaltiger Politik und daher nicht als „dem Augenblick verpflichteten politischen Aktionismus⁶⁴“ zu bezeichnen. Auch ist hier der Detaillismus angebracht, damit die Verschuldungsbremse justiziabel wird und das Verfassungsgericht im Falle eines Normenkontrollantrages klare Maßstäbe bei der Prüfung eines Haushaltes hat vorliegt und sich nicht wieder, wie beim Urteil zum Haushalt 2004, angesichts der komplexen Materie der legislativen Einschätzungsprärogative unterwerfen muss. Insofern ist es geboten, die Verunstaltung des Grundgesetzes in diesem Einzelfall hinzunehmen.

V diskutierte Alternativen und Sanktionen

Im Rahmen der Diskussion wurden auch Alternativen und Sanktionen diskutiert. Hier werden die wesentlichen Alternativen und Sanktionen auf ihre Eignung untersucht.

1. Staatszielbestimmung

Als Alternative wurde eine Staatszielbestimmung diskutiert. Folgende alternative Entwürfe wurden vorgeschlagen:

(a) „Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft dem Ziel der Schaffung eines ökologischen und gesamtwirtschaftlichen Gleich-

⁶² Klein, FAZ vom 7.5.2009, S.8.

⁶³ Klein, FAZ vom 7.5.2009, S.8.

⁶⁴ Klein, FAZ vom 7.5.2009, S.8

gewichts, eines über einen Konjunkturzyklus ausgeglichenen Haushalts, dem Prinzip der Nachhaltigkeit sowie den Interessen zukünftiger Generationen Rechnung zu tragen“ (Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen: Neufassung Art. 109 II GG⁶⁵).

(b) Bund und Länder haben in ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen einer nachhaltigen Finanzpolitik Rechnung zu tragen. Die nähere Ausgestaltung dieses Grundsatzes für die Haushalte der Länder regeln diese in Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen“ (Vorlage der Landtagsvertreter in der Föderalismuskommission⁶⁶). Zwar hat *Fassbender*⁶⁷ recht, wenn er sagt, dass eine Zielbestimmung mehr als ein bloßer Appell sei, bei Missdeutung, Missachtung ein Rechtsverstoß vorläge⁶⁸. Schon selbst er sieht ein, dass eine Staatszielbestimmung in ihrer rechtlichen Erzwingbarkeit zurückbleibe⁶⁹. Auch ist keine Verbesserung erkennbar: Erinnert man sich an das Verfassungsgerichtsurteil zum Haushalt 2004 (siehe oben: B) und den fehlenden Mut der Richter den einfachgesetzlichen Konkretisierungsauftrag richterrechtlich zu überprüfen bei Unterwerfung der gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative, so kann hier auch keine Verbesserung der Rechtslage erwartet werden. Zwar fördert dieser Vorschlag die Erfüllung der oben genannten Ziele, steht der Geeignetheit der Schuldenbremse jedoch nach.

2. Länderneuordnung

Des Weiteren wird häufig vertreten, dass man erst die Länder umbilden solle (Dies wurde auch als Sanktion diskutiert)⁷⁰. Jedoch wird hier übersehen, dass man strukturschwache Regionen auch damit nicht verbessern kann und insoweit die Verschuldung nur zwischen den Ländern umverteilt werden: die Zusammenlegung von starken mit schwachen Ländern führt nicht automatisch zu einem finanzstarken Bundesland⁷¹. Zwar könne man, dadurch, dass man die Zahl der

⁶⁵ BT-Dr. 16/5955, S.3

⁶⁶ Kommissionsdrucksache 169.

⁶⁷ *Fassbender*, NVwZ 09, 737 (741).

⁶⁸ *Fassbender*, NVwZ 09, 737 (741); Vgl. *Isensee*, in *Isensee/Kirchhof*, HdStR IV, § 73 Rn8.

⁶⁹ *Fassbender*, NVwZ 09, 737 (741).

