



Europäisches Zentrum
für Föderalismus-Forschung
Tübingen

Ines Härtel

Solidität, Austerität, Solidarität

**Staatsverschuldung und die (verfassungs-)
rechtliche Verankerung von Schuldenbremsen im
föderalen Mehrebenensystem (USA und
Deutschland)**

Herausgeber: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung
Tübingen (EZFF)

Anschrift: Keplerstr. 2
D-72074 Tübingen
Telefon: +49 (0)7071-29 77368
E-Mail: ezff@uni-tuebingen.de
Internet: <http://www.uni-tuebingen.de/ezff>

Vorstand: Prof. Dr. Gabriele Abels
Prof. Dr. Jochen von Bernstorff, LL.M.
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Horst Förster
AOR Martin Große Hüttmann (geschäftsführendes
Vorstandsmitglied)
Prof. Dr. Rudolf Hrbek (Sprecher)
Prof. Dr. Sebastian Kinder
Prof. Dr. Martin Nettesheim
Prof. Dr. Barbara Remmert (stellv. Sprecherin)
Prof. Dr. Oliver Schlumberger
Prof. Dr. Josef Schmid
Prof. Dr. Gunter Schubert
Prof. Dr. Christian Seiler
Prof. Dr. Hans-Georg Wehling

In Zusammenarbeit mit: Prof. Dr. Roland Sturm (Erlangen-Nürnberg)

Koordination: Marius Michalski, M.A.

Alle Rechte vorbehalten.

Copyright: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen,
Dezember 2014

Erschienen im Selbstverlag

Druck: Universitätsdruckerei, Eberhard Karls Universität Tübingen

ISBN: 978-3-9810143-8-9

Schutzgebühr: 5,- Euro

Inhaltsverzeichnis

1. Wachsende Staatsverschuldung und föderales System	5
2. Zur Staatsverschuldung von Bundesstaaten: das Beispiel USA	7
3. Zur Staatsverschuldung von Bundesstaaten: das Beispiel Deutschland	20
4. Entwicklung des deutschen Staatsschuldenrechts	20
5. Der deutsche Bundesstaat als föderales Solidarsystem	22
6. Gemeinwohlorientierung: Vermeidung des Staatsbankrotts und die Anforderungen finanzstruktureller Nachhaltigkeit	28
7. Zur Finanzsituation des Bundes und der Länder	34
8. Föderalismusreform II und die Einführung der Schuldenbremse	38
8.1 Die Grundstrukturen der Schuldenbremse im Grundgesetz	38
8.2 Vereinbarkeit mit der Ewigkeitsgarantie nach Art. 79 Abs. 3 GG	41
8.3 Einbindung des Gesamtstaates in die Europäische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft	43
8.4 Justiziabilität und Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen die Schuldenbremse	46
9. Landesrechtliche Schuldenbremsen: föderale Vielfalt	50
10. Bewertung des neuen Rechtsregimes	54
10.1 Allgemeine Reflexionen	54
10.2 Notwendige Zerstörung von Schuldenillusionen: der Einbezug impliziter Schulden und weiterer Kosten	55
11. Ausblick: neue föderale Balancen von Solidität, Austerität und Solidarität	60

1. Wachsende Staatsverschuldung und föderales System

Gemeinhin haben Föderalstaaten als Mehrebenensystem, das heißt als verbundene „funktionale Kooperationsordnungen“¹ in den gegliederten Räumen von Bund und Ländern den Vorteil, dass Misserfolge in einem Teilgebiet sich nicht fundamental auf andere Teile oder das Ganze auswirken. Das gilt in specifico auch für die Folgen der föderalen Finanzarchitektur² und besonders für das Problem der wachsenden Staatsverschuldung.³ Steht beispielsweise wie in den USA ein Bundesstaat wie Kalifornien – oder auch Countries und nicht zuletzt Städte wie Detroit – wegen Überschuldung vor dem Bankrott, muss das nicht andere Bundesstaaten betreffen, und auch die USA müssen deswegen auf Bundesebene nicht einen gesamtstaatlich finanziellen Kollaps befürchten. Steht, ein anderes Beispiel, das Saarland oder Bremen wegen völliger Überschuldung vor dem Defacto-„Staatskonkurs“, müssen davon nicht Bayern oder Hessen betroffen sein, und auch die Bundesrepublik Deutschland besteht als Bundesstaat mit seinen Finanzstrukturen und Finanzgebaren weiter. Umgekehrt könnte je nach Ausgestaltung der föderalen Finanzstruktur auch die Bundesebene durch immer höhere Verschuldung in die Handlungsunfähigkeit geraten, und dies bei intakten Haushaltsverhältnissen oder gar finanziellem Reichtum der Gliedstaaten. In föderalen Systemen können sich also Teile des Ganzen – auch unabhängig voneinander – in die Zahlungsunfähigkeit manövrieren, was zwar entsprechende fiskalische und sozioökonomische Auswirkungen hat, aber nicht automatisch zum staatlichen Gesamtkonkurs führt und die Gesamtexistenz des Bundesstaates selbst bedroht.⁴

- 1 Di Fabio, Recht im Mehrebenensystem, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Bd. IV: Föderalismus in Europa und der Welt, 2012, Epilog-Abschluss-Essay, S. 965.
- 2 Zur Finanzverfassung und den damit verbundenen Problemlagen siehe Roland Sturm, Föderalismus, 2. Aufl. 2010, S. 103 ff.; zum Finanzföderalismus siehe auch die Beiträge von Fuest/Thöne, P. Kirchhof, Hellermann, Leisner-Egensperger, Wendt und Stelkens §37 bis §42, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Bd. II: Probleme, Reformen, Perspektiven des deutschen Föderalismus, 2012.
- 3 Zur Staatsverschuldung siehe Reinhart/Rogoff, Diese Mal ist alles anders: acht Jahrhunderte Finanzkrisen, 2010; Beck/Prinz, Staatsverschuldung: Ursachen, Folgen, Auswege, 2013; Stelter, Die Schulden im 21. Jahrhundert, 2014; zum Problemhorizont siehe Konrad/Zschäpitz, Schulden ohne Sühne?, 2010
- 4 In diesem Beitrag wird (was andernorts sinnvoll wäre) begrifflich nicht speziell unterschieden zwischen Staatsbankrott, Staatskonkurs, Staatszahlungsunfähigkeit, Staatsinsolvenz u.a. – aller Begrifflichkeit liegt semantisch der Bezug zur exorbitanten Verschuldung und sich daraus ergebender (sukzessiver) Zahlungsunfähigkeit mit Auswirkungen auf Zinszahlungen, Rückzahlung der Schulden, Notverkäufen, Einschränkungen von Zahlungen in anderen Bereichen etc. zugrunde; Staatsbankrott ist eher dem politischen, öffentlich-rechtlichem Sprachgebrauch geläufig, Konkurs oder Insolvenz eher dem privatrechtlichen Gebrauch entlehnt. Zur Auseinandersetzung mit den Begriffen und dem Vorschlag der Ersetzung durch „finanziellen Notstand“ analog zur Terminologie des BVerfG

Solange ein solcher Zustand teilföderaler hoher Staatsverschuldung – in intenso bis zur Zahlungsunfähigkeit – gegeben ist, scheint er durch die Limitierung der Reichweite rechtlich, wirtschaftlich und politisch beherrschbar zu sein. Diese deutlichen Vorteile föderaler Systeme gegenüber zentralstaatlichen Systemen beginnen aber zu schwinden, wenn die Staatsverschuldung sich nicht mehr auf Teile des föderalen Staatsgebildes bezieht, sondern sowohl die Bundesebene als auch die Ebene der Gliedstaaten in ihrer Mehrheit oder alle zusammen ergreift (und zudem in einen Dauerzustand übergeht). Denn auf diese Weise wird die Staatsverschuldung mitsamt ihren erheblichen Konsequenzen insgesamt potenziert. Die Folgen eines solchen Zustandes sind nicht nur auf einer, sondern auf allen föderalen Ebenen zu verzeichnen:

- Erstens wird die Aufrechterhaltung der bestehenden staatlichen Leistungen von der Administration über die Infrastruktur bis hin zu sozialen Sicherungssystemen beträchtlich erschwert; zudem werden politische Gestaltungsräume immer weiter minimiert, weil ein erheblicher Teil des Haushalts (von Bund und Ländern) für Zinszahlungen aufgewandt werden muss, der dann nicht mehr für andere politische Zwecke eingesetzt werden kann.
- Zweitens ist die gebotene solide Haushaltsführung nicht mehr in dem eigentlich notwendigen Maß möglich, und unter anderem wachsen die Abhängigkeiten von den (volatilen) Kreditmärkten im deutschen, europäischen und weltweiten Kontext.
- Drittens können auch gegenseitige, unterstützende wie ausgleichende Solidarleistungen beispielsweise im föderalen Finanzausgleichssystem oder in Form von Sonderleistungen aus eigener Kraft immer schwerer erbracht werden. Hinweise zu einer möglichen Aufkündigung solcher solidarischen Umverteilungssysteme nehmen zu – bis hin zu verfassungsrechtlichen Klagen wie in Deutschland.

Die Aufhebung des Gliederungsvorteils föderaler Räume durch die kontinuierlich zunehmende, schließlich exorbitant wachsende doppelte Staatsverschuldung⁵ auf Bundes- und auf Länderebene (einschließlich Kommunen) bringt deswegen nicht nur kurz- und mittelfristige Nachteile, sondern schädigt auch `in the

im Berlin-Urteil siehe von Lewinski, Öffentlich rechtliche Insolvenz und Staatsbankrott. Rechtliche Bewältigung finanzieller Krisen der öffentlichen Hand, 2011, S. 16 ff.

5 Dies bezieht sich vor allem auf eine perennierend gewordene Staatsverschuldung jenseits einer aktiven keynesianisch inspirierten Konjunkturpolitik, die idealiter Abschwünge (Baisse) ausgleicht und in Aufschwüngen (Hausse) Einnahmen spart; zur Staatsverschuldung hat allerdings beigetragen, dass zwar Schulden für die Ankurbelung der Wirtschaft (Konjunkturprogramme) aufgenommen werden, die in der Hochkonjunktur erzielten Einnahmen dann aber nicht zur Schuldentilgung verwandt werden. Die politischen Mechanismen begrenzen daher die ökonomische Wirkungsweise einer keynesianischen Konjunkturpolitik und tragen zum Aufbau einer wachsenden Staatsverschuldung bei.

long run´ das Gemeinwesen an sich und ebenso die Substanz seiner föderalen Struktur und Kultur.

Je nach in der Regel historisch bedingter politischer Formung und verfassungsrechtlicher Ausgestaltung der föderalen Staatsordnung sind dabei allerdings unterschiedliche Problemaufnahmen, Bearbeitungen und Problemlösungen wachsender Staatsverschuldung⁶ zu konstatieren. So lassen sich zwischen Systemen des kooperativen Föderalismus und des dualen, kompetitiven Föderalismus deutliche Unterschiede feststellen.⁷ Dies betrifft nicht nur verfassungsrechtliche Anforderungen, die politische institutionelle Struktur oder die politischen wie rechtlichen Prozesse des Zusammenwirkens, sondern es spielen auch ideenpolitisch, strukturell und kulturell bedingte Unterschiede im föderal-bündischen Zusammenstehen eine große Rolle. So stehen in Bezug auf Fiskalstrukturen und Staatsverschuldung die Bundesstaaten USA und Deutschland aufgrund ihrer föderal unterschiedlichen Ausprägungen exemplarisch für verschiedene Wege⁸, mit der Staatsschuldenkrise umzugehen in Hinblick auf das Ziel, diese adäquat und produktiv zu bewältigen.

2. Zur Staatsverschuldung von Bundesstaaten: das Beispiel USA

Das föderale Bild der USA⁹ erscheint heute vielfach ambivalent. Es oszilliert zwischen der Bewahrung historisch-politischer (föderaler) Traditionen und der

6 Es geht hier vor allem um die im Zeitverlauf exorbitant gewachsenen Schulden, nicht um die Ablehnung von Staatsschulden generell. Diese können dann sinnvoll sein, wenn sie neben konjunkturpolitischen Zielsetzungen auf die Aufrechterhaltung des sozialen/volkswirtschaftlichen Kapitalstocks (z.B. Finanzierung der Infrastruktur mit zeitlicher Abdiskontierung) oder deren Erweiterung (z.B. im Sinne intertemporaler Generationengerechtigkeit) gerichtet sind.

7 Zum Rechtsvergleich siehe Heise, Bündische Solidarität oder föderaler Wettbewerb? Finanzföderalismus in Deutschland, der Schweiz und den USA im Vergleich, 2010; Härtel, Formen des Föderalismus. Die Beispiele USA, Deutschland und Europas, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Europäischer Föderalismus. Supranationaler, subnationaler und multiethnischer Föderalismus, 2000, S. 13 ff.; in Hinblick auf das föderal-bündische Zusammenstehen siehe Isensee, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: ders./P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI., 3. Aufl. 2008, § 126; Sarcevic, Das Bundesstaatsprinzip, 2000; Härtel, Der staatszentrierte Föderalismus zwischen Ewigkeitsgarantie und Divided Government. Genese, Ausprägung und Problemhorizonte des Bundesstaatsprinzips, in: dies. (Hrsg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in der Welt, Bd. I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat, 2012, §16.

8 Die Unterschiedlichkeit in den Finanzbeziehungen zwischen Deutschland und den USA (sowie der Schweiz) werden untersucht bei Heise, Bündische Solidarität oder Wettbewerb?, 2010; zum Problemkreis siehe auch Schneider, Finanzautonomie von föderalen Gliedstaaten und Kommunen – ein internationaler Vergleich, 2006.

9 Zu den USA siehe Fraenkel, Das amerikanische Regierungssystem, 1960; Annaheim, Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat, 1992; Kincaid, Federalism in the United

Notwendigkeit sozioökonomischer Veränderungsanforderungen, schwankt (partei-)politisch zwischen stärkerer Zentralisierung (Bundesebene) und stärkerer Dezentralisierung (Bundesstaaten), ist hinsichtlich gegenseitiger Solidarleistungen eher lose verkoppelt und insgesamt weniger eingerichtet auf verbindliche, legislativ gesicherte Kooperation als vielmehr auf größere Eigenständigkeit der bundesstaatlichen Glieder. Diese verfügen über erhebliche (Teil-)Souveränitäten¹⁰ mit eigenen politisch-institutionellem System und eigenen Rechtsgestaltungen. Ihre starke Stellung kommt auch in der verfassungsmäßigen Kompetenzordnung (Zusatzartikel 10 Verf.) zum Ausdruck, wonach die Bundesebene nur die Kompetenzen (delegated powers) besitzt, die die autonomen Bundesstaaten nicht ausüben können. Das amerikanische Föderalsystem ist jedoch gekennzeichnet trotz größerer Gestaltungsräume der Gliedstaaten durch die gleichzeitig wachsende Einflussnahme der Bundesebene. Dies ist im Fiskalbereich deutlich sichtbar. Einerseits besteht eine Eigenständigkeit des Bundeshaushalts und eine Eigenständigkeit der Länderhaushalte (sowie Kommunalhaushalte), übrigens mit der Konsequenz zwei- oder dreifacher Steuererhebungskompetenz mit entsprechender Belastung des Steuerzahlers. Andererseits wird die hoch gehaltene Finanzautonomie der Bundesstaaten konterkariert durch das vielfältige Angewiesensein auf Finanzzuweisungen der Bundesebene in Form verschiedenartiger Bundeshilfen (federal grants-in-aid). Diese sind im Laufe der letzten Jahrzehnte überproportional angestiegen, was – neben problematischem Finanzgebaren einzelner Länder – sicherlich auch vor dem Hintergrund der Entwicklung der USA vom Agrarland zum modernen Industriestaat und der seit dem Roosevelt'schen New Deal ausgeweiteten zentralen Staatstätigkeit zu sehen ist. War noch in der Zeit von 1930 bis 1968 ein Anstieg der Bundeszuweisungen von 120 Millionen auf 19 Milliarden zu konstatieren, ist seitdem und insbesondere im letzten Jahrzehnt ein rasanter Aufwuchs auf über 600 Milliarden (2012) zu verzeichnen.¹¹

Statt: A Continual Tensions Between Person and Places, in: Benz/Lehmbruch (Hrsg.), *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher Perspektive*, Sonderheft 32 der Politischen Vierteljahresschrift (PVS), 2001, S. 134 ff; Welz, *Die bundesstaatliche Struktur*, in: Jäger/Haas/Welz (Hrsg.), *Das Regierungssystem der USA*, 3. Aufl. 2007, S. 69 ff; Peter Lösche (Hrsg.), *Länderbericht USA*, 5. Aufl., 2008; Heun, *Der Föderalismus der USA*, in: Härtel (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*, Bd. IV: *Föderalismus in Europa und der Welt*, 2012, §96; Braml, *Der amerikanische Patient*, 2012; Gellner/Kleiber, *Das Regierungssystem der USA*, 2. Aufl., 2012; Stöver, *United States of America – Geschichte und Kultur*, 2012; Hübner/Münch, *Das politische System der USA* 7. Aufl., 2013; Mauch/Wersich (Hrsg.), *USA-Lexikon*, 2. Aufl., 2013; Lammer/Siewert/Vormann (Hrsg.), *Handbuch Politik der USA*, 2014 (im Erscheinen).

10 Dies schließt (dem Gesamtsystem nachgebildete) eigenständige politische Institutionensysteme und eigene autonome Rechtsgestaltungen ein.

11 Die infrastrukturell und sozialpolitisch bezogenen Bundeszuweisungen gingen einher mit Regulierungsaufgaben, waren aber auch mit parteipolitischen Kalkülen verbunden. Dem Versuch während der Präsidentschaft Reagans, den größeren Einfluss der Bundesebene

Einen bedeutsamen Einfluss auf die exorbitante Verschuldung hatten im letzten Jahrzehnt die Kriegskosten und die Folgen der Finanzkrise. Zur enormen Verschuldung beigetragen haben aber auch die in den letzten Jahren stark gestiegenen Sozialausgaben, besonders hinsichtlich des von Bund und Bundesstaaten paritätisch finanzierten Programms der Gesundheitsfürsorge Medicaid für Bedürftige und der aus dem Bundeshaushalt finanzierten Krankenversicherung Medicare vor allem für Ältere und Behinderte (mit Selbstbeteiligungsstruktur). Trotzdem bleibt insgesamt zu konstatieren, dass angesichts der Souveränität der Bundesstaaten im politisch-rechtlichen Föderalsystem der USA Hilfen der Bundesebene in Hinblick auf die sehr starke Überschuldung insgesamt schwächer ausgeprägt und zumeist allgemeiner, oft sozialpolitischer Natur sind. Auch von der Bundesebene garantierte Anleihen der Bundesstaaten zur Reduzierung von Zinskosten sind eher einer indirekten Stützung zuzurechnen. Dieser strikten fiskalföderalen Ordnung der USA liegt die Norm zugrunde, dass die Bundesebene nicht in die Länderhaushalte eingreifen darf. Von daher sind auch ein organisierter Finanzausgleich und ein rechtliches Regelsystem bundesseitiger Unterstützung oder gegenseitiger Solidar-Hilfe der amerikanischen Bundesstaaten nicht vorgesehen, was deren kompetitiv-föderale Eigenständigkeit unterstreicht. Ebenso existiert keine Verfassungsnorm in Hinblick auf die Angleichung der Lebensverhältnisse. Das kompetitiv-föderale System der USA, welches stärker die Bundesstaaten als souveräne, autonome Einheiten konturiert, steht damit in erkennbarem Gegensatz zum kooperativ-solidarischen Föderalsystem der Bundesrepublik Deutschland mit seiner Konzentration auf das politische Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse, dem föderalen Umverteilungssystem durch Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen und Solidarbeitrag nach der staatlichen Wiedervereinigung sowie dem Grundsatz der Länder- und Bundestreue.

Auch wenn in dem bundesstaatlichen System der USA kein föderal-kooperatives Schuldenregiment und kein legislativ gesicherter Länderfinanzausgleich etabliert ist, existieren Regeln/Haushaltsgrundsätze für eine solide Haushaltsführung auf Bundesebene (z.B. der Budgeting and Accounting Act). Die USA-Verfassung selbst enthält nur wenige finanzverfassungsrechtliche Regelungen, insgesamt fehlt es aber an einer Art systematischer Finanzverfassung. Nach Art. 1 Abschnitt 7 Abs. 1 der Verfassung der USA gehen alle Gesetzesvorlagen (bills) zur Aufbringung von Haushaltsmitteln von der ersten Kammer des Kongresses, dem Repräsentantenhaus, aus. Nach Artikel 1 Abschnitt 8 Abs. 2 der USA-Verfassung besitzt der Kongress das Recht zur Kreditaufnahme.¹² Auch

(„Big Government“) auf die Mitgliedstaaten (Regulierungsföderalismus) durch eine Politik der Devolution einzudämmen, war kein größerer Erfolg beschieden; siehe dazu auch Wayne/Mackenzie/Cole, *Conflict and Consensus in American Politics*, 2007; Welz, Die bundesstaatliche Struktur, in: Jäger/Haas/Welz (Hrsg.), *Das Regierungssystem der USA*, 3. Aufl. 2007, S. 69 ff.

12 Zum Vergleich der haushalterisch-rechtlichen Grundlagen siehe Schwarz/Radziwill, „Government shutdown“ – Funktionsfähigkeit des Budgetrechts in den Vereinigten Staa-

auf der Ebene der jeweiligen Bundesstaaten ist die Haushaltsführung geregelt, wenn dort auch auf föderal unterschiedlicher Weise, teilweise mit freiwilligen Regeln.¹³ Alle Bundesstaaten – bis auf Vermont – sind laut Gesetz auf einen ausgeglichenen Haushalt festgelegt.

Gemäß Zusatzartikel 14, Abschn. 4 darf die Rechtsgültigkeit der gesetzlich genehmigten Staatsschulden – die vom Kongress beschlossenen haushälterischen Ausgaben – nicht in Frage gestellt werden. Es gibt aber keine verfassungsrechtliche Bestimmung für eine Schuldenbegrenzung nach oben, sondern (nur) eine einfachgesetzliche. Diese legislative Schuldenobergrenze geht auf ein Gesetz aus dem Jahr 1917 zurück und ist einmalig auf der Welt. Ursprünglich dazu gedacht, vorgeschriebene oder ehemals eingegangene finanzielle Verpflichtungen einzuhalten, ermöglichte sie im Laufe der Zeit immer mehr zusätzliche Ausgaben. So wuchs die Verschuldung auf Bundesebene wie in den US-Mitgliedstaaten ungeachtet mancher Ausgabenkürzungen deutlich an. Dies zog entweder die Notwendigkeit ständig neu nach oben legislativ festgelegter Verschuldungsgrenzen nach sich oder führte im Laufe der Entwicklung zu De-Facto-Insolvenzen. Mehrfach haben Städte ihre Zahlungsunfähigkeit (gemäß Chapter IX der gesetzlichen Insolvenzregelung) erklären müssen – so beispielsweise Cleveland 1978, Vallejo/Kalifornien (121.000 E.) 2008 oder San Bernadino (213.000 E.) 2012. Auch Städte wie Philadelphia oder New York standen bereits vor dem Konkurs. Ein anderer, weltweit Aufsehen erregender Fall war der Bankrott der amerikanischen Großstadt Detroit (Michigan) im Juli 2013. Die einstige „Boomtown“ der Auto-Weltkonzerne Chrysler, Ford und General Motors hatte einen deutlichen Niedergang zu verzeichnen und dabei einen finanziell nicht mehr beherrschbaren Schuldenstand von rund 18 Milliarden \$ aufgehäuft. Dieser Konkurs ist der bisher größte einer Stadt in der Geschichte der USA – bisher hielt diesen Rekord in den rund 60 Fällen kommunaler Insolvenz Jefferson County mit einem Schuldenstand von 4 Milliarden \$. In Deutschland ist im Gegensatz dazu die Insolvenz öffentlicher Gebietskörperschaften rechtlich ausgeschlossen, hier müssen die jeweiligen Bundesländer für die Kommunen in Verantwortung treten.

Auch Bundesstaaten der USA standen in der Vergangenheit (z.B. konnte Arkansas 1933 seine Schulden nicht mehr bedienen) oder in der Gegenwart (z.B. die Bundesstaaten Connecticut, Illinois, Kalifornien, Oregon, Louisiana, Minnesota, Nevada, Texas) am Rande des fiskalischen Ruins. Zwar kann anders als bei Städten kein Bundesstaat de jure „bankrott“ gehen. Doch hat die hohe Verschuldung bis hin zur Zahlungsunfähigkeit damals wie heute entsprechende negative Konsequenzen beispielsweise für die Einwohner der Städte und US-

ten von Amerika und in der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, DVBl. 2014, S. 469 ff.

13 Siehe Auerbach, *Fiscal Institutions for a currency Union*, 2011; zu der Haushaltsentwicklung nimmt auch das – unabhängige – Haushaltsbüro des US-Kongresses (Congressional Budget Office, CBO) regelmäßig Stellung, unter anderem durch Analysen, Haushaltsszenarien und alternative Fiskalszenarien; ähnlich verfährt das Haushaltsbüro des Weißen Hauses (Office of Management and Budget, OMB).

Bundesländer, für die Halter von Anleihen der Bundesstaaten oder für die Pensionskassen. In solchen Fällen extremer Verschuldung und dadurch bedingter Zahlungsunfähigkeit müssen die politisch verantwortlichen Instanzen nach Erreichen der legislativ gesetzten Schuldenobergrenze drastische, für Deutschland mit seinem kooperativen Finanzföderalismus und integrierendem Sozialsystem in dieser Radikalität kaum vorstellbare Konsequenzen ergreifen. Das gilt für die Ebene des gesamten amerikanischen Bundesstaates, für einzelne Bundesstaaten oder für die lokal-kommunale Ebene der Klein-, Mittel- und Großstädte. Neben der weiteren Ausgabe von Schuldscheinen gehören dazu unter anderem

- die Einstellung der Zahlungen für Rechnungen – mit der Folge von erheblichen Schwierigkeiten bei Unternehmen wie Lieferanten und Dienstleistern bis hin zu Betriebszusammenbrüchen,
- das „Government Shutdown“, also die teilweise oder vollständige Schließung von Behörden und von öffentlichen Einrichtungen wie Institutionen, Museen, Nationalparks o.ä.,
- Kürzungen lokaler Sozialleistungen, z.B. für bedürftige Personen und benachteiligte, ärmere Familien, insbesondere Kinder,
- bei öffentlich Bediensteten Gehaltskürzungen oder gleich die Einstellung der Auszahlung von Gehältern,
- Zwangsurlaub, der dann unbezahlt ist,
- erhebliche Kürzungen des Personals, Entlassungen beispielsweise von Polizisten, Lehrern, Mitarbeitern bei Sozialdiensten u.a.,
- Reduzierung oder Einstellung des öffentlichen Nahverkehrs,
- deutliche Zeitkürzungen bei der öffentlichen Beleuchtung,
- vorzeitige Häftlingsfreilassung, was die Rechtsstaatlichkeit und öffentliche Sicherheit beeinträchtigt,
- der Rückbau öffentlicher Infrastruktur z.B. im Verkehrsbereich.

