

Auf alten Pfaden und neuen Wegen zu Haushaltsnotlagenverfahren

Matthias Rossi, Gunnar F. Schuppert

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Rossi, Matthias, and Gunnar F. Schuppert. 2007. "Auf alten Pfaden und neuen Wegen zu Haushaltsnotlagenverfahren." In *Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil*, edited by Kai A. Konrad and Beate Jochimsen, 170–97. Frankfurt am Main: Lang.

Nutzungsbedingungen / Terms of use:

licgercopyright

Dieses Dokument wird unter folgenden Bedingungen zur Verfügung gestellt: / This document is made available under these conditions:

Deutsches Urheberrecht

Weitere Informationen finden Sie unter: / For more information see:

<https://www.uni-augsburg.de/de/organisation/bibliothek/publizieren-zitieren-archivieren/publiz/>



B-1

Kai A. Konrad
Beate Jochimsen
(Hrsg.)

Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · Bruxelles · New York · Oxford · Wien

Auf alten Pfaden und neuen Wegen zu Haushaltsnotlagenverfahren

Matthias Rossi und Gunnar Folke Schuppert

1. Einleitung

Das Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006 verändert den Umgang mit Haushaltsnotlagen in den Bundesländern. Denn das Bundesverfassungsgericht verlässt, ohne sie freilich aus dem Blick zu verlieren, die alten Pfade, die es selbst mit seinen vorherigen Entscheidungen zum Finanzausgleich ausgetreten hat,¹ und weist die politischen Akteure nicht nur in den Ländern, sondern auch im Bund auf neue Wege zur Bewältigung, möglichst auch zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen. Wenn das Bundesverfassungsgericht in dem Berlin-Urteil hervorhebt, dass die in den bisherigen Entscheidungen aufgestellten Maßstäbe „nicht mehr ohne weiteres fortzuschreiben, sondern verschärfend zu ergänzen sind“², dann ist ein Kurswechsel unübersehbar. Die Verschärfung liegt insbesondere darin, dass Sanierungshilfen in Form von Sonderergänzungszuweisungen für Länder in Haushaltsnotlagen nur noch ganz ausnahmsweise als ultima ratio im Falle eines „bundesstaatlichen Notstands“ zulässig, im Übrigen aber mit der geltenden Finanzverfassung nicht zu vereinbaren sind. Im Vordergrund steht also nicht mehr das solidarische, aus dem Bundesstaatsprinzip abgeleitete „bündische Prinzip des Einstehens füreinander“,³ sondern vor allem die Eigenverantwortung der Bundesländer.

Zeigt das Bundesverfassungsgericht den Ländern, die sich in einer extremen Haushaltsnotlage fühlen, somit auf, dass der einmal von Bremen und dem Saarland beschrittene Pfad (2) eine Sackgasse ist (3), die sie nur entweder zwar mit Mühen, aber unter Gesichtswahrung zurückgehen oder aber trotz und unter Ansehensverlust durch den sehr versteckten und engen Notausgang verlassen können (4), schreibt es selbst doch keinen Ausweg aus als solchen empfundenen Verschuldungsfallen vor, sondern lokalisiert die Verantwortung für einen Masterplan zutreffend bei der Politik und fordert die gesetzgebenden Körperschaften auf (5), im verfassungsrechtlich zum Teil vorgegebenen, zum Teil aber auch modifizierbaren Rahmen (6) ein Haushaltsnotlagenverfahren festzuschreiben, mit dem künftig auf Haushaltsnotlagen in den Bundesländern reagiert werden kann (7). Als eine Möglichkeit kommt der Erlass eines Haushaltsnotlagengrundsatzgesetzes in Betracht (8), dessen mögliche Struktur und etwaiger Inhalt abschließend skizziert wird (9).

¹ Vgl. BVerfGE 72, 330; 79, 311; 86, 148; 91, 186; 101, 158.

² BVerfG, 2 BvF 3/03 v. 19.10.2006, Abs. 196.

³ Vgl. BVerfGE 72, 330 (386); 86, 148 (214 f.); 101, 158 (221).

2. Alte Pfade: Klagen auf Sanierungszuweisungen

Die deutsche Rechtsordnung kennt bislang kein ausdifferenziertes Regelungswerk zur Bewältigung von Haushaltsnotlagen. Weder ist ein solches System ausdrücklich im Grundgesetz verankert oder auch nur angelegt noch ist es Gegenstand einfachgesetzlicher Bestimmungen. Aus diesem Grunde haben Bremen, Hamburg, das Saarland und Schleswig-Holstein, als sie sich in einer extremen Haushaltsnotlage wähnten, nach ergebnislosen politischen Verhandlungen mit dem Bund das Bundesverfassungsgericht angerufen, das mit seiner Entscheidung vom 27. Mai 1992 jedenfalls Bremen und dem Saarland unter Rückgriff auf den allgemeinen Grundsatz der Bundestreue einen Anspruch auf solidarische Sanierungszuweisungen des Bundes zugesprochen hat.⁴ In seiner Entscheidung zur Finanzverfassung vom 11. November 1999 hat es an dieser Rechtsprechung grundsätzlich festgehalten,⁵ sodass dieses Prozedere bis zum nun erlassenen Berlin-Urteil von den notleidenden Ländern ganz offensichtlich wenn auch nicht als formalisiertes Verfahren, so doch als erfolgversprechende Vorgehensweise verstanden wurde.

Grundlage des Anspruchs auf Sanierungshilfen im Falle von extremen Haushaltsnotlagen war (und ist) der Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens, der auch als Bundestreue bezeichnet wird und als ungeschriebener Rechtsgrundsatz dem Bundesstaatsprinzip immanent ist. Ihm misst das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung fundamentale Bedeutung für die bundesstaatliche Ordnung zu. Aus dem Grundsatz der Bundestreue sind dementsprechend für viele Bereiche des Verhältnisses von Bund und Ländern zueinander Rechte und Pflichten abgeleitet worden. Im Kern sind es vor allem Kompetenzausübungsschranken und Missbrauchsverbote sowie Kooperations- und Koordinationspflichten, kurz Loyalitätsgebote, die verfassungsrechtlich das Prinzip von Treu und Glauben umsetzen. Namentlich dürfen weder Bund noch Länder ohne Rücksicht auf die Interessen des Gesamtstaates handeln.⁶ Hervorzuheben ist, dass es sich bei der Bundestreue nicht nur um Treuepflichten der Länder gegenüber dem Bund, sondern auch um solche des Bundes gegenüber den Ländern und der Länder untereinander handelt.⁷ Damit werden Bund und Länder als Teile eines Bundesstaates unter einer gemeinsamen Verfassungsrechtsordnung aneinander gebunden.⁸ Schon aus diesem multipolaren Charakter der Bundestreue folgt mit Blick auf Haushaltsnotlagen eines einzelnen Landes, dass sie grundsätzlich nicht allein durch bipolare Vereinbarungen bewältigt werden dürfen.

Das wesentliche Element des Grundsatzes der Bundestreue, das „Einstehen füreinander“, wirkte sich für die Bewältigung von Haushaltsnotlagen in einzelnen Bundes-

⁴ Vgl. insb. BVerfGE 86, 148, Ls. 6.

⁵ BVerfGE 101, 158 (222 ff.).

⁶ So die treffende Zusammenfassung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (2005), 29.

⁷ Ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 1, 117 (131).