⁷⁰ Einer von vielen: *Weinzen*, JZ 09, 454 (459)

⁷¹ Kommissionsdrucksache 031, S. 3

Bundesländer reduziert, genauso gut, wie bei einer Kreisgebietsreform an Verwaltungseinheiten sparen. erinnert man jedoch an den Berlin-Brandenburg- Versuch, so muss man sich die politische Unmachbarkeit eingestehen. Das Zustandekommen eines Volksentscheids ist fragwürdig, da aufgrund von Gewohnheit eine emotionale Bindung dem entgegensteht⁷². Das die Länder einer Verfahrensänderung durch Änderung des Art. 29 GG im Bundesrat mit zwei Dritteln zustimmen, ist angesichts des zu befürchtenden Machtverlustes unwahrscheinlich.

3. Art. 37 GG

Auch wird vorgeschlagen, dass im Falle einer außergewöhnlich hohen Schuldenlage ein Land in Anlehnung an Art. 37 GG der Zwangsverwaltung zugeführt werden solle (auch dies wurde als Sanktion diskutiert)⁷³. Jedoch ist die Eingriffsintensität im Vergleich zur Schuldenbremse sehr viel höher. Auch setzt diese repressive Maßnahme viel zu spät an. Ziel ist es Verschuldung zu vermeiden. Die Zwangsverwaltung greift aber erst, wenn die Verschuldung da wäre. Insofern ist auch dieser Vorschlag weniger geeignet, als die neue Verschuldungsregelung.

4. Länderinsolvenz

Des Weiteren wurde die Länderinsolvenz vorgeschlagen. Die Vertreter dieser Lösungen berufen sich auf Erfahrungen aus den USA und ähnlicher Konzepte u.a in Australien, Kanada, Frankreich, Portugal, Schweden und Russland⁷⁴. Telos ist die Anreizschaffung bei den Ländern bei gleichzeitiger Abschreckung von Kreditgebern⁷⁵. Statt der Abschreckung werde jedoch wegen des Verlustrisikos, was die Kreditgeber nun mittragen müssten, nur die Zinsen teurer⁷⁶, vor Kreditgabe an sich nicht abgeschreckt⁷⁷. Damit wird die Zinsenlast und damit die Zukunftsbelastung höher und dies alles andere als nach-

⁷² Härtel, JZ 08, 437 (444)

⁷³ Weizen, JZ 09, 454 (459)

⁷⁴ Jochimsen, in: Konrad/Jochimsen, Finanzkrise im Bundesstaat, S. 135 (139)

⁷⁵ Meyer, Protokoll der 4. Sitzung der Föderalismuskommission II vom 22.6.2007, S.72.

⁷⁶ Meyer, Protokoll der 4. Sitzung der Föderalismuskommission II vom 22.6.2007, S.63.

⁷⁷ So wohl Härtel, JZ 09, 437 (443)

haltig. Um den Gläubigern keine politischen Eingriffsmöglichkeiten zu geben⁷⁸ müsse das Verfahren nur vom Land angestrengt werden dürfen⁷⁹ und somit ist ein modifiziertes Verfahren erforderlich. Dann wäre das Insolvenzverfahren auch kein Druckmittel mehr⁸⁰, sondern vielmehr eine Notbremse für das Land selber um sich möglicherweise den schweren Weg der Haushaltskrisenbewältigung zu entziehen. Ein Erziehungseffekt ist kaum ersichtlich, sondern durchaus die Gefahr in Bewusstsein der Möglichkeit des einfacheren Insolvenzverfahrens den Mentalitätswechsel zu blockieren, einer negativen Bestärkung der Verschuldungsmotivation.