Alle diese Maßnahmen sind bereits auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen der USA ergriffen worden.¹⁴ Der US-Bundesstaat Minnesota beispielsweise konnte angesichts seiner rund 5 Milliarden \$ Schulden mit der Folge der Zahlungsunfähigkeit seine Angestellten nicht mehr entlohnen, was zur Schließung sämtlicher Behörden, Zoos und staatlichen Parks, über 80 Autobahnraststätten etc. führte – und vor allem zur zeitweiligen Entlassung von rund 22 000 Mitarbeitern (von 36 000). Dies hatte unter anderem die kuriose Folge, dass keine Lizenzen für Bier/Alkohol und Steuermarken für Zigaretten mehr ausgegeben werden konnten, diese Waren daraufhin knapp wurden und somit Bars etc. schließen mussten. Als Ausweg aus dieser föderalen Finanzmisere des US-Bundesstaates wurde die Einrichtung eines „Rat der Weisen“ beschlossen, der dann Vorschläge zur Problemlösung zu finden hatte. In Kalifornien mussten – nach einem Beschluss des Obersten Gerichtshofs der USA – zehntausende Gefängnisinsassen

14 Siehe Birnbaum, Pleitegeier über dem Sunshine-State, Das Parlament v. 25.10.2010 sowie Benders/Ziener, Minnesotas Regierung ist zahlungsunfähig, Handelsblatt v. 6.7.2011.

freigelassen werden, weil sie aufgrund der immensen Verschuldungslage nicht in menschenwürdigen Gefängnisquartieren untergebracht werden konnten. Auch viele kleine Kommunen müssen bei finanziellen Notlagen öffentliche Leistungen einschränken. Die 2012 zahlungsunfähige kalifornische Stadt Stockton (300.000 E.) beispielsweise musste die Zahl der Polizisten um 25 % kürzen. Ein anderes Beispiel ist die Umwandlung asphaltierter Straßen in Kiespisten – so konnten sich eine Reihe ländlicher Kommunen im mittleren Westen der USA aufgrund ihrer schwierigen Haushaltslage den erforderlichen Unterhalt dieser Straßen nicht mehr leisten. Immer mehr Städte/Kommunen wurden zudem inzwischen aufgrund der Haushaltsnotlagen unter externe finanzielle Zwangsverwaltung gestellt.

Man kann in der Tatsache, dass der Gesetzgeber die Schuldenobergrenze festlegen muss, eine durch den Legislativakt rechtlich festgelegte starke „Schuldenbremse“ sehen. Das wäre auch dann der Fall, wenn diese legislative Begrenzung im Entscheidungsvorfeld nicht nur ökonomische/fiskalische, sondern auch politische Implikationen aufweist. Ist diese bisherige festgelegte Schuldenobergrenze erreicht (und keine neue legislativ verabschiedet), muss konsequent gehandelt werden. So dürfen nach dem Stichtag keine Staatsanleihen mehr ausgegeben, Steuerschecks ausgezahlt, Krankenhilfe oder andere soziale Hilfsleistungen getätigt, an die öffentlichen Bediensteten der Bundesebene kein oder nur teilweise Gehalt ausgezahlt und keine Zinszahlungen mehr geleistet werden. Allerdings wurde – in historischer Perspektive – bisher noch immer eine neue Schuldenobergrenze vereinbart. So ist seit dem Gesetz von 1917 die Schuldenobergrenze knapp einhundert Mal angehoben worden, allein seit 1962 über 75 Mal. Auf diese Weise wurde zwar rechtlich den legislativen Anforderungen genüge getan, aber damit auch die Schuldengrenze beständig nach oben verschoben. Dies hatte zur Folge, dass in der Regel von dieser einfachgesetzlichen Regelung einer Schuldenbremse in der Praxis so gut wie keine wirklichen Begrenzungswirkungen ausgingen. Der explizite Schuldenstand der USA hat sich so im Laufe der Jahrzehnte auf immer neue Höhen aufgebaut. Besonders in der Zeit nach 2002 wuchsen die Haushaltsschulden kontinuierlich an. 2008 betrug das Defizit im US-Haushalt 459 Milliarden \$, 2009 war das Defizit auf 1413 Milliarden angewachsen. Diese Entwicklung andauernder Haushaltsdefizite führte zur weiteren Aufnahme von Schulden. Mit der ständigen Verschiebung der gesamten Schuldenobergrenze wuchs der bereits hohe Schuldenberg noch weiter. Er betrug 2013 bereits rund 17,6 Billionen \$ und wird 2014 (voraussichtlich) sogar auf 18,527 Billionen \$ (18.527.000.000.000 Millionen) ansteigen – dies entspricht 105,7 % des Bruttoinlandsprodukts (zum Vergleich: 2004 noch 65,48 % des BIP).¹⁵ Die impliziten Haushaltsschulden sind hierbei noch nicht einbezogen.

15 Vgl. www.statista.com; seit Gründung der US-Notenbank 1913 hat zugleich der Dollar 93 % seines Wertes eingebüßt – der gleiche Warenkorb, für den man 1913 zehn \$ bezahlen musste, kostete 2013 rund 234 \$.

Das Verschuldungsproblem ist allerdings nicht neu. Die USA-Bundesebene hatte bereits seit Beginn ihrer Existenz mit dem Problem erheblicher Staatsverschuldung zu kämpfen, was sich in wechselnden historischen Kontexten und unter unterschiedlichen Regierungen bis heute fortsetzte.¹⁶ Aufgrund des Unabhängigkeitskrieges hatten die 13 Bundesstaaten, die die Vereinigten Staaten gründeten, die damals große Summe von 25 Millionen \$ Schulden. Der Umgang damit wurde 1789/90 im Nachgang zu der berühmten Federalist-Kontroverse bestimmt von der Position eines starken zentralen Bundesstaates und der einer großen Autonomie der Mitgliedstaaten – eine Grundkontroverse, die die ganze US-amerikanische Geschichte bestimmte bis zur heutigen Staatsschulden-Auseinandersetzung zwischen Demokraten und Republikanern. Bei dem berühmten Abendessen zwischen Hamilton und Madison (beide wurden später Präsidenten der USA) wurde ein Kompromiss geschlossen, der dann im „Assumption Bill“ 1790 Gesetzeskraft erlangte. Er bestand – neben Klärung der Hauptstadtfrage: Washington statt New York – in der Übernahme der Schulden durch die Bundesebene (und die Ermöglichung von Einnahmequellen), der Auslagerung der Schulden 1792 in einen Schuldentilgungsfonds („Sinking Fond“)¹⁷, und in einer Obergrenze der Zahlungen der Mitgliedstaaten. Einige Südstaaten wie Maryland und Virginia hatten sich der Bundesregelung widersetzt mit dem Argument, dass sie bereits erhebliche Anstrengungen zur Schuldentilgung und Sanierung des Haushaltes unternommen hätten und bei einer Kollektivhaftung für die Schulden anderer, sich nicht anstrengender Staaten eintreten müssten. Dieses finanzföderale Argument (No-Bail-out) spielte auch in der europäischen Finanz- und Schuldenkrise eine große Rolle, bis hin zur Diskussion um Euro-Bonds. Zwar brachte die Übernahme der Schulden durch die Bundesebene kurzfristige Zinersparnis- und Bonitätsgewinne für die USA, die erneute Verschuldung von US-Bundesländern wurde aber eher begünstigt. Bereits 1812 waren einige zahlungsunfähig und mussten durch die Bundesebene „gerettet“ werden. Aber bereits 1839/42 waren – infolge einer Wirtschafts- und Finanzkrise und einer exzessiven Kreditvergabe von Banken, die auf die finanzielle Kollektivhaftung setzten – acht Mitgliedstaaten und das Territorium Florida von 26 insgesamt zahlungsunfähig und mussten den Schuldendienst einstellen¹⁸. Diesmal verweigerte

16 Zum Folgenden siehe den Bericht der European Economic Advisory Group, The EEAG Report on the European Economy, Chapter 4: US Precedents for Europe, 2013, der die historische Verschuldungsentwicklung der USA und die Regelungen zur Lösung (Schuldentilgung auf Bundesebene, Kollektivhaftungen, Schuldentilgungsfonds etc.) eingehend untersucht.

17 Hieran knüpfte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit seinem Vorschlag eines EU-Schuldentilgungsfonds an, versah seinen Vorschlag aber nicht zuletzt wegen der damaligen langfristigen Negativfolgen in den USA mit einer Reihe weiterer Bedingungen, siehe Sondergutachten „Nach dem EU-Gipfel: Zeit für längerfristige Lösungen nutzen“, 2012.

18 Siehe dazu die instruktive Analyse von Holtfrerich, Krise! Welche Krise? in: FAZ v. 17.6.2011, S. 9.

der Kongress die Schuldenübernahme und schuf mit der jeweiligen Zuweisung der Finanz- und Schuldenverantwortung an die Bundesebene und an die jeweiligen Bundesstaaten¹⁹ das föderale Schuldenreglement, das im Grundsatz bis heute Gültigkeit besitzt. Denn seitdem hat keine amerikanische Bundesregierung mehr einem bankrotten Bundesstaat direkte finanzielle Unterstützung gewährt und Schulden übernommen, obwohl immer wieder Mitgliedstaaten vor der Zahlungsunfähigkeit standen, so beispielsweise nach dem inneramerikanischen Sezessionskrieg.

Allerdings hatte auch die Bundesebene infolge von Wirtschaftskrisen und Kriegen steigende Staatsverschuldungen zu bewältigen, die aber des Öfteren durch Haushaltsüberschüsse in Folgejahren zum Ausgleich gebracht werden konnten.²⁰ In den 15 Jahren von 1796 bis 1811 waren nur zwei Haushaltsdefizite bei 14 Haushaltsüberschüssen zu verzeichnen, nach dem Amerikanisch-Britischen Krieg 1812 waren es dann in den nächsten zwanzig Jahren wieder nur zwei Haushaltsdefizite bei 18 Haushaltsüberschüssen. Auch nach dem Bürgerkrieg 1861-1865²¹ kam es in den darauf folgenden Jahren bis 1912 nur zu 11 Jahren mit Haushaltsdefiziten bei 36 Haushaltsüberschüssen. Erst infolge der zwei Weltkriege und des die schwere Wirtschaftsdepression von 1929 bekämpfenden New Deal stiegen die Schulden auf Bundesebene der USA überproportional an.²² Dieser Anstieg setzte sich (nach einem Rückgang der Realschulden) in den folgenden Jahrzehnten fort, die Schulden der Bundesebene vervierfachten sich unter den Präsidenten Reagan und Bush (sen.) auf rund 5,4 Milliarden \$ 1992. Nach der Jahrtausendwende setzte sich der Verschuldungstrend ungebrochen fort mit einer durchschnittlichen jährlichen Verschuldung von 1,2 Billionen \$. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts und dem Beginn des neuen 21. Jahrhunderts wurden die USA zu einem Schuldenstaat auf einer historisch nicht gekannten Höhe. Die Begleichung der Defizite durch Haushaltsüberschüsse wurde dabei zur Ausnahme (1969, 1998-2001).

Zudem sind die letzten drei Jahrzehnte von einer wachsenden partei- und damit machtpolitischen Auseinandersetzung geprägt, die auf den föderalen Grundkonflikten der USA beruhen²³ und die nun die Haushalts- und Fiskalpolitik im-

19 Infolge dieser Finanzkrise wurden in fast allen Bundesstaaten Regeln für einen ausgeglichenen Haushalt eingeführt.

20 Übersichten bei Government Accountability Office (Summary of Receipts, Outlays and Surplus or Deficits 1789-2013; Daten ab 1950 auch bei Bureau of the Public Dept (MSPD) Monatsberichte 1950-1999 und Debt-Outstanding-Jahresberichte, historische Entwicklung ab 1869 (über Treasury Bibliothek Dokumentation).

21 Der Schuldenstand betrug nach Kriegsende bereits 2,7 Milliarden, zu Beginn des Krieges waren es noch rund 65 Millionen \$.

22 Die Verschuldung der USA lag 1933 bei rund 20 Milliarden \$, 1950 bei circa 260 Milliarden \$, was in etwa 94 % des BIP entsprach. Bei der Entwicklung der Staatsverschuldung ist aber insgesamt die Inflationsentwicklung zu beachten, so dass nominale und reale Entwicklung zu unterscheiden sind.

23 Diese sind dabei eingefasst durch die politisch-ideologischen und kulturellen Formierungen und Auseinandersetzungen in der geschichtlichen Entwicklung der USA, siehe dazu

mer direkter miteinbezog. Bereits in der Präsidentschaft des Demokraten Bill Clinton gab es eine starke Auseinandersetzung mit den Republikanern, die von deren Mehrheitsführer im Kongress, Newt Gingrich, angeführt wurden. Aufgrund der Nichteinigung über den Bundeshaushalt wurde damals 1995 die Schuldenobergrenze erreicht mit der Folge eines „Government Shutdown“ (u.a. Schließung von Passämtern, Parks und anderen Behörden – teilweise auch mit Zuständigkeit für die Versorgung mit medizinischen Leistungen).²⁴ Hinsichtlich dieser parteipolitischen Auseinandersetzungen waren im Umgang mit der Staatsverschuldung auf Bundesebene insbesondere die letzten drei Jahre von einer extrem hohen, ideologisch aufgeladenen Konfliktdynamik geprägt. Vor dem Hintergrund eines institutionellen „Divided Government“ (unterschiedliche Mehrheiten in Repräsentantenhaus und Senat) wurde die Staatsschuldenthematik zum zentralen Punkt in dem parteipolitisch motivierten Machtkampf zwischen Republikanern und Demokraten.

Bei einem Schuldenstand von 14 Billionen \$ überschritt im Mai 2011 die USA wieder einmal die bis dahin gesetzlich festgelegte Schuldenhöchstgrenze von 14,3 Billionen \$ (zum Vergleich EU: 9,8 Billionen Euro), der Schuldenberg wuchs statistisch jede Sekunde um 35.027 \$ (EU: 2.279 €). Die expliziten Staatsschulden der USA lagen 2011 bei 99 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP).²⁵ Nach einem andauernden, zähen parteipolitischen Ringen wurde in einem mühseligen Kompromiss buchstäblich in allerletzter Minute vom Gesetzgeber der ‚Budget Control Act of 2011‘ verabschiedet (Repräsentantenhaus 269 zu 161 Stimmen, danach Senat mit 74 zu 26 Stimmen²⁶ am 1.8.2011). Danach wurde in zwei Etappen bis Ende 2012 die Verschuldungsgrenze (um 2,1 Billionen \$) auf 16,4 Billionen \$ angehoben²⁷ und so die akut drohende Zahlungsunfähigkeit der Bun-

Hochgeschwender, Von Bürgerkrieg und „culture wars“: Was die USA im Innersten zusammenhält, oder: Warum es die Vereinigten Staaten überhaupt noch gibt, in: Zur Debatte 7/2011, S. 18 ff.

- 24 Angesichts der nicht aufhebbaren Divided-Government-Situation wurde von der Clinton-Administration das Kalkül der Republikaner dadurch durchkreuzt, dass sie das Problem der Schuldenobergrenze umging durch kurzfristige Anleihen aus dem Social Security Trust Fund, einem kapitalgedeckten öffentlichen Fonds.
- 25 Seit 2003 stieg die Verschuldung der USA um rund 160 %, das BIP dagegen nur um 17 %. Die Pro-Kopf-Verschuldung liegt in den USA bei rund 50.000 \$ (zum Vergleich: Deutschland rund 34.000 \$).
- 26 Rechtskraft erhielt das Gesetz dann verfassungsgemäß durch die Unterschrift des amerikanischen Präsidenten.
- 27 Zu den Einzelbestimmungen einschließlich des Sparprogramms von 2,4 Billionen \$ in den nächsten zehn Jahren sowie zu den Hintergründen, Motiven und Taktiken des politischen Schuldenstreits siehe Falk, US-amerikanische Haushaltspolitik: Politik am Rande des Abgrunds?, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 129, 3/2011, S. 32 ff. und Mildner/Thimm/Ruge, Obama – Verlierer im Schuldenpoker? in: SWP-Aktuell Nr. 39, hrsg. v. d. Stiftung Wissenschaft und Politik/Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, 2011. Im Haushaltsjahr 2011 machten die Zinszahlungen

desebene abgewendet.²⁸ Zugleich wurde vereinbart, 2,4 Billionen \$ in den kommenden zehn Jahren einzusparen.²⁹ Ein „Superkommittee“ (Joint Select Committee on Deficit Reduction) sollte Vorschläge für weitere Einsparungen in Höhe von 1,5 Billionen \$ erarbeiten. Sollte Ende 2011 der Kongress keine Einsparungen gemäß den Vorschlägen beschließen, würden 2012 automatische Pauschal Kürzungen eintreten. Dies war ein außerordentliches, beispielgebendes Vorgehen, sich als Institution zu Selbstdisziplin in den Ausgaben und zu notwendiger Kompromisshaltung zu zwingen.³⁰

Allerdings befriedete er nicht die parteipolitischen Machtkämpfe, die zudem von der Tea-Party-Bewegung angeheizt wurden, in dem notwendigen Maß. Denn der Kampf um Budget und Schuldenobergrenze wiederholte sich auch in den folgenden zwei Jahren unter dramatischen Umständen, die die USA auf Bundesebene an den Rand drohender Zahlungsunfähigkeit brachten. So stand bereits 2012 die Notwendigkeit eines fiskalischen Schulden-Deals bis zum Jahresende wieder auf der Agenda. Trotz der Wiederwahl von Obama hatte sich an der Pattsituation zwischen Senat und Repräsentantenhaus („Divided Government“) nichts geändert. Eine Nichteinigung bedeutete dann der Sturz über die Fiskalclippe (fiscal cliff) – Wegfall von Steuererleichterungen und automatische Steuererhöhungen (was zu Mehrausgaben bei der Einkommenssteuer von rund 2500 \$ bei einer Durchschnittsfamilie führt), drastische Ausgabenkürzungen von 4 % des BIP u.a. beim Militär und im Sozialbereich, Verlust von Arbeitsplätzen (u.a. von 227000 Staatsangestellten), Reduzierung der Bundesstaaten-Zuschüsse für Hilfsprogramme in den Bereichen Bildung, Ernährung, Sozialwohnungen etc. Hinzu kam, dass bereits im September 2012 die 16-Billionen-Marke an Verschuldung erreicht wurde (das entspricht einer US-Pro-Kopf-Verschuldung von rund 51.000 \$ – die EU-Staatsverschuldung betrug 2012 rund 10,59 Billionen) mit der Folge des Erreichens der Verschuldensobergrenze von 16,394 Billionen \$ Ende Dezember 2012. Wiederum nach hartem ideologisch-machtpolitischem Ringen zwischen Demokraten und Republikanern – zwischenzeitlich hatten so-

5,4 % der Staatsausgaben aus, können aber laut Prognose des Haushaltsbüros des Weißen Hauses (OMB) bis 2015 auf 11,8 % anwachsen.

- 28 Wie die bisherige historische Erfahrung zeigt, wird der hohen Verschuldung allerdings durch die immer wieder neu zu treffende Legislativentscheidung über eine Erhöhung der Verschuldensgrenze nicht entgegengesteuert. Die USA weisen insgesamt (Addition Schulden von Bund, Gliedstaaten, Kommunen) Gesamtverbindlichkeiten von rund 55 Billionen \$ auf. Berücksichtigt man die impliziten Schulden (vornehmlich zahlungsversprechend der sozialen Sicherungssysteme), ergibt sich ein Schuldenstand von rund 200 Billionen \$, siehe Wirtschaftswoche Nr. 30 v. 25.7.2011, S. 23 (unter Berufung auf Berechnungen von Kotlikoff, Universität Boston). Die impliziten Schulden dürften seitdem wie die expliziten Schulden deutlich gestiegen sein.
- 29 Dabei sollten als erstes 917 Milliarden \$ aus dem Teil der haushalterischen Ermessensausgaben (discretionary spending) bestritten werden, der gesetzliche Pflichtausgabenteil (mandatory spending) wurde nicht angetastet.
- 30 Vgl. Milder/Thimm/Ruge, Obama-Verlierer im Schuldenpoker? SWP-aktuell 39, 2011, S. 2.

gar Republikaner mehrheitlich gegen Kompromisspläne ihres Führers Boehner gestimmt – im November und Dezember wurde dann wieder in den allerletzten Minuten ein Kompromiss allerdings nur auf Minimalbasis in den vier Komplexen Fiskalklippe, Haushalt, Schuldenabbau, (Reichen-)Steuererhöhungen erreicht. Die Abstimmung zum „American Relief Act of 2012“ erfolgte dann bereits im neuen Jahr (Senat 89 Ja zu 8 Nein-Stimmen, Repräsentantenhaus 257 Ja zu 167 Nein-Stimmen). Vereinbart wurde eine Verschiebung des Beginns der Ausgabenkürzungen (Sequester) um zwei Monate, Erhöhung der Einkommenssteuer³¹ für höhere Einkommen von 35 auf 39,6 % und anderer Steuern unter Beibehaltung bestehender Steuererleichterungen, Verlängerung der Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung für Langzeitarbeitslose und weitere sozialpolitische Regelungen. Mit diesem provisorischen Kompromiss auf allerkleinstem Nenner war deutlich, dass der Ideologie- und Machtkampf zwischen den beiden großen parteipolitischen Lagern das ganze Jahr 2013 virulent sein würde. Nach weiterem Ringen wurde vom Kongress (23. und 31.1.2013) die Verschiebung (bis zum 18.5.2013) der legislativen Schuldengrenze, die eigentlich schon am 31.12.2012 erreicht war und nur durch Sondermaßnahmen (z.B. Umschichtungen oder das Aussetzen staatlicher Beiträge für die Pensionskassen) überbrückt wurde, verabschiedet. Die Staatsfinanzierung (Bundesebene) wurde durch Übergangsregelungen bis Ende März gesichert. Doch zur wiederholten Blockade kam es Ende Februar in Hinblick auf die automatischen Budgetkürzungen. Die Einsparung von 85 Milliarden \$ bedeutete Einschnitte im Sozial- und Arbeitsbereich (angekündigt wurden die Entlassung von 1000 Beamten und 1300 Gefängniswärttern im Justizbereich, im Verteidigungsbereich 22 Tage Zwangsurlaub für rund 800.000 Mitarbeiter bei 22 %-Gehaltskürzung, erhebliche Kürzungen bei Medicare etc.). Nach dem Scheitern der Haushaltsgespräche wurden diese Kürzungen von Präsident Obama angeordnet. Aufgrund höherer Steuerzuflüsse und anderer Einnahmen konnte das Erreichen der Staatsschuldenobergrenze auf Oktober verschoben werden. Allerdings wurde dieser der Krisenmonat schlechthin. Erneut konnten sich die Parteiblöcke in den beiden Häusern des Kongresses Ende September nicht auf die Bewilligung von Haushaltsmittel (Übergangsbudget) und einen Kompromiss in der Gesundheitsreform einigen. Die Folge war der 18. Government Shutdown der USA seit 1977: 800.00 Staatsangestellte mussten in den unbezahlten Zwangsurlaub³², Behörden, Ämter, Verkehrs- und Müllentsorgungsbetriebe, öffentliche Einrichtungen bis zu Museen und Nationalparks mussten teilweise oder ganz schließen, Kontrollen im Bereich von Umweltschutz, Arbeitssicherheit und Nahrungsmittelsicherheit wurden herunter gefahren, Steuerprüfungen wurden ausgesetzt, Touristen waren Sehenswürdigkeiten verwehrt³³ – all das hatte erhebliche Folgen für die Wirtschaft und die Bürger.

31 Dies ist die erste Einkommenssteuererhöhung seit zwanzig Jahren und nach Moodys Analytics der größte Anstieg von Steuern im Verhältnis zum BSP seit 1942 in den USA.

32 Allein in Washington kostete der Government Shutdown 200 Millionen \$ pro Tag.

33 Aufgrund der wirtschaftlichen Folgen in der Touristikbranche wurden nach einer Sondervereinbarung bestimmte touristische Ziele und einige Nationalparks Mitte Oktober wieder

Zum 17. Oktober 2013 drohte für die USA auf Bundesebene das Erreichen der Schuldenobergrenze (Debt Ceiling) von 16,7 Billionen \$ mit der Folge der Zahlungsunfähigkeit. Nach erneutem dramatischen Verhandlungen im Kongress wurde am letzten Tag ein erneuter Minimalkompromiss zur Abwendung des Staatsbankrotts erreicht (Senat 81 Ja-, 18 Nein-Stimmen, Repräsentantenhaus 285 Ja-, 144 Nein-Stimmen): Danach wird die Schuldenobergrenze geringfügig angehoben, um die staatliche Liquidität bis zum Februar 2014 zu sichern; der Government Shutdown wird sofort beendet, es wird die Verabschiedung eines Übergangshaushaltes angestrebt und es wurde vereinbart, in Verhandlungen über eine längerfristige Sanierung des Haushaltes einzutreten.³⁴ Gleich nach dem Haushaltskompromiss und der Anhebung der Verschuldensgrenze erhöhte sich durch neue Kredite der US-Schuldenberg auf 17,03 Billionen \$. Aufgrund der vielfältigen negativen Reaktionen in den USA (und auch in anderen Teilen der Welt) einigten sich Republikaner und Demokraten im Dezember auf einen Haushaltskompromiss (mit Etat-Eckdaten), mit der ein – erneut im Januar 2014 drohender – Government Shutdown für die nächsten zwei Jahre abgewendet wurde. Zugleich wird das automatische Sequester – die seit 2013 geltenden Kürzungen über alle Ressorts hinweg – um 65 Milliarden \$ gelockert, Steuerhöhungen werden nicht angestrebt, einige Gebühren werden angehoben und moderate Anpassungen im Sozialsystem, z.B. in der Finanzierung der Gesundheitsreform, vorgenommen. Im Januar 2014 wurde dann gemäß dieser Einigung der beide Parteiblöcke ein Ausgabengesetz für das Haushaltsjahr über 1,1 Billionen \$ verabschiedet. Auf den rund 1600 Seiten werden detailliert die Mittelverteilungen auf die Ministerien und behördlichen Institutionen geregelt. Die Ende Februar 2014 erneut drohende Zahlungsunfähigkeit der USA auf Bundesebene – die Schulden belaufen sich nun auf rund 17,2 Billionen \$ – wurde Mitte des Monats durch eine Kompromiss, mit der die Schuldenobergrenze bis zum 15. März 2015 angehoben wird, abgewendet (Senat 55 Ja-, 43 Nein-Stimmen, Repräsentantenhaus 221 Ja-, 201 Nein-Stimmen). Hintergrund war die Uneinigkeit der Republikaner, die im November 2014 anstehenden Midterm-Wahlen sowie das in Umfragen deutliche Missfallen der Bürger über die weltanschaulich und machtpolitisch konnotierten Haushalts- und Schuldenstreitigkeiten. So hatten laut Pew Research Center im Dezember 2011 rund 76 % der USA-Bürger die Staatsverschuldung als größere Herausforderung für die ökonomische Prosperität angesehen als den Wettbewerb mit China, und laut Gallup-Umfrage 2013 waren rund 75 % der Meinung, dass das im Schulden- und Haushaltsstreit gezeigte Parteienverhalten der USA scha-

geöffnet, in New York wurden rund 400 Ziele (darunter die Freiheitsstatue) wieder zugänglich; nach zehn Tagen konnten auch 350.000 zwangsbeurlaubte Zivilangestellte des Pentagon die Arbeit wieder aufnehmen.

34 Die Strategie der Republikaner, die Haushaltsangelegenheiten und die Verschuldungsprobleme mit der Reduzierung der Staatstätigkeit und der Verhinderung der Gesundheitsreform (Obamacare) zu verknüpfen, waren damit gescheitert.

de³⁵. Mit den neuen Kompromiss-Regelungen ist allerdings das Schuldenproblem weiterhin nicht gelöst worden, dem Modus des zeitlich limitierten Aufschubs wurde wieder einmal der Vorrang eingeräumt vor einer strukturellen Reform zur Lösung der Staatsschuldenkrise.