⁸ Vgl. bspw. BVerfGE 8, 122 (140).

ländern bis zum nun ergangenen Berlin-Urteil in den Worten des Bundesverfassungsgerichts wie folgt aus:

„Die finanzverfassungsrechtlichen Normen des Grundgesetzes sollen insgesamt eine Finanzordnung sicherstellen, die Bund und Länder am Finanzaufkommen sachgerecht beteiligt und finanziell in die Lage versetzt, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben auch wahrzunehmen (vgl. BVerfGE 55, 274 [300]; 72, 330 [388]). Ihr Sinn und Zweck ist nicht allein, eine geordnete öffentliche Finanzwirtschaft der verschiedenen staatlichen Aufgabenträger zu ermöglichen, sondern ebenso, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die staatliche Selbstständigkeit von Bund und Ländern real werden, ihre politische Autonomie sich in der Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und der Haushaltswirtschaft (Art. 109 Abs. 1 GG) entfalten (vgl. auch BVerfGE 72, 330 [383]) und die gemeinsame Verpflichtung auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 Abs. 2 GG) erfüllt werden kann. Sie sind darin zugleich Ausdruck der im Bundesstaat bestehenden Solidargemeinschaft von Bund und Ländern und des bündischen Prinzips des Einstehens füreinander, das zur bundesstaatlichen Ordnung gehört (Art. 20 Abs. 1 GG). Befindet sich ein Glied der bundesstaatlichen Gemeinschaft – sei es der Bund, sei es ein Land – in einer extremen Haushaltsnotlage, die seine Fähigkeit zur Erfüllung der ihm verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben in Frage stellt und aus der es sich mit eigener Kraft nicht befreien kann, so erfährt dieses bundesstaatliche Prinzip seine – hier mit der durch Art. 109 Abs. 2 GG gebotenen Wahrung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verknüpfte – Konkretisierung in der Pflicht aller anderen Glieder der bundesstaatlichen Gemeinschaft, dem betroffenen Glied mit dem Ziel der haushaltswirtschaftlichen Stabilisierung auf der Grundlage konzeptionell aufeinander abgestimmter Maßnahmen Hilfe zu leisten, damit es wieder zur Wahrung seiner politischen Autonomie und zur Beachtung seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtungen befähigt wird. Diese verfassungsrechtliche Pflicht trifft nicht nur den Bund allein, sondern – dem bundesstaatlichen Prinzip entsprechend – Bund und Länder.“⁹

Schon diese Rechtsprechung konnte nicht als Regelungssystem zur Bewältigung von Haushaltsnotlagen eines Landes begriffen werden. Sie statuierte vielmehr nur die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Bundes und der jeweils anderen Länder, einem notleidenden Land beizustehen. Die konkreten Hilfen mussten und müssten nach wie vor zunächst im politischen Prozess ausgehandelt und sodann durch eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes bzw. durch Verwaltungsvereinbarungen festgesetzt werden. Um den im Wesentlichen politischen Prozess der Entscheidung über das Ausgleichssystem prognostizierbar zu machen, verpflichtete das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber mit seiner Entscheidung vom 11. November 1999, das verfassungsrechtlich nur in unbestimmten Begriffen festgelegte Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem durch anwendbare, allgemeine, ihn selbst bindende Maßstäbe gesetzlich zu konkretisieren und zu ergänzen.¹⁰ Der Gesetzgeber hat daraufhin das sog.

⁹ BVerfGE 86, 148 (264).

¹⁰ BVerfGE 101, 158 (Ls. 3).

Maßstäbengesetz erlassen, dass am 10. September 2001 in Kraft getreten ist und zunächst bis zum 31. Dezember 2019 gilt. Es enthält in § 12 allgemeine Grundsätze für Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und befasst sich in § 12 Abs. 4 explizit auch mit der Bewältigung einer extremen Haushaltsnotlage. Auch diese Bestimmung gewährt als solche aber noch keinen Rechtsanspruch auf Sanierungshilfen, sondern markiert lediglich (in Ansätzen) deren Voraussetzungen und Grenzen. Anspruchsgrundlage für Finanzierungshilfen (als ein Instrument zur Bewältigung von Haushaltsnotlagen unter anderen) kann nach wie vor nur die Verfassung selbst sein, die insofern einer „konsentierten Konkretisierung“ bedarf (so der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2005, 31).

3. Sackgasse mit Wendehammer: Bundesstaatlicher Notstand

Da eine solche (insbesondere: gesetzliche) Konkretisierung bislang nicht erfolgt ist, hat sich das Bundesverfassungsgericht anlässlich der Klage Berlins auf Sanierungszuweisungen des Bundes gezwungen gesehen, die unmittelbar sich aus der Verfassung ergebenden Anspruchsvoraussetzungen „verschärfend zu ergänzen“. Dabei hat es im Unterschied zu seinen früheren Entscheidungen die Eigenverantwortung der Bundesländer derart betont (a), dass notleidende Länder sich nur noch im praktisch nahezu ausgeschlossenen Falle eines bundesstaatlichen Notstands (b) mit Sanierungszuweisungen des Bundes aus ihrer Haushaltsnotlage befreien können, sich diese Hoffnung im Übrigen aber als Sackgasse erweist.

a) Eigenverantwortung

Mit dem Berlin-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht die „Balance zwischen Eigenstaatlichkeit der Länder und bundesstaatlicher Solidargemeinschaft“¹¹ neu justiert, indem der mit der Eigenstaatlichkeit der Länder korrespondierenden Eigenverantwortung ein größeres Gewicht beigemessen wird. Wenn das Bundesverfassungsgericht in seiner Begründung hervorhebt, dass ein Land aufgrund seiner verfassungsrechtlich in Art. 109 Abs. 1 GG verbürgten Haushaltsautonomie grundsätzlich alle hausaltswirtschaftlichen Maßnahmen selbst zu verantworten hat,¹² dann kommt darin zum Ausdruck, dass der grundsätzlichen Verschuldungsautonomie auch die regelmäßige Entschuldungsverantwortung eines Landes entspricht (vgl. Rossi 2007). Diese Entschuldungsverantwortung soll nicht durch Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 3 S. 2 GG unterlaufen werden, die nach den deutlichen Worten des Bundesverfassungsgerichts nämlich grundsätzlich nicht dazu dienen, „finanziellen Schwächen abzuhelpfen, die eine unmittelbare und voraussehbare Folge von politischen Entscheidungen sind, die von einem Land in Wahrnehmung seiner Aufgaben selbst getroffen

¹¹ Vgl. BVerfGE 101, 158 (292).

¹² BVerfG, 2 BvF 3/03 v. 19.10.2006, Abs. 214.

sind.“ Vielmehr bringen es Eigenständigkeit und politische Autonomie mit sich, wie das Bundesverfassungsgericht unter Bezugnahme früherer Entscheidungen ausführt, „dass die Länder für die haushaltspolitischen Folgen solcher Entscheidungen selbst einzustehen haben.“¹³ Angesichts dieses Verständnisses verwundert es nicht, dass das Bundesverfassungsgericht darauf hinweist, dass „die so genannte Verschuldungsfälle [...] nicht überraschend von heute auf morgen zu[schnappt]“.¹⁴ Vor allem, so möchte man hinzufügen, kann ein Land an sich gar nicht in eine Verschuldungsfalle geraten, wenn es nur die verfassungsrechtlichen (und gemeinschaftsrechtlichen) Verschuldungsgrenzen einhält (näher *Rossi* 2007).

Die Neujustierung der Balance zwischen Eigenstaatlichkeit und Eigenverantwortlichkeit der Länder und der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft ist grundsätzlich aus zwei Gründen zu begrüßen. Zum einen erkennt sie das Scheitern der bisherigen Praxis an und eröffnet insofern neue, möglicherweise erfolgversprechende Handlungsalternativen. Denn rein tatsächlich kann nicht verkannt werden, dass sich sowohl Bremen als auch das Saarland trotz Sanierungszuweisungen in einer Gesamthöhe von rund 15 Mrd. € nach eigener Einschätzung noch immer in einer extremen Haushaltsnotlage befinden. Die solidarische Unterstützung, die die beiden Länder in der Vergangenheit erhalten haben, hat sich somit zumindest nicht in nachhaltiger Weise bewährt.

Zum anderen verstärkt die vom Bundesverfassungsgericht vorgenommene Betonung der Eigenverantwortlichkeit die Anreize zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen und vollzieht insofern auch einen Prioritätenwechsel weg von der nachträglichen Bekämpfung finanzieller Notlagen hin zu deren präventiver Vermeidung. Das Bundesverfassungsgericht greift insofern Erkenntnisse und Forderungen auf, die in der Finanz- und Rechtswissenschaft sowie in der Politik seit längerem diskutiert werden (vgl. die Beiträge von *Kitterer, Färber, Huber und Runkel, Wieland, Koriath* sowie *Häde*, in: *Konrad / Jochimsen* 2006; s. auch *Selmer* 2006a, 224 f.). Zentraler Punkt der Argumentation ist dabei die Tatsache, dass die Möglichkeit eines bail-out, also der vollständigen oder jedenfalls teilweisen Schuldenübernahme durch die Gemeinschaft von Bund und anderen Ländern, die Motivation notleidender Länder verringert, sich aus eigenen Kräften zu entschulden. Anstatt sich für Ausgabenkürzungen vor dem Wahlvolk des Landes verantworten zu müssen, belasten sie lieber den Bund und wälzen ihre Ausgaben – die Verantwortung verschleiern – auf das Wahlvolk des Bundes ab. Die Betonung der Entschuldungsverantwortung der Länder mit der nahezu ausgeschlossenen Möglichkeit des bail-out ist insofern ein wichtiges rechtliches wie politisches Signal an alle Länder, ihre Zins- und Tilgungslasten aus eigener Kraft durch eine Reduzierung der Verschuldung zu verringern, um politischen und d.h. finanziellen Handlungsspielraum zu behalten oder zu gewinnen.