5. Weniger Umsatzsteuer für defizitäre Länder/ Einkommensteuerzuschlag beim Bund

Es wurde vorgeschlagen im Sündenfall den Ländern einen Teil ihrer einwohnerzahlabhängigen Umsatzsteuerzuweisung an die Defizitrückführung zu binden und dem sündigen Bund einen obligatorischen Einkommenssteuerschuldzusatz aufzuerzwingen.⁸¹ Die Steuerhöhung auf Bundesebene sei nicht dazu geeignet, den Mentalitätswechsel bei der Politik zu bewirken; vielmehr muss der Steuerzahler für die verfehlte Verschuldungspolitik herhalten, der sich so daran gewöhnt habe, dass er die Politik nicht abstrafen würde⁸² und hat insofern vom gleichen negativ bestärkenden Effekt, wie die Länderinsolvenz. Das der Bund mit Steuermehreinnahmen belohnt und die Länder auf ihrer Einnahmenseite beschränkt werden, ist ferner unverständlich.

VI Zusammenfassung

Trotz der dargestellten Mängel stellt die Schuldenbremse angesichts der geringen Eignung der diskutierten Alternativen eine Verbesserung der Rechtslage dar. Auch wenn die Kriterien im Vergleich zur alten Rechtslage klarer geworden sind, muss sich die Neuregelung daran messen lassen, ob sie trotz des Fehlens von Sanktionen den erhofften

⁷⁸ Jochimsen, Wirtschaftsdienst 2007, 518 (520); Konrad, in: Konrad/Jochimsen, Finanzkrise im Bundesstaat, S. 155 ff.

⁷⁹ Meyer, Protokoll der 4. Sitzung der Föderalismuskommission II vom 22.6.2007, S.107.

⁸⁰ So ähnlich Härtel, JZ 09, 437 (443)

⁸¹ Sachverständigenrat, Staatsverschuldung wirksam bekämpfen, S. 8

⁸² So Weitzen, DÖV 09, 454 (459; überzeugende Beispiele zu dieser These, s. 457ff.)

Mentalitätswechsel erwirken kann. Nunmehr dürfen nur nicht die vorgebrachten verfassungsrechtlichen Bedenken durchschlagen:

E Die Verfassungskonformität der neuen Verschuldungsregelung

Die Verfassungslage bezüglich der Neuverschuldungsverbot ist nicht unproblematisch: In der Literatur wird vor allem über die Vereinbarkeit des Neuverschuldungsverbotes mit der Haushaltsautonomie gestritten. Auch könnte eine unzulässige Beschränkung der Länderverfassungsautonomie vorliegen. Auch scheint das Stabilitätsratsgesetz bzgl. deren Vereinbarkeit mit der Haushaltsautonomie und dem Demokratieprinzip nicht unproblematisch zu sein.

I Die Änderung des Art. 109 GG als Verstoß gegen Art. 79 III GG

Die Änderung des Grundgesetzes richtet sich nach Art. 79 GG. Nach Absatz 3 darf die Änderung des Art. 109 GG u.a. nicht die Gliederung in Bund und Land und die in Art. 20 niedergelegten Grundsätze berühren. Die Einführung des Neuverschuldungsverbotes könnte jedoch eine unzulässige Beeinträchtigung der Haushaltsautonomie darstellen.

1. Haushaltsautonomie

a) Haushaltsautonomie als Schutzgut des Art. 79 III GG?

Zunächst müsste die Haushaltsautonomie unter dem Schutz des Art. 79 III GG stehen. Zwar steht die sich aus Art. 109 I GG ergebende Haushaltsautonomie nicht direkt unter den Schutz des Art. 79 III GG, könnte jedoch als Ausgestaltung eines durch Art. 79 III GG geschützten Prinzipes geschützt sein. Sie resultiert aus Art. 109 I GG und ist eine Konkretisierung des Bundesstaatsprinzipes⁸³, eine Strukturentscheidung⁸⁴ im Art. 20 I GG, die auch in Art. 79 III GG („...die Gliederung des Bundes in Länder, die Grundsätzliche Mitwirkung der Länder...“) direkt erwähnt. Der Charakter des Bundesstaates verlangt, das neben dem Gesamtstaat auch die Gliedstaaten

⁸³ *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, § 109 Rn1; Hillgruber, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG III, Art. 109 Rn1.