Die drei letzten Jahren zeigen, dass das föderale Finanzsystem der USA auf Bundesebene (aber auch auf der Ebene der Bundesstaaten) – erst recht bei einem „Divided Government“ – durch harte machtpolitische Strategien und durch ideologische Radikalpositionen erheblich beeinträchtigt werden kann, und zwar bis zur Hinnahme staatlicher Zahlungsunfähigkeit. Kommunikation, Kompromiss und letztlicher Konsens sind für das Institutionengefüge der USA unverzichtbar. Zugleich zeigt sich, dass der ideelle föderale Grundkonflikt im Hinblick auf den größeren oder geringeren Umfang der Staatstätigkeit und die dominanten Machtkonflikte im Parteiensystem auch den Fiskalbereich mitsamt der stark gewachsenen Staatsverschuldung erheblich beeinträchtigt. Zu konstatieren ist deshalb eine mangelnde Problemlösungsfähigkeit des politisch-föderalen Systems der USA und gravierende Störungen der Balancen im politisch-rechtlichen Mehrebenensystem. Auch in den letzten Jahren haben sich die USA dem drängenden Problem wachsender Staatshaushalte durch gravierende Verschuldung und damit dem staatlich-öffentlichen „Leben auf Pump“ nicht wirklich gestellt. Die Rückführung der Neuverschuldung und der Abbau bestehender Staatsschulden wurden politisch und rechtlich nicht wirklich in Angriff genommen. Damit bleibt es über wirtschaftliche Folgen hinaus sowohl bei der weiteren Einengung des Handlungsspielraums der Regierung mit Blick auf die notwendigen Strukturreformen (u.a. der Infrastruktur) als auch bei der erheblichen zukünftigen Belastung jetziger wie kommender Generationen.³⁶ Strukturell bleibt die grundsätzliche Problematik einer dynamisch ansteigenden Verschuldung auf Ebene des Bundes und der Bundesstaaten einschließlich Städte/Kommunalebene bestehen und verstetigt sich weiter, ebenso das Problem beständiger legislativer Neubestimmung der Schuldenobergrenze auf Bundesebene mit allen Folgen politisch-rechtlicher, föderaler Konflikte auch in der Zukunft.

Einen anderen Weg – den einer Reform des Finanzföderalismus – hat die Bundesrepublik Deutschland eingeschlagen.

35 Daten nach Mildner/Rytz/Thimm, State of the Union – innenpolitische und binnenwirtschaftliche Herausforderungen für die Führungsrolle der USA in der Welt, swp S 16, 2012, S. 10; Howald/Mildner/Sammon, Kein Ende im US-Schuldendrama in Sicht, swp-aktuell 13, 2013, S. 3f.

36 Mildner, Strukturelle Probleme der amerikanischen Wettbewerbsfähigkeit, in: Mildner/Rytz/Thimm, State of the Union – innenpolitische und binnenwirtschaftliche Herausforderungen für die Führungsrolle der USA in der Welt, swp S 16, 2012, S. 24.

3. Zur Staatsverschuldung von Bundesstaaten: das Beispiel Deutschland

Auch im kooperativen Verbundföderalismus der Bundesrepublik Deutschland bilden die Staatsfinanzen mit ihren rechtlichen Regelungen und damit die Haushalte von Bund und Ländern (darin eingeschlossen die Gemeinden) das „Gerippe des Staates“³⁷. Gemäß Art. 104a Abs. 1 GG tragen die föderalen Ebenen von Bund und Ländern gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Bei Aufträgen des Bundes an die Länder greift (nach Art. 104a Abs. 2 GG) das Konnexitätsprinzip, nach dem der Bund die daraus entstehenden Kosten trägt. Die Länder (und Kommunen) haben aber stets moniert, dass sie vom Bund weniger Finanzmittel erhalten, als die Aufgabenwahrnehmung notwendig macht, wodurch eine Dynamik für die Länderverschuldung entsteht.³⁸ Grundsätzlich ist das Budgetrecht auf Bundes- und Länderebene das Königsrecht des Parlaments. Zum Budgetrecht gehört auch die Möglichkeit der Kreditaufnahme. Eine – immer wieder zu erneuernde – gesetzliche Regelung für eine Schuldenobergrenze wie in den USA existiert hier nicht, jedoch eine Reihe von Bestimmungen im Grundgesetz als der deutschen Bundesverfassung, aber auch in den Länderverfassungen.

4. Entwicklung des deutschen Staatsschuldenrechts

Historisch gesehen verdanken sich die Regelungsstrukturen des deutschen Fiskalföderalismus einerseits den Erkenntnissen der ökonomischen Wissenschaften und den politischen Anforderungen, andererseits auch dem jeweiligen historisch geprägten Verständnis des Föderalismus. So war das Deutsche Reich ab 1871 als Bund der dynastisch geführten Territorialstaaten auf dem fiskalischen Trennsystem gegründet, bei dem die Reichsebene finanziell von den Einzelstaaten abhängig und so chronisch unterfinanziert war.³⁹ Die Politik der bündischen Einzel-

37 Dieser oft verwendete Begriff stammt von Goldscheid, *Staatssozialismus oder Staatskapitalismus?* 1917, S. 148, vgl. dazu Genschel/Uhl, *Der Steuerstaat und die Globalisierung*, in: Stephan Leibfried/Michael Zürn (Hrsg.), *Transformation des Staates*, 2006, S. 92.

38 Wieland, *Neuordnung der Finanzverfassung nach Auslaufen des Solidarpakts II und Wirksamwerden der Schuldenbremse*, 2012, S. 40 ff.

39 Hierzu und zum weiteren siehe Stolleis, *Pecunia nervus rerum. Zur Staatsfinanzierung der frühen Neuzeit*, 1983; Ullmann, *Der deutsche Steuerstaat. Eine Geschichte der öffentlichen Finanzen vom 18. Jahrhundert bis heute*, 2005; Fenske, *Deutsche Verfassungsgeschichte vom Norddeutschen Bund bis heute*, 1984; Höfling, *Staatsschuldenrecht*, 1993; Schremmer, *Steuern und Staatsfinanzen während der Industrialisierung Europas. England, Frankreich, Preußen und das Deutsche Reich 1800-1914*, 1994; Henning, *Staatsfinanzen in historischer Perspektive*, in: Henke (Hrsg.), *Zur Zukunft der Staatsfinanzierung*, 1999, S. 35 ff.; Lingelbach (Hrsg.), *Staatsfinanzen – Staatsverschuldung – Staatsbankrotte in der europäischen Staaten- und Rechtsgeschichte*, 2000; Jahndorf, *Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht*, 2003; Reimer, *Nachhaltigkeit durch Begrenzung der Staats-*

staaten konterkarierte die Reichsversuche, zu mehr Finanzen zu kommen wie beispielsweise durch die Hochschutzzollpolitik. Durch die Lex Frankenstein⁴⁰ war die Reichsebene gezwungen, alle Zollerträge über 130 Millionen Mark an die Einzelstaaten zu überweisen. Auch die verfassungsmäßig eröffnete Möglichkeit der Erhebung direkter Reichssteuern wurde vom Bundesrat vereitelt. Mit der Weimarer Reichsverfassung erfolgte dann die Umkehrung vom föderalen Trennsystem zum föderalen Verbundsystem. Danach wies nun die Reichsebene den Ländern die Finanzmittel zu – per Reichsüberweisungssteuer mit festen Quotenbeteiligungen. Zudem wurde mit der Gründung der Reichsfinanzverwaltung (1920) die fiskalische Verwaltungskompetenz unitarisiert. Art. 87 WRV bestimmte dazu im Sinne einer Verschuldensbegrenzung die Aufnahmen von Krediten „nur bei außerordentlichem Bedarf“ und „nur für Ausgaben für werbende Zwecke“, also rentable Ausgaben. Im Kern wurde das Verbundsystem – nach Diskussionen im Parlamentarischen Rat und unter Beeinflussung der Alliierten (an deren Veto der Neuaufbau einer Bundesfinanzverwaltung scheiterte, bis heute ist dies eine Forderung des Bundes geblieben) sowie nach Festlegung spezifischer Steuerverteilungsregeln – in das Grundgesetz übernommen.⁴¹

Die große Finanzreform von 1969 baute das solidarische Verbundsystem im Sinne des kooperativen Föderalismus aus durch das breitere System der Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer, Mehrwertsteuer), die Möglichkeit der Mischfinanzierung, die Intensivierung des horizontalen Finanzausgleichs mit dem Ziel des Ausgleichs unterschiedlicher Finanzkraft zwischen den Gliedstaaten und der Verpflichtung auf die „Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ gemäß Art. 109 Abs. 2 GG. Mit der damaligen Novellierung von Art. 115 Abs. 1 GG (a.F.) wurde eine verfassungsmäßige Begrenzung der (kreditfinanzierten) Staatsschulden festgelegt, wonach „die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten“ dürfen (intertemporales Äquivalenzprinzip). Diese Regelung war als rechtswirksame Schuldenbremse gegen überschießende, kreditfinanzierte Ausgaben gedacht, erwies sich aber in der Praxis als wenig wirksam. Der unbestimmte Investitionsbegriff und die der damals neuen Globalsteuerung der Konjunktur (auf der Basis des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967) geschuldete, trotzdem aber doch als Ausnahme gedachte Verfassungsregelung „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ konnten interpretativ fast immer zur Aufnahme neuer Kredite herangezogen werden. Das

verschuldung – Bilanz und Perspektiven, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, S. 147 ff.; Hansmann, Vor dem dritten Staatsbankrott? Der deutsche Schuldenstaat in historischer und internationaler Perspektive, 2012, S. 71 ff.

40 Von Kruedener, The Franckenstein Paradox in the Intergovernmental Fiscal Relations of Imperial Germany, in: Witt (Hrsg.), Wealth and Taxations in Central Europe. The History and Sociology of Public Finance, 1987, S. 111 ff.

41 Rensch, Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1949-1990), 1991.

„finanzverfassungsrechtliche Übermaßverbot (...) ist somit durch die stabilitätspolitische, situationsgebundene Ausnahmeermächtigung geschwächt“.⁴² Die Ausnahme wurde so immer mehr zum bundesdeutschen Regelfall. Dieses führte zur weiteren Staatsverschuldung, zumal der Rekurs auf die keynesianisch inspirierte konjunkturpolitische Globalsteuerung nur halbiert wahrgenommen wurde: Der Steigerung der Staatsausgaben in Phasen konjunktureller Schwäche stand keine Einsparung oder Kreditrückzahlung in Phasen konjunktureller Stärke gegenüber. „Der Glaube an die Beherrschbarkeit der Staatsverschuldung, der die Finanzverfassung von 1969 prägte, setzt den Keim der finanzwirtschaftlichen Selbstzerstörung“ – die Staatsverschuldung stieg im Laufe der nachfolgenden Jahrzehnte (allerdings auch aufgrund der Kosten der Deutschen Einheit) exorbitant an, der Schuldendienst (Zinsen) erforderte die ständige Aufnahme neuer Schulden, die Neuverschuldung – die nicht mehr durch die volkswirtschaftliche Leistung gedeckt war – wurde selbsttragend und chronisch,⁴³ der Finanznotstand wurde verdrängt.⁴⁴ Gerade im Rückblick zeigt sich, dass die staatliche Politik ständig anwachsender Schulden bis zur Gegenwart „eine Geschichte der permanenten Missachtung des Verfassungsrechts“⁴⁵ gewesen ist.

5. Der deutsche Bundesstaat als föderales Solidarsystem

Im Gegensatz zu der Situation in den USA können, so das Bundesverfassungsgericht, gemäß Art. 79 Abs. 3 GG die Bundesländer nicht nur nicht in die Staatsinsolvenz gehen, sondern dürfen gemäß dem Bundesstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG⁴⁶, dem bündischen Solidargrundsatz des Für-einander-Einstehens⁴⁷

42 P. Kirchhof, Die Staatsverschuldung als Ausnahmeinstrument, in: Grupp/Hufeld (Hrsg.), Recht – Kultur – Finanzen, FS für Mußgnug, 2005, S. 138; siehe dazu auch van der Pütten, Der Weg in den Staatsbankrott? Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 und die Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, 2010.

43 Reimer, Nachhaltigkeit durch Begrenzung der Staatsverschuldung – Bilanz und Perspektiven, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, S. 149.

44 So Kerber, Der verdrängte Finanznotstand. Zur finanzpolitischen Verantwortlichkeit von Parlament und Regierung sowie zur Rolle des Bundes als Hüter der finanzwirtschaftlichen Souveränität, 2002.

45 Höfling, Haushaltsverfassungsrecht als Recht minderer Normativität?, DVBl. 2006, S. 935.

46 Zum Bundesstaatsprinzip siehe Härtel, Der staatszentrierte Föderalismus zwischen Ewigkeitsgarantie und Divided Government. Genese, Ausprägung und Problemhorizonte des Bundesstaatsprinzips (§16), Klein, Das Bundesstaatsprinzip in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (§17) und Wittreck, Die Bundestreue (§18), alle drei in: Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Bd. I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat, 2012; Isensee, Der Bundesstaat – Bestand und Entwicklung, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts, FS 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 2001, S. 719 ff.

und vor der Folie der Bundestreue⁴⁸ Hilfe durch Bund und Länder erwarten und bekommen⁴⁹. Dieses drückt sich auch in der differenzierten föderalen Finanzarchitektur aus.

Zwar sind nach Art. 104a Abs. 1 und Art. 109 Abs. 1 GG Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig, doch zugleich sind beide föderalen Ebenen anders als im US-amerikanischen Trennföderalismus in vielfältiger Weise aufeinander verwiesen und miteinander – funktional und solidarisch – verbunden. Das zeigt sich in der föderalen Finanzdimension hinsichtlich Steuerverteilung, Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisung und nicht zuletzt der solidarischen Sonderfinanzierung der fünf neuen Bundesländer nach der Wiedervereinigung Deutschlands („Aufbau Ost“). Diese solidarischen Hilfsstrukturen gegenseitiger Stützung und Förderung grundsätzlicher Art wie im konkreten Bedarfsfall haben im Laufe der Zeit insgesamt zur Akzeptanz der parlamentarischen Demokratie wie der Prosperität des deutschen Bundesstaates und seiner Gliedstaaten beigetragen. Sie haben die Arbeit an der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse⁵⁰ über die Zeit hinweg begünstigt,

47 Zur Bedeutung des „bundesstaatlichen Gedankens der Solidargemeinschaft“ BVerfGE 101, 158; zum bündischen Beistand siehe auch von Lewinski, Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott. Rechtliche Bewältigung finanzieller Krisen der öffentlichen Hand, 2011, S. 376 ff.

48 Siehe dazu Egli, Die Bundestreue. Eine rechtsvergleichende Untersuchung, 2010; Wittreck, Die Bundestreue, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Bd. I, 2012, §18.

49 Zu den durch Verfassungsklage erstrittenen Hilfen für das Saarland und den Stadtstaat Bremen siehe BVerfGE 72, S. 330 ff. – Finanzausgleich I; BVerfGE 86, S. 148 ff. – Finanzausgleich II. Berlin dagegen scheiterte mit seinem Ansinnen auf Sanierungshilfe für den Haushalt, siehe BVerfGE 116, S. 327 ff. – Berlin Urteil.

50 Laut Art. 72 Abs. 2 GG ist die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet eine Voraussetzung für die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die dort aufgeführten Gesetzgebungstitel; die bis 2006 geltende Erforderlichkeitsklausel, die die bis 1994 geltende sog. Bedürfnis-Klausel ersetzte, ist mit der Föderalismusreform I (2006) in ihrem sachlichen Anwendungsbereich auf eine enumerativ eingeschränkte Reihe von Gesetzgebungstiteln beschränkt worden, während bis dahin alle Titel der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes der Erforderlichkeitsklausel unterlagen; siehe dazu und zu weiteren Föderalismusproblemen Papier, Steuerungsprobleme und die Modernisierung bundesstaatlicher Ordnung in: Ines Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Bd. I, 2012, §15. Auf die Herstellung gleicher Lebensverhältnisse wird unter dem Aspekt der Haushaltsdeckungsbedürfnisse von Bund und Ländern auch in Art. 106 Abs. 3 Ziff. 2 GG Bezug genommen. Eine Herleitung wäre auch möglich aus dem Sozialstaatsprinzip Art. 20 Abs. 1 GG und einfachrechtlich aus dem Raumordnungsgesetz des Bundes nach § 2 Abs. 2 Nr. 1; zum Ziel der Schaffung einheitlicher, dann gleichwertiger Lebensverhältnisse in den föderalen Gliedstaaten und das darauf bezogene Finanzausgleichssystem siehe Koriath, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, insbes. S. 169 ff. sowie Häde, Föderalismus und Einheit-

auch wenn dieses Ziel angesichts neuer technologischer Entwicklungen und Wirtschaftsstrukturen, sich stetig wandelnder Arbeitsmarktverhältnisse und sozialer Werte und Verhaltensweisen inzwischen zu einem Dauerziel geworden ist. Diese große Leistung des föderalsolidarischen Verbundsystems in Deutschland mit seiner integrativen Wirkung wird oft zu wenig gesehen und anerkannt. Ungeachtet der weiterhin gewollten Beibehaltung der landesföderalen, regionalen und lokalen Unterschiede ist die Herstellung von gleichwertigen Strukturen der Daseinsvorsorge, der öffentlichen Infrastruktur und der Lebenschancen – vermehrt auch in den fünf neuen Bundesländer – für die Bevölkerung stets von hoher Bedeutung gewesen und ist es auch heute noch⁵¹. Allerdings diene dieses Ziel zugleich der politisch-rechtlichen Mit-Legitimation für die anwachsenden kreditfinanzierten Haushaltsausgaben. Künftig wird zwischen beiden Zielen ein neuer Ausgleich zu finden sein.

Des Weiteren ist zu prüfen, ob durch den solidarischen, rechtlichen Absens einer finanziellen Staatsinsolvenz auf Länderebene nicht in letzter Konsequenz ein falscher fiskalischer Anreiz gesetzt wurde und wird. Denn dadurch besitzen hoch verschuldete Bundesländer zu wenig Druck, ihre Finanzen wieder auf einen konsolidierten Haushaltspfad zu führen und setzen stattdessen auch auf die unterschiedlichen Solidarbeiträge von Bund und Mit-Gliedstaaten im föderalen Verbund. Es fehlt für die Länder an einer effektiven Zuschreibung der Verschuldungsletztverantwortung. Angesichts dieser Situation kann für diese Länder zur Einschlagung des Pfades einer soliden Haushaltsstruktur (neben den Sonderzuweisungen) nur eine bestimmte Bandbreite an Maßnahmen eingesetzt werden. Dazu gehört insbesondere politischer Druck – von politischen „Gesprächen“ über „blaming and shaming“ bis hin zur Drohung der Aufkündigung bestehender Umverteilungen im Länderfinanzausgleich. Bisher allerdings sind dadurch nur begrenzt Handlungskorrekturen zum Schuldenabbau veranlasst worden. Auf Dauer

lichkeit der Lebensverhältnisse, in: Konrad/Jochimsen (Hrsg.), Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung, 2008, S. 157 ff.

51 Für Waldhoff erweist sich allerdings dieser „Argumentationstopos von den einheitlichen oder gleichwertigen Lebensverhältnissen im Bundesgebiet als historische Schlacke aus Perioden der Entwicklung der deutschen Bundesstaatlichkeit, als die politische Einheit gefährdet war. Heute hat sie ihre Bedeutung verloren“, in: Waldhoff, Nachhaltige Finanzverfassung und Kompetenzverteilung, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, S. 183 f. – diese Einschätzung steht aber im Gegensatz zu den vielfältigen politischen Forderungen und Diskussionen zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, die aktuell geführt werden – wie der Ost-West-Entwicklung – im Bereich der Versorgung mit Ärzten und medizinischen Leistungen in ländlichen Regionen oder der Breitbandverkabelung für ein (schnelles) Internet in allen Gebieten, der Arbeitsstellen und der Bildungschancen in wirtschaftlichen Ballungsgebieten im Gegensatz zu peripheren Gebieten, oder den Folgen der demografischen Entwicklung (einschließlich Binnenmigration/Zuzug und Wegzug) für die unterschiedlichen Räume und Regionen und ähnliche mehr.

notwendig wurden daher weitergehende, verfassungsrechtlich gesicherte Haushaltsregelungen in Bund und Ländern wie die Schuldenbremse und das Frühwarnsystem, ohne dass der Solidarvorteil des kooperativen Föderalismus außer Kraft gesetzt wird. Dieses wäre aber beispielsweise der Fall, wenn eine Staatsinsolvenz, die eher dem Denken in den Kategorien des politisch-ökonomischen Wettbewerbsföderalismus entspricht, auf Bundes- und Länderebene möglich wäre.⁵²

Das ist vor allem in einer Situation wichtig, in der die Staatsverschuldung eine neue Dimension angenommen hat. Denn wie oben angeführt, kehrt sich der grundsätzliche Vorteil des Verbundföderalismus in Form der Folgenbegrenzung in sein Gegenteil, wenn alle föderalen Ebenen, sowohl der Bund als auch die Gliedstaaten, gleichermaßen chronisch in einem deutlichen Übermaß verschuldet sind und dies sich in die Zukunft prolongiert. In einer solchen Situation weisen nur noch tiefere strukturelle Reformen auf allen föderalen Ebenen – bis hin zur Änderung der Verfassung – notwendige Wege aus der Verschuldungskrise. Mit den Föderalismusreformen I und vor allem II⁵³ ist die Bundesrepublik Deutschland schließlich diesen Weg grundsätzlicher, struktureller Reformen einschließlich des Fiskalföderalismus gegangen.

Die Annahme, dass an sich „die Begrenzung der Staatsverschuldung kein Föderalismusthema ist“⁵⁴, da die Bewertung von Staatsschulden von außen durch

52 Dass sich dadurch Gebietskörperschaften nicht über die Maßen verschulden und stattdessen gegenteilig Vorsichtsmaßnahmen ergreifen, ist nicht von vornherein gegeben, wie die Verschuldungsstruktur vieler US-amerikanischer Städte zeigt; für eine solche Insolvenzordnung für Kommunen und Bundesländer tritt im Anschluss an Blankart ein: Schuppert, Die bundesstaatliche Finanzverfassung zwischen Pfadabhängigkeit und Wandel, 201/2007, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 2007, S. 7 f. – das setzt die gleichzeitige Suspendierung des § 12 Abs. 1 Insolvenzordnung mit ein, die ein Insolvenzverfahren über das Vermögen der Länder und des Bundes ausschließt.

53 Siehe dazu Risse, Reformbestrebungen zur bundesstaatlichen Ordnung – Aufgaben, Arbeitsweise und Ergebnisse der Föderalismuskommission I, §44, sowie: Pendzich-von Winter/Frisch, Reform der bundesstaatlichen Ordnung – Aufgaben, Arbeitsweise und Ergebnisse der Föderalismuskommission II, §45, beide in: Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus in Deutschland, Europa und der Welt, Bd. II.: Probleme, Reformen, Perspektiven des deutschen Föderalismus, 2012; Härtel, Föderalismusreform II – Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Lichte aktueller Ordnungsanforderungen, JZ 2008, S. 437 ff.; Häde, Entflechtung und Verflechtung – eine Zwischenbilanz der ersten Stufe der Föderalismusreform, ZG 2009, S. 1 ff.; Konrad/Jochimsen (Hrsg.), Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung, 2008; kritisch: Scharpf, Föderalismusreform: kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle, 2009.

54 Sturm, Föderalismus, 2. Aufl. 2010, S. 122 ff.; ders., Verfassungsrechtliche Schuldengrenzen im Föderalismus, in: Hrbek/Bußjäger (Hrsg.), Finanzkrise, Staatsschulden und Föderalismus – Wege der Krisenbewältigung, 2011, S. 55 ff.; ders., die Schuldenbremse in den deutschen Ländern, in: Biwald/Bußjäger/Pitlik/Schrattenstaller (Hrsg.), Koordinierung der Finanzpolitik im Bundesstaat. Stabilitätspolitik – Finanzausgleich – Verschuldungsgrenze, 2011.

die Europäische Kommission oder die Finanzmärkte vorgenommen und erst so Gegenstand der Betrachtung wird, trifft so nicht zu. Die Bedeutung der föderalen Staatsverschuldung von Bund und Ländern über diese auch hinzuzuziehenden Gründe hinaus zeigt sich bereits seit längerem in dem damit einhergehenden deutlichen Schrumpfen der politischen Gestaltungsräume auf den föderalen Ebenen, in dem Schwinden der föderalen Solidaritätsbereitschaft und in der zunehmenden gesellschaftlich-politischen Aufkündigung des bisher in der Praxis tolerierten Verhaltens der Kapitalbeschaffung durch weitere Verschuldung, die föderale Finanzierungsräume einengt. Für die Haushalte von Bund und Ländern (und auch Kommunen) gilt gleichermaßen: Staatsverschuldung ist „das Opium des Staatshaushalts“⁵⁵. Die ‚Suchtwirkung‘ der zunehmenden Verschuldung wuchs zudem durch die Verschuldungsstruktur, die wachsende Abhängigkeit von den Kapitalmärkten zur Folge hat.⁵⁶ Kapitalabtrag und Zinsen der früheren Verschuldung wurden mit einer neuen Verschuldung gedeckt – so wurde die Verschuldung nicht nur nicht abgebaut, sondern konnte sogar immer weiter ausgebaut werden. Die Folge: „Der Schuldendienst erfordert die Aufnahme neuer Schulden; die Staatsverschuldung trägt sich selbst“⁵⁷, sie wurde zur Dauerdroge. Auf diese Weise sukzessive an stetige Neuverschuldung gewöhnt, geht die Verschuldensspirale immer weiter nach oben, meist noch getrieben durch Krisen wie Dynamiken von politischem System, Wirtschaft und Finanzmärkten im Zeichen der Globalisierung – unter Ausblendung des wachsenden Risikos. Denn „steigende Refinanzierungskosten erhöhen die Gefahr einer Insolvenz der von ihnen betroffenen Staaten“.⁵⁸ Diese seit längerem diskutierten und in den letzten Jahren akut zugespitzten Defizienzen durch die chronisch gewordene, exorbitante Staatsverschuldung auf allen föderalen Ebenen und die dadurch bewirkten erheb-

55 Isensee, Budgetrecht des Parlaments zwischen Schein und Sein, JZ 2005, S. 974.

56 Die Abhängigkeit von den Finanz- und Kapitalmärkten ist spätestens dann gegeben, wenn bereits für die Zahlung der Zinsen der bestehenden Schulden neues Kapital (mit neuen Zinsen) aufgenommen und aufgewandt werden muss. Auf diese Weise türmt sich im Laufe der Zeit ein Schuldenberg an, der zu einer schleichenden Abhängigkeit führt, die sich mit jeder neuen Kapitalbeschaffung für Zinszahlungen noch vergrößert. Mitunter werden deshalb die weltweit verflochtenen Finanz- und Kapitalmärkte schon als „zweiter Souverän“ gekennzeichnet. Demokratische Schuldenstaaten müssen daher unter Souveränitätsgesichtspunkten gleichermaßen auf die Annahmen und Entscheidungen sowohl der „Bürger/der Parlamente“ als auch der (globalisierten) „Märkte“ hören und reagieren, siehe Becker/Streeck, Die Fiskalkrise und die Einheit Europas, in: APuZ 4/2012, S. 10; zur Kapitalmarktabhängigkeit Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung für die Nachhaltigkeit staatlicher Verschuldungspolitik, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, S. 211 ff.

57 Reimer, Nachhaltigkeit durch Begrenzung der Staatsverschuldung – Bilanz und Perspektiven, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, S. 149; siehe auch Buscher, Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise, 2010, S. 279 ff.