¹³ BVerfG, 2 BvF 3/03 v. 19.10.2006, Abs. 187.

¹⁴ BVerfG, 2 BvF 3/03 v. 19.10.2006, Abs. 200.

b) Bundesstaatlicher Notstand

Die Möglichkeit eines bail-out ist nach dem Berlin-Urteil tatsächlich so gut wie ausgeschlossen. Denn Sanierungshilfen sind künftig nur im Falle eines „bundesstaatlichen Notstands“ zulässig, dann aber auch geboten. Obwohl sich in diesem Begriff das Neue des Berlin-Urteils kristallisiert, wird er vom Bundesverfassungsgericht nicht näher definiert. Insbesondere bleibt auch der Unterschied zwischen dem ehemals und noch immer verwendeten Begriff der extremen Haushaltsnotlage und dem neu geschöpften Begriff „bundesstaatlicher Notstand“ unklar. Dabei wird man allerdings davon ausgehen dürfen, dass das Bundesverfassungsgericht dem Begriff „bundesstaatlicher Notstand“ bewusst keine klaren Konturen verliehen hat (vgl. zum Folgenden Rossi 2007). Denn auf diese Weise behält es einen Spielraum, um bei künftigen Klagen unter Berücksichtigung etwaiger besonderer Umstände eventuell doch das solidarische Prinzip gegenüber dem Prinzip der Eigenverantwortung stärker betonen zu können, ohne dann in einen (offenen) Widerspruch mit der eigenen Rechtsprechung zu geraten. Zwar ist mit Blick auf die noch anhängigen Normenkontrollanträge Bremens und des Saarlandes nicht damit zu rechnen, dass das Bundesverfassungsgericht bereits in diesen Fällen von einem bundesstaatlichen Notstand ausgeht. Doch kann und will das Bundesverfassungsgericht offensichtlich nicht ausschließen, dass es in der Zukunft einmal einen Anspruch auf Sanierungszuweisungen bejahen muss, um einen bundesstaatlichen Notstand abzuwehren.

Darüber hinaus kommt in der fehlenden Definition des Begriffs „bundesstaatlicher Notstand“ aber auch eine generelle Zurückhaltung gegenüber der Gestaltungsfreiheit und -verantwortung der gesetzgebenden Körperschaften zum Ausdruck. In der Tat ist es sowohl unter dem Gesichtspunkt demokratischer Legitimation als auch unter dem Aspekt funktionaler Gewaltenteilung Aufgabe der unmittelbar demokratisch legitimierten gesetzgebenden Körperschaften, die Voraussetzungen und Bedingungen festzulegen, unter denen an die Stelle des mit der Eigenstaatlichkeit der Länder korrespondierenden Prinzips der Eigenverantwortung das Prinzip der Solidarverantwortung tritt.

Schließlich ist es aber auch unter Anreiz-Gesichtspunkten durchaus zu begrüßen, dass das Bundesverfassungsgericht den Begriff „bundesstaatlicher Notstand“ unscharf gelassen hat. Denn mangels exakter Definition kann niemals mit absoluter Sicherheit taktisch vorherberechnet werden, wann der Tatbestand des bundesstaatlichen Notstands erfüllt ist. Der einerseits eigene Not indizierende, andererseits aber auch fremde Hilfe versprechende Begriff des bundesstaatlichen Notstands entzieht sich somit dem Kalkül politischer Handlungsalternativen (Rossi 2007, 7). In der (vermeintlichen) Wahl stark verschuldeter Länder, ihre Haushalte entweder durch eigene Anstrengungen zu konsolidieren oder aber, auf fremde Hilfe hoffend, in den bundesstaatlichen Notstand zu steuern, ist die letzte Alternative mangels Klarheit des Ziels derart riskant, dass doch nur die erste Alternative als realistische Handlungsoption bleibt. Die Unschärfe des Begriffs trägt somit entscheidend dazu bei, dass es im

geltenden Finanzverfassungsrecht grundsätzlich keine Bail-out-Möglichkeit gibt, sondern die Entschuldungsverantwortung allein bei den Bundesländern bleibt.

Ungeachtet seiner wohl bewussten Offenheit spricht in jedem Fall einiges dafür, dass der Begriff „bundesstaatlicher Notstand“ nicht nur verschärfte Voraussetzungen einer extremen Haushaltsnotlage beschreibt, sondern einen vollständig neuen Maßstab aufstellt (Rossi 2007, 7). Zwar wird man diese Veränderung noch nicht dem substantivischen Wandel von einer „Notlage“ zu einem „Notstand“ entnehmen können. Es gibt insbesondere keinen Hinweis in der Entscheidung, den Begriff unter Rückgriff auf Art. 81 GG bestimmen zu müssen. Doch der Begriff ist nun von seiner Beschränkung auf den Haushalt befreit und stattdessen um die Bezugnahme des Bundesstaates erweitert. Gerade wegen der adjektivischen Umschreibung „bundesstaatlich“ scheint es deshalb naheliegend, dass es in materieller Hinsicht künftig nicht genügt, dass im hilfebedürftigen Land ein Notstand festzustellen ist. Vielmehr muss der Notstand solche Ausmaße annehmen, dass über die Landesgrenzen hinweg auch das gesamte bundesstaatliche Gefüge gefährdet ist. Entscheidend sind somit nicht allein bestimmte finanzwissenschaftliche, auf das notleidende Land bezogene Eckdaten. Daneben ist vielmehr auch die Frage maßgeblich, ob ein Bundesland die ihm verfassungsrechtlich obliegenden Aufgaben in einer Weise nicht erfüllen kann, dass auch die Aufgabenerfüllung in den anderen Ländern und im Bund in Mitleidenschaft gerät. Die Bezugsgröße für die Einstandspflicht des Bundes ist somit nicht mehr nur das notleidende Land, sondern ist die auf die Gesamtheit von Bund und Ländern bezogene Ordnung. Dies wird auch daran deutlich, dass das Bundesverfassungsgericht die bundesstaatlichen Einstandspflichten im Interesse aller Bundesbürger und nicht nur im Interesse der jeweils betroffenen Landesbürger sieht.¹⁵

Für künftige Haushaltsnotlagenverfahren impliziert der solcher Art verstandene Begriff in formeller Hinsicht, dass der Notstand nicht von einem Land allein festgestellt werden kann, sondern dies einem Gremium unter Beteiligung des Bundes und der anderen Länder obliegen muss. Anknüpfen lässt sich insofern an den bereits existierenden Finanzplanungsrat oder besser noch an Vorschläge für einen Sanierungsrat (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2005; Rossi / Schuppert 2006, 9; Fiedler u.a. 2006, 181 ff.).