⁸⁴ *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, § 20 Rn16.

Staatscharacter haben⁸⁵. Folglich ist die Staatsqualität nicht vom Bund abgeleitet sondern durch eigene anerkannte Hoheitsmacht vermittelt⁸⁶. Ein selbstständiges Staatshandeln ist ohne eine selbstständige Haushaltswirtschaft undenkbar und damit ist die Haushaltsautonomie ein Grundpfeiler des Bundesstaatsprinzipes⁸⁷. Folglich muss die Haushaltsautonomie von Art. 79 III GG geschützt sein.

b) Reichweite der Ewigkeitsgarantie; formelle und materielle Haushaltsautonomie

Zur Beurteilung der Frage, ob die Haushaltsautonomie unzulässigerweise iSv. Art. 79 III GG berührt wurden ist, muss zunächst die Reichweite deren Garantie betrachtet werden. Nach der Rechtsprechung des BVerfG⁸⁸ verbietet die Ewigkeitsgarantie Verfassungsänderungen, durch welche die Länder „die Qualität von Staaten oder Essentiale der Staatlichkeit verlieren“ und daher reiche es nicht aus „eine eigene Verfassung zu besitzen und dass sie über irgendein Stück vom Gesamtstaat unabgeleiteter Hoheitsgewalt verfügen, also irgendeinen Rest von Gesetzgebungszuständigkeit, Verwaltungszuständigkeit und justizieller Zuständigkeit ihr eigen nennen“; ihnen muss ein eigener Aufgabenkernbestand zustehen. Zur wirksamen Entfaltung der Staatlichkeit gehöre auch, dass die Länder im Rahmen der Haushaltsautonomie von Zahlungen aus dem Bund unabhängig seien⁸⁹ und sie müssen daher finanziell in der Lage sein in staatlicher Autonomie, ihre politische Eigenständigkeit und Eigenverantwortung ihrer Aufgabenwahrnehmung und Haushaltsautonomie wahrzunehmen⁹⁰. In diesen Sinne ist die Frage aufzuwerfen, ob Art. 79 III GG nur die formelle Haushaltsautonomie (Alle Tätigkeiten, die mit Aufstellung, Verabschiedung, Vollzug und Kontrolle der Haushaltspläne einhergehen⁹¹) schützt oder auch einen materiellen Gehalt garantiert. Da die Schuldenbremse nicht die Selbstständigkeit der Länder in Aufstellung,

⁸⁵ BVerfGE 36, 342 (360f.)

⁸⁶ Hancke, DVBl. 09, 621 (621); BVerfGE 1, 14 (34)

⁸⁷ Hancke, DVBl. 09, 621 (621f.); Arndt, JuS 90, 343; Stern, Staatsrecht I S.669.

⁸⁸ BVerfGE 34, 9 (19), 87, 181 (196)

⁸⁹ BVerfGE 39, 96 (108)

⁹⁰ So Hancke, DVBl. 09, 621 (622); vgl. BVerfGE 55, 274 (300); 72, 300 (388); 86, 148 (264)

⁹¹ Hillgruber, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG III, Art. 109 Rn15.

Verabschiedung, Vollzug und Kontrolle als solche eingreift und damit die formellen Anforderung nicht beeinträchtigt, muss nun also eruiert werden ob überhaupt eine materielle Garantie vorhanden ist.