58 Becker/Streeck, Die Fiskalkrise und die Einheit Europas, in: APuZ 4/2012, S. 7

lichen Risiken und Gefahren (bis hin zur Staatsinsolvenz) haben zur grundsätzlichen Forderung nach Rückführung der Staatsschulden, der Reform des Staatsschuldenrechts⁵⁹ mitsamt der prospektiv wirkenden Einführung von Schuldenbremsen und deren (verfassungs-)rechtlichen Etablierung geführt: „Es geht darum, das seit 40 Jahren in der Politik geführte Leben auf Pump zu beenden“.⁶⁰ Mit der Föderalismusreform II⁶¹ hat der Gesetzgeber unter Beachtung der Kommissionsergebnisse darauf mit strukturellen Reformen reagiert, die angesichts der Finanzkrisensituation der letzten Jahre und ihren Belastungen für die Zukunft umso dringlicher sind. Auf europäischer Ebene wurden (und werden) darüber hinaus die Forderungen des Maastricht-Systems zur Schuldenbegrenzung und prospektiv des neuen Fiskalpaktes (sowie die Zahlungen/Haftungen bei EFSF und ESM) durch den erheblichen Druck der spekulativen Anleger- und Finanzmärkte auf hochverschuldete EU-Mitgliedstaaten dupliziert, die sich nur noch unter immens hohen Zinskosten refinanzieren können, wenn nicht gar auch dieses an den Kapitalmärkten teilweise oder ganz verweigert wird.⁶² Zwar wird Deutschland in den letzten Jahren in der Perspektive von Ratingagenturen und Anleger- und Finanzmärkten aufgrund der positiven Wirtschaftsleistung gut bewertet. Zudem profitiert der deutsche Bundesstaat in Bezug auf seinen Haushalt und die damit verbundene Verschuldung erheblich von den äußerst geringen Zinsen. Aber – tempora mutantur – diese Einschätzung kann sich künftig in veränderten Wirtschaftslagen angesichts der weiterhin hohen Staatsverschuldung auf allen föderalen Ebenen und ohne erfolgreiches Umsteuern auch wieder verändern oder gar in sein Gegenteil verkehren.⁶³ Auch Deutschland befindet sich nach wie vor in Abhängigkeit von den Anleger- und Finanzmärkten. Bestünden die Kreditgeber auf Rückzahlung der Schulden ohne Gewährung von neuen Krediten,

59 Wieland, Staatsverschuldung als Herausforderung für die Finanzverfassung, JZ 2006, S. 751 ff.

60 So (als Beispiel für viele) der damalige Bundesumweltminister Norbert Röttgen (derzeit Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages) im Interview, Spiegel Nr. 14/2012, S. 34.

61 Konrad/Jochimsen (Hrsg.), Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung, 2008; Härtel, Föderalismusreform II – Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Lichte aktueller Ordnungsanforderungen, JZ 2008, S. 437 ff.; Kastrop/Meister-Scheufelen/Sudhof (Hrsg.), Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, 2010; Neidhardt, Staatsverschuldung und Verfassung. Geltungsanspruch, Kontrolle und Reform staatlicher Verschuldungsgrenzen, 2010, S. 355 ff.

62 Dieses wiederum führt dann zu ursprünglich nicht vorgesehenen Aufkäufen der EZB in den letzten Jahren wie auch jüngst, was von Kritikern als Verletzung der vereinbarten Stabilitätskultur und verborgene Finanzunterstützung anderer Mitgliedstaaten mit hoher Verschuldung moniert wird.

63 Noch vor zehn Jahren stand Deutschland als Schlusslicht Europas da, bevor erhebliche Reformen und wirtschaftliche Re- und Umstrukturierungen das Fundament für die aktuell positive Situation schufen.

wäre die Situation für eine Staatsinsolvenz gegeben. Das umstandslose Setzen auf ständige Neuverschuldung an den Kapitalmärkten (über Staatsanleihen) ist brüchig geworden – auch für den deutschen Bundesstaat. Die inzwischen in Angriff genommene Rückführung der beständigen Neuverschuldung auf einen strukturell ausgeglichenen Haushalt ist daher sinnvoll und notwendig. Daran anschließen sollte sich aber auch eine tatsächliche Reduktion des Schuldenbergs, was gerade unter der historisch einzigartigen Niedrigzinspolitik der EZB (und Bundesbank) besser als je zuvor möglich ist.

6. Gemeinwohlorientierung: Vermeidung des Staatsbankrotts und die Anforderungen finanzstruktureller Nachhaltigkeit

Fundierend auf ‚wohlgeordnetem Recht‘⁶⁴ orientiert sich ‚Gutes Regieren‘ auf den föderalen Ebenen von Bund und Ländern am normativen Gemeinwohl. Auch wenn pluralisierte Zugänge zur Gemeinwohlbestimmung in freien Demokratien notwendig sind, obliegt es in besonderer Weise dem Gesetzgeber, unter der Prämisse des Gemeinwohls zu handeln und gemeinwohlbezogene Entscheidungen zu treffen.⁶⁵ Zu diesen Gemeinwohlbeständen gehört auch das Ziel, dauerhafte, überproportional wachsende, exorbitante Verschuldungen mit der drohenden Folge von Zahlungsunfähigkeit (Staatsbankrott)⁶⁶ zu vermeiden. Zu den Gemeinwohlbeständen gehört ebenso das Gebot der Nachhaltigkeit und darin beschlossen der nachhaltigen fiskalischen Haushaltspolitik im Sinne der intra- und intergenerativen Gerechtigkeit.

Hohe Staatsverschuldungen gab es von der Antike bis zur Gegenwart, sie waren seit jeher stets umstritten. Ein über die Zeit angemessener, ausgeglichener

64 Zum „wohlgeordneten Recht“ siehe die Ausführungen bei: Härtel, Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes und der Länder im Lichte des wohlgeordneten Rechts, in: dies. (Hrsg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Bd. I, 2012, §19.

65 Zur Gemeinwohlproblematik siehe Münkler/Fischer (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, 2002; Anderheiden, Gemeinwohl in Republik und Union, 2006; Härtel, Kohäsion durch föderale Selbstbindung – Gemeinwohl und die Rechtsprinzipien Loyalität, Solidarität und Subsidiarität in der Europäischen Union, in: dies. (Hrsg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Bd. IV, 2012, §82, S. 144 ff.

66 Staatsbankrott – eine Folge zu hoher Verschuldung – liegt im Allgemeinen bei Zahlungsunfähigkeit vor, die geliehenen Kredite und/oder die Zinsen dafür können nicht mehr zurückgezahlt werden. Nach nationalökonomischer Theorie liegt ein Staatsbankrott bereits vor, wenn „die ursprünglich versprochene Verzinsung und Rückzahlung zum Nachteil der Gläubiger ohne deren Einwilligung geändert wird“, Manes, Staatsbankrotte. Wirtschaftliche und rechtliche Betrachtungen, 1918, S. 40 ff.; vgl. von Lewinski, Öffentlichrechtliche Insolvenzen und Staatsbankrott, 2011.

Staatshaushalt galt damals wie heute⁶⁷ als anzustrebende (fiskal-)ökonomische Konstellation und war Forderung wie Ergebnis kluger rechtlicher wie politischer Staatskunst – was aber oft nicht erreicht wurde. Schon Marcus Tullius Cicero mahnte angesichts disproportional wachsender Staatsausgaben: „Der Staatshaushalt muss ausgeglichen sein. Die öffentlichen Schulden müssen verringert werden, (.....) wenn der Staat nicht Bankrott gehen will“⁶⁸ – eine Mahnung, die heute noch aktuell ist.⁶⁹ Ein solcher Staatsbankrott ist der Schlusspunkt einer lange verfehlten, nicht rekursiven und zum Schluss nicht mehr beherrschbaren Verschuldenspolitik. Gemäß den Untersuchungen von Kenneth Rogoff/Carmen Reinhart⁷⁰ und denen von Paul G. Schmidt⁷¹ an über 250 Finanzkrisen gibt es einen Nenner für den Niedergang des Staates und den Staatsbankrott: Vorgegangen waren immer die Aufnahmen exzessiver Schulden. Angesichts der vielfältigen negativen, lähmenden, oft ökonomisch wie sozial katastrophischen Folgen für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gehört diese exzessive Staatsver-

67 Di Fabio und Mellinshoff kommen in ihrem Sondervotum zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts (9.7.2007) zum Bundeshaushalt 2004 mit Blick auf Art. 110 und 115 GG a.F. zu dem Ergebnis, dass „das Grundgesetz vom herrschenden Leitbild eines auch materiell ausgeglichenen, das heißt von einem soliden Bundeshaushalt ausgeht und nur stufenweise und kontrolliert Ausnahmen davon zulässt“, Di Fabio/Mellinshoff, abweichende Meinung zu BVerfGE 119, 96 (142) – Bundeshaushalt 2004, 155 (158); vgl. auch Härtel, Grenzen der Illusion: Schuldenbremse als Regulativ staatlichen Handelns, ZG 2007, S. 402 f.

68 Dieses Zitat wird Cicero zugeschrieben und ist sehr verbreitet, die genaue Quelle ist allerdings unklar.

69 So fordert – ein Beispiel für viele – P. Kirchhof in vielen Beiträgen, Artikeln und Vorträgen nachdrücklich die „Ächtung der Staatsverschuldung“ (SZ v. 4.5.2011), siehe P. Kirchhof, Das Gesetz der Hydra, 2006; ders., das Maß der Gerechtigkeit, 2009; ders., Staatsverschuldung im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus in Deutschland, Europa und der Welt, Bd. II, 2012, §38; aus ökonomischer Sicht: Stütze, Staatsverschuldung im Paradigmenwechsel von Keynesianismus zu Neoklassik (das Konzept des „ausgeglichenen Haushalts“), 2008.

70 Rogoff/Reinhart, Dieses Mal ist alles anders: Acht Jahrhunderte Finanzkrise, 2010; dies., A Decade of Debt, 2011; zur Rogoff/Reinhart-Debatte siehe Herndon/Ash/Pollin, Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, Working Series Number 322, April 2013 sowie die Antwort von Rogoff/Reinhart, http://www.huffingtonpost.com/mark-gongloff/reinhart-rogoff-research-response_b_3099185.html?utm_hp_ref=business; siehe auch Mildner/Thimm/Ruge, Obama – Verlierer im Schuldenpoker?, in: SWP-Aktuell 39/2011, S. 6 f.

71 Interview in der SZ/Bereich: Vorträge (2011), Frankfurt School of Finance & Management, frankfurt-school.de.

schuldung zu der Bandbreite der „Torheit der Regierenden“⁷² von der Antike bis zur Gegenwart.

Staatsinsolvenzen gab es historisch in vielen Ländern – u.a. Spanien, Frankreich, England, USA, (Österreich-)Ungarn, Russland, Mexiko, Argentinien, und oft mehrere in demselben Land.⁷³ Allein der Spitzenreiter Spanien war 13 Mal insolvent (im 16. Jahrhundert dreimal, im 19. Jahrhundert sechsmal). Griechenland, das selbst mehrfach wegen Überschuldung zahlungsunfähig war (die Hälfte seiner Bestehenszeit seit der Unabhängigkeit von 1821/1829) hat mit dem aktuellen Schuldenschnitt der Anleger den bisher wohl größten Zahlungsausfall weltweit hervorgebracht⁷⁴ und zugleich neue Hilfskapitalien gebunden (weitere werden folgen). Auch Deutschland war zweimal infolge der beiden Weltkriege insolvent (1923, 1948). Meist waren Klimafolgen, Spekulationen, Verschwendungssucht, (Groß-)Machtstreben und Kriege sowie vor allem staatliches Übermaß an Ausgaben aufgrund von Wiederwahlinteressen, Gestaltungsbedürfnissen oder der Bedienung von Klientelgruppen die Ursache der Staatsbankrotte. In der Regel mussten nach dem Zusammenbruch meist andere – die eigene Bevölkerung, umgebende Länder, Anleger – die bitteren Folgekosten tragen. In den letzten zwei Jahrhunderten standen 237 Länder in der Zahlungsunfähigkeit. Allein im 20. Jahrhundert hat es rund 130 Staatsschuldenkrisen und Staatsbankrotte gegeben, davon 90 seit 1980, wobei schwere Staatsschuldenkrisen im Schnitt rund neun Jahre dauerten.

Zwar wird heute angesichts der Macht, Dynamik und Anonymität weltweiter Spekulations-, Anleger- und Finanzmärkte kein „Gläubiger“ mehr geköpft oder auf andere Weise das Leben genommen, wie es zuweilen noch die französischen Könige als Ausweg aus der Schuldenkrise/Zahlungsunfähigkeit bevorzugten.

72 Einige davon werden in historischer Perspektive geschildert bei Tuchmann, Die Torheit der Regierenden. Von Troja bis Vietnam, 4. Aufl. 2006.

73 Zum Folgenden siehe u.a. Plumpe, Wirtschaftskrisen –Geschichte und Gegenwart, 2010; ders., Wirtschaftskrisen: Aktuelle Probleme und historische Erfahrungen, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik Nr. 128, 2/2011, S. 49 ff.; Benjamin/Wright, Recovery Before Redemption: A Theory of Delays in Sovereign Debt Renegotiations, CAMA Working Papers, 15, 2009; Kenneth Rogoff/ Carmen Reinhart, Dieses Mal ist alles anders: Acht Jahrhunderte Finanzkrise, 2010; Beck/Prinz, Abgebrannt. Unsere Zukunft nach dem Schuldenkollaps, 2011; am Beispiel des Staatsbankrotts Argentiniens lässt sich der Niedergangsprozess und die Lastenüberwälzung auf andere sehr gut nachvollziehen, siehe dazu Haferland, Agrarelite, Diktatur und Neoliberalismus: 100 Jahre Wirtschaftspolitik bis zur Argentinienkrise 2001/2002: Ursachen und Hintergründe des Staatsbankrotts, 2010, siehe ebenso die aktuelle Auseinandersetzung um argentinische Schuldentrückzahlungen. Die jahrzehntelange Verschleppung eines Staatsbankrotts (mit teilweiser oder völliger Zahlungsunfähigkeit) – Beispiel Argentinien – hat auch die Diskussion um die Schaffung eines Insolvenzrechts für Staaten wieder beflügelt.

74 Wohl erst nach einiger Zeit wird sich zeigen, ob die Abwendung des griechischen Staatsbankrotts die teuerste Aktion der Weltgeschichte war oder der Staatsbankrott von Russland 1917/18.

Umgekehrt braucht der heutige Haushaltsgesetzgeber auch nicht fürchten, wie weiland Ludwig der II, der mit kostspieligen Vorhaben Schulden über Schulden aufhäufte und so seine eigene „Cabinettskasse“ ruinierte, daraufhin entmündigt zu werden. Die historische Erfahrung zeigt, dass über die Vernichtung des Kapitals hinaus eine drastisch höhere Besteuerung von Konsum und Vermögen, breite Enteignungen und hohe Inflationierungen (Geldentwertung, Ersparnisaufzehrung) einschließlich Hyperinflationen⁷⁵ mit einer raschen Entwertung weiterer Kapitalvermögen, zudem wirtschaftlicher wie sozialer Abstieg, Lohnrückgang und Armut die Folgen von Staatsbankrotten sind. Neben der Vernichtung beträchtlichen öffentlichen wie privaten Eigentums und des erheblichen Rückgangs des Lebensstandards sind dabei oft zugleich immense Akzeptanz- und Vertrauensverluste, dramatisch-krisenhafte Wirtschaftsentwicklungen und ein Niedergang des politischen Systems zu verzeichnen. Die Vermeidung exorbitanter Staatsverschuldung und einer späteren möglichen Zahlungsunfähigkeit (Staatsbankrott) ist daher ein wichtiges Gemeinwohlziel unserer Gegenwart.

Neben der Vermeidung zu hoher Staatsverschuldung mit der Gefahr des (schleichenden) Staatsbankrotts und seiner Folgen ist das Gebot der Nachhaltigkeit in den Finanzierungs- und Verschuldungsstrukturen Bestandteil gemeinwohlorientierter Politik.⁷⁶ Dabei geht es „um die langfristige Sicherung und Wei-

75 Siehe zum Beispiel Deutschland, wo der 1. Weltkrieg mit von den Bürgern gekauften Staatsanleihen finanziert wurde und sich dadurch die Staatsverschuldung mit einer Steigerung von 5 auf 153 Milliarden Reichsmark verdreißigfachte, was vor dem Hintergrund der immensen Kriegsschulden/Reparationsforderungen dann schließlich 1923 in die Hyperinflation mit Preissteigerungen von 30.000 % pro Monat mündete und zu einem Dollar-Verhältnis von eins zu 4,2 Billionen \$ führte – der Währungsschnitt 1923 führte zum exorbitanten Verlust aller Geldersparnisse der Mittelschichten und damit zu erheblichen Verarmungen – er ist heute noch in den Stabilitätserwartungen und Inflationsängsten der politökonomischen Kultur der Deutschen spürbar; andere Beispiele für Hyperinflation: Österreich-Ungarn 1923 und Polen 1923, das damalige Jugoslawien in den achtziger Jahren, Argentinien 1989/90.

76 Nachhaltigkeit ist dabei politisches Leitbild und verbundmäßiger Rechtsbegriff – inwieweit sich Nachhaltigkeit über den Umweltbezug gemäß Art. 20a GG in allen drei Dimensionen zu einem materiellen Verfassungsprinzip des GG entwickeln wird, muss offen bleiben, siehe Kahl, Einleitung: Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, in: ders. (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 1 ff; zum Anknüpfungspunkt Haushalt und Schulden siehe Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, sowie Reimer, Nachhaltigkeit durch Begrenzung der Staatsverschuldung – Bilanz und Perspektiven, beide in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltige Strukturen im Bundesstaat, 2011, S. 125 ff. und 147 ff.; grundsätzlich: Knop, Verschuldung im Mehrebenensystem, 2008; Neidhardt, Staatsverschuldung und Verfassung. Geltungsanspruch, Kontrolle und Reform staatlicher Verschuldungsgrenzen, 2010; Koemm, eine Bremse für die Staatsverschuldung? Verfassungsmäßigkeit und Justiziabilität des neuen Staatsschuldenrechts, 2011; Ryczewski, Die Schuldenbremse im Grundgesetz. Untersuchung zur nachhaltigen Begrenzung der Staatsverschuldung unter polit-ökonomischen und bundesstaatlichen Gesichtspunkten, 2011; Kahl (Hrsg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011.

terentwicklung der Grundlagen der menschlichen Zivilisation angesichts der begrenzten Belastbarkeit der natürlichen Umwelt und ökonomischer und sozialer Zukunftsrisiken“.⁷⁷ Nachhaltigkeit ist nach der bekannten Definition des Brundlandt-Berichts das gegenwarts- und zukunftsethische Leitbild für eine Entwicklung, welche die Bedürfnisse der gegenwärtigen Generation befriedigt, ohne die Fähigkeit zukünftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.⁷⁸ In der Aufnahme und Weiterentwicklung auf dem Weltgipfel in Rio 1992 und den Folgekonferenzen avancierte nachhaltige Entwicklung auf völker- und europarechtlicher Ebene zum Rechtsprinzip und hat sich inzwischen als Staatsziel zu einem Strukturelement des modernen Verfassungsstaates entwickelt.⁷⁹ Inhaltlich wurde Nachhaltigkeit zunehmend in den drei miteinander zusammenhängenden Dimensionen des Ökonomischen, Ökologischen und Sozialen begriffen. In dieser Hinsicht geht es um die Verantwortung für die jetzt lebenden Menschen, um die Verwirklichung von Lebensvorstellungen, Chancengerechtigkeit und angemessene Verteilung (intragenerationelle Nachhaltigkeit). Zugleich sind die nachfolgenden Generationen angesprochen, für deren künftige Chancen ebenfalls Verantwortung übernommen werden muss – der Konsum der Gegenwart darf nicht (völlig) zu Lasten der Zukunft gehen (intergenerationelle Nachhaltigkeit). Es geht um die Entwicklungschancen und zu verteilenden Lasten der jetzt lebenden wie der künftigen Generationen. In dieser Perspektive ist unter Bezugnahme auf Art. 20a und Art. 115 GG das Prinzip Nachhaltigkeit auf die finanzstrukturelle Situation der übermäßig hohen Verschuldung übertragbar⁸⁰ und hat unmittelbaren Bezug zum Haushaltsrecht.⁸¹ Denn diese beeinträchtigt durch den hohen Zins- und Schuldendienst – dieser ist seit langem der zweithöchste Posten im Bundeshaushalt – den Gestaltungs- und Verteilungsspielraum

77 Grunwald/Kopfmüller, Nachhaltigkeit, 2006, S. 27.

78 Hauff (Hrsg.), Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundlandt-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, 1987; zur Diskussion um den Nachhaltigkeitsbegriff siehe Grober, Die Entdeckung der Nachhaltigkeit. Kulturgeschichte eines Begriffs, 2010, S. 16 ff.; Grunwald/Kopfmüller, Nachhaltigkeit, 2006, S. 14 ff.; Klippel/Otto, Nachhaltigkeit und Begriffsgeschichte, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 39 ff.

79 Kahl, Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat – Einleitung -, in: ders. (Hrsg.), Nachhaltige Strukturen im Bundesstaat, 2011, S. 1 ff.

80 So bereits 2001 das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Finanzen, Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, herausgegeben vom BM der Finanzen, 2001.

81 Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 569 und 576; Hebel, Nachhaltigkeit im Haushaltsrecht, in: Lange (Hrsg.), Nachhaltigkeit im Recht. Eine Annäherung, 2003, S. 265 ff.; Badura, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen und die verfassungsrechtlichen Grenzen von Staatsausgaben und Sanierungsmaßnahmen, in: FS für Mußgnug, 2005, S. 149 ff.; Rossi, Verschuldungsautonomie und Entschuldungsverantwortung, JZ 2007, S. 394 ff.

der Politik für die jetzt lebenden Bürger in erheblichem Maß. Die exorbitante Staatsverschuldung und die wachsende Abhängigkeit des Staates vom Kapitalmarkt bei der Refinanzierung erhöhen zugleich das Risiko für eine Staatsinsolvenz, weshalb dieser entgegenzusteuern ist. Das gilt auch dann, wenn wie gegenwärtig eine prosperierende Wirtschaftslage diese weiterbestehende Notwendigkeit in der medialen Öffentlichkeit in den Hintergrund treten lässt. Gleichermaßen lässt sich der Imperativ der Schuldenrückführung auf die intergenerationale Gerechtigkeit⁸² als zweiten Teil von Nachhaltigkeit beziehen. „Gerechtigkeit fordert stets eine Kultur des Maßes...Der Finanzstaat hat seine Abgaben maßvoll zu bemessen, seine Ausgaben auf die begrenzten Abgabenerträge abzustimmen...Sucht er seinen Gegenwartsbedarf durch Kredit zu Lasten künftiger Steuerzahler zu finanzieren, so ist diese Staatsverschuldung ein Thema des Übermaßverbots“⁸³, vor allem angesichts der jetzigen Höhe der Verschuldung und ihrer Struktur. Durch die exponentiell angestiegene Staatsverschuldung auf allen föderalen Ebenen werden die Chancen künftiger Generationen für ihre Bedürfnisbefriedigung stark eingeschränkt, erst recht dann, wenn Zinszahlung und Verschuldung nur durch neue Verschuldung beglichen wird. Dann steht der aus der Vergangenheit übernommenen Verschuldung auch kein realer Wert gegenüber.⁸⁴ Anders ist dies nur bei langlebigen Infrastrukturgütern, deren Zahlung über einen längeren Zeitraum diskontiert wird und in deren Genuss auch die künftige Generation kommt. Grundsätzlich übergibt jede Generation der nachfolgenden die geschaffenen Werte.⁸⁵ Allerdings scheint der kollektive, generationenübergreifende Altruismus⁸⁶ bei zunehmender Gegenwartszentrierung und Gegenwartskonsum zu schwinden. Er greift auch nicht bei der Bewältigung der Folgen von Diktatur und Kriegen. Doch grundsätzlich bleibt richtig, dass bei überbordenden Staatsschulden einschließlich der Zinsen sowie der ständigen Kreditfinanzierung der Schulden auch hier eine Überwälzung von Kosten ohne entsprechenden Nutzen auf die nachfolgende Generation gegeben ist. Diese intertemporale Lastenverschiebung in die Zukunft muss durch Steuern und Abgaben von der nachfolgenden Generation getragen werden. Außerdem bedeutet die im-

82 Kahl, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖV 2009, S. 2 ff.; Zum rechtlichen Verständnis und damit verbundenen Problemen siehe Neidhardt, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, S. 7 ff.

83 P. Kirchhof, Staatsverschuldung im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Bd. II, 2012, §38, Rn. 6.

84 Vgl. Biedenkopf, Die Ausbeutung der Enkel, 2006.

85 P. Kirchhof, Staatsverschuldung im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Bd. II, 2012, §38, Rn. 14.

86 So noch das sog. Barro-Ricardo-Theorem; Barrow, Bonds, 1974, S. 1095 ff; siehe auch Falthäuser, Finanzpolitik der Zukunft. Das Prinzip Nachhaltigkeit, 2002, S. 21 ff.

mense Verschuldung eine erhebliche Verringerung der föderalen Gestaltungsmöglichkeiten durch die Politik. Nachhaltigkeit im Sinne von intra- wie intergenerationeller Gerechtigkeit bedeutet deshalb Minimierung des Schuldenbergs auf allen föderalen Ebenen. Dieses ist ebenfalls ein zentrales Gemeinwohlziel, das es anzustreben gilt. Es äußert sich in einer nachhaltigen Finanzpolitik, einem adäquaten Staatsschuldenrecht und dem gemeinwohlbezogenen Bemühen zu einem beständigen, über die Zeit möglichst strukturell ausgeglichenen Haushalt sowie in der Rückführung von Altschulden. Nachhaltige Entwicklung als Staatsziel⁸⁷ auf allen föderalen Ebenen gehört deshalb zu den wichtigen, immerwährende finanzpolitische Sorgfalt, Maßhaltung und Weitsicht erfordernden Aufgaben von Politik und Recht.

7. Zur Finanzsituation des Bundes und der Länder

Schon in „normalen“ Zeiten wie in den letzten dreißig Jahren war die Verschuldung von Bund und Ländern in Deutschland sehr hoch. 1969 wurde auf Bundesebene letztmalig ein ausgeglichener Haushalt vorgelegt. Erst mit dem Bundeshaushalt 2014 wird ein strukturell ausgeglichener Haushalt angestrebt, ab dem Jahr 2015 soll laut Regierungsentwurf 2015 und dem Finanzplan 2014-2018 die Neuverschuldung (Nettokreditaufnahme) gänzlich zurückgefahren werden. Spätestens seit Ende der siebziger Jahre ist das Problem föderaler Staatsverschuldung, deren Höhe wie deren Struktur, ein Streitiges Diskussionsthema der demokratischen Öffentlichkeit und der Wissenschaften. Mehr auszugeben als erwirtschaftet wird und die entstandene Lücke kreditär zu füllen, führt zu einer ständigen Verschuldungsspirale. Der historische Sonderfall der deutschen Wiedervereinigung hat mit den Kosten der deutschen Einheit und dem Solidarpakt Ost diesen Schuldenstand trotz höherer Steuern und Abgaben weiter erhöht. Auch die Rettungsaktionen wie Schutzschirme zur Behebung der großen, weltweiten Banken-, Wirtschafts- und Finanzkrise⁸⁸ der letzten Jahre haben den Schuldenstand

87 Kahl, Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat – Einleitung, in: ders. (Hrsg.), Nachhaltige Strukturen im Bundesstaat, 2011, S. 1 ff.; P. Kirchhof, Staatsverschuldung im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Bd. II, 2012, §38, Rn. 4 f.