4. Rückwärts oder weiter:

Handlungsmöglichkeiten notleidender Länder

Ob die politischen Akteure in den notleidenden Ländern die Hinweise des Bundesverfassungsgerichts erkennen und die Sackgasse rückwärts gehen oder aber doch den noch sichtbaren und ausgetretenen, wenn auch größtenteils gesperrten Pfad einschlagen und den Notausgang suchen, hängt neben anderen Faktoren auch von den

¹⁵ BVerfG, 2 BvF 3/03 v. 19.10.2006, Abs. 202.

politischen Mentalitäten in den einzelnen Ländern ab. Sie können entweder einen strikten Konsolidierungskurs einschlagen und ihre Verschuldung reduzieren oder mit einem Konfrontationskurs in den bundesstaatlichen Notstand steuern. Im ersten Fall mag der – etwa in Brandenburg vorzufindende – Ehrgeiz bestimmend sein, von einem Nehmerland zum Geberland zu werden. Im zweiten Fall mag das – etwa in Berlin vorherrschende – Gefühl ausschlaggebend sein, durch Ursachen jenseits der Landesgrenzen zum Notlagenland geworden und deshalb auch auf fremde Hilfen angewiesen zu sein. Freilich wird die Entscheidung natürlich auch von den finanziellen Spielräumen abhängen, die nur schwer zu beurteilen und noch schwieriger zu prognostizieren sind. Gibt es einerseits für Berlin etwa Berechnungen, dass eine Entschuldung ohne fremde Hilfe in absehbarer Zeit nicht möglich ist (Fiedler u.a. 2006, 218 ff.), haben andererseits unerwartete Steuermehreinnahmen die Haushaltslage sowohl in Berlin als auch in anderen notleidenden Ländern erheblich verbessert. Welches Land deshalb noch nicht in die Sackgasse eingebogen oder jedenfalls noch nicht weit vorgedrungen ist, wird künftig alles daran setzen, eine übermäßige Verschuldung aus eigenen Kräften zu verhindern. Wer dagegen, wie etwa das Saarland und Bremen, bereits am Ende der Sackgasse angekommen ist, wird krampfhaft den Notausgang suchen und auf Sonderzuweisungen des Bundes hoffen. Die Erfolgsaussichten der beiden Länder sind gering, müssen sie doch zur Plausibilisierung ihrer entsprechenden Normenkontrollanträge an das Bundesverfassungsgericht entweder einen bundesstaatlichen Notstand darlegen und begründen oder aber bestimmte Sonderlasten geltend machen. Denn eines muss deutlich betont werden: Das Bundesverfassungsgericht hat den Anspruch auf Sanierungszuweisungen vor allem deshalb verneint, weil die (geltende) finanzverfassungsrechtliche Ordnung kein entsprechendes Instrumentarium bereitstellt. Nur deshalb sind Sanierungszuweisungen als „Fremdkörper“ im Finanzausgleichssystem qualifiziert worden. Das Mittel der Sonderbedarfszuweisungen nach Art. 107 Abs. 3 S. 2 GG ist nämlich grundsätzlich nicht für Sanierungszuweisungen konzipiert, sondern kommt nur für „Sonderlasten aufgrund (verfassungsrechtlich) vorgegebener Aufgaben außerhalb des autonomen landespolitischen Gestaltungsraums“ in Betracht. Solche Sonderlasten sind nach der Diktion des Bundesverfassungsgerichts dadurch gekennzeichnet, dass sie „nicht in ähnlicher Höhe oder überhaupt nicht in allen Ländern zu leisten sind, sondern nur in einem Land oder einer Gruppe von Ländern anfallen und nicht auf den vorangegangenen Stufen des Finanzausgleichs zu berücksichtigen waren.“¹⁶ Vor diesem Hintergrund müssen sich Bremen und das Saarland, wollen sie ihre Anträge an das Bundesverfassungsgericht nicht zurückzunehmen, also entscheiden, ob sie auf den regulären Einsatz von Sonderergänzungszuweisungen hoffen und deshalb „Sonderlasten“ geltend machen oder ob sie deren irregulären Einsatz beanspruchen und deshalb einen „bundesstaatlichen Notstand“ darlegen und begründen.

¹⁶ BVerfG, 2 BvF 3/03 v. 19.10.2006, Abs. 187.

Berlin dagegen ist der Notausgang jedenfalls mittelfristig erst einmal verschlossen. Das Land wird in absehbarer Zeit keine Sanierungszuweisungen in Form von Sonderergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 3 S. 2 GG erhalten. Neben dieser finanziellen und politischen Konsequenz zeitigt die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auch Folgen für die rechtlichen Rahmenbedingungen der Verschuldung in Berlin. Denn der Berliner Haushaltsgesetzgeber hat sich zur Rechtfertigung der übermäßigen Verschuldung in den Haushaltsplänen für die Jahre 2004/2005 und 2006/2007 auf eine überverfassungsrechtliche Ausnahme gestützt, die der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin in seiner Entscheidung vom 31. Oktober 2003 im Wege der Rechtsfortbildung kreiert hat (dazu *Höfling* 2004, 259 ff.; *Jochimsen* 2004, 511 ff.; *Kerber* 2004, 691 ff.; *Pestalozza* 2004, 63 ff.; *Rossi* 2005, 269 ff.; *Waldhoff* 2004, 1062 ff.)¹⁷. Danach soll ein Überschreiten der landesverfassungsrechtlichen Begrenzung der Kreditfinanzierung auf die Investitionshöhe ausnahmsweise zulässig sein, wenn und soweit sich das Land in einer extremen Haushaltsnotlage befindet und die Überschreitung erforderlich ist, um „bundesrechtlich festgelegte sowie auf landesverfassungsrechtlichen Vorgaben beruhende Ausgabenverpflichtungen“¹⁸ zu erfüllen. Wenn jetzt das Bundesverfassungsgericht deutlich urteilt, dass das Land Berlin sich „nicht in einer extremen Haushaltsnotlage [befindet]“,¹⁹ dann ist es dem Land Berlin verwehrt, sich für die Überschreitung der landesverfassungsrechtlichen Kreditbegrenzungsregel auf die vom Verfassungsgerichtshof begründete überverfassungsrechtliche Ausnahme zu berufen. Deren Voraussetzungen liegen schlicht nicht vor. Der Berliner Doppelhaushalt für die Jahre 2006/2007 ist insofern verfassungswidrig, weil und soweit die Verschuldung für die einzelnen Haushaltsjahre über den entsprechenden Investitionshöhen liegt.

Hervorzuheben ist schließlich mit Blick auf die Föderalismusreform II, dass die Politik in den notleidenden Ländern nicht unmittelbar auf weitere Zahlungen gerichtet sein muss. Vielmehr könnte sich eine kluge und nachhaltige Politik auch darauf richten, politische Initiativen, etwa über den Bundesrat, für die Schaffung eines bundesweiten Haushaltsnotlagenregimes zu ergreifen, von denen die notleidenden Länder dann mittelbar profitieren könnten.

5. Neue Wege: Suchauftrag des Bundesverfassungsgerichts

Einen entsprechenden Suchauftrag hat auch das Bundesverfassungsgericht formuliert. Angesprochen ist insofern nicht nur die Berliner Provinz, sondern auch die Berliner Republik: Bund und Länder sollen ein Haushaltsnotlagenregime schaffen.

Zwar hat sich das Bundesverfassungsgericht primär zurückhaltend auf seine reagierend-kontrollierende Funktion beschränkt und nicht agierend-initiiierend auf den Gesetzgeber eingewirkt. Es hat dementsprechend den konkreten Antrag Berlins auf zu-

¹⁷ VerfGH, DVBl. 2004, 308 ff.

¹⁸ VerfGH Bln. 125/02, DVBl. 2004, 308 (312).

¹⁹ BVerfG, 2 BvF 3/03 v. 19.10.2006, Abs. 206.

sätzliche Bundeshilfen zurückgewiesen, ohne zugleich den politischen Akteuren auf Bundes- und Landesebene vorzuschreiben, wie mit aktuellen und künftigen Haushaltsnotlagen umzugehen ist. Dies mag im Interesse eines weitgehenden Gestaltungsspielraums der Politik begrüßt werden, ist aber zu bedauern, wo es der Politik, ihren Institutionen und Akteuren aufgrund ihrer eigenen Gesetzmäßigkeiten an Kraft fehlt, grundsätzliche Probleme der föderalen Beziehungen aus eigenem Antrieb zu lösen (vgl. hierzu schon *Schuppert* 1995, 675 ff.).