Wenn nur der formelle Aspekt geschützt ist, könnten die Länder zu bloßen Vollzugsorganen von Bundesgesetzen (diese behindern nicht die Haushalsaufstellung an sich und sind daher formell nicht zu beanstanden) degradiert werden und damit wäre die Haushaltsautonomie inhaltsleer⁹². Die Länder wären nur noch Kassensführer ohne Gestaltungsmöglichkeiten und hätten nicht mehr, als ein bloßen „Rest von Gesetzgebungszuständigkeit, Verwaltungszuständigkeit und justizieller Zuständigkeit“⁹³. Folglich ist ein gewisses Maß an materiellen Entscheidungsräumen für das Vorhandensein der Staatlichkeit unabdingbar⁹⁴ und damit steht auch die materielle Haushaltsautonomie unter den Schutz des Art. 79 III GG.

c) Verschuldungsbremse als Berührung der materiellen Haushaltsautonomie

Die materielle Haushaltsautonomie erstreckt sich sowohl auf die Ausgabenseite, als auch auf die Einnahmenseite⁹⁵. Für die Einnahmenseite gilt, dass zum Kernbereich der Staatlichkeit eine Ausstattung mit hinreichenden Finanzmitteln⁹⁶ und muss den Ländern ein angemessener Anteil am Steueraufkommen zustehen⁹⁷. Als weitere außerordentliche Einnahmequellen bleiben den Ländern neben der Staatsvermögensveräußerungen nur noch die Kreditmöglichkeit⁹⁸, ein reguläres Mittel staatlicher Finanzierung⁹⁹, was insbesondere im Falle eines außerordentlichen Finanzbedarfs und Ausscheiden der Deckung dieser durch Steuererhöhung regelmäßiges Finanzierungsmodell ist¹⁰⁰. Auch die Verfassungsgeschichte (GG 1949, GG 1967 grundsätzlich mit

⁹² So *Hancke*, DVBl. 09, 621 (623); s.a. *Rodi*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof, BK, Art. 109 Rn66.

⁹³ Für Garantie der Staatlichkeit nicht ausreichend (Siehe oben) BVerfGE 34, 9 (19).

⁹⁴ So auch *Hancke*, Defizitbegrenzung im Bundesstaat, S. 142 ff., 151 ff..

⁹⁵ *Fassbender*, NVwZ 09, 737 (739); *Waldhoff*, in Isensee/Kirchhof, HdbStR V, § 116 Rn61.

⁹⁶ So *Hancke*, DVBl. 09, 621 (623).

⁹⁷ BVerfGE 34, 9 (19).

⁹⁸ *Fassbender*, NVwZ 09, 737 (739); *Waldhoff*, in Isensee/Kirchhof, HdbStR V, § 116 Rn96f..

⁹⁹ *Pünder*, in Isensee/Kirchhof, HdbStR V, § 123 Rn1f..

¹⁰⁰ *Fassbender*, NVwZ 09, 737 (739).

Verbot als Ausnahme; die früheren Reichsverfassungen verlangten nur ein Gesetzesvorbehalt)belege, dass die Länder ein Recht auf Verschuldung haben¹⁰¹. Dieses Recht ist auch notwendig, da im Gegensatz zum Bund die Länder nicht über eine umfangreiche Steuergesetzgebungskompetenz verfügen und daher schneller in Zwang der Kreditaufnahme geraten¹⁰². Die Abschneidung dieser Einnahmequelle könnte eine finanzielle Abhängigkeit von Zahlungen des allein in Normalzeiten zur Schuldenaufnahme berechtigten Bundes (die erlaubte strukturelle Verschuldung) begründen (der reine Finanzausgleich) und damit entgegen des Art. 79 III GG die Staatlichkeit von Bund und Land berühren¹⁰³.

d) Länderverschuldung als Verletzung der Pflichten aus dem Grundsatz der Bundestreue