88 Siehe dazu Rudolph, Lehren aus den Ursachen und dem Verlauf der internationalen Finanzkrise, in: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung /Zfbf), 2008, S. 713 ff.; Krugmann, die neue Weltwirtschaftskrise, 2008; Münchau, Kernschmelze im Finanzsystem, 2008; Eichhorn/Sollte, Das Kartenhaus Finanzsystem, herausgegeben von Wiegandt, 2009; Sinn, Kasino-Kapitalismus, 2009; Beise/Schäfer (Hrsg.), Kapitalismus in der Krise. Wie es zur großen Krise kam, wie ernst die Gefahr wirklich ist, und wie sich die Probleme lösen lassen, 2009; Plumpe, Wirtschaftskrisen – Geschichte und Gegenwart, 2010; Stieglitz, Im freien Fall. Vom Versagen der Märkte zur Neuordnung der Weltwirtschaft, 2010; Honegger/Neckel/Magnin (Hrsg./Leitung), Strukturierte Ver-

der Bundesrepublik Deutschland in einem vorher nicht gekanntem Maß mit nach oben getrieben. Hinzu kam dann die sogenannte Eurokrise, die eigentlich eine Staatsverschuldungskrise von Mitgliedstaaten der Euro-Zone war, gekoppelt mit Spekulationen und neuem Verhalten der Finanzmärkte in Hinblick auf die Akzeptanz der Verschuldungshöhen. Mit ihren neuen Hilfspaketen und Brandmauern, die ebenfalls über zusätzliche Schulden finanziert werden (und von den nachfolgenden Generationen mit zu bezahlen sind), gab diese Krise im Euroraum der bundesdeutschen Staatsverschuldung einen neuerlichen großen Schub.⁸⁹

Das erreichte exorbitante Ausmaß an föderaler Staatsverschuldung bildet damit den zentralen Problemkern des Finanzwesens auf Bundes- wie auf Länder-ebene⁹⁰, da es die fiskalische Handlungsfähigkeit und politische Gestaltungswie Steuerungskraft immer weiter eingeengt, die Abhängigkeit von den Spekulations- und Anlegerkapitalmärkten vergrößert und die Gefahr einer Zahlungsunfähigkeit (Staatsinsolvenz, Staatsbankrott), auf längere Sicht erhöht hat.

Die de facto Staatsverschuldung der Bundesrepublik Deutschland wuchs (umgerechnet) von 10 Milliarden € 1950 vor allem seit den neunziger Jahren auf 2.036 Milliarden € 2010.⁹¹ Für diese über zwei Billionen Staatsschulden mussten 2010 insgesamt 61,5 Milliarden € Zinsen gezahlt werden – eine beträchtliche Einengung des politischen Handlungsspielraums, eine schwere Hypothek für die nachfolgende Generation und ein Zeichen für die mangelnde Wirksamkeit der Schuldenbegrenzungsregelungen im Grundgesetz vor der Finanz-Föderalismusreform. Im Jahre 2011 wuchs der Schuldenberg um 32,8 Milliarden € auf gesamt 2.088 Milliarden € (trotz guter Wirtschaftslage und historisch niedrigen Zinsen). Die Schuldenquote beträgt 81,2 % (2010: über 83 %) und liegt damit über 20 % über der Schuldenhöchstgrenze von 60 % gemäß dem Maastricht-Vertrag. Die föderalen Gesamtschulden verteilen sich auf rund zwei Drittel Bundesebene und rund einem Drittel Landesebene. Im Bundeshaushalt 2012 (einschließlich Nachtragshaushalt) ist eine höhere Neuverschuldung geplant, die Bundesschuld nimmt mit 40,3 Milliarden € (13,09 %) den zweiten Platz nach

antwortungslosigkeit. Berichte aus der Bankenwelt, 2010; Nouriel Roubini/Stephan Mihm, Das Ende der Weltwirtschaft und ihre Zukunft (Crisis Economics), 2010 (2011).

89 Zum Problemkreis siehe Häde, Die Europawährung in der Finanzkrise, in: Witzleb, Norman u.a. (Hrsg.), Festschrift für Dieter Martiny zum 70. Geburtstag, 2014, S. 891 ff.; Henneke, Der europäische Fiskalpakt und seine Umsetzung in Deutschland, 2013.

90 Hey, Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen, in: VVDStRL 66 (2007), S. 277, 306 ff.

91 Zu diesen und den folgenden Zahlen siehe Statistisches Bundesamt, Eurostat, Deutsche Bundesbank, Bundesministerium der Finanzen, iwd, Arbeitspapier der KAS (Hinrichs), Wirtschaftliche Kennzahlen I: Die Verschuldung des Bundes 1962-2001, 2002, Internet-Portal zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft www.haushaltssteuerung.de. Beim Statistischen Bundesamt wurden 2010 gravierende Umstellungen in der Haushaltsstatistik vorgenommen, so dass die Zahlen bis 2009 und ab 2010 nicht vollständig vergleichbar sind.

„Arbeit und Soziales“ ein.⁹² Statistisch gesehen ist 2012 jeder Deutsche mit 25.541 € an Staatsschulden belastet und zahlt rund 490 € an Zinsen (eine vierköpfige Durchschnittsfamilie steht für 1.960 € an Zinsen und rund 100 000 € ein – ihr Jahreseinkommen liegt deutlich darunter).

Tabelle 1: Aufwuchs der Staatsverschuldung/Zinsausgaben (50 Jahre)

Staatsverschuldung Deutschland (pro Kopf/in €)		Zinsausgaben öffentliche Haushalte (in Milliarden €)	
1960	520	1960	0,8
1970	1.023	1970	3,6
1975	2.090	1975	7,6
1980	3.844	1980	15,0
1985	6.340	1985	28,7
1990	8.480	1990	33,5
1995	12.363	1995	66,2
2000	14.579	2000	67,8
2005	17.552	2005	64,1
2010	24.904	2010	61,5

Quelle: Eigene Darstellung.

Gemäß dem damaligen Eckwertebeschluss des Bundeskabinetts (März 2012) für 2013 und der Finanzplanung bis 2016 sollte der Bundeshaushalt im Haushaltsjahr 2013 dann 300,7 Milliarden € umfassen, 2014 auf 303,5, 2015 auf 307,9 und 2016 auf 309,3 Milliarden € anwachsen. Angesichts der Annahme, dass die Staatseinnahmen in diesem Zeitraum schneller steigen als die Staatsausgaben, sollte dann die Nettokreditaufnahme von 2013 mit 20 Milliarden über 2014 mit 15, 2015 mit 10 und 2016 mit 1 Milliarde € zurückgehen. Damit wäre die Neuverschuldung weitgehend gestoppt gewesen. Bereits in dieser Haushaltsplanung wäre allerdings der exorbitante Schuldenberg Deutschlands nicht kleiner geworden, sondern durch die Minderung der Nettokreditaufnahme nur langsamer gewachsen. Auch in der neuen Haushaltsplanung von 2014 ist zwar ein strukturell ausgeglichener Haushalt, aber kein Abschmelzen des Altschuldenbestandes vorgesehen.

Auch die Bundesländer haben – allerdings in differierender Weise – den Kurs der enormen Verschuldung in ihren Länderhaushalten mitgemacht. Diese Länderverschuldung geschah vor dem Hintergrund der Entwicklung der Bundesländer seit den föderalen Zuschnitten der Nachkriegszeit allerdings in Abhängigkeit

92 Allerdings rechnen einzelne Wirtschaftsinstitute mit höherer Verschuldung – so das Kieler Institut für Weltwirtschaft IfW, das mit dem Ansteigen der Staatsschulden auf 2,137 Billionen rechnet (Schuldenquotenerhöhung auf 81,6 %). Man wird erst in einer ex post-Analyse über die tatsächlichen Zahlen verfügen können.

von Wirtschaftskraft, unterschiedlich großer Bevölkerungszahl, verschiedenen kulturellen und wirtschaftshistorischen Gegebenheiten sowie den jeweiligen (parti-)politischen Entscheidungen und Gestaltungen des Landesgesetzgebers vor allem auch in Hinblick auf Finanz- und Haushaltspolitik. Hinzu trat die Einrichtung der fünf neuen Bundesländer. Demgemäß sind auch die Verschuldungssituation und die Kraft für den Stopp der Neuverschuldung sowie die Tilgung der Landesschulden unterschiedlich ausgeprägt. Der umverteilende solidarische Länderfinanzausgleich sorgt für eine gewisse Angleichung in der Einnahmensituation der Länderhaushalte, was die Spürbarkeit der Folgen der Landesverschuldung abmildert. Die Verschuldung der Länder (einschließlich Extrahaushalte, ohne Kommunalverschuldung) in Millionen € mit Stichtag 31.12.2010 sah folgendermaßen aus:

Tabelle 2: Verschuldungssituation in den Ländern*

Bundesland	Verschuldung (pro Kopf/€)	Gesamtverschuldung (in Millionen €)	Gesamtverschuldung (ohne Bürgschaften)
Baden-Württemberg	7.527	80.920	60.899
Bayern	3.147	39.392	30.735
Berlin	25.573	88.085	61.478
Brandenburg	8.565	21.479	19.938
Bremen	30.578	20.168	18.293
Hamburg	23.436	41.696	25.785
Hessen	6.387	38.728	37.699
Mecklenburg-Vorpommern	7.226	11.898	10.409
Niedersachsen	7.735	61.353	55.103
NRW	11.089	197.941	180.605
Rheinland Pfalz	8.795	35.240	33.927
Saarland	13.892	14.167	12.464
Sachsen	3.223	13.388	8.916
Sachsen-Anhalt	9.750	22.860	20.701
Schleswig Holstein	12.501	35.394	28.091
Thüringen	8.553	19.169	17.125

*Exempl./Stichtag 31.12.2010; Quelle: Eigene Darstellung.

Die meisten Bundesländer haben also, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, deutliche Schuldenlasten angehäuft.⁹³ Auf jeden Einwohner entfallen im bundesweiten Durchschnitt Landesschulden von rund 7.300 € Länderbezogen weisen die geringsten Schulden pro Kopf Bayern, Sachsen und Hessen aus, gefolgt von Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Württemberg und Niedersachsen. Die höchsten Schulden pro Kopf sind landesbezogen neben dem Saarland zu verzeichnen bei Hamburg, Berlin und Bremen.

8. Föderalismusreform II und die Einführung der Schuldenbremse

8.1 Die Grundstrukturen der Schuldenbremse im Grundgesetz

Die übermäßige Staatsverschuldung, deren Rückführung, Begrenzung, Verbot oder ggf. Abstimmung auf das Maß der „Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit“⁹⁴ in eng begrenzten (Ausnahme-)Situationen war „zu einem von den Staatsgrundlagenbestimmungen geprägten Problem des Gesamtstaates (geworden), das der Verfassungsstaat trotz seiner bundesstaatlichen Untergliederung in dem gemeinsamen Maßstab des Grundgesetzes lösen muss“.⁹⁵ Mit der Föderalismusreform II (2009) ist auf der Basis der Kommissionsergebnisse eine neue Schuldenbremse im Grundgesetz verankert worden. Die rechtlichen Bestimmungen zur Schuldenbremse enthalten ein Verbot weiterer Neuverschuldung und sollen im Gegensatz zur Vorgänger-Regelung (der „goldenen Regel“ nach Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG a.F.)⁹⁶ eine höhere Effektivität entfalten. Bundes- wie Landesgesetzgeber sollen sich daran bei ihren politischen Entscheidungen halten, auch wenn die politisch-ökonomischen Alltagssituationen sowie das Wiederwahlinteresse ein anderes Verhalten nahe legen. Insofern wurde hier in aufgeklärter Weit-

93 Ausführliche Darstellungen über die Finanzsituationen in den Ländern finden sich insbesondere in den Jahrbüchern für öffentliche Finanzen, hrsg. v. Junkernheinrich/Korioth u.a.

94 P. Kirchhof, Staatsverschuldung im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Bd. II, 2012, §38, Rn. 12.

95 P. Kirchhof, Staatsverschuldung im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Bd. II, 2012, §38, Rn 5; siehe auch Kerber, Der verdrängte Finanznotstand. Zur finanzpolitischen Verantwortlichkeit von Parlament und Regierung sowie zur Rolle des Bundes als Hüter der finanzwirtschaftlichen Souveränität, 2002.

96 Diese wurde mit der Finanzverfassungsreform 1969 eingeführt, siehe das sog. Haushaltsreformgesetz v. 12.5.1969, BGBl. I S. 2248; dazu z.B. Heintzen, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 109 Rn. 1 f.; Buscher, Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise, 2010, S. 88 f., 279 ff. Davor knüpfte Art. 115 GG an die Regelung der Weimarer Reichsverfassung an, nach der die Kreditaufnahme nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben für werbende Zwecke zulässig war, hierzu siehe u.a. Buscher, a.a.O., S. 278 f.

sicht das Prinzip rechtlicher und vernunftstrategischer Selbstbindung herangezogen.⁹⁷ Danach wird angesichts der Möglichkeiten eigenen Fehlverhaltens das Institutionengefüge des Staatsschuldenrechts als Regelungsumgebung so gestaltet, dass zwar die gesamten Handlungsmöglichkeiten verringert sind, dafür aber das erwünschte Verhalten bewirkt wird. Diese vernunftstrategische Konstellation wird durch das Recht – verfassungsrechtlich und/oder einfachgesetzlich – weiterhin abgestützt. Diese vernunftstrategische und (verfassungs-)rechtliche Selbstbindung des Haushaltgesetzgebers an das Verbot der Neuverschuldung, an Haushaltsdisziplin, an geordnete Ausnahmeregelungen und an institutionelle Vorkehrungen begegnet der Versuchung einer kurzsichtigen Finanz- und Haushaltspolitik und fördert den Schutz vor den weiterhin bestehenden Verlockungen einer der Gewohnheit folgenden allzu leichtfertigen Kreditaufnahme zu Lasten der Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten jetziger wie künftiger Generationen.⁹⁸

Für das neue Staatsschuldenregime gelten gemäß Art. 143 GG spezifische Übergangsregelungen. Der Bund muss die Schuldenbremse sukzessive bis zum Haushaltsjahr 2016 vollziehen. Für die Länder tritt die Schuldenbremse erst 2020 voll in Kraft (Art. 143d Abs. 1 S. 4 und 5 GG), wobei aber eine rationale, sorgfaltsbezogene Haushaltsführung des Landesgesetzgebers sinnvollerweise so schnell wie möglich einsetzen soll.

Das Verbot struktureller Neuverschuldung nach Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG ist als bundesstaatliche Durchgriffsnorm gestaltet.⁹⁹ Danach sind nicht nur die Haushalte des Bundes, sondern kraft Bundesverfassung auch die Haushalte der Länder grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die Staatsverschuldung wird als Mittel zur Erzielung staatlicher Einnahmen in der Regel ausgeschlossen.¹⁰⁰ Für den Bundeshaushalt wird das Verschuldungsverbot im Sinne eines „atmenden Haushaltes“ dahin abgeschwächt, dass in der Normallage eine jährliche Neuverschuldung in Höhe von 0,35 % des BIP zugelassen wird¹⁰¹

97 Zur moralisch-praktischen, rechtlichen und vernunftstrategischen Selbstbindung siehe ausführlich Härtel, Kohäsion durch föderale Selbstbindung – Gemeinwohl und die Rechtsprinzipien Loyalität, Solidarität und Subsidiarität in der Europäischen Union, in: dies. (Hrsg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Bd. IV, 2012, §82, insbes. ab Rn. 77; vgl. auch Lenz/Burgbacher, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, S. 2561.

98 Sturm interpretiert die rechtliche, vernunftstrategische Implementation der Schuldenbremse als Politikversagen, da kein politisch Verantwortlicher an der Herstellung eines ausgeglichenen Haushalts gehindert ist – was grundsätzlich stimmt; man kann diese Implementation aber auch als vernunftbezogene Einsicht in die eigene menschliche Fehlerhaftigkeit als Politiker und Begrenztheit des demokratischen Wahlmechanismus sehen, quasi als sinnvolle Reaktion auf unvollkommene Rationalität; vgl. Sturm, Verfassungsrechtliche Schuldengrenzen im Föderalismus, in: Hrbek/Bußjäger (Hrsg.), Finanzkrise, Staatsschulden und Föderalismus – Wege der Krisenbewältigung, 2011, S. 58.

99 Christoph, in: Gröpl/Windthorst/von Coelln (Hrsg.), Grundgesetz, 2013, Art. 109 Rn. 2.

100 Kahl, in: ders. (Hrsg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat 2011, S. 13.

101 Art. 109 Abs. 3 S. 4, Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG.

(Strukturkomponente). Für die Länder gibt es eine solche Quote nicht, kreditfinanzierte Haushalte dürfen nicht mehr anvisiert werden. Von dem grundsätzlichen Neuverschuldungsverbot lässt das Grundgesetz drei Ausnahmen zu, wobei diese für die Länder nur dann gelten, sofern das Landesrecht (verfassungsrechtlich oder einfachgesetzlich) diese regelt¹⁰²: Erstens dürfen Bund und Länder in begrenztem Rahmen und bei gleichzeitiger Festlegung einer Tilgungsregelung die konjunkturelle Entwicklung berücksichtigen¹⁰³ (Konjunkturkomponente). Darüber hinaus sind Ausnahmen vom Verschuldungsverbot zugelassen zweitens bei Naturkatastrophen und drittens bei außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen (Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG).

Zur Überwachung der laufenden Haushaltswirtschaft und zur Schuldenprävention ist gemäß Art. 109a Abs. 1 GG der Stabilitätsrat eingerichtet worden.¹⁰⁴ Dieser ist ein gemeinsames Organ von Bund und Ländern¹⁰⁵ und Ausdruck des kooperativen Föderalismus. Er bestimmt Schwellenwerte, Kennziffern, Überschreitungsregeln, Haushaltsnotlagen, Berichtspflichten auf möglichst transparenter Basis. Allerdings verfügt der Stabilitätsrat über keine größeren direkten Sanktionsmöglichkeiten, sondern vor allem über Informations-, Kontroll-, Kooperations- und Vorgabebefugnisse. Des Weiteren wird ein Kontrollkonto von Bund und Ländern¹⁰⁶ eingerichtet, das nicht konjunkturbedingte Abweichungen von der Obergrenze der Nettokreditaufnahme erfasst und der Überprüfung zugänglich macht; bei Überschreitung besteht eine konjunkturgerechte Rückführungspflicht gemäß den einfachgesetzlichen Ausführungsbestimmungen. Um besonders stark verschuldeten Ländern die Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020 zu ermöglichen, erhalten Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein von 2011 bis 2019 jährlich Konsolidierungshilfen in Gesamthöhe von 800 Mio. € (Art. 143d Abs. 2 GG). Getragen werden diese Hilfen vom Bund und den übrigen Ländern.¹⁰⁷ Die Gewährung dieser Hilfen ist konditioniert an den jährlichen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum vollständigen Abbau 2020. Die Überwachung nimmt der Stabilitätsrat vor.

102 Reimer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Aufl. 2013, Art. 109 Rn. 59 ff.

103 Art. 109 Abs. 3 S. 2 und S. 3 GG.

104 Siehe hierzu z.B. Thomasius, Der Stabilitätsrat: Ein fiskalpolitisches Gremium zwischen Kontinuität und Neuanfang, in: Hetschko/Pinkl/Pünder/Thye (Hrsg.), Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz, 2012, S. 189-222.

105 Seine Mitglieder sind nach dem Stabilitätsgesetz vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702) der Bundesfinanzminister, Bundeswirtschaftsminister und die Finanzminister der Länder.

106 Von den Ländern nur, sofern sie dies ihrem Landesrecht vorsehen.

107 § 3 Konsolidierungshilfengesetz vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2705). Der Konsolidierungspfad wird in Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und dem jeweiligen Land festgelegt (Art. 143d Abs. 2 S. 3 GG).

8.2 Vereinbarkeit mit der Ewigkeitsgarantie nach Art. 79 Abs. 3 GG

Nach Ansicht einiger Kritiker verstößt die Schuldenbremse mit ihrer übergreifenden Wirkung auf die Länder gegen die föderale Ewigkeitsklausel (Art. 79 Abs. 3 GG) und ist somit „verfassungswidriges Verfassungsrecht“.¹⁰⁸ Ihr liegt die Annahme zugrunde, dass die Kreditautonomie als eine Ausprägung der Haushaltsautonomie gemäß Art. 109 Abs. 1 GG essentieller Bestandteil der Staatlichkeit der Länder sei, die ihnen nicht entzogen werden dürfe. Die Regelung zum grundsätzlichen Neuverschuldungsverbot beschneide die Möglichkeit der unbegrenzten Kreditaufnahme und berühre deshalb den Kern der Haushaltsautonomie der Länder und so schließlich die Eigenstaatlichkeit der Länder.

Das Land Schleswig-Holstein hatte im Jahre 2010 die Regelung deshalb auch in einem Bund-Länder-Streit-Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht angegriffen. Allerdings äußerte sich das Gericht in seiner Entscheidung nicht zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der „Schuldenbremse“, sondern verwarf 2011 den Antrag, da er mangels Antragsberechtigung des Landtags und dessen Präsidenten unzulässig war.¹⁰⁹

Während der Beratungen zur Föderalismusreform II¹¹⁰ und in der Auseinandersetzung im Schrifttum¹¹¹ hat sich indes die Mehrheit für eine Vereinbarkeit

108 Zu diesem Ergebnis gelangen Fassbender, Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder – Verfassungsrechtliche Grenzen der Einführung einer „Schuldenbremse“ für die Länder, NVwZ 2009, S. 737; Schneider, Die Haushaltswirtschaft der Länder – Verfassungsrechtliche Grenzen einer „Schuldenbremse“, in: Der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 2011, 4. Jg., Heft 2, S. 465-480; Hancke, Defizitbegrenzung im Bundesstaat – Verfassungsmäßigkeit einer verbindlichen Verschuldungsregel für die Bundesländer, DVBl. 2009, S. 621. f. Auch während der Beratungen zur Föderalismusreform II wurden diese Bedenken laut – so in einem offenen Brief der Vertreter der Landtage der unterzeichneten Stellvertreter in der Föderalismuskommission II, FödRef. II, K Drs. 1000 und in den Stellungnahmen einzelner Kommissionsmitglieder (z.B. Kretschmann, Stenografischer Bericht der 18. Sitzung vom 12. Februar 2009, FödRef. II, K-Prot. 18, S. 558 B).

109 Beschluss des BVerfG v. 19.8.2011 – Az. 2 BvG 1/10 = BVerfGE 129, 108-124 = NVwZ 2011, 1512. Antragsberechtigt wäre nur die Landesregierung gewesen (siehe § 68 BVerfGG).

110 So die Kommissionsmehrheit (18. Sitzung der Föderalismuskommission II, 12. Februar 2009, FödRef. II, K-Prot. 18, S. 560 C f.); ebenso mehrere Sachverständige, wie z.B. Häde, Öffentliche Anhörung im Rechtsausschuss, 4. Mai 2009, S. 4 ff.; Huber, ebenda, S. 5 f.; Lange, ebenda, S. 1 ff.; Meyer, ebenda, S. 5 f.; Seiler, ebenda, I. 3 a) cc.

111 Koriath, Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, S. 729, 731 f.; Heun, Steuerung der Staatsverschuldung durch Verfassungsrecht im Widerstreit, ZSE, 2009, S. 552, 569; Thiele, Das Ende der Länder? – Zur Verfassungsmäßigkeit der „Schuldenbremse“ nach Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG, NdsVBl. 2010, S. 89, 94; Seiler, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, S. 721, 727 f.; Christ, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, S. 1333, 1338 f.; Kemmler, Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat – Neuregelungen aufgrund der Arbeit der Föderalismuskommission II, DÖV 2009, S. 549, 554 ff.; Tappe, Henning, Staats-

der Schuldenbremse mit der Ewigkeitsgarantie nach Art. 79 Abs. 3 GG ausgesprochen. Diesem Ergebnis ist auch der Bundesrat als Organ der Länder mit seiner Zustimmung zur Einführung der Schuldenbremse in das Grundgesetz gefolgt. Für diese Bewertung sprechen gewichtige Argumente. So gewährleistet das Grundgesetz die Haushaltsautonomie der Länder gemäß Art. 109 Abs. 1 GG nicht uneingeschränkt, sie wird konkretisiert und begrenzt.¹¹² Verfassungswidrig wäre erst eine Begrenzungsweise, die die Staatlichkeit der Länder beseitigt oder durch die eine selbständige, eigenverantwortliche Haushaltsführung nicht mehr möglich wäre.¹¹³ Die Haushaltsautonomie wäre jedoch dann verletzt, wenn die Länder nicht über ein Mindestmaß an Finanzausstattung verfügten.¹¹⁴ Eine angemessene Finanzausstattung ist aber nicht zwingend mit dem Recht der Kreditaufnahme verbunden,¹¹⁵ sondern ist über einen „angemessenen Anteil am Gesamtsteueraufkommen“ zu realisieren.¹¹⁶ Die Schuldenbremse „zwingt“ die Länder, angesichts der grundsätzlich fehlenden Einnahmenerhöhung durch Kredite wieder politisch angemessene Prioritäten zu setzen. Dies entspricht der Wahrnehmung verantwortungsvoller Politik, die auf finanzielle Solidität und Nachhaltigkeit – insbesondere Generationengerechtigkeit – ausgerichtet ist. Auch dient der Paradigmenwechsel zum neuen Schuldenregime des Grundgesetzes der Stärkung innerer Souveränität auf allen föderalen Ebenen. Erst mit dem Wirksamwerden der föderalen Schuldenbremse werden haushaltsmäßige Gestaltungsräume der Länder wieder größer, länderstaatliche de facto-Insolvenz und deren Folgen abgewendet sowie dauerhaft tragfähige Finanzstrukturen gefördert. Dabei

aktionismus: Verfassungsverpflichtungen und Zuständigkeit von Verfassungsorganen – Nicht-Entscheidung als Entscheidung, auch in der Krise, DÖV 2009, S. 881, 888; Schmidt, Die neue Schuldenregel und die weiteren Finanzthemen der zweiten Föderalismusreform, DVBl 2009, S. 1274, 1277 f.; Lenz/Burgbacher, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, S. 2561, 2565 f.; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, 12. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 61; G. Kirchhof, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Bd. 3, Art. 109 Rn. 112-114; Scholl, Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 GG, DÖV 2010, S. 160, 168 f.; Ryczewski, Die Schuldenbremse im Grundgesetz, 2011, S. 154 ff.

112 Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 12. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 61.

113 Gröpl, Die „Schuldenbremse“ in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland, LKRZ 2010, S. 401, 403.

114 G. Kirchhof, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Bd. 3, Art. 109 Rn. 113.

115 Christ, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, S. 1333, 1338. Zu diesem Ergebnis kommt auch Hancke, Defizitbegrenzung im Bundesstaat- Verfassungsmäßigkeit einer verbindlichen Verschuldungsregel für die Bundesländer, DVBl. 2009, S. 621, 623.

116 BVerfGE 34, 9 (20); 87, 181 (196).

können die Länder Ausnahmen für die Kreditaufnahme bei negativen Konjunkturlagen und in außergewöhnlichen Notsituationen zulassen.¹¹⁷

8.3 Einbindung des Gesamtstaates in die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion

Ein wichtiger Grund für die Einführung der neuen Schuldenbremse in das Grundgesetz liegt darin, dass die fiskalischen Vorschriften enger an die europarechtlichen Maßstäbe ausgerichtet werden mussten.¹¹⁸ Das EU-Primärrecht verpflichtet¹¹⁹ die Mitgliedstaaten¹²⁰, „übermäßige öffentliche Defizite“ zu vermeiden (Art. 126 Abs. 1 AEUV¹²¹), um eine stabile Wirtschafts- und Währungsunion zu garantieren¹²² und insbesondere die Preisstabilität sicherzustellen.¹²³ Der Stabilitäts- und Wachstumspakt gestaltete diese Verpflichtung auf sekundärrechtlicher Ebene weiter aus.¹²⁴ Mittlerweile ist in konkretisierter Weise eine europäische Schuldenbremse etabliert worden, die strukturell der deutschen Schulden-

117 Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 12. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 61.

118 Dönnebrink/Erhardt/Höppner/Sudhof, in: Kastrop u.a. (Hrsg.), Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz – Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehung, S. 36 ff.; Katz, Tragfähigkeit föderaler Finanzpolitik?, DVBl. 2011, S. 539; Reimer, Nachhaltigkeit durch Begrenzung der Staatsverschuldung, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, S. 147, 154; Ohler, Maßstäbe der Staatsverschuldung nach der Föderalismusreform II, DVBl. 2009, S. 1265, 1272.