Formuliert das Bundesverfassungsgericht somit auch keinen expliziten Handlungsauftrag, weist es doch deutlich und mehrmals auf die Notwendigkeit hin, Regelungen über die Behandlung, möglichst auch über die Vermeidung von Haushaltsnotlagen in den Bundesländern zu schaffen. Ausgehend von dem Befund, dass „das geltende positive Recht [...] nur unzureichend auf die Bewältigung auftretender extremer Haushaltsnotlagen eingestellt“ ist²⁰ und „das Instrumentarium des geltenden Finanzausgleichsrechts mit Aufgaben der Haushaltssanierung einzelner Länder überfordert wird“²¹, konstatiert das Bundesverfassungsgericht als „gravierende Schwäche des geltenden Rechts [...], dass es an den notwendigen verfahrensrechtlich wie auch inhaltlich handlungsleitenden Regelungen zum Umgang mit potenziellen und aktuellen Sanierungsfällen im Bundesstaat fehlt“²², erinnert sodann an die bereits in der Entscheidung vom 27. Mai 1992 ausgesprochene Mahnung, es sei „zuvörderst nötig und besonders dringlich [...], Bund und Länder gemeinsam treffende Verpflichtungen und Verfahrensregelungen festzulegen, die der Entstehung einer Haushaltsnotlage entgegenwirken und zum Abbau einer eingetretenen Haushaltsnotlage beizutragen geeignet sind“, und bekräftigt diese Mahnung mit den Worten: „Das Bundesstaatsprinzip macht solche Bestrebungen angesichts der gegenwärtig defizitären Rechtslage erforderlich.“²³

6. Abgestecktes Terrain: Handlungsrahmen

Ist der Gesetzgeber in der konkreten Ausgestaltung eines solchen Haushaltsnotlagenregimes auch weitgehend frei, bewegt er sich wegen der grundsätzlichen Leitmaxime und den äußeren verfassungsrechtlichen Grenzen eines solchen Notlagenregimes doch auf einem abgesteckten Terrain: Leitmaxime ist die Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Länder, Grenzen ergeben sich insbesondere aus dem (derzeitigen) System des verfassungsrechtlichen Länderfinanzausgleichs sowie aus dem Verfassungsgrundsatz der Statusgleichheit der Länder. Der Handlungsrahmen besteht somit aus einem flexiblen und einem starren Element. Denn während – etwa im Zuge der Föderalismusreform II – mit den Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den

²⁰ BVerfG, 2 BvF 3/03 v. 19.10.2006, Abs. 172.

²¹ BVerfG, 2 BvF 3/03 v. 19.10.2006, Abs. 203.

²² BVerfG, 2 BvF 3/03 v. 19.10.2006, Abs. 204.

²³ BVerfG, 2 BvF 3/03 v. 19.10.2006, Abs. 204.

Ländern auch das System des Länderfinanzausgleichs und damit der Rahmen für Sanierungszuweisungen im Notlagenfall modifiziert und die Pfadabhängigkeit insoweit aufgehoben werden kann (*Schuppert 2007, passim*), muss sich jedes veränderte oder neu geschaffene System am Grundsatz der Statusgleichheit der Länder messen lassen. Dieser Grundsatz ist der bundesstaatlichen Ordnung derart immanent, dass er über Art. 79 Abs. 3 GG sogar der Dispositionsfreiheit des verfassungsändernden Gesetzgebers entzogen ist (*Boysen 2005, 200 f. u. passim*).

a) Nivellierungsverbot

In Bezug auf das vom Bundesverfassungsgericht als Grenze von Sanierungszuweisungen hervorgehobene Nivellierungsverbot ist hervorzuheben, dass dieses Verbot unmittelbar aus dem geltenden Finanzausgleichssystem folgt und deshalb mit dessen Modifizierung durch den verfassungsändernden Gesetzgeber verändert, ja sogar aufgehoben werden könnte. Rüttelte die Föderalismusreform II dagegen nicht oder jedenfalls nicht entscheidend an der dreistufigen und abgeschichteten Struktur des Finanzausgleichssystems, müsste das Nivellierungsverbot auch künftig beachtet werden. Es untersagt dem Bund, mithilfe von Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 3 S. 2 GG die Finanzkraftreihenfolge unter den Geberländern zu verändern und den leistungsschwachen Ländern eine überdurchschnittliche Finanzkraft zu verschaffen.²⁴ Mit diesem Inhalt stellt es sich als zusätzliche Schranke von Sanierungshilfen in Form von Sonderergänzungszuweisungen dar: Sanierungszuweisungen sind auch in einem bundesstaatlichen Notstand nur bis zu einer Höhe zulässig, die die relative Finanzkraft des Landes im Verhältnis zu den anderen Ländern nicht verändert.

Darüber, ob das Nivellierungsverbot auch von einem Haushaltsnotlagenregime zu beachten wäre, das ein gesondertes Instrument für Sanierungshilfen zur Verfügung stellt und insofern nicht auf den zweckwidrigen Einsatz von Sonderergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 3 S. 2 GG angewiesen ist, kann hier nur spekuliert werden. Festzuhalten ist allerdings, dass das Nivellierungsverbot in Ansätzen auch schon für die anderen Stufen des Finanzausgleichssystems gilt,²⁵ und insofern keine spezielle Schranke für Sonderergänzungszuweisungen darstellt. Will der verfassungsändernde Gesetzgeber also Sanierungshilfen in Form neuer Instrumente von der Bindung an das Nivellierungsverbot befreien, müsste er dies am besten im Wortlaut der Verfassung, jedenfalls aber in der Systematik eines neuen Finanzausgleichssystems und in den entsprechenden Begründungen hinreichend klar zum Ausdruck bringen.

²⁴ BVerfG, 2 BvF 3/03 v. 19.10.2006, Abs. 180.

²⁵ Vgl. schon BVerfGE 1, 117 (131); 72, 330 (398); 101, 158 (222); deutlich auch BVerfG, 2 BvF 3/03 v. 19.10.2006, Abs. 178: „kein Systemwechsel“.

b) Gleichbehandlungsgebot

Die auch vom verfassungsändernden Gesetzgeber nicht verrückbare äußerste Grenze eines Haushaltsnotlagenregimes ist das föderative Gebot der Gleichbehandlung aller Länder durch den Bund, das unmittelbar aus dem Bundesstaatsprinzip und dem allgemeinen Gleichheitssatz folgt.²⁶ Zum besseren Verständnis dieses Verbots lässt sich an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Verwaltungsvereinbarungen nach Art. 104a Abs. 4 GG a.F. anknüpfen, in der es hervorgehoben hat, dass der Bund, will er nicht seine Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten verletzen, eine solche Vereinbarung nur mit allen gleichermaßen betroffenen Ländern abschließen darf, wobei die Länder dem Bund als gleichberechtigte Partner gegenüberstehen. Die Gültigkeit der Vereinbarung hängt deshalb grundsätzlich von der Zustimmung aller betroffenen Länder ab.²⁷

Aus dieser Rechtsprechung lassen sich in Bezug auf Sanierungszuweisungen sowohl prozedurale als auch materielle Vorgaben ableiten: Zu den prozeduralen Pflichten des Bundes gehört es insofern, die anderen Länder an der Entscheidung zu beteiligen, wenn er einem Land besondere finanzielle Hilfen zur Verfügung zu stellen will. Zu den materiellen Pflichten gehört hingegen eine antizipierte Maßstabsbildung, an der alle Glieder beteiligt sind, da letztlich nur so dem föderalen Gleichbehandlungsgebot Rechnung getragen werden kann. Bund und Länder sind insofern aufgefordert, einheitliche abstrakte Vorgaben für die ausnahmsweise Gewährung von Sanierungszuweisungen zu normieren, auf deren Grundlage dann in jedem Einzelfall entschieden werden kann und muss, ob und in welcher Höhe konkrete Sanierungszuweisungen gezahlt werden.²⁸ Bis zu einer solchen gesetzgeberischen Maßnahme bindet das föderale Gleichbehandlungsgebot vor allem das Bundesverfassungsgericht, das sich dieser Bindung ausweislich der bereits wiedergegebenen Worte des Vorsitzenden des 2. Senats durchaus bewusst ist. Er hat mit Blick auf die anhängigen Anträge Bremens und des Saarlands deutlich gemacht, dass der Senat diese Anträge an dem im Berlin-Urteil gefundenen Maßstab entscheiden wird.

7. Streckenplanung: Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers

Dem Bundesgesetzgeber stehen so viele Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung, dass sie hier nicht alle vorgestellt werden können (*Grüpl* 2006, 228 ff.; *Waldhoff* 2006, 179 ff.). Hervorzuheben ist allerdings noch einmal, dass er sich entweder im skizzierten bestehenden Handlungsrahmen bewegen oder aber diesen Handlungsrahmen – in den Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG – selbst modifizieren kann. Angesprochen ist also nicht nur der einfache, sondern auch der verfassungsändernde Gesetzgeber, der sich mit der Föderalismusreform II ja ohnehin das politische Ziel gesetzt hat, die Finanzbe-

²⁶ BVerfGE 72, 330 (404).