Jedoch könnte die unbeschränkte Länderverschuldung eine Verletzung der Pflichten aus dem Bundestreueprinzip nach bundesfreundlich Verhalten sein. Dieser auch aus dem Bundesstaatsprinzip entwickelte das verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen Bund und Land beherrschende¹⁰⁴ Grundsatz fungiert als Verfassungsordnungsbindeglied der aufeinander angewiesenen Bundesstaatspartner Bund und Länder¹⁰⁵. Die daraus resultierende Verpflichtung ist auf gegenseitige Rücksichtnahme und Wahrung der berechtigten Interessen aller Gliedstaaten gerichtet¹⁰⁶. Dieser auch für die Haushaltswirtschaft geltender Grundsatz stellt eine Grenze der Haushaltsautonomie insoweit dar, als dass die Gliedstaaten einander oder im ganzen die Aufgabenwahrnehmung stören¹⁰⁷. Durch ungebremstes Verschulden der Länder kann das Gesamtgefüge Bundesstaat in seiner Aufgabe, die Erfüllung der Pflichten aus Art. 126 AEUV, die gemeinschaftsrechtliche Haushaltsdisziplin, gestört werden und somit stellt das grenzenlose Schuldenmachen eines Landes eine Pflichtverletzung des bündischen Prinzipes dar.

¹⁰¹ Fassbender, NVwZ 09, 737 (739f.).

¹⁰² Koriath in Konrad/Jochimsen, Föderalismuskommission II, 31 (36).

¹⁰³ So auch Fassbender, NVwZ 09, 737 (740)

¹⁰⁴ BVerfGE 12, 205 (254); 61, 149 (205); 81, 310 (337).

¹⁰⁵ BVerfGE 8, 122 (140).

¹⁰⁶ BVerfGE 1, 299 (315).

¹⁰⁷ Hancke, DVBl. 09, 621 (624); Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art.109 Rn23.

e) Neuverschuldungsverbot als schonender Ausgleich zwischen dem Grundsatz der Haushaltsautonomie und dem bündischen Prinzip

Bei der Beurteilung der Verfassungskonformität der Änderung des Art. 109 GG kommt es nun darauf an, ob das Neuverschuldungsverbot ein schonender Ausgleich zwischen der Haushaltsautonomie und den bündischen Prinzip darstellt¹⁰⁸, also beide bundesstaatlichen Prinzipien in ihren änderungsfesten Kern iSv Art. 79 III GG bestehen bleiben.

aa) Geeignetheit der Schuldenbremse zur Erfüllung der Pflichten aus Art. 126 AEGV

Zunächst fördert die Schuldenbremse den Zweck, die Verpflichtungen aus Art. 126 AEUV zu erfüllen und ist daher geeignet.

bb) Erforderlichkeit

Die Schuldenbremse müsste unter den gleich geeigneten Mitteln das bezüglich der Autonomieeinschränkung das mildeste sein. *Hancke*¹⁰⁹ sieht eine Obergrenze nicht als notwendig an, da das Gemeinschaftsrecht keine dauerhaften Obergrenzen verlange und eine punktuelle Eingriffsermächtigung ähnlich des Art. 109 IV Nr. 1 GG a.F. im Falle, das ein Land durch ein übermäßige Verschuldungspolitik die gemeinschaftlichen Verpflichtungen gefährdet, dem Land gebotene verbindliche Ausgaben- und Verschuldungsrichtlinien zu diktieren, reicht. Dabei übersieht er, dass, wie oben gezeigt, die Schuldenbremse sowieso nicht absolut gilt. Außerdem ist es dann bloße Willkür des Bundes entsprechende Maßnahmen zu ergreifen und damit wird dann tatsächlich in die materielle Haushaltsautonomie eines Landes und zwar gezielt eingegriffen. Insofern ist nicht ersichtlich, dass dieser Vorschlag ein gleich geeignetes milderes Mittel darstellt. Andere geeignete Alternativen sind nicht ersichtlich und somit ist die Schuldenbremse auch erforderlich.

¹⁰⁸ So zutreffend Hancke, Defizitbegrenzung im Bundesstaat, S.156ff..