119 Art. 126 AEUV statuiert damit eine echte Rechtspflicht, auch wenn Art. 126 Abs. 1 AEUV lediglich von der Vermeidung eines öffentlichen Defizits spricht, vgl. nur Häde, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl., 2011, Art. 126 AEUV, Rn. 8 m.w.N.

120 Art. 126 AEUV gilt damit nicht nur für die 17 Euro-Ländern. Das ergibt sich aus Art. 139 Abs. 2 lit. b, der die Anwendung von Art. 126 Abs. 1 AEUV nicht ausschließt, siehe Häde, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl., 2011, Art. 126 AEUV, Rn. 8. Großbritannien hat die Anwendung des Art. 126 AEUV für sich allerdings ausgeschlossen, siehe Nr. 4 des Protokolls Nr. 15 zum Lissabon-Vertrag („Protokoll über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland“), ABl. EU 2010 Nr. C 83, S. 284.

121 Auf die Verpflichtung aus Art. 126 AEUV nimmt Art. 109 Abs. 2 GG Bezug, wobei er noch die Vorgängervorschrift von Art. 126 AEUV (=Art. 104 EGV) nennt.

122 Knop, Verschuldung im Mehrebenensystem, 2008, S. 323 f.; Koch, in: Lenz/Borchardt, (Hrsg.), EU-Verträge, 5. Aufl., 2010, Art. 123 – 126, Rn. 5; zur Gesamtsituation siehe die verschiedenen Beiträge in: Die Schuldenkrise im Euroraum – Entstehung, Entwicklung und wirtschaftspolitische Handlungsoptionen, DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 2, 2013; die Staatsschuldenkrise der Europäischen Union wird interdisziplinär behandelt in: Kadelbach/Günther, Europa: Krise, Umbruch und neue Ordnung, 2014

123 Häde, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl., 2011, Art. 126 AEUV, Rn. 4 f; ders., Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise, EuZW 2009, S. 399; frühzeitig auch ders., Die europäische Währungsunion in der internationalen Finanzkrise – An den Grenzen europäischer Solidarität? EuR, 2010, 854 ff.

124 Zum Stabilitäts- und Wachstumspakt siehe Bergmann, in: ders. (Hrsg.), Handlexikon der Europäischen Union, 4. Aufl. 2012, S. 840 ff.

bremse gleichgeartet ist. Die europäische Schuldenbremse ist in dem „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (SKSV, sogenannter Fiskalpakt) verankert, der im März 2012 von 25 Staats- und Regierungschefs unterzeichnet wurde. Mit dem Fiskalpakt wird das Ziel verfolgt, die Haushaltswirtschaft der Mitgliedstaaten stärker zu überwachen, Defizite und wachsende Verschuldung zu vermeiden. Wird die Defizitgrenze (strukturelles Defizit im Regelfall 0,5 % des BIP) überschritten, greifen automatisch Sanktionen ein. Mit diesen Regelungen wurden die früheren Maastricht-Kriterien verschärft und die Kompetenzen der EU – mit direkten Eingriffsrechten in die nationale Haushaltspolitik – ausgedehnt.¹²⁵

Die strukturgleiche Ausgestaltung der europäischen Schuldenbremse in Anlehnung an die grundgesetzliche Schuldenbremse ist dabei zugleich ein maßgebliches Argument für die Verfassungsmäßigkeit der haushaltsspezifischen Regelungen des Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKSV), wie bereits dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. September 2012¹²⁶ zu entnehmen ist. Das entsprechende Gesetz ist nach Ansicht des BVerfG mit dem durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kern des Wahlrechts und des Demokratieprinzips nach Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und 2 GG vereinbar.

Das Gericht stellt hierzu fest, dass sich der Regelungsgehalt des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKSV) weitgehend mit bereits bestehenden verfassungsrechtlichen Vorgaben (Art. 109, 109a, 115, 143d GG) und mit den primärrechtlichen Verpflichtungen aus dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Art. 126 AEUV) deckt. Ziel des SKSV sei die Stärkung der wirtschaftlichen Säule der Wirtschafts- und Währungsunion durch die Förderung der Haushaltsdisziplin. Er decke sich mit den Anforderungen aus Art. 109, 115 und 143d GG in der Fassung von 2009 und mit den in Art. 126 AEUV und ihn ergänzenden Protokollen. Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages berühre dies nicht. Zur Begründung hierzu führt das BVerfG des Weiteren aus:

„Die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus Art. 3 SKSV, der an mehreren Stellen Begriffe und Regelungsgehalte aus dem sekundärrechtlichen „Six-Pack“ aufgreift, sind den in Art. 109, 109a, 115 und 143d GG enthaltenen Vorgaben, deren Zielsetzung bereits der Europäischen Stabilitätspolitik entlehnt ist, im Wesentlichen strukturell gleichgeartet. (...)

Art. 3 Abs. 1 Buchstabe a SKSV verlangt die Vorlage eines mindestens ausgeglichenen Haushaltes. Ein solcher gilt nach Art. 3 Abs. 1 Buchstabe b SKSV auch als erreicht, wenn der jährliche strukturelle Saldo dem durch die Mitgliedstaaten selbst festzulegenden mittelfristigen Ziel im Sinne des geänderten Stabilitäts- und Wachstumspaketes (...), mit der Untergrenze eines strukturellen Defi-

125 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Neuordnung der föderalen Finanzverfassung Deutschlands ab 2020 unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen, 2012, S. 11.

126 BVerfGE 132, 195 = DÖV 2012, S. 928, 942 ff.

zits von 0,5 % des Bruttoinlandsproduktes, entspricht. Diese Defizitgrenzen müssen nicht sogleich erreicht werden. Die Vertragsparteien sind nach Art. 3 Abs. 1 Buchstabe b Satz 2 und Satz 3 SKSV jedoch verpflichtet, sich ihrem jeweiligen mittelfristigen Ziel innerhalb eines individuellen Zeitrahmens zu nähern. Die wesentlichen Merkmale dieses sogenannten Anpassungspfades ergeben sich aus dem Sekundärrecht (...). Bei einem Schuldenstand von bis zu 60 % des Bruttoinlandsproduktes ist der Haushaltssaldo um einen Richtwert von jährlich 0,5 % Bruttoinlandsproduktes zu verbessern. Bei einem höheren Schuldenstand liegt der Richtwert über 0,5 %. Im Falle außergewöhnlicher Umstände lässt der Vertrag Abweichungen vom mittelfristigen Ziel beziehungsweise dem dorthin führenden Anpassungspfad zu (Art. 3 Abs. 1 Buchstabe c SKSV). Hierunter werden schwere Konjunkturabschwünge und andere außergewöhnliche Ereignisse verstanden, die sich der Kontrolle der betreffenden Vertragspartei entziehen (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 Buchstabe b SKSV). Erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad lösen gemäß Art. 3 Abs. 1 Buchstabe e SKSV automatisch einen Korrekturmechanismus aus. (...)

Auch nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG ist der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Dem entspricht die Kernforderung der europäischen Schuldenbremse aus Art. 3 Abs. 1 Buchstabe a SKSV.

Wie Art. 3 Abs. 1 Buchstabe b SKSV stellt auch Art. 109 Abs. 3 Satz 4 in Verbindung mit Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG eine gesetzliche Fiktion für das Erreichen eines ausgeglichenen Haushaltes auf, wenn dieses Ziel nur geringfügig verfehlt wird. Der in Art. 3 Abs. 1 Buchstabe b Satz 2 und Satz 3 SKSV vorgesehene Anpassungspfad spiegelt sich in Art. 143d Abs. 1 Satz 5, Satz 6 und Satz 7 GG wider. Auch nach den Vorgaben des Grundgesetzes muss das Ziel eines ausgeglichenen Haushaltes nicht sofort erreicht werden; (...). Ob das Grundgesetz Verschuldungsgrenzen nur für den Bund und die Länder normiert, ...während nach europäischem Recht auch Gemeinden und Sozialversicherungen in die Betrachtung einzubeziehen sind (vgl. die zum Six-Pack zählende Richtlinie 2011/85/EU vom 8. November 2011, 23. Erwägungsgrund), kann offenbleiben. An der strukturellen Vergleichbarkeit der Regelungen würde sich dadurch nichts ändern. Ein Unterschied im finanziellen Volumen würde sich nicht anders auswirken als im Rahmen der bereits bestehenden Defizitregelungen von Art. 126 AEUV.“

Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 in Verbindung mit Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG kann bei einer konjunkturellen Entwicklung, die von der Normallage abweicht, sowie bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, von den Defizitvorgaben abgewichen werden. Auch Art. 3 Abs. 1 Buchstabe c in Verbindung mit Abs. 3 Satz 2 Buchstabe b SKSV nennt als Abweichungsgrund einen schweren Konjunkturabschwung sowie ein „außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle der betreffenden Vertragspartei entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die Lage der öffentlichen Finanzen hat“.

Den Hauptanwendungsfall des auf völkerrechtlicher Ebene abstrakt umschriebenen zuletzt genannten Abweichungsgrundes benennt das Grundgesetz konkret mit Naturkatastrophen.

Art. 109a Satz 1 Nr. 1 GG in Verbindung mit dem hierzu ergangenen Stabilitätsratsgesetz (BGBl. I 2009 S. 2702) sieht zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen die Einrichtung eines Stabilitätsrates zur fortlaufenden Überwachung der Haushaltswirtschaft vor, mithin – wie Art. 3 Abs. 2 Satz 2 SKSV – eine institutionalisierte Form der Überwachung der materiellen Haushaltskriterien.“

Auch wenn die europäische Schuldenbremse und grundgesetzliche Schuldenbremse strukturgleich ausgestaltet sind, sind zugleich Unterschiede festzustellen. So ist die europäische Schuldenbremse umfassender und strenger als die grundgesetzliche Schuldenbremse; sie erstreckt sich auch auf Kommunen und Sozialversicherungsträger und tritt früher in Kraft.¹²⁷ In dieser Hinsicht sollte de constitutione ferenda die grundgesetzliche Schuldenbremse komplementär zum Fiskalpakt ausgestaltet sein.

Eine weitere Frage zur künftigen Ausgestaltung der grundgesetzlichen Schuldenbremse mit Blick auf das EU-Finanzrecht ergeben sich durch die Haushaltsrisiken Deutschlands aufgrund des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)¹²⁸ – dem Euro-Rettungsschirm.¹²⁹ Nach dem ESM sollen Mitgliedstaaten unter Auflagen über Kredite der Mitgliedstaaten unterstützt werden. Deutschland leistet hierfür Einlagen und haftet ggf. anteilig für die vergebenen Kredite (Deutschland haftet mit rund 190 Mrd. Euro). Bislang gibt das Grundgesetz noch keine explizite Antwort auf mögliche Rückwirkungen der Haftung auf die bundesstaatliche Finanzverfassung.¹³⁰

8.4 Justiziabilität und Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen die Schuldenbremse

Während nach dem Fiskalpakt automatische Sanktionen eingreifen, wenn die Defizitgrenze überschritten wird, wurde das Regime der neuen grundgesetzlichen Schuldenbremse grundsätzlich nicht mit Sanktionen bei Verstößen verknüpft. Sanktionen treten de lege constitutione allein für die Länder ein, die Konsolidierungshilfen erhalten. Der Stabilitätsrat überwacht jährlich, ob der Konsolidierungspfad eingehalten wurde (vgl. § 2 Abs. 2 KonsHilfG). Bei einem Verstoß wird das Land verwarnet, mit der Folge, dass die Konsolidierungshilfen für das betreffende Jahr entfallen (§ 2 Abs. 3 KonsHilfG). Mit Blick auf die Effektivität

127 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Neuordnung der föderalen Finanzverfassung Deutschlands ab 2020 unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen, 2012, S. 20.

128 Davor Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (2010).

129 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Neuordnung der föderalen Finanzverfassung Deutschlands ab 2020 unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen, 2012, S. 20.

130 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Neuordnung der föderalen Finanzverfassung Deutschlands ab 2020 unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen, 2012, S. 20.

der Schuldenbremse ist künftig eine Sanktionsbewehrung gegenüber den Gliedern des Bundesstaates, die gegen die Schuldenbremse verstoßen, sinnvoll.¹³¹

Immerhin wird der neuen Schuldenbremse im Allgemeinen eine Justiziabilität zugeschrieben, die bei den alten Regelungen nicht vorhanden war. So können bei einem Verstoß gegen die Schuldenbremse das Haushaltsgesetz des Bundes sowie die Haushaltsgesetze der Länder durch das Bundesverfassungsgericht überprüft werden. Sofern die Schuldenbremse landesverfassungsrechtlich verankert wurde, kann das Haushaltsgesetz eines Landes auch vom Landesverfassungsgericht kontrolliert werden. Dabei ist das Inkrafttreten der Schuldenbremse für den Bund (ab 2016 volle Wirkung, ab 2011 Abbau des Defizits) und für die Länder (ab 2020) zu beachten. Zudem ist auch bei dem neuen Rechtsregime die „Steuerungskraft der Verfassungsrechts“ begrenzt.¹³² Dies liegt vor allem daran, dass eine „verfassungsgerichtliche Durchsetzung von Verschuldungsregeln“ lange dauert und die Verfassungsgerichte „Gutachtachterstreite von Finanzwissenschaftlern“ verfassungsdogmatisch nur schwer entscheiden können.¹³³ Hinzu kommen Probleme bei der Tenorierung der Verfassungsgerichtsbarkeit.

Folge eines Verstoßes gegen das Neuverschuldungsverbot ist die Verfassungswidrigkeit der im Haushaltsgesetz enthaltenen Kreditermächtigungen. Folge der Verfassungswidrigkeit der Kreditermächtigungen ist wiederum, dass der durch das Haushaltsgesetz beschlossene Haushaltsplan nicht mehr ausgeglichen (Art. 110 Abs. 1 S. 2 GG) und damit ebenfalls verfassungswidrig ist. Er entfaltet folglich keine Rechtswirkungen.¹³⁴ Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen hat in seinem Urteil aus dem Jahr 2011, bei dem ein Verstoß des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 gegen die nordrhein-westfälische Schuldenbegrenzungsregel festgestellt wurde, außerdem ausgeführt:

„Der Verstoß der Anhebung der Kreditermächtigung (in Artikel I Nr. 2 des Nachtragshaushaltsgesetzes) gegen Art. 83 S. 2 LV NRW hat nicht nur die Nichtigkeit von Art. I Nr. 2 des Gesetzes zur Folge, sondern führt auch zur Nichtigkeit aller im Entscheidungstenor genannten Bestimmungen. Zwar enthalten diese Bestimmungen, insbesondere in den dem Gesetz beigefügten Gesamtplan und Haushaltsplan, auch Festlegungen, die mit der Ausweitung der Kreditermächtigung nicht in unmittelbarem Zusammenhang stehen und für sich genommen verfassungsrechtlichen Bedenken nicht begegnen mögen. Diese Einzelfestlegungen lassen sich jedoch im Hinblick auf den mit dem Erlass des Gesetzes über den Nachtragshaushalt zum Ausdruck gekommenen Willen des Gesetzgebers nicht so weit von den Kreditermächtigungen lösen, dass als sicher angenommen werden kann, dass der Gesetzgeber sie auch getroffen hätte, wenn die Verfassungswidrigkeit der Ausweitung der Kreditermächtigung be-

131 Wieland, Neuordnung der Finanzverfassung nach Auslaufen des Solidarpakts II und Wirksamwerden der Schuldenbremse, 2012, S. 28.

132 Wieland, Neuordnung der Finanzverfassung nach Auslaufen des Solidarpakts II und Wirksamwerden der Schuldenbremse, 2012, S. 12 f.

133 Wieland, Neuordnung der Finanzverfassung nach Auslaufen des Solidarpakts II und Wirksamwerden der Schuldenbremse, 2012, S. 13.

134 Kube, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 66. Erg. Lfg. 2012, Art. 109, Rn. 228; Art. 115, Rn. 229; zur alten Rechtslage bereits Schaefer, Das Haushaltsgesetz jenseits der Kreditfinanzierungsgrenzen, 1996, S. 35 ff.

kannt gewesen wäre. Vielmehr ist den Gesetzesmaterialien das Gesamtbild eines Gesetzeswerkes zu entnehmen, in dem möglicherweise unbedenkliche Einzelfestlegungen mit den Mittelzuführungen zu Rücklagen und Sondervermögen und der Ausweitung der Kreditermächtigung verbunden worden sind. Es kann daher nur Aufgabe des Gesetzgebers sein, diese Verbindung in verfassungskonformer Weise aufzulösen oder aber das Haushaltsjahr 2010 entsprechend den Festlegungen des Stammhaushalts abzuwickeln und neue Regelungen für das Haushaltsjahr 2011 zu treffen.“¹³⁵

Die Folgen der Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplanes hängen schließlich von der Tenorierung des Bundesverfassungsgerichts bzw. des Landesverfassungsgerichts ab. Das Bundesverfassungsgericht hat bisher noch keine Verfassungswidrigkeit eines Haushaltsgesetzes festgestellt.¹³⁶ Der niedersächsische Staatsgerichtshof hat im Jahr 1997 ein Haushaltsgesetz für teilweise unvereinbar mit der niedersächsischen Verfassung erklärt, die Folgen aus der Unvereinbarkeit aber nicht näher ausgeführt.¹³⁷ Der Berliner Verfassungsgerichtshof hat im Jahr 2003 die Verfassungswidrigkeit eines Haushaltsgesetzes festgestellt, dabei das Haushaltsgesetz nur für die Zukunft, nicht aber für die Vergangenheit für nichtig befunden.¹³⁸ Der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof hat in dem bereits erwähnten Urteil zum Nachtragshaushalt 2010, das Haushaltsgesetz für nichtig erklärt, dabei aber ausgeführt, dass durch die Nichtigkeit des Nachtragshaushalts kein etatloser Zustand eintrete, da der Stammhaushalt weiter bestehen bleibe. Zur Erfüllung weiterer Zahlungsverpflichtungen könnte – so der Verfassungsgerichtshof weiter – zudem auf die Regelung der Landeshaushaltsordnung für über- und außerplanmäßige Ausgaben zurückgegriffen werden (§ 37 LHO NRW). Der Gesetzgeber habe indessen die Möglichkeit, einen neuen Nachtragshaushalt zu erlassen oder den Haushalt 2010 nach dem beschlossenen Stammhaushalt abzuwickeln und neue Regelungen für das folgende Haushaltsjahr 2011 vorzusehen.¹³⁹

Fraglich bleibt aber der Fall, dass nicht lediglich der Nachtragshaushalt verfassungswidrig ist, sondern der Stammhaushalt gegen die Verfassung verstößt. Wird das Haushaltsgesetz für ex tunc nichtig erklärt, tritt ein etatloser Zustand ein. Für den Bund kann bei einem laufenden Haushalt für die noch zu tätigen Ausgaben auf Art. 111 GG zurückgegriffen werden.¹⁴⁰ Für die Länder ist auf entsprechende Regelungen in den Landesverfassungen abzustellen.¹⁴¹ Die Rege-

135 VerfGH NRW v. 15.03.2011, Az. 20/10, Abschnitt 4.

136 Härtel, Grenzen der Illusion: Schuldenbremse als Regulativ staatlichen Handelns, ZG 2007, S. 399, 404.

137 NdsStGH v. 10.07.1997, Az. 10/95, NVwZ 1998, S. 1288. Dazu Burghart, Das verfassungswidrige aber nicht nichtige Gesetz - ungültig aber wirksam?, NVwZ 1998, S. 1262.

138 BerlVerfGH v. 31.10.2003, Az. 125/02, NVwZ 2004, S. 210. Dazu insgesamt Härtel, Grenzen der Illusion: Schuldenbremse als Regulativ staatlichen Handelns, ZG 2007, S. 399, 406.

139 VerfGH NRW v. 15.03.2011, Az. 20/10, Abschnitt 4.

140 Zur Anwendbarkeit des Art. 111 GG ausführlich Schaefer, Das Haushaltsgesetz jenseits der Kreditfinanzierungsgrenzen, 1996, S. 54 ff.

141 Siehe z.B. Art. 82 LVerf NRW; Art. 140 HessLVerf; Art. 105 Abs. 3 SaarlVerf.

lungen der Haushaltsordnungen für über- und außerplanmäßige Ausgaben können ebenfalls herangezogen werden.

Für bereits aufgenommene Kredite wird die Rechtsfolge der Nichtigkeit des Haushaltsgesetzes unterschiedlich beurteilt. Zum einen werden die privatrechtlich abgeschlossenen Kreditverträge im Falle der Nichtigkeit des Haushaltsgesetzes ebenfalls für nichtig aufgrund eines Verstoßes gegen § 134 BGB befunden. Die Verträge wären dann nach § 812 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 BGB rückabzuwickeln.¹⁴² Dagegen wird eingewandt, dass die Ermächtigungen zur Kreditaufnahme im Haushaltsgesetz alleine das Innenverhältnis betreffen und nicht auf das Außenverhältnis durchschlagen.¹⁴³ Die Nichtigkeit der privatrechtlichen Verträge nach § 134 BGB würde gegen das Gebot der Rechtsklarheit verstoßen, da der Bürger nicht erkennen könne, ob ein Kredit durch das Haushaltsgesetz gedeckt sei oder nicht.

Auf weitere getätigte Vollzugsmaßnahmen soll die Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes ebenfalls keine Auswirkungen haben. Sowohl auf Verpflichtungen aufgrund von Gesetzen als auch aufgrund von Rechtsverordnungen habe die Nichtigkeit des Haushaltsgesetzes keinen Einfluss. Verwaltungsakte seien nur rechtswidrig, wenn sie auf dem Haushaltsplan direkt beruhen.¹⁴⁴ Sonstige eingegangene Verpflichtungen und bereits getätigte Ausgaben würden durch die Nichtigkeit des Haushaltsgesetzes bzw. des Haushaltsplans ebenfalls nicht berührt.¹⁴⁵ Im Falle des etatlosen Zustands seien die Verfassungsorgane aber verpflichtet, ein neues Haushaltsgesetz zu erlassen.¹⁴⁶ Diese Pflicht soll aber entfallen, wenn die Haushaltsperiode bereits abgelaufen ist.¹⁴⁷

Das Bundes- oder das jeweilige Landesverfassungsgericht könnten statt der Nichtigkeit auch die bloße Unvereinbarkeit des Haushaltsgesetzes feststellen.¹⁴⁸ Es müssten dann aber Teile des Haushaltsgesetzes bis zu einer Neuregelung für weiterhin anwendbar erklärt werden, da ansonsten ein Staatsstillstand eintreten würde. Denn mangels Nichtigkeit des Haushaltsgesetzes würde kein etatloser Zustand eintreten, sodass z.B. nicht auf Art. 111 GG zurückgegriffen werden könnte.¹⁴⁹ Es dürften in diesem Fall überhaupt keine Ausgaben getätigt werden.

142 Burghart, Das verfassungswidrige aber nicht nichtige Gesetz - ungültig aber wirksam?, NVwZ 1998, S. 1262, 1263); Härtel, Grenzen der Illusion: Schuldenbremse als Regulativ staatlichen Handelns, ZG 2007, S. 399, 406.

143 Schaefer, Das Haushaltsgesetz jenseits der Kreditfinanzierungsgrenzen, 1996, S. 66 f.

144 Schaefer führt dabei als Voraussetzung aus, dass die Verwaltungsakte unter Berücksichtigung eines Spielraumes ergehen und die Verwaltung bei ihrem Erlass prinzipiell den Haushaltsplan zur Erfüllung heranziehen darf und muss. Schaefer, Das Haushaltsgesetz jenseits der Kreditfinanzierungsgrenzen, 1996, S. 71 ff.

145 Schaefer, Das Haushaltsgesetz jenseits der Kreditfinanzierungsgrenzen, 1996, S. 77 f.

146 Schaefer, Das Haushaltsgesetz jenseits der Kreditfinanzierungsgrenzen, 1996, S. 79 ff.

147 Schaefer, Das Haushaltsgesetz jenseits der Kreditfinanzierungsgrenzen, 1996, S. 82 f.

148 Dazu auch Härtel, Grenzen der Illusion: Schuldenbremse als Regulativ staatlichen Handelns, ZG 2007, S. 399, 406 f.

149 Schaefer, Das Haushaltsgesetz jenseits der Kreditfinanzierungsgrenzen, 1996, S. 95.

Geht es um die Frage, ob die Exekutive die in dem Haushaltsgesetz vorgesehenen Kreditermächtigungen überschritten hat bzw. ob die Schuldenbremse im Vollzug eingehalten wurde, kommt auch ein Organstreitverfahren in Betracht (für den Bund Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG; §§ 63 ff. BVerfGG).¹⁵⁰ Hierbei könnte jedoch nur die Verfassungswidrigkeit des Handelns der Exekutive festgestellt werden, nicht aber die Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit des Gesetzes.¹⁵¹

9. Landesrechtliche Schuldenbremsen: föderale Vielfalt

Obgleich die Schuldenbremse der Bundesverfassung für die Länder hinsichtlich des Neuverschuldungsverbotes ab 2020 unmittelbar wirkt, macht es aus föderaler Sicht Sinn, dass auch im Landesrecht eine Schuldenbremse eingeführt wird. Denn zum einen sind die Ausnahmeregelungen zum Neuverschuldungsverbot im Grundgesetz als Rahmenvorgaben und optional ausgestaltet.¹⁵² Die Länder können entweder auf Ausnahmen und damit auf Neuverschuldung ganz verzichten oder sie gestatten Ausnahmen, dann müssen sie aber hierfür im Rahmen des Grundgesetzes selbst landesrechtliche Regelungen treffen.¹⁵³ Zum anderen entfaltet eine eigene landesverfassungsrechtliche Schuldenbremse (die ggf. sogar mit Volksabstimmung eingeführt wird, wie z.B. in Hessen und Bayern) eine gesteigerte Legitimationskraft, unterstreicht die föderale Verfassungsautonomie der Länder und trägt zur Nachhaltigkeit (in zeitlicher Dimension) bei.

Im Sinne einer guten Gesetzgebungskunst werden die Grundlagen der Schuldenbremse in der Landesverfassung und die erforderlichen Konkretisierungen dazu in der Landeshaushaltsordnung geregelt. Im Folgenden wird aufgezeigt, wie die Länder die neue Schuldenbremse im Landesrecht verankert haben – oder auf welchem Weg sie sich befinden.