²⁷ BVerfGE 41, 291 (308 u. Ls. 2).

²⁸ Zur Notwendigkeit eines solchen zweistufigen Verfahrens vgl. *Rossi/Schuppert* (2006), 9.

ziehungen zwischen dem Bund und den Ländern neu zu ordnen.²⁹ Von den zahlreichen denkbaren und gedachten Handlungsmöglichkeiten³⁰ sollen im Folgenden nur drei skizziert werden.

a) Neugliederung des Bundesgebiets

Das Bundesverfassungsgericht spricht im Berlin-Urteil erneut die Möglichkeit einer Neugliederung des Bundesgebiets an. Diesbezüglich sei daran erinnert, dass das Gericht in einer seiner ersten Entscheidungen überhaupt noch der Auffassung war, dass der Finanzausgleich „mit Rücksicht auf Art. 29 GG nicht zu dem Ergebnis führen [darf], lebensunfähige Länder künstlich am Leben zu erhalten.“³¹ In seiner Entscheidung zu den Finanzhilfen für Bremen und das Saarland hat es dann relativ neutral mit dem Wortlaut des Art. 29 GG auf dessen Zweck hingewiesen, „zu gewährleisten, dass die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen.“³² Nunmehr scheint es mit der Formulierung: „Solange der verfassungsrechtlich eröffnete Weg einer Neugliederung des Bundesgebiets nicht beschritten worden ist, ist es bundesstaatliches Gebot, die Existenz des Not leidenden Landes als eines handlungsfähigen Adressaten verfassungsrechtlicher Pflichten und als eines Trägers verfassungsrechtlicher Aufgaben auch finanziell zu gewährleisten.“³³, vor allem den Bund und die Geberländer anzusprechen. Vor dem Hintergrund, dass die Entscheidung durchgängig und auch im Ergebnis die Eigenverantwortung der Länder betont und Hilfsansprüche unter praktisch kaum zu erfüllende Voraussetzungen stellt, scheint dieser an entsprechend unwahrscheinliche Hilfspflichten anknüpfende Druck nicht geeignet, eine Neugliederung des Bundesgebiets anzustoßen. Sie ist derzeit jedenfalls nicht Gegenstand der föderalen Reformüberlegungen und deshalb auch keine realistische politische Option.

b) Verschärfung der Verschuldungsgrenzen

Immer wieder in die Diskussion eingebracht wird hingegen die Überlegung, eine Verschärfung der Verschuldungsgrenzen, sei es in materieller Hinsicht etwa durch eine Übernahme der Maastricht-Kriterien, sei es nur durch eine Entpolitisierung und Wiederverrechtlichung der geltenden Verschuldungsgrenzen, vorzunehmen. Diese Forderung liegt nicht zuletzt auch in der Tatsache begründet, dass die landesverfassungsrechtlichen Grenzen der Staatsverschuldung (Kloepfer / Rossi 2003, 323 ff.) in

²⁹ Vgl. etwa Selmer (2006b), 1059 f.; Ekeardt / Buscher (2007), passim; zweifelnd schon jetzt Färber / Otter (2005), 32 ff. Zum Reformversuch von 1993 vgl. Häde (1994), 82 f., und Hornburg (1994), 325 f.

³⁰ Vgl. jüngst die instruktiven Beiträge Waldhoff (2007) und Hey (2007) auf der Staatsrechtslehrertagung 2006 in Rostock.

³¹ BVerfGE 1, 117 (134 u. Ls. 1).

³² BVerfGE 86, 148 (270).

³³ BVerfG, 2 BvF 3/03 v. 19.10.2006, Abs. 190.

der Praxis durch ihre ständige Missachtung erheblich an Wirksamkeit und Verbindlichkeit verloren haben (jüngst *Höfling* 2006, 934 ff.). Neben anderen Gründen hat dies seine Ursache auch in dem unzureichenden Kreis der Klagebefugten. Aus parteipolitischen Gründen sehen die Oppositionsfraktionen, wenn sie denn überhaupt die erforderliche Mehrheit im jeweiligen Parlament erreichen, fast ausnahmslos davon ab, die Überschreitung der verfassungsrechtlich zulässigen Kreditaufnahme vom jeweiligen Verfassungsgericht feststellen zu lassen, um nicht später bei einer etwaigen Regierungsbeteiligung an selber Elle gemessen zu werden. Zugleich fürchten sie, durch eine konsolidierungsorientierte Haushaltspolitik weniger Zuspruch vom Wähler zu erhalten als durch eine ausgabefreudige Sachpolitik.

Eine Befreiung aus dieser Situation soll durch materielle Verschuldungsregeln mit „Biss“³⁴ bewirkt werden, die sich schon allein aus Veränderungen der prozessualen Bestimmungen ergeben könnten. So könnte schon die *constitutio lata* jede Landesregierung befugt sein, den Haushaltsplan eines anderen Landes mit der Behauptung vom Bundesverfassungsgericht überprüfen zu lassen, die Überschreitung der zulässigen Kreditobergrenze erschwere dem Bund die Einhaltung seiner Verpflichtung gegenüber der Europäischen Union und verletze daher das bundesstaatliche Rücksichtnahmegebot (*Kloepfer / Rossi* 2003, 336). Freilich darf wegen der parteipolitischen Verflechtungen nicht erwartet werden, dass von solchen Klagemöglichkeiten intensiver Gebrauch gemacht würde.

Insofern wird kein Weg daran vorbei führen, die *lege ferenda* den Kreis der Klagebefugten zu erweitern. Behutsam könnte man etwa den sachverständigen und unabhängigen Rechnungshöfen das Recht zubilligen, bei Missachtung der verfassungsrechtlichen Verschuldungsgrenzen das jeweilige Verfassungsgericht anzurufen (*Rossi* 2005, 275 f.). Etwas weitergehend könnten auch entsprechende Verbandsklagerechte statuiert werden, von denen etwa der Bund der Steuerzahler Gebrauch machen könnte. Denkbar ist schließlich auch eine radikale Ausweitung des Klägerkreises auf jeden Einzelnen (*Rossi* 2007, 17 f.). Stützen lässt sich diese Forderung auf den Grundsatz der Nachhaltigkeit und der Generationengerechtigkeit. Als Grundregel der Nachhaltigkeit hat die Bundesregierung jedenfalls jüngst formuliert: „Jede Generation muss ihre Aufgaben selbst lösen und darf sie nicht den kommenden Generationen aufbürden. Dagegen verstößt, wer eine Wirtschafts- und Sozialpolitik auf Pump macht und die steigenden Staatsschulden den künftigen Generationen hinterlässt“ (Bundesregierung 2002, 5).

Mag eine solche Subjektivierung der Verschuldungsgrenzen bis vor kurzem noch als abwegige Forderung erschienen sein, enthält die Entscheidung des Bundesverfassungsgericht einen ersten Hinweis auf ein derartig subjektiv-rechtliches Verständnis der Haushalts- und Finanzausgleichsvorschriften, denn es arbeitet heraus, dass „die verfassungsgemäße Wahrnehmung objektiver Organkompetenzen im Interesse

³⁴ So die Forderung der Rechnungshöfe, zitiert nach *Zimmermann* (2006), 397.

(bundes-)staatlicher Aufgabenerfüllung gegenüber den Bürgern“ erfolgt. Zugleich betont es, dass die bundesstaatliche Einstandspflicht im Notstand nicht nur im Interesse der Bürger des jeweiligen Landes, sondern im Interesse der Bundesbürger erfolgt.³⁵ Dem mag die Erkenntnis von *Ihering* zu Grunde liegen, dass zugleich das Recht schützt, wer *sein* Recht schützt (v. *Ihering* 1897, 47 f.). Ebenso wie deshalb die Mobilisierung der Bürger für die Durchsetzung des Rechts³⁶ zu einem wesentlichen Faktor für die Beachtung und einheitliche Anwendung der europarechtlichen Bestimmungen geworden ist, könnte eine Subjektivierung der Verschuldungsgrenzen zu einem wirksamen Instrument ihrer Einhaltung werden.

c) Erlass eines Haushaltsnotlagenregimes

Die bloße – materielle und /oder prozedurale – Verschärfung der Verschuldungsgrenzen wäre allerdings nur ein erster Schritt, ist im Übrigen aber vor allem durch zwei Nachteile gekennzeichnet: Zum einen kann eine Beachtung der verfassungsrechtlichen Verschuldungsgrenzen extreme Haushaltsnotlagen nur für die Zukunft und auch dann nur mit hoher Wahrscheinlichkeit ausschließen, bietet aber keine Handhabe für bereits oder gleichwohl eingetretene extreme Haushaltsnotlagen. Zum anderen weist die Ausweitung der Klagebefugnisse stets nur den Weg zu den Verfassungsgerichten, die aufgrund ihrer Funktion und Besetzung nicht als optimale Entscheidungsorgane für die Bewältigung von Haushaltskrisen im Bundesstaat angesehen werden können.