¹⁰⁹ Hancke, DVBl. 09, 621 (626)

cc) Angemessenheit; Wahrung des Kernbereichs der Haushaltsautonomie

Schlussendlich muss die Schuldenbremse ein angemessenen Interessenausgleich darstellen. Es wird darauf abgestellt, dass durch die Verschuldungsgrenze dem Land aufgrund deren geringen Einfluss auf die Steuerpolitik mit der Verschuldung eine wichtige Gestaltungsmöglichkeit auf ihrer Einnahmenseite genommen werde¹¹⁰. Jedoch wird auch hier übersehen, dass die Verschuldungsgrenze ja nicht absolut gilt, insoweit Gestaltungsspielraum vorhanden bleibt. Betrachtet man, wie der Bund den in Art. 109 III 4 GG statuierten Gestaltungsspielraum in Art. 115 GG und deren Ausführungsgesetz ausgeschöpft hat, dann steht dies nach Art. 109 III 5 GG den Ländern im Rahmen ihrer Verfassungskompetenzen (mindestens) genauso zu, da nicht ersichtlich ist, dass der Art. 115 GG eine gewollte Privilegierung darstellt soll. Die einzige Privilegierung des Bundes, die erlaubte strukturelle Verschuldung von 0,35% zum BIP, ist schon in Art. 109 III 4 GG normiert. Wenn argumentiert wird, dass die Verfassungsgeschichte dem Nettoneuverschuldungsverbot entgegensteht¹¹¹ wird auch übersehen, dass schon der Art. 109 IV GG a.F. ein grobe Eingriffsmöglichkeit darstellte¹¹². Zwar hat sich die Ausnahme der Obergrenze zur Regel entwickelt, jedoch mit reduzierter Eingriffsintensität, als die alte durch den Bund gewillkürte Möglichkeit, die Länderverschuldung bundesgesetzlich erheblich einzuschränken¹¹³. Somit haben alle Einwände versagt und daher ist festzustellen, dass die Schuldenbremse einen schonenden Ausgleich der Interessen aus der Haushaltsautonomie und des bündischen Prinzipes darstellt.

f) Zwischenergebnis

Die Schuldenbremse ist bzgl. der Haushaltsautonomie mit Art. 79 III GG vereinbar.

¹¹⁰ Hancke, DVBl. 09, 621 (626); Koriath in Konrad/Jochimsen, Föderalismuskommission II, 31 (36).

¹¹¹ Hancke, DVBl. 09, 621 (626); Fassbender, NVwZ 09, 737 (739f.).

¹¹² Kemmler, DÖV 09, 549 (555); Lenz/Burgbacher, NJW 2009, 2561 (2566).

¹¹³ Vgl. Wilczek, VBIBW 09, 325 (327)

2. Verfassungsautonomie

Die Verpflichtung aus Art. 109 III 5 GG die Landesverfassungen an die Erfordernisse des Art. 109 III 1 GG anzupassen könnte eine Berührung der Länderverfassungsautonomie darstellen, welche möglicherweise mit Art. 79 III GG unvereinbar ist. Soweit der Art. 79 III GG die Verfassungsautonomie garantiert¹¹⁴, bestehe der Kernbereich nach dem Verfassungsgericht nur explizit im eigenen Landesorganisationsrecht¹¹⁵. Das Recht auf Verschuldung ist keine Frage der Landesorganisation. Alles weitere unterliege der Kompetenzkompetenz des Bundesverfassungsgebers¹¹⁶. Auch unterliegt die Verfassungsautonomie der Grenze des Homogenitätsgebotes, Art. 28 I GG, die Verpflichtung zur Landesverfassungsrechtlichen Anpassung, dem die Pflicht aus Art. 109 III 5 GG in etwa entspreche¹¹⁷. Auch der über den Art 28 I GG hinausgehende Art. 109 II GG aF habe die Länderverfassungen schon an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gebunden¹¹⁸. Der Unterschied zwischen Art. 109 III GG und Art. 115 GG zeige für den Bund, dass durchaus Spielräume für den Landesverfassungsgeber eröffnet sein.¹¹⁹ In Anbetracht dieser Umstände stellt Art. 109 III 5 GG jedenfalls keine Verletzung des Kernbereiches der Verfassungsautonomie dar. Insoweit erübrigt sich auch die Frage des Verfassungsautonomieschutzes nach Art. 79 III GG.