150 Kube, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 66. Erg.Lfg. 2012, Art. 109, Rn. 233.

151 Schaefer, Das Haushaltsgesetz jenseits der Kreditfinanzierungsgrenzen, 1996, S. 50 f.

152 Mayer, Greift die neue Schuldenbremse?, AöR 136 (2011), S. 266, 273.

153 Christ, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, S. 1333,1335.

Landesrechtliche Verankerung der neuen Schuldenbremse		
Verankerung in Landesverfassung	Verankerung in Landeshaushaltsordnung (ohne Verfassung)	(noch) keine Verankerung im Landesrecht
<ul style="list-style-type: none"> • Bayern~ • Hamburg • Hessen~ • Rheinland-Pfalz • Mecklenburg-Vorpommern • Sachsen • Schleswig-Holst.* <hr/> <p style="text-align: center;">Entwürfe gescheitert</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bremen* – • Niedersachsen – • Brandenburg – • Nordrhein-Westfalen– (Verfassungskommission) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sachsen-Anhalt* • Thüringen • Baden-Württemberg • Niedersachsen – (landesrechtliche Reg. angestrebt) 	<ul style="list-style-type: none"> • Berlin* • Brandenburg – • Saarland* • Nordrhein-Westfalen– • Bremen

* Verwaltungsvereinbarung zum Konsolidierungshilfegesetz mit dem Bund

– gescheiterte Versuche einer Änderung der Landesverfassung

~ Volksentscheid notwendig gemäß Landesverfassung

Die verfassungs- oder einfachrechtliche Regelung der Schuldenbremse auf der Föderalebene der Länder ist bisher deutlich unterschiedlich. Immerhin haben bisher sieben Länder die neue Schuldenbremse in der Landesverfassung verankert, wobei sie in der Regel in enger Anlehnung an das Grundgesetz formuliert worden sind: Als erstes Schleswig-Holstein (Art. 53 Verf SH), dann Rheinland-Pfalz (Art. 117 Verf. RP), Hessen (Art. 141 Verf. Hess) unter Kopplung mit einer Volksabstimmung am 27.3.2011, wobei rund 70 % für die Schuldenbremse votierten (Wahlbeteiligung 49,8 %), Mecklenburg-Vorpommern (Art. 65 Verf. MV), Hamburg (Art. 72 Verf. HH), Sachsen (Art. 95 V Sächs. Verf.). Des Weiteren wurde sie nach einem Volksentscheid in Bayern am 15.9.2013 in die Verfassung aufgenommen (Art. 82 Verf. Bay); es stimmten 89 % der Wähler für die Verfassungsänderung (Wahlbeteiligung von rund 63 %). Die landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen verweisen dabei zur näheren Ausgestaltung auf entsprechende Ausführungsgesetze (Landeshaushaltsordnungen), die in einigen Ländern auch bereits erlassen wurden. In Brandenburg scheiterte im Jahre 2010 eine landesverfassungsrechtliche Verankerung, die von der Opposition initiiert wurde, an der Regierung aus SPD/Die Linke.¹⁵⁴ Für eine entsprechende Verfassungsänderung in Niedersachsen, für die im Jahre 2011 ein Gesetzentwurf von der damaligen Regierungsfractionen in den Landtag eingebracht wurde, fehlte es ebenso an der parlamentarischen Zwei-Drittel-Mehrheit. In Nordrhein-Westfalen

154 Siehe dazu den Gesetzentwurf der CDU, FDP und Die Grünen LT-Drs.-5/2045.

wurde der im Jahre 2011 von der CDU-Opposition eingebrachte Gesetzentwurf zur Verankerung der Schuldenbremse in die Landesverfassung von der Regierungskoalition SPD/Die Grünen abgelehnt.¹⁵⁵ Abzuwarten bleibt, ob die im Jahre 2013 eingesetzte Verfassungskommission in Nordrhein-Westfalen eine landeseigene Schuldenbremse ausarbeitet (Befassung laut Arbeitsprogramm 2015), die dann die Grundlage für eine landesverfassungsmäßige Regelung bilden könnte.¹⁵⁶

Einige Länder haben zwar die neue Schuldenbremse nicht verfassungs-, aber einfachgesetzlich in ihren Landeshaushaltsordnungen geregelt – so Sachsen-Anhalt (§ 18 LHO SA), Thüringen (§ 18 ThürLHO); Baden-Württemberg (§ 18 LHO) und Niedersachsen (§ 18a LHO Nds). Sie sehen bereits einen Budgetausgleich vor¹⁵⁷. In den übrigen Bundesländern hat der jeweilige Landesgesetzgeber aus den unterschiedlichen Gründen noch keine gesetzliche Regelung vorgenommen. Berlin, Bremen und das Saarland unterstehen einem finanziellen Konsolidierungskurs¹⁵⁸ unter Aufsicht der Bundesebene, ohne dass weitere Maßnahmen hinsichtlich einer Landesverfassungsänderung erkennbar wären.

Die Umsetzung der Verschuldungsregeln folgt bisher einer föderalen Vielfalt. Es kommt daher angesichts des großen Spardrucks darauf an, wie die einzelnen Bundesländer die Übergangszeit bis 2020 nutzen.¹⁵⁹

Auch hinsichtlich des Bundeshaushaltes wie der Länderhaushalte ist nach dem bisher noch weitgehend ausstehenden Erfolg der Schuldenbremse zu fragen. Zwar bemühen sich einige Länder um wirksame Sparkonzepte, bei anderen sind aber eher geringere Anstrengungen der haushaltspolitische Schlingercurse zu verzeichnen mit der Folge wachsender Schulden, sodass beispielsweise im Fall NRW (das jährlich allein an Zinsen 4 Mrd € aufbringen muss) sogar eine Haushaltssperre verfügt werden musste.¹⁶⁰ Nach Berechnungen des RWI (allerdings

155 Entwurf der CDU-Fraktion LT-Drs. 15/1068.

156 Zum aktuellen Stand siehe z.B. Schrödter, Länderbericht Nordrhein-Westfalen 2013, in: Junkernheinrich/Korioth (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2014, S. 167 f.

157 Allerdings sind bei den Ländern noch Regelungen aus dem alten Schuldenregime (Verschuldungsmöglichkeit bei Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts) in den Landesverfassungen enthalten und bedürfen noch der Anpassung an das neue Finanz- und Haushaltsregime.

158 Bisher haben die Bundesländer Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein Verwaltungsvereinbarungen mit dem Bund getroffen, die den schrittweisen, gleichmäßigen Abbau der strukturellen Verschuldung auch unabhängig von den Vorgaben der Landesverfassung vorsehen. Nach wie vor befinden sich Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein noch im aktuellen Sanierungsverfahren mit der Verpflichtung zu jährlich vorzulegenden Berichten über die Haushaltssituation.

159 Da einzelne Bundesländer Doppelhaushalte besitzen, werden erst danach Haushaltsänderungen möglich sein.

160 Der erste (Nachtrags-)Haushalt von NRW wurde – ein bundesdeutsches historisches Novum – wegen der hohen Verschuldung vom VGH 2011 per einstweiliger Verfügung angehalten.

mit dem vom Institut entwickelten „Aggregierten Quotierungsverfahren“) haben lediglich die Bundesländer Sachsen und Saarland angemessene Konsolidierungsmaßnahmen eingeleitet, während es in den anderen Ländern bisher an Maßnahmen einer linearen Rückführung der erheblichen strukturellen Haushaltsdefizite ermangelt.¹⁶¹ Insgesamt gaben – trotz guter Konjunktur- und Wirtschaftslage – die Bundesländer auch im Jahr 2011 9,4 Milliarden € mehr aus als ihre Einnahmen betragen. Allerdings sind inzwischen auch einige Fortschritte bei der föderalen Haushaltskonsolidierung zu verzeichnen, vor allem aufgrund der anhaltenden historisch niedrigen Zinsphase und des höheren Steueraufkommens. Nach einer Berechnung von 2012 bewegten sich nur Sachsen, Bayern, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern im Bereich schwarzer Haushaltszahlen.¹⁶² Gemäß einer späteren IW-Analyse von Dezember 2013 haben Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen das Haushaltsjahr 2012 mit einem strukturellen Überschuss abgeschlossen. Brandenburg; Sachsen-Anhalt und Berlin sind nahe daran, strukturell ausgeglichene Haushalte aufzustellen.¹⁶³ Nach einer PwC-Studie stehen inzwischen 10 Länder vor ausgeglichenen Haushalten bis 2020, wenn der eingeschlagene Kurs der Konsolidierungsbemühungen beibehalten wird. Allerdings ist der Erfolg verbesserter Finanzierungssalden bei einigen Bundesländern auch erkaufte durch Substanzverluste in Form von Reduzierung der Sachinvestitionen insbesondere der Infrastruktur bei weiterhin hohen Sozialausgaben.¹⁶⁴ Zu prüfen bleiben Ernsthaftigkeit, Stabilität und Beständigkeit des Bemühens um Haushaltskonsolidierung – und im längeren Zeithorizont auch des tatsächlichen Schuldenabbaus.

161 Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Sprengsatz Länderhaushalte – Wege zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik: Was taugt der Stabilitätsrat? Taugt er als Vorbild für Europa? Endbericht, im Auftrag von BJU, November 2011; mit einem etwas anderen Ansatz kommt das IW zum Schluss, dass etwa ein Drittel der Bundesländer 2011 schnelle Konsolidierungserfolge verbuchen konnten, Institut der deutschen Wirtschaft, Bericht Modul 2: Konsolidierungs-Check: Schuldenbremse in den Bundesländern, Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, September 2011; zur neueren Entwicklung siehe den IW-Bericht von 2013 sowie den PwC-Bericht Länderfinanzbenchmarking 2013; die aktuelle Entwicklung zeichnet instruktiv nach Henneke, Umsetzung der Schuldenbremse des Art. 109 Abs.3 S. 5 GG im Landes-(verfassungs-)recht, in: ZG 2014, S. 201 ff

162 Handelsblatt v. 6.2.2012 unter Bezugnahme auf Daten des Bundesministeriums der Finanzen.

163 IW - Konsolidierungsscheck 2013 – strukturelle Defizite in den Bundesländern, 2013.

164 PwC-Länderfinanzbenchmarking 2013 – eine Untersuchung der Länder- und Kommunal Finanzen vor dem Hintergrund der Schuldenbremse, 2013; nach einer Übersicht des BMF haben allerdings die Länder insgesamt rund 500 Millionen € an neuen Krediten benötigt, während sich der Bund neu mit 22,1 Milliarden € verschuldete.

10. Bewertung des neuen Rechtsregimes

10.1 Allgemeine Reflexion

Mit der dritten Grundgesetzänderung zur langfristigen, nachhaltigen Tragfähigkeit der Staatsfinanzen wurde ein Paradigmenwechsel beschritten, da erstmals klar, eindeutig und rechtsverbindlich ein Neuverschuldungsverbot – Ausgleich der Haushalte von Bund und Ländern ohne Kredite gemäß Art. 109 Abs. 3 GG – eingefordert wird und institutionelle Mechanismen dem weiteren (schleichenden) Aufbau struktureller Neuverschuldung entgegenwirken. Mit dem neuen Staatsschuldenrecht wird dem Übermaß der Staatsverschuldung (mit der möglichen Folge eines Staatsbankrotts) entgegengetreten und dem Gebot der Nachhaltigkeit besser entsprochen. Angesichts der früheren rechtlichen Haushaltslage und der politischen Interpretationen mit der Folge gewaltiger staatlicher Schuldenberge ist dies ein großer Fortschritt. So stellt auch der Sachverständigenrat klar: „Insgesamt stellt die neue Schuldenregel (...) einen wichtigen und richtigen Beitrag zu einer wirksamen Begrenzung der staatlichen Verschuldung dar“.¹⁶⁵ Gleichwohl bleibt künftig noch eine Reihe von Fragen zu klären. Dazu gehören die Belastbarkeit der Trennung von struktureller und konjunktureller Entwicklung/Verschuldung, die Klärung von Aufschwung, Abschwung und konjunkturelle Normallage, Datenermittlungs- und Berechnungsverfahren wie u.a. die Kennzifferanalyse, die Folgen der Festsetzung der Obergrenzen hinsichtlich der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote, die Berechnung des strukturellen Defizits – hier gibt es mehr als 70 Varianten der Berechnungsmöglichkeit –, die Etablierung eines besseren Sanktionssystems, Installierung eines echt neutralen Gremiums als Stabilitätsrat anstatt der jetzigen politisch-föderalen Besetzung, die Vermeidung prozyklischer Wirkungen der Schuldenbremse, die Vermeidung der Nutzung von Schlupflöchern und von Interpretations- und Umgehungsmöglichkeiten nicht zuletzt durch den Haushaltsgesetzgeber auf Bundes- und Landesebene – sowie weitere Fragen konzeptioneller, struktureller oder in den Ausführungsbestimmungen liegender Art.¹⁶⁶ Von erheblicher Bedeutung werden dabei

165 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2010, S.207; zu einer ambivalenten Einschätzung gelangt Neidhardt, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, S. 411.

166 Siehe dazu im Einzelnen Truger/Will, Gestaltungsanfällig und prozyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, IMK-Working Paper Nr. 88, Januar 2012; Kastrop/Meister-Scheufelen/Sudhof/Ebert, Konzept und Herausforderungen der Schuldenbremse, APuZ 13/2012, S. 20 ff.; Caesar, Die deutsche „Schuldenbremse“ – ein Modell für Europa?, in Biwald/Bußjäger/Pitlik/Schratzenstaller (Hrsg.), Koordinierung der Finanzpolitik im Bundesstaat, 2011; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Sprengsatz Länderhaushalte – Wege zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik: Was taugt der Stabilitätsrat? Taugt er als Vorbild für Europa? Endbericht, im Auftrag von BJU, No-

auch die Kompatibilitätserfordernisse von nationalen Schuldenbremsen und der im EU-Fiskalpakt vereinbarten Schuldenbremsen der 25 Mitgliedstaaten sein. Nicht zuletzt müssen Erfahrungen gesammelt werden, wie die Notwendigkeit innovativen Wirtschaftswachstums mit den Anforderungen der Schuldenbremse haushalts- und wirtschaftspolitisch in Einklang gebracht werden können.

10.2 Notwendige Zerstörung von Schuldenillusionen: der Einbezug impliziter Schulden und weiterer Kosten

Seit Einführung der Schuldenbremse in Deutschland – Verabschiedung durch Bundes- und Landesgesetzgeber sowie die (verfassungs-)rechtliche Verankerung und Ausgestaltung – sind erst einige Jahre vergangen. Auf allen föderalen Ebenen befindet man sich in der Umsetzungsphase. Eine wirklich belastbare Bilanz der politisch-praktischen Wirksamkeit und der rechtlichen Effizienz und Effektivität der neuen föderalen Finanz- und Haushaltsarchitektur kann naturgemäß noch nicht gezogen werden.¹⁶⁷ Auf zwei zentrale Probleme soll aber im Folgenden verwiesen werden.

Ohne Zweifel ist die Einführung von Schuldenbremsen auf Bundes- wie auf Länderebene angesichts der erreichten Verschuldungstatbestände ein großer Erfolg¹⁶⁸, um Neuverschuldungen über die erlaubten Ausnahmefälle hinaus künftig zu vermeiden. Ein neues vernunftstrategisch und rechtsverbindlich strukturiertes Institutionengefüge im Sinne einer neuen Finanz- und Haushaltsarchitektur im Grundgesetz und auf föderaler Landesebene mit dem zentralen Verbot der Neuverschuldung (bei Wahrung eines konjunkturellen Spielraums) vermeidet dabei nicht nur Mängel der alten Verfassungsbestimmungen, sondern auch die negativen Folgen einer solchen Schuldensregelung wie die in dem föderalen Haushaltsregime der USA.

Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass weiterhin der große Berg der aufgetürmten Staatsschulden bestehen bleibt. Dessen notwendige Tilgung zur Wiedererlangung politischer Gestaltungsräume und im Interesse präventiver Vermeidung von möglichen künftigen Zahlungsschwierigkeiten – auch in Folge außenpolitischer Änderungen oder Unsicherheiten/Instabilitäten der Finanzmärkte – ist bisher nicht Gegenstand politischer Einigungsprozesse und rechtlich bindender Regelungen geworden. Zudem besteht weiter der politisch-ökonomische

vember 2011; Koemm, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 393 ff; Neidhardt, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, S. 408 ff.

167 Lediglich zu Einzelaspekten siehe hierzu z.B. Baumann, Erste Erfahrungen mit der neuen Schuldenbremse, in: Junkernheinrich/Korioth (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012, S. 347 ff.

168 Reimer spricht sogar von einem „Meilenstein“, „die Regelungen lassen Augenmaß und Weitsicht erkennen“, Reimer, Nachhaltigkeit durch Begrenzung der Staatsverschuldung – Bilanz und Perspektiven, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, S. 165.

Imperativ der Nachhaltigkeit als intra- und intergenerationeller Gerechtigkeit.¹⁶⁹ Empirische Studien zeigen dabei, dass Öffentliche Schulden nicht nur eine große Hypothek für nachfolgende Generationen (demografisch besonders bei schrumpfender Bevölkerung (Kohorten)) bedeuten, sondern bereits die heutige Generation belastet.¹⁷⁰ Auch in dieser Perspektive bleibt die tatsächliche Reduzierung von Staatsschulden nach wie vor eine zentrale Aufgabe künftiger politischer Vereinbarungen und rechtlicher Regelungen.

Hinzu kommt, dass auch über das wahre Ausmaß der Staatsverschuldung noch immer Illusionen bestehen. Denn zur tatsächlichen Staatsverschuldung gehören nicht nur die expliziten, sondern auch die impliziten Schulden. Diese sind verdeckte, aber gleichwohl wirksame Schulden der föderalen öffentlichen Gebietskörperschaften, deren verpflichtende Deckung in der Zukunft liegt. Dazu gehören u.a. die Renten- und Pensionsverpflichtungen¹⁷¹, Verschuldungen von Institutionen im direkten oder indirekten föderalen Staatsbesitz (wie z.B. Landesbanken, Stadtsparkassen), aber auch unterlassene Vorsorgebeiträge in der öffentlichen Infrastruktur wie Instandhaltung, Reparatur/Ersatz bei technischen Anlagen, Beschaffungsmaßnahmen, Neuinvestitionen (z.B. öffentlicher Hoch- und Tiefbau, Straßen, Eisenbahn- und Verkehrsbrücken¹⁷²) sowie Sondervermögen, bei dem der Staat für die Verschuldung die Haftung trägt. Nach einer Studie des Forschungszentrums Generationenverträge¹⁷³ müssen Bund und Länder für die Pensionen und Gesundheitskosten der rund 1,38 Millionen Beamten (auf allen föde-

169 Siehe dazu die Beiträge in: Kahl (Hrs.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011; Ekardt/Buscher, Staatsschuldenrecht, Finanzkrise und Nachhaltigkeit, In: Archiv des öffentlichen Rechts 137, 2012, S. 69 f.

170 Stadelmann/Eichenberger, Public debts capitalize into property prices: empirical evidence for a new perspective on debt incidence, in: International Tax and Public Finance, 21/3, 2013, S.498 ff. sowie dies., Consequences of Debt Capitalization: Property Ownership and Debt vs. Tax Choice, in: Southern Economic Journal 78/3, 2012, S. 976 ff.

171 Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2003/2004 (Ziff.788) hat die impliziten, nicht verbrieften Staatsschulden aus der umlagefinanzierten Rente und den Pensionsansprüchen der Beamten bis zum Jahre 2040 auf 270 % des BIP von 2002 geschätzt. Das BIP 2002 betrug 2.143,18 Milliarden €, 270 % davon entsprechen 5,77 Billionen €, mehr als das Dreifache der verbrieften Staatsschulden.

172 So sind von den rund 120 000 Brücken in Deutschland sind etwa 14.000 Brücken marode und dringend sanierungsbedürftig.

173 Benz/Hagist/Raffelhüschchen, Ausgabenprojektionen und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland. Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Deutschlands e.V., November 2011; siehe dazu auch die Länderstudien der Autoren zu Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Bremen und Rheinland-Pfalz sowie die entsprechenden Versorgungsberichte des Bundes (seit 1999) und der Länder; vgl. auch Färber/Funke/Walther, nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung: Ökonomische Prinzipien und rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten, 2011 sowie Birnbaum. Die Pensionslücke, 2012.

ralen Ebenen) bis 2050 rund 1,36 Billionen (davon 870 Milliarden € Pensionen) verpflichtend aufwenden („schwebende Versorgungsverpflichtungen“). Zwar wurden Rückstellungen für neue Beamte gebildet und 10 der 16 Bundesländer haben wie der Bund die Pensionsgrenze mit 67 Jahren (ab dem Jahr 2029) gesetzlich beschlossen. Doch es fehlt weiterhin an Verpflichtungen zur in Gänze deckenden Rückstellungen, wobei die fünf neuen Bundesländer weniger belastet sind als die anderen Gliedstaaten. Da bereits 2021 doppelt so viele Pensionäre finanziert werden müssen, kann es zu erheblichen Konflikten mit den Anforderungen der Schuldenbremse kommen.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass der Paradigmenwechsel hin zum Verbot der Neuverschuldung auch im Denken und Handeln des Bundes- wie des Landesgesetzgebers vollzogen werden muss – was letztlich auch Sparen bei deutlicher Prioritätssetzung oder zumindest Verzicht auf nicht notwendige Ausgaben bei Deckung der Einnahmen und Ausgaben (gemäß dem Austeritätsprinzip) bedeutet.¹⁷⁴ Zwar hat die mehrjährige Finanzplanung des Bundes die Reduzierung der Neuverschuldung bis auf die erlaubten 0,35 % des BIP bis 2016 aufgenommen, und die Null-Grenze struktureller Neuverschuldung wird der finanzpolitischen Planung nach 2015 erreicht. 1969 war das letzte Jahr, in dem der Bund ohne neue Schulden auskam. Insofern ist – 45 Jahre später – die anvisierte Null bei der Neuverschuldung im Sinne voranschreitender Haushaltskonsolidierung ein Erfolg (wenn Entwurf und Ergebnis der Finanzplanung bei einem Haushalt von 299,5 Milliarden € dann auch übereinstimmen). Allerdings ist es seit 2011 trotz guter Konjunktur, Wirtschaftswachstum, historisch niedrigen Zinsen und außerordentlich hohen Steuermehreinnahmen nicht zu einem echten Schuldenabbau gekommen. Es wurden auch keine umfangreichen konjunkturellen Reserven angelegt für die Zeiten konjunkturellen Abstiegs, wie es eine keynesianisch orientierte Politik nahe legen würde¹⁷⁵. Vielmehr werden in alter, etablierter Politikweise des parteidemokratischen Wettbewerbs interessenausgleichende, klientelistisch motivierte, an Wiederwahlinteressen orientierte Beschlüsse getrof-

174 Zur Kontroverse über das Verhältnis von Staatsverschuldung und Steuereinnahmen siehe Wieland, Steuergerechtigkeit statt Staatsverschuldung und Gr. Kirchhof, Steuererhöhungen: Maß des Sozialen und des Rechts, in: aPuZ 10-11, 2013, S. 37 u. S. 41 ff.,

175 Zudem gilt es hier das Problem des „keynesianischen Steuerglaubens“ zu beachten, siehe Sturm, Föderalismusreform II: „Schuldenbremse“, neokeynesianischer Glaube an die Steuerbarkeit der Wirtschaft und das altbekannte Instrument der Politikverflechtung, in: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik, 2008, H.4, S. 487 ff. sowie ders., verfassungsrechtliche Schuldenbremsen im Föderalismus, in: Hrbek/Bußjäger (Hrsg.), Finanzkrise, Staatsschulden und Föderalismus – Wege der Krisenbewältigung, 2011, S. 55 ff; siehe auch OECD-Bericht 2010, S. 69 f.

fen.¹⁷⁶ Natürlich bleibt die politische Entscheidung das vornehme Recht des Parlaments als Gesetzgeber, und für diese gibt es immer (auch) Gründe, nicht zuletzt kompensatorischer und präventiver Art¹⁷⁷ beispielsweise im bildungs- und sozialpolitischen Bereich (Zuschussrenten für alleinerziehende Mütter, Leistungen für Pflegebedürftige etc.). Trotzdem summieren sich mit diesen Entscheidungen – gerade auch hinsichtlich konsumtiver Ausgaben – weiterhin die Schulden¹⁷⁸, zumal in der Regel aufgrund der auf das Gegenwärtige gerichteten politischen Wettbewerbsstrukturen die Langfristperspektive vernachlässigt wird.¹⁷⁹ Das führt oft zu nicht zureichend beachteten Zusatzausgaben „in the long run“. Ein Beispiel ist das finanzwirksame sogenannte Betreuungsgeld ab 2013, für das rein finanziell betrachtet (je nach Berechnungsweise und Adressatenkreis) jährlich 1,5-2 Milliarden € und schon bis zum Jahr 2020 hinweg geschätzte Kosten bis zu 16 Milliarden € aufzuwenden sind, die dann weiter aufwachsen und finanzielle Mehrbelastungen darstellen. Das Novum, das staatliche Transfers eingesetzt werden für diejenigen, die staatliche Leistungen nicht in Anspruch nehmen, könnte zudem finanzwirksam Nachahmer nach sich ziehen. Weitere dauerhaft finanzwirksame Entscheidungen in der laufenden 18. Legislaturperiode betreffen vor allem den Arbeits-, Gesundheits- und Rentenbereich. Angesichts solcher Entscheidungen des Gesetzgebers zu erheblich haushaltswirksamen Maßnahmen erhöht sich die Schwierigkeit, gleichzeitig Neuverschuldungsverbot und Schuldenabbau zu realisieren. Hinzu kommen weitere folgenschwere Risiken aus bisherigen Entscheidungen des Gesetzgebers. Dazu gehören die ganz erheblichen Folgekosten der „Energiewende“¹⁸⁰ einschließlich ihres weiteren Aus- und Umbaus (weitere künftige Kosten in Bezug auf regenerative Energien, Leitungsnetze, Risikoübernahmen bei Offshore-Anlagen etc.) und weitere Kosten aus eingegangenen Verpflichtungen. Finanzbelastungen werden aber auch bereits heute sichtbaren Risiken darstellen, so nur als Beispiele die Sicherung der Rohstoffbasis, mögliche Belastungen aus der demografischen Entwicklung, die in Zukunft erfolgende Realisierung der bisher erworbenen Versicherungsansprüche in der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung bei unzulänglicher Sicherung künfti-

176 Frühzeitig – aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie – siehe dazu Downs, *Ökonomische Theorie der Demokratie*, 1968; aus kritischer Sicht zur aktuellen Entwicklung Braunschweig, *die demokratische Krankheit*, 2012.

177 Kocka, *Geschichte des Kapitalismus*, 2013, S. 123.

178 Mehrere Beispiele und ihre Auswirkung für die Staatsverschuldung bei Börsch-Supan, *Die Selbstbedienung der Mitte im Jetzt*, FAZ v. 7.5.2010.

179 Zur politisch induzierten Staatsverschuldung siehe Beck/Prinz, *Staatsverschuldung – Ursachen, Folgen, Auswege*, 2011, S. 38 ff; in anderer Perspektive von Weizsäcker (R.K.), *Staatsverschuldung und Demokratie*, *Kyklos* 45, 1992 S. 51 ff; siehe auch Wellisch, *Finanzwissenschaft III: Staatsverschuldung*, 2000.

180 Zu Kostenentwicklungen siehe z.B. Flachs/Förster, *Länderfinanzbericht 2013*, in: Junckernheinrich/Korioth (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2014*, S. 29 f.

ger Beitragszahler (Umlageverfahren, Generationenvertrag), die strittigen Regelungen über die (zeitlich limitierte) Finanzierung ehemaliger Gemeinschaftsaufgaben wie Hochschulbau, Verkehrswege, Wohnungen und die Infrastruktur in Bund, Ländern und Kommunen. Anzuführen sind auch anhaltende Belastungen aus den Folgen der Deutschen Einheit (Aufbau Ost).¹⁸¹ Auch die vielfach ange-mahnte und politisch anerkannte längerfristige Neuausrichtung von Gesellschaft und Wirtschaft auf Nachhaltigkeit¹⁸² wird erhebliche Finanzressourcen beanspruchen. Man sieht, dass Verdrängung von Kosten und anhaltende politische bzw. parteidemokratische Schuldenillusionen im Gegensatz steht zu den Anforderungen, nach denen die Leistungs- und Ausgabenseite des föderalen Staates in transparenter, die realen Verhältnisse widerspiegelnder Weise bestimmt sein sollte. Ein einschneidender politischer Handlungs- und Mentalitätswechsel hin zu einer dauerhaften föderal-fiskalischen Stabilitätskultur einschließlich der Etablierung einer Langzeitperspektive über das Ende einer Legislaturperiode hinaus ist – auch unter Würdigung einiger positiver Ansätze in manchen Bundesländern und im Bund – noch nicht in der notwendigen Intensität zu verzeichnen. Darauf sollte strukturell und kulturell das politisch-rechtliche Handeln deutlich stärker ausgerichtet werden. Das Schließen der sog. „Tragfähigkeitslücke“ der öffentlichen Finanzen von rund 5,2 % (hier: 2012) bleibt dabei ein wichtiges finanzwirksames politisches Ziel – 1 % entspricht einem jährlichen Konsolidierungsbedarf von rund 26 Milliarden €.¹⁸³ Aber auch die Streichung von Subventionen – erinnert sei nur an die damalige Koch/Steinbrück-Liste – wäre ein wertvoller Beitrag zur Reduktion von Schulden und der Notwendigkeit neuer Kreditaufnahme.¹⁸⁴

181 So betrug z.B. 2011 die Steuerdeckungsquote in den fünf neuen Bundesländern 32,4 %, nur ein Drittel der Ausgaben ist also durch Einnahmen gedeckt (nach dem Länderfinanz-ausgleich 53,8 %).