Insofern ist es dringend geboten, ein Haushaltsnotlagenregime zu schaffen, das auch den Umgang mit eingetretenen Haushaltsnotlagen umfasst und einen entsprechenden Ausgang weist. Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium hat einen solchen Vorschlag unterbreitet (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2005, 29), die Hertie-School of Governance eine entsprechende Studie vorgelegt (*Fiedler u.a.* 2006, *passim*). Diese Studie zeigt eine Möglichkeit auf, wie Haushaltsnotlagen im Bundesstaat nach Möglichkeit verhindert, gegebenenfalls festgestellt und dann auch beseitigt werden können. Die Grundidee der konditionierten Bewilligung, der Unterstützung Zug-um-Zug gegen bestimmte Sanierungsmaßnahmen, bleibt insofern als eine verfassungsrechtlich zulässige, finanzwissenschaftlich sinnvolle und politisch zu realisierende Möglichkeit eine der wichtigsten Handlungsalternativen solcher Überlegungen, die freilich durch andere Maßnahmen, etwa durch die Schaffung strengerer und verbindlicherer Verschuldungsgrenzen, flankiert werden könnte. Das zur Umsetzung dieser Grundidee von der Studie vorgeschlagene zweistufige Modell, konkrete Sanierungsverträge nur auf der Grundlage eines abstrakten Haushaltsnotlagengrundsatzgesetzes (HNG) zu erlassen, eignet sich in besonderer Weise zur Einhaltung des Nivellierungsverbots und wird vor allem auch dem Grundsatz der föderalen Gleichbehandlung gerecht.

³⁵ BVerfG, 2 BvF 3/03 v. 19.10.2006, Abs. 202.

³⁶ So der Titel der Arbeit von *Masing* (1997); vgl. *ders.* (2006), 391 ff.

8. Wegpunkte: Kernelemente eines Haushaltsnotlagenverfahrens

Ein Haushaltsnotlagengrundsatzgesetz könnte insbesondere verbindlich klären, wann eine Haushaltsgefährdung besteht, wie eine Haushaltsnotlage abgewendet werden kann, wer eine extreme Haushaltsnotlage feststellen darf und welche Sanierungsmaßnahmen im Falle ihres Eintretens geboten und zulässig sind (ausführlich *Schuppert / Rossi* 2006, 45 ff., sowie knapp *Rossi / Schuppert* 2006, 9 f.).

a) Haushaltsnotlagenprävention

Haushaltsnotlagen kann wirksam nur dann vorgebeugt werden, wenn ihre Entstehung frühzeitig erkannt wird. Voraussetzung für ein solches Erkennen ist dabei das vorherige Festlegen verbindlicher Verschuldungsgrenzen, deren Überschreiten ein auf die Prävention extremer Haushaltsnotlagen gerichtetes Frühwarnsystem auslöst (*Hey* 2007, 24). Aus rechtlicher Sicht ist es dabei irrelevant, ob der Maßstab dieser Grenzen mit den derzeitigen verfassungsrechtlichen Vorgaben auf das Verhältnis der Investitionsquote zur Verschuldungsquote oder mit den Maastricht-Kriterien auf das Verhältnis der Neu- bzw. der Gesamtverschuldung zum BIP abstellt. Maßgeblich ist aus gesetzgebungswissenschaftlicher Sicht lediglich, dass die Indikatoren zweifelsfrei bestimmt werden können und mit anderen Verschuldungsgrenzen kompatibel sind. Denn die derzeitige Rechtslage, unter der Landesverfassungsrecht, Grundgesetz und Gemeinschaftsrecht mit ihren jeweiligen Verschuldungsgrenzen zum Teil verschiedene Ziele mit unterschiedlichen Mitteln verfolgen und deshalb auch abweichende Bezugsgrößen verwenden (*Kloepfer / Rossi* 2003, 343), erschwert die politisch regelmäßig nicht opportune Feststellung einer Haushaltskrise und verhindert frühzeitige Maßnahmen zur Vermeidung von Notlagen.

b) Haushaltsnotlagenfeststellung

Neben diesen materiellen Voraussetzungen bedarf es vor allen Dingen aber auch eines verbindlichen Verfahrens, das unter Einbindung der verschiedenen Akteure innerhalb kurzer Zeit zu einer verbindlichen Feststellung der Haushaltssituation im betroffenen Land gelangt. Mindestens das betroffene Land sollte ein solches Verfahren einleiten können. Darüber hinaus könnten aber auch der Bund, die anderen Länder oder ein Kollektivorgan, etwa ein zu gründender Sanierungsrat, initiativbefugt sein. Schließlich erscheint es ebenfalls sinnvoll, ergänzend eine externe Initiativbefugnis vorzusehen. Denn die Entscheidung über eine Haushaltskrise innerhalb des Landes wird regelmäßig als politische Niederlage gewertet und deshalb so lange wie möglich – für Präventionsmaßnahmen regelmäßig zu lange – hinausgeschoben. Das Ergebnis eines solchen Verfahrens sollte immer in der verbindlichen Feststellung liegen, ob sich das betroffene Land in einer Haushaltsnotlage befindet oder nicht. Die positive Feststellung einer Haushaltsnotlage innerhalb dieses Verfahrens muss dann als zwingende Voraussetzung für die Durchführung von Sanierungsmaßnahmen ausgestaltet sein, als zwingende Voraussetzung also insbesondere für die Inanspruchnahme von Bundeshilfen.

c) Haushaltsnotlagenсанierung

In einem dritten Schwerpunkt soll ein HNG schließlich mögliche Maßnahmen zur Haushaltssanierung aufführen. Die Aufgabe des Gesetzes beschränkt sich dabei allerdings darauf, allgemeine Vorgaben und Grenzen von Sanierungsmaßnahmen zu normieren, bestimmte Sanierungsinstrumente bereitzustellen sowie Sanktionen für den Fall vorzusehen, dass die politischen Akteure nicht innerhalb einer bestimmten Frist den Einsatz eines Sanierungsinstruments beschließen. Als Instrumente kommen – theoretisch – die Verabschiedung eines Sanierungsgesetzes (*Kesper* 1998, 376 ff.), der Abschluss bi- oder multilateraler Sanierungsverträge sowie die Einsetzung eines Bundesbeauftragten in Betracht (dafür etwa *Kerber* 2002, 389 ff., dagegen etwa *Pauly / Pagel* 2006, 1028 ff.). Wegen ihrer besonderen Flexibilität erscheinen Staatsverträge am sinnvollsten, zumal die zeitgerechte Verabschiedung von Sanierungsgesetzen wegen des formalen Gesetzgebungsverfahrens nur schwer sicherzustellen ist und die Einsetzung eines Sanierungsbeauftragten unabhängig von verfassungsrechtlichen Problemen jedenfalls politisch nur schwer durchsetzbar sein wird. Zudem bieten konkrete Sanierungsverträge am ehesten die Gewähr für eine Realisierung der grundlegenden Maxime einer Haushaltssanierung: der Konditionierung der Mittelbewilligung. Ähnlich wie das Konditionierungsregime des Internationalen Währungsfonds für Argentinien (*Kämmerer* 2005, 651 ff.; *Ohler* 2005, 590 ff.) oder wie Haushaltssicherungskonzepte in der kommunalrechtlichen Praxis (*Faber* 2005, 935 ff.), ähnlich auch wie Hochschulverträge können und sollen landesexterne Sanierungshilfen nur Zug um Zug innerhalb eines nachhaltigen Sanierungsprogramms des Landes gewährt werden, wie es schon jetzt § 12 IV MaßstäbeG in Anknüpfung an die Entscheidung des *BVerfG* postuliert.³⁷ Eine strenge Konditionierung ist dabei nicht nur erforderlich, um die Haushaltskrise in dem betroffenen Land möglichst rasch wieder beizulegen. Vielmehr entfaltet sie auch präventiven Charakter, indem sie die Inanspruchnahme externer Sanierungshilfen durch den drohenden Verlust von politischem Gestaltungsspielraum unattraktiv macht und die Länder dazu anhält, eine Haushaltsnotlage frühzeitig und mit allen Mitteln zu vermeiden.