3. Zwischenergebnis

Die Verschuldungsregelung der Föderalismusreform stellt keine mit Art. 79 III GG unvereinbare Verfassungsänderung dar.

II Stabilitätsrat

Der nur aus Mitgliedern der Exekutive besetzte Stabilitätsrat könnte möglicherweise durch seine Maßnahmen in das Budgetrecht, einer

¹¹⁴ So Dreier, in Dreier, GG, Art. 79 III Rn48.

¹¹⁵ BVerfGE 34, 9 (20).

¹¹⁶ Seiler, JZ 09, 721 (727).

¹¹⁷ Kemmler, DÖV 09, 549 (556).

¹¹⁸ Häde, Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der gemeinsamen öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Finanzausschusses des Bundesrates am 4. Mai 2009, S. 6 http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a06/anhoerungen/Archiv/52_F_de_ralismusreform/04_Stellungnahmen_F/Stellungnahme_Haede.pdf (4.12.09, 16:26)

¹¹⁹ Kemmler, DÖV 09, 549 (556).

Kernkompetenz der Parlamente¹²⁰, der jeweils adressierten Defizit-süunders (Bund oder Land) eingreifen und damit gegen das Demokratieprinzip, Art. 20 II GG und gegen die Haushaltsautonomie verstoßen. Der Art. 109a GG ist nur am Maßstab des Art. 79 III GG zu prüfen. Jedoch ist in der reinen Institutionalisierung und die Ermächtigung zu Aufstellung von Verfahren und Grundsätzen noch keine Berührungsmöglichkeit ersichtlich¹²¹.

Der am Maßstab der gesamten Verfassung zu prüfende § 5 II StabiRatG zeigt auf, dass die Umsetzung der Sanierungsmaßnahmen alleine in der Verantwortung der Länder bestehen. Und wenn die Umsetzung nicht erfolgt, ist die einzige Konsequenz ein erneuertes Sanierungsprogramm. Nötige Umsetzungsakte sein sowieso im jeweiligen Parlament zu beschließen und insoweit sei weder die Haushaltsautonomie noch das Demokratieprinzip angetastet wurden¹²². Mithin ist auch hier kein Verfassungsbruch erkennbar.

III Ergebnis

Das Neuverschuldungsverbot und der Stabilitätsrat sind verfassungskonform und insbesondere mit Art. 79 III GG vereinbar.

F Fazit

Trotz ihrer dargestellten Schwächen stellt das Neuverschuldungsverbot einen begrüßenswerten Kurswechsel dar. Nun muss nur noch der Mentalitätswechsel erfolgen. Zur Zeit ist dieser noch nicht in Sicht, betrachtet man gerade die Steuersenkungsdebatte in der aktuellen Tagespolitik. Eine Gefahr ist die lange Übergangszeit, in welcher schnell die Tagespolitik darüber hinweglaufen kann. Fazit ist, dass zur wirksamen Entfaltung die Politik den Verfassungsauftrag der intergenerativen Gerechtigkeit annehmen muss. Die beste Bremse bleibt unwirksam, wenn zu spät gebremst wird. Der Bremser sollte die Politik selber sein, da, wie oben gezeigt, die richterliche Bremsung mit erheblichen Problemen verbunden ist.

¹²⁰ *Konrad*, Wirtschaftsdienst 2007, 581 (582)

¹²¹ *Waldhoff/Dieterich*, ZG 09, 97 (120)

¹²² *Waldhoff/Dieterich*, ZG 09, 97 (121)