182 Siehe dazu das Gutachten Görlach/Meyer-Ohlendorf (Ecologic Institut) und Kohlhaas (DIW), Nachhaltig aus der Krise. Analyse möglicher Beiträge einer ökologischen Finanzreform, 2009, erstellt im Auftrag des Rates für Nachhaltige Entwicklung; Haggist/Raffelhüschchen, Finanzielle und soziale Nachhaltigkeit unter den Bedingungen des demografischen Wandels, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, S. 246 ff.

183 Dieser auf EU-Ebene entwickelte Indikator weist aus, „um wie viel Prozent des BIP der Staat das primäre Finanzierungsdefizit (Staatsausgaben ohne Zinszahlungen abzüglich Staatseinnahmen ohne Kreditaufnahme) ab sofort und dauerhaft senken müsste, um alle aktuelle Schulden und zukünftige Ausgaben zu decken. Für Deutschland beträgt diese Tragfähigkeitslücke bei Einhaltung der Schuldenbremse und der Regelaltersgrenze des Renteneintritts von 67 Jahren etwa 5,2 Prozent“, siehe Werding/Petersen, Gesetzliche Rente, demographischer Wandel und öffentliche Finanzen, in: Policy Brief der Bertelsmann-Stiftung 02, 2012, S. 5 f.; siehe EU-Sustainability-Report 2009; vgl. auch die seit 2005 vom Bundesministerium der Finanzen erstellten Tragfähigkeitsberichte zu den öffentlichen Finanzen 2005, 2008, 2011 (mit Projektionen bis 2060).

184 Einmal eingeführt, ist es aufgrund von Lobbyarbeit besonders schwierig, eine Subvention auch wieder abzuschaffen. Illustrierend dazu die staatliche Abnahme von Branntwein

Zu diesen politischen Problemen der wahlorientierten Parteiendemokratie kommt noch die Fiskalillusion der Wähler hinzu, die laut Umfragen mit überwältigender Mehrheit für eine Begrenzung der Staatsschulden eintreten, bei konkreten sozialen Projekten dies aber verdrängen und für Ausgaben votieren. Diesem doppelten Dilemma der Parteiendemokratie – politisches Wiederwahlinteresse und Transferempfängerinteresse bei beiderseitiger Fiskalillusion – ist mit einer ganzen Bandbreite an politischen Maßnahmen, strukturellen Veränderungen und gezielter öffentlicher Kommunikation entgegenzutreten. Dazu gehören unter anderem auf die Vernunft des Politikers wie des Bürgers setzende umfassende Aufklärung, offenere Regelsetzung, bürgerschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Einbezug in das Parteiensystem, Transparenz bei Ausgaben, Subventionen und Umverteilungsströmen, ferner rechtliche und vernunftstrategische Selbstbindungsprozeduren und Einrichtungen, unabhängigen Institutionen (auch für Langzeinteressen), offene Prioritätensetzungen und politische Führung unter Beachtung von Gemeinwohlbelangen. Dass Bürgerinnen und Bürger auch für die schwierigen Bedingungen der Schuldenbremse ansprechbar sind und bei entsprechender Aufklärung und Diskussion damit umgehen können, haben die diesbezüglichen Volksabstimmungen in Bayern und Hessen gezeigt.

11. Ausblick: neue föderale Balancen von Solidität, Austerität und Solidarität

Die Einsicht bleibt, dass nur durch den Stopp neuerlicher struktureller Verschuldung und durch den mittelfristigen Abbau bestehender Staatsschulden im bundesdeutschen (und ebenso auch im europäischen) föderalen Mehrebenensystem wieder echte Handlungs- und Gestaltungsräume für die Politik wiedergefunden werden können. Zugleich kann dadurch das normative Gebot der Nachhaltigkeit

gemäß dem sog. Branntweinmonopol und die anachronistische Dauersubvention von Schnapsbrennerei in Deutschland (als einziges EU-Land), siehe den Beitrag von Prange, Eine deutsche Schnapsidee, Handelsblatt vom 9. April 2010 – diese Subvention wird nun allerdings sukzessive abgebaut. Aber auch der Staat behält gern aus Eigeninteresse eingeführte Steuern bei: So sind einige Steuern historisch bedingt, heute aber ohne echte Begründung und zwingende Bedeutung (außer dem Zweck, dem Staat Einnahmen zu verschaffen), wie die Kaffee-, Sekt-, Branntwein- oder Biersteuer. Die „Sektsteuer“ (Schaumweinsteuer) beispielsweise wurde im Kaiserreich zur Zeit von Kaiser Wilhelm II. 1902 vom Reichstag beschlossen zur Finanzierung der maritimen Aufrüstung Deutschlands, sie hat (bei zwischenzeitlicher kurzer Aussetzung) zwei Weltkriege und vier politische Systeme überstanden. Die Kaffeesteuer wurde 1949 als eine Art Luxussteuer eingeführt, als nach der (Not-)Zeit der Kaffee-Extrakte die Deutschen wieder echten Kaffee trinken konnten. Vermutlich wird auch der sog. „Soli“ als staatliche Einnahmequelle überleben, auch dann, wenn der Aufbau Ost im Regelfall erfüllt ist. Bereits jetzt wird im Rahmen der Diskussion um die Neuordnung des föderalen Bund-Länder-Finanzausgleichs seine Verstetigung durch Überführung in das allgemeine Steuersystem präferiert.

hinsichtlich der Finanzstrukturen wie der intra- und intergenerationellen Gerechtigkeit eine angemessene Berücksichtigung finden. Die Antwort der Politik und des Rechts auf die finanziellen Krisensituation hat zur notwendigen Reform des Staatsschuldenrechts geführt: Der Paradigmenwechsel hin zur verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremse auf Bundesebene und die teilweise landesverfassungsrechtlich, teilweise einfachgesetzlich verankerten Schuldenbremsen in den Ländern bildet das wichtiges Grundgerüst dafür, dem Ziel nachhaltiger staatlicher Finanzstrukturen und der Öffnung von Gestaltungsräumen in Bund und Ländern näher zu kommen. Dieses wäre allerdings stabiler, wenn in der Perspektive vernunftstrategischer und rechtlicher Selbstbindung die Schuldenbremsen auf allen föderalen Ebenen, d.h. nicht nur im Grundgesetz auf Bundesebene, sondern auch in allen Bundesländern, verfassungsmäßig verankert und so stärkere rechtliche Autorität gewinnen würde. Das gilt – wenn auch in anderen Finanzdimensionen – cum grano salis auch für die föderale Europäische Union, deren Mitgliedstaaten bis auf Großbritannien und Tschechien im Fiskalpakt sich ebenfalls zur Einführung von Schuldenbremsen verpflichtet haben. Je höher dabei der Anteil rechtlich abgesicherter Maßnahmen und automatisch wirkender Sanktionen im Rahmen vernunftstrategischer Selbstbindung ist, desto wirksamer werden Schuldenbremsen sein können und zum gewünschten Ergebnis beitragen. Mittel- und langfristig tragfähige öffentliche Finanzen ohne den Zwang zur beständigen Neuverschuldung müssen auf allen föderalen Ebenen – Bund, Länder, Gemeinden einerseits, Europäische Union und Mitgliedstaaten andererseits – angestrebt und rechtsverbindlich werden. Ohne den gesamtpolitischen Einbezug der bisher impliziten Schulden und des bisher nur von wenigen Bundesländern in Angriff genommenen Schuldenabbaus¹⁸⁵ wird es keine wirklich zureichende, zukunftsfähige Problemlösung geben.

Gefordert ist eine Politik, die es klug und mit der gebotenen Führungsstärke versteht, unter Einbezug des föderalen Mehrebenensystems die folgenden verschiedenen Ziele konzeptionell, integrativ und praxisbezogen zusammenzuführen:

- Sparsamkeit und solide Haushaltsführung einschließlich Schuldenabbau und Beachtung nicht nur der expliziten, sondern auch der impliziten Schulden sowie der intergenerationellen Gerechtigkeit,
- stärkere politische Prioritätensetzung unter Beachtung der Ausgabendynamik politischer Programme und Maßnahmen auch unter Langzeitperspektive,

185 Siehe dazu als nach wie vor diskussionswürdigen Vorschlag den Acht-Punkte-Plan zur Reduzierung der Staatsschulden innerhalb einer Generation von Biedenkopf/Overhaus/Dürr/Maas, „Runter vom Schuldenberg“, 2011, siehe Handelsblatt vom 19.12.2011; der Plan sieht u.a. eine verschärfte Schuldenbremse und die Auslagerung der Altschulden in eine beim Bundespräsidenten angesiedelte Stiftung „Deutsche Finanzagentur“ vor, wobei die Schuldentilgung sozialverträglich aus den Steuermehreinnahmen aus der sog. „kalten Progression“ erfolgen soll.

- Beachtung der Notwendigkeit wirtschaftlichen Wachstums (qualitativ, ressourcenschonend, nachhaltig) zum Erhalt und Ausbau der Wertschöpfung – auch als Quelle für die staatlichen Einnahmen,
- wissenschaftsbasierter, sozioökonomisch-technologischer Fortschritt,
- Stärkung des kooperativen Verbundföderalismus mit einem neu austarierten föderalen solidarischen Ausgleich zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander.

Ein solcher politischer, rechtlich zu sichernder Ansatz, der eine solide wie innovative Austeritätspolitik impliziert, wird die bisherigen Strukturen der Parteiendemokratie, der strategischen Regierungsführung (einschließlich guten und wirksamen Regierens) und die eingewöhnten politischen Mechanismen der Akzeptanzbeschaffung und der Mehrheitsbildung in Bund und Ländern neu herausfordern und verändern.¹⁸⁶ Auch das Recht wird hinsichtlich der Ansprüche an ein „wohlgeordnetes Recht“ und damit auch an Effizienz wie Effektivität neue Bewährungsproben bestehen müssen. Es wird auch an der gelingenden Wahrnehmung seiner „Bereitstellungsfunktion“¹⁸⁷ in der eingeleiteten Praxisphase der Ausgestaltung und Konkretisierung der neuen Regelungen zum Schuldenregime gemessen werden. Perspektivisch werden sich im föderalen Kontext der Bundesrepublik Deutschland, aber auch im gesamt föderalen Mehrebenensystem der Europäischen Union und der sie tragenden Mitgliedstaaten, mit der neuen Haushalts- und Finanzarchitektur einschließlich des Schuldenregimes neue politisch-rechtliche Balancen von Solidität, Austerität und Solidarität ausbilden. Diese werden sich auf eine im föderalen Mehrebenenbezug stärker abgestimmte fiskalischer Ordnungs- und Prozesspolitik auch hinsichtlich des Umgangs mit Schulden zu gründen haben. Solidität bedeutet im Kern eine integrale, geordnete Haushaltsführung mit einem strukturell ausgeglichenen Haushalt ohne explizite Neuverschuldung, Einbezug der impliziten Schulden und Abbau des Altschuldenbergs. Austerität bezieht sich auf die Sicherung von Sparsamkeit und Haushaltsdisziplin (ein Land darf nur so viel ausgeben wie es einnimmt) und damit auf eine politische Prioritätensetzung unter Beachtung der auftretenden Kosten auch in der Langzeitwirkung. Solidarität erfordert weiterhin die gegenseitige, nachhaltige Unterstützung und neue Kooperation im föderalen Verbundsystem – auch bei den notwendigen Reformen. Wer künftig die neuen Verschuldungsregeln ignoriert und einseitig auf das tradierte Modell weiterer Verschuldung und zentrierten Gegenwartskonsum setzt, wird im Sinne der innovativen Ziele – des Dreiecks

186 Die Forderung nach einer solchen grundsätzlichen Sparsamkeitspolitik ist das Ergebnis vieler Analysen, so beispielsweise bei den Ökonomen Beck/Prinz, *Abgebrannt. Unsere Zukunft nach dem Schuldenkollaps*, 2011; allerdings wird nicht hinreichend erörtert, wie sich dies mit den Bedingungen des Parteienwettbewerbs in parlamentarischen Demokratien effektiv verbinden lässt und welche Konsequenzen für das Recht zu ziehen sind.

187 Schuppert, *Die bundesstaatliche Finanzverfassung zwischen Pfadabhängigkeit und Wandel*, 201/2007, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 2007, S. 9.

von Solidität, Austerität und Solidarität – den neuen Politiknotwendigkeiten und Rechtsanforderungen nicht mehr gerecht und beschwört Inkonsistenzen, Destabilitäten, Solidarabwendungen und Verwerfungen herauf. Einseitiges Ausgabenwachstum mit der Folge weiter steigender Schuldenlasten und die dadurch bedingte Einengung wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Gestaltungsräume hat sich (zu) deutlich ebenso als Weg ohne echte Zukunft erwiesen wie das weitere ungerechte Aufbürden der immensen Verschuldungslasten auf nachfolgende Generationen. Noch ist nicht entschieden, ob die sich herausbildende, (verfassungs-) rechtlich abgesicherte neue Balance von Solidität, Austerität und Solidarität als föderales Finanz- und Haushaltsfundament eine Art Bruch mit dem bisherigen Föderalismus bedeutet oder doch pfadabhängig innerhalb der Bandbreite des kooperativ-solidarischen Verbundföderalismus bleibt.¹⁸⁸ Dies wird auch davon abhängen, welche belastbaren föderale Erfahrungen mit der Schuldenbremse, dem Wirken des Stabilitätsrates und den anderen institutionell-rechtlichen Neuerungen gemacht werden. Ebenso entscheidend werden die Ergebnisse der jetzt aufgenommenen Verhandlungen von Bund und Ländern – einer Art „Föderalismusreform III“ – sein, die vor dem Hintergrund der fiskalischen Imperative insbesondere eine Neuordnung des Länderfinanzausgleichs nach dem Auslaufen des Solidarpaktes II im Jahr 2019 zum Gegenstand haben.¹⁸⁹

Im Übrigen sollte Austerität nicht nur politisch und fiskalökonomisch unter dem Aspekt einer sparsamen, stärker Prioritäten setzenden und die langfristige Ausgabendynamik beachtenden Haushaltsführung gesehen werden – in Anpassung an die Bedingungen von Europäisierung und Globalisierung und deren Interdependenzen. Es macht auch Sinn, diese in der früheren semantischen Bedeutung des hartnäckigen, „nachhaltigen“ Stehens zu den Abmachungen, Entscheidungen und Vorgaben einschließlich ethischer Anforderungen zu verstehen. Mangelnde Antizipation von kostenbewussten Verhaltensweisen in der aktuellen Politik auf Seiten des Bundes, aber auch Relativierungsversuche von Länderseite – es sei zwar die Schuldenbremse durch die Föderalismusreform II eingeführt worden, es habe sich aber durch die Folgen der weltweiten Banken- und Finanzkrise sowie die Krisenentwicklungen in der Europäischen Union eine

188 Zur Pfadabhängigkeit (im Anschluss an Lehmbruch) siehe Schuppert, Die bundesstaatliche Finanzverfassung zwischen Pfadabhängigkeit und Wandel, 201/2007, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 2007, S. 2 f.; allerdings ist der dort im Anschluss an Scharpf vorgeschlagene Ersetzungsbegriff „Pendelschläge der institutionellen Entwicklung“ nur formal bestimmt und nimmt nicht Elemente wie „solidarischer Föderalverbund“ als inhaltliche Bestimmungen von Pfadabhängigkeit auf.

189 Vgl. zu Einzelfragen der Neuordnung z.B. Färber/Kühl/Alt, Neuordnung der Besteuerungskompetenzen bei der Einkommenssteuer, Wirtschaftsdienst 2014/4, S. 1 ff. Flachs/Förster u.a., Länderfinanzbericht 2013, in: Junkernheinrich/Korioth u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2014, S. 30 ff.; Renzsch, Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen 2019: Fünf Thesen und eine abschließende Anmerkung, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013, S. 407 ff.

völlig neue Situation auch hinsichtlich der Schulden ergeben – lassen nach wie vor Raum für eine gewisse Skepsis, zur Einhaltung der politischen und rechtlichen Vereinbarungen dauerhaft zu stehen, auch wenn die bisherigen Anstrengungen von Bund und Ländern anzuerkennen sind. Es geht um die Vertiefung der Einsicht, dass politisch und rechtlich kein Weg an der Umsetzung der föderalen Reformen im Fiskalbereich und Haushaltsschuldenrecht in den kommenden Jahren vorbeiführt. Solidarische Werte des Zusammenlebens und Zusammenhalts in Bund und Ländern, Grundsätze vernünftiger, rechtlich gesicherter, solider Fiskal- und Haushaltspolitik, strukturelle Vermeidung von Neuschulden sowie Rückführung der bisherigen Altschulden können und müssen im bundestaatlichen Mehrebenensystem innovativ zusammengebracht werden und gesteigerte Effektivität entfalten. Hier steht der bundesdeutsche Fiskalföderalismus in neuer Bewährung. Insofern bietet der eingeschlagene Weg einer paradigmatisch neuen föderalen Haushalts- und Finanzarchitektur auch im Sinne eines bundes- wie landesbezogenen fiskalischen „constitutional engineering“ eine Reihe von Chancen zur innovativen Neuorientierung – gerade auch in Hinblick auf die in Verhandlung befindliche finanzföderale Neuordnung von Bund und Ländern.

Das gilt erst recht, wenn man die Erfahrungen aus dem föderalen System der USA heranzieht. Die dortigen Regelungen zur Schuldenbremse haben nicht zum gewünschten Erfolg geführt. Die Staatsschulden der USA auf Bundesebene sind so hoch wie nie, die legislative Genehmigung der Schuldenobergrenze führt zu permanenten politischen Auseinandersetzungen ohne faktische Bremswirkung auf die Schuldendynamik, das föderal-institutionelle System ist anfällig für grundsätzliche, ideologisch aufgeladene Auseinandersetzungen und Machtkämpfe der Parteiblöcke insbesondere bei Divided-Government-Situationen, was erhebliche Ressourcen bindet und zu den schwierigen Government Shutdown-Verhältnissen führt. Im Gegensatz dazu hat Deutschland in Politik und Recht mit den föderalen Reformen und dem neuen Schuldenregime auf dem strukturellen, verfassungsmäßigen Fundament des solidarischen Verbundföderalismus einen anderen Weg eingeschlagen. Für die weitere Umsetzung inspirierende Erfahrungsräume des Erprobens und Weiterentwickelns in der Vielfalt der Länder bereitzustellen, gehört wiederum zu den großen Vorteilen des freiheitlichen, demokratischen Föderalismus in Deutschland. Gelingt es dadurch künftig, ein fiskalpolitisch wie fiskalrechtlich wohlgeordnetes Gemeinwesen zu schaffen und voranzubringen, kann zugleich das Diktum des oft zitierten deutschen Juristen Reinhard Mußnug: „Die Demokratie kann nicht haushalten“ in praxi¹⁹⁰ widerlegt werden. Das käme dann auch einer Vertiefung der Föderalismuskultur in Deutschland insgesamt zugute. Die weitere Einhaltung

190 Mußnug, Staatsüberschuldung und Verfassungsrecht, in: Kantzenbach (Hrsg.), Staatsüberschuldung, 1996, S. 59; Reinhard Mußnug war als bekannter Experte der Vorgänger von Paul Kirchhof als Direktor des Instituts für Finanz- und Steuerrecht /Universität Heidelberg tätig.

und Umsetzung der haushalterisch-fiskalischen Reformen unter dem Dreiklang von Solidität, Austerität und Solidarität in Politik und Recht vorausgesetzt, könnte dieser Weg zudem dazu führen, dass die Attraktivität des deutschen föderalen Ordnungssystems einschließlich der Föderalkultur gesteigert wird. Auf diese Weise würde sich auch die „soft power“ Deutschlands im europäischen und internationalen Kontext erhöhen.¹⁹¹ Die Chancen dafür stehen durchaus gut.

191 Zum Konzept von „hard power“ und „soft power“ (am Beispiel der USA entwickelt) siehe Nye (Jr.), *Bound to Lead. The Changig Nature of American Power*, 1990.

Das Europäische Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF), Tübingen

Seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses spielt die Frage nach der künftigen Struktur Europas eine wichtige Rolle. Ein entscheidender Aspekt ist dabei, die föderale Balance zwischen zentralen und dezentralen Elementen zu finden, um die zukünftigen Herausforderungen Europas zu bewältigen. Die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza sowie der Vertrag von Lissabon haben entscheidend zu dem erneuten Aufleben dieser Diskussion beigetragen. Dabei gewinnt die öffentliche Debatte vor allem durch die wachsende Rolle der Länder, Regionen und Autonomen Gemeinschaften sowie der Kommunen als europapolitische Akteure, deren Zahl durch die anhaltenden Regionalisierungs- und Föderalisierungstendenzen in vielen europäischen Staaten weiter zunimmt, an Brisanz.

In diesem Zusammenhang steht die Tätigkeit des **Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung (EZFF)** an der Universität Tübingen. Es begleitet seit 1993 diese Entwicklung und erforscht ihre Hintergründe. Das EZFF ist eine **multidisziplinäre Einrichtung**, die sich wissenschaftlich und politikberatend mit Fragen des Föderalismus, der Stellung und Rolle von Regionen und der subnationalen Ebenen in Europa beschäftigt. Zur Zeit hat das EZFF folgende Themenschwerpunkte:

1. **Föderalismus als Struktur- und Organisationsprinzip für Staaten** (primär in Europa) **und die EU**, verstanden als Mehrebenensystem (z. B. Effizienz und Demokratie in dezentralen und föderalen Systemen, Aufgabenverteilung und Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union nach dem Reformvertrag und der EU-Erweiterung, Entwicklungsperspektiven des Ausschusses der Regionen);
2. **Regionen als Akteure und Regionalpolitik** (z. B. grenzüberschreitende und interregionale Kooperation innerhalb der Europäischen Union, Regional- und Strukturpolitik);
3. **Dezentralisierungs-, Regionalisierungs- und Föderalisierungsprozesse** in

den Mitgliedstaaten der erweiterten Europäischen Union.

Das EZFF führt transnationale **Forschungsprojekte** durch, veranstaltet regelmäßig internationale **Konferenzen** im In- und Ausland (z. B. Belgien, Österreich, Schweiz, Italien, Ungarn und Schweden) und nimmt Aufträge für Einzelgutachten entgegen. Gleichberechtigt neben der Forschungsarbeit steht die Beratungstätigkeit des EZFF für Politik, Verwaltung und Wirtschaft.

Das EZFF gibt verschiedene **Publikationen** heraus, in denen u. a. Forschungs- und Konferenzergebnisse veröffentlicht werden:

- Das **Jahrbuch des Föderalismus** (erscheint seit 2000, bei der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden);
- Die **Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung** (43 Bände seit 1994, bei der Nomos Verlagsgesellschaft);
- Die **Occasional Papers** (39 Hefte seit 1994, im Selbstverlag).

Das EZFF legt in seiner Arbeit besonderen Wert auf die **Verbindung von Theorie und Praxis**, transnationale Kooperationen und die interdisziplinäre Ausrichtung seiner Aktivitäten. Das EZFF betreut ein europaweites **Netzwerk von Föderalismusforschern und Praktikern**, die sich mit Fragen des Föderalismus beschäftigen. Das EZFF gehört der *International Association of Centres for Federal Studies (IACFS)* an, einer wissenschaftlichen Vereinigung, in der wissenschaftliche Institute aus aller Welt zusammengeschlossen sind, die sich schwerpunktmäßig mit Fragen des Föderalismus befassen.

Das EZFF wird von mehreren Hochschullehrern der Universität Tübingen, die verschiedenen Fakultäten angehören, geleitet. Die laufenden Arbeiten werden durch den Wissenschaftlichen Koordinator betreut.

Auswahl der Publikationen des EZFF

Jahrbuch des Föderalismus

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2014. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, 2014, 515 Seiten.

Im 15. Band des Jahrbuchs behandeln die Beiträge wiederum aktuelle Fragen der Föderalismus-Forschung. Einleitend äußert sich Bundesfinanzminister Dr. Wolfgang Schäuble zum diesjährigen Schwerpunkt „25 Jahre deutsche Einheit“. Daran anschließend ziehen mehrere Autoren Bilanz zu diesem Thema.

Sodann informiert das Jahrbuch 2014 über aktuelle Themen der Föderalismus-Forschung, über neueste Entwicklungen des deutschen Föderalismus, über aktuelle Aspekte der Territorialstruktur in verschiedenen europäischen und außereuropäischen Staaten, über Aspekte regionaler und kommunaler Kooperation in Europa, sowie über die subnationale Ebene im Mehrebenensystem der EU. Zwei Rezensionen schließen den Band ab.

Das Jahrbuch bietet den Lesern – in Politik und Verwaltung, in Wissenschaft, Forschung, Lehre und Studium – wiederum einen aktuellen, verlässlichen und zusammenfassenden Überblick über die genannten Themen. Autoren der Beiträge sind ausgewiesene Experten aus dem In- und Ausland.

Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Föderalismus – das Problem oder die Lösung? Sammelband zur Ringvorlesung zum 20-jährigen Bestehen des EZFF. Band 45, Baden-Baden, 2015 (im Erscheinen).

Weiss, Stephanie: Einheitsstaat im regionalen Umbruch. Die (zivil)gesellschaftlichen Folgen politischer Regionalisierung in der Tschechischen Republik. Band 44, Baden-Baden, 2015 (im Erscheinen).

Meisch, Simon: Devolution in Schottland. Institutionelle Entwicklung zwischen Pfadabhängigkeit und graduellen Wandel. Band 43, Baden-Baden, 2014.

Gagnon, Alain-G.: Das Zeitalter der Ungewissheiten. Essays über Föderalismus und nationale Diversität. Band 42, Baden-Baden, 2014.

Hessische Landesvertretung (Hrsg.): „Länder machen Staat“ Ein Plädoyer für den deutschen Föderalismus. Band 41, Baden-Baden, 2013.

Heinz, Dominic: Politikverflechtung in Föderalismusreformen. Deutschland, Österreich und die Schweiz in vergleichender Perspektive. Band 40, Baden-Baden, 2013.

Occasional Papers

Nr. 39: *Ines Härtel: Solidität, Austerität, Solidarität* - Staatsverschuldung und die (verfassungs-) rechtliche Verankerung von Schuldenbremsen im föderalen Mehrebenensystem (USA und Deutschland), 2014, ISBN 978-3-9810143-8-9.

Nr. 38: *Rudolf Hrbek und Peter Bußjäger (Hrsg.): Finanzkrise, Staatsschulden und Föderalismus – Wege der Krisenbewältigung*, 2011, ISBN 978-3-9810143-7-2.

Nr.37: *Wolfgang Schuster: Governing in Partnership: The EU Governance Model*, 2011 ISBN 978-3-9810143-5-8.

Nr.36: *Karl-Heinz Lambertz (Hrsg.): Small is beautiful, isn't it? II.* Beiträge zur Klein(glied)staaten- und Minderheitenforschung, 2011, ISBN 978-3-9810143-6-5.

Nr.35: *Rudolf Hrbek und Hartmut Marhold (Hrsg.): Der Mittelmeerraum als Region*, 2009, ISBN 978-3-9810143-4-1.

Nr. 34: *Beate Neuss und Werner Holly (Hrsg.): Sprache und Politik im vereinten Europa*, 2007, ISBN 978-3-9810143-3-4.