Allgemeines HNG und konkreter Sanierungsvertrag bilden somit zwei Stufen eines Haushaltsnotlagenregimes: Das HNG konkretisiert das Prinzip der Bundestreue für den Bereich besonderer Haushaltskrisen in den Bundesländern, indem es als materielles Verfassungsrecht allgemein geltende Kriterien und Maßstäbe sowie Verfahren für den Fall festlegt, dass ein Land in eine Haushaltsnotlage zu geraten droht oder aus einer solchen mit externen Mitteln befreit werden muss. Anhand dieser Vorgaben kann in jedem individuellen Fall ein konkreter Sanierungsvertrag geschlossen werden, auf dessen Inhalt das betroffene Land in den Grenzen des HNG erheblichen Einfluss hat.

Diese zweistufige Konstruktion des Haushaltsnotlagenregimes gewährleistet eine weitgehende Aufrechterhaltung der Souveränität der Länder. Denn das HNG führt

³⁷ BVerfGE 86, 148 (268).

noch nicht unmittelbar zu Einbußen des Handlungsspielraums der Länder, sondern zeigt nur für alle Länder gleichermaßen Beschränkungsmöglichkeiten auf. Diese drohenden Beschränkungsmöglichkeiten machen zugleich den präventiven Charakter des Haushaltsnotlagenregimes aus, da es gilt, sie im Interesse der Bewahrung der vollständigen Handlungsfähigkeit durch eine besonnene Haushaltswirtschaft zu vermeiden. Sofern es gleichwohl in einem Land zu einer Haushaltsnotlage kommt, stellt sich der Abschluss eines konkreten Sanierungsvertrags als freiwilliger Souveränitätsverzicht und somit letztlich als Souveränitätsausübung dar. Im Übrigen dient der partielle Souveränitätsverzicht der Rückgewinnung der eigenen Handlungsfähigkeit. Dieser Grundgedanke des modernen Insolvenzrechts kann auch auf die Sanierung von Landeshaushalten übertragen werden.

Dem verfassungsrechtlichen Postulat der Statusgleichheit der Bundesländer wird insbesondere durch die erste Stufe des Haushaltsnotlagenregimes Rechnung getragen. Ein HNG stellt allgemeine Maßstäbe für den Umgang mit Haushaltsnotlagen auf, die als verbindliche Leitlinien bei konkreten Sanierungsmaßnahmen fungieren. Insofern verhindert es, dass Haushaltsnotlagen in verschiedenen Ländern nach unterschiedlichen Maßstäben gemessen und behandelt werden. Es stellt vielmehr sicher, dass jedes Land im Falle einer Haushaltsnotlage nach denselben Vorgaben einem gesetzlich fixierten Verfahren unterworfen wird, in dem nach verbindlich normierten Kriterien ein auf den jeweiligen Fall zugeschnittener Sanierungsvertrag ausgehandelt wird. Für strukturelle Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen verschiedenen Ländergruppen – etwa zwischen Flächenstaaten und Stadtstaaten – ist das HNG dabei durchaus offen.

9. Vorschlag für ein Haushaltsnotlagengrundsatzgesetz (HNG)

Nachfolgend wird ein Beispiel für ein Haushaltsnotlagengrundsatzgesetz vorgestellt,³⁸ das die Regelungsfähigkeit von Haushaltsnotlagen dokumentieren und notwendige bzw. mögliche Regelungsinhalte sowie die aus ihnen resultierenden Strukturen eines solchen Gesetzes aufzeigen soll. Der konkrete Inhalt der einzelnen Vorschriften steht dagegen – so er nicht ohnehin bewusst noch offen gelassen wurde – unter dem Vorbehalt weiterer finanzwissenschaftlicher und rechts- sowie natürlich auch machtpolitischer Überlegungen.

Abschnitt I: Allgemeine Vorschriften

§ 1 Zweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, im Interesse einer nachhaltigen Finanzwirtschaft, zur Aufrechterhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und aus Verantwortung für künftige Generationen Haushaltsnotlagen in den Bundesländern möglichst

³⁸ Der Entwurf ist bereits *Fiedler* u.a. (2006) als Anhang beigelegt.

zu verhindern, sie im Falle ihres Eintretens nach Maßgabe eines förmlichen Verfahrens verbindlich feststellen zu können und den Haushalt des betroffenen Landes durch die Bereitstellung eines Notlagenregimes rasch und dauerhaft zu sanieren.

§ 2 Anwendungsbereich

- (1) Dieses Gesetz kommt zur Anwendung bei Haushaltsgefährdungen und Haushaltsnotlagen der Bundesländer.
- (2) Es findet keine Anwendung auf Haushaltsgefährdungen und Haushaltsnotlagen des Bundes, der Gemeinden oder sonstiger juristischer Personen des öffentlichen Rechts.
- (3) Neben diesem Gesetz kommen andere Vorschriften nicht zur Anwendung. Die Regelungen dieses Gesetzes können weder durch Vertrag noch auf sonstige Weise, insbesondere nicht durch politische Absprachen, abbedungen werden.

§ 3 Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes

1. liegt eine Haushaltsgefährdung vor, wenn die Verschuldungsgrenzen überschritten sind;
2. befindet sich ein Land in einer Haushaltsnotlage, wenn der Stabilitätsrat dies in dem vorgesehenen Verfahren festgestellt hat;
3. ist „betroffenes Land“ jedes Bundesland, das sich in einer Haushaltsgefährdung oder in einer Haushaltsnotlage befindet;
4. sind „die anderen Länder“ alle übrigen Bundesländer;
5. ist die Kreditfinanzierungsquote der Anteil der Nettokreditaufnahme an den bereinigten Gesamtausgaben (oder andere Größe nach § 5) ...
6. ist die Zins-Steuer-Quote ... (oder andere Größe nach § 5)
7. ...

§ 4 Stabilitätsrat

Es wird ein Stabilitätsrat gegründet, der aufgrund und nach Maßgabe dieses Gesetzes tätig wird.

Abschnitt II: Haushaltsnotlagenprävention

§ 5 Verschuldungsgrenzen

- 1) Die zulässige Verschuldung der Bundesländer bestimmt sich nach folgenden Größen:
 1. ... z.B. Kreditfinanzierungsquote...
 2. ... z.B. Zins-Steuer-Quote.

2) Die Verschuldung der Bundesländer darf folgende Grenzen nicht überschreiten:

1. ... (Wert)
2. ... (Wert)

§ 6 Präventionspflichten

(1) Die Bundesländer vermeiden bei ihrer Haushaltspolitik eine Überschreitung der Verschuldungsgrenzen. Zu diesem Zweck treffen sie alle geeigneten Maßnahmen, um die Verschuldung dauerhaft innerhalb der von § 5 bestimmten Grenzen zu halten, und unterlassen alle Maßnahmen, die die Einhaltung dieser Verschuldungsgrenzen gefährden könnten. Sie treffen Vorsorge, um auf unvorhergesehene Ereignisse ohne die Aufnahme neuer Kredite reagieren zu können.

(2) Der Bund ermöglicht und erleichtert den Bundesländern die Einhaltung der Verschuldungsgrenzen.

§ 7 Berichtspflichten

(1) Jedes Bundesland berichtet dem Stabilitätsrat regelmäßig über die Entwicklung seiner Haushaltslage, insbesondere über den Wert der nach § 5 maßgeblichen Größen.

(2) Diese Berichte sind dem Stabilitätsrat in jedem Fall zu erstatten

1. unmittelbar nach der jährlichen Vorlage des angepassten und fortgeschriebenen Finanzplans an das jeweilige Parlament (§§ 9, 14 StWG; § 51 HGrG);
2. unmittelbar nach der Verabschiedung eines Haushaltsgesetzes.

(3) Unabhängig von den Berichten nach Absatz 2 unterrichtet ein Land den Stabilitätsrat unverzüglich, sobald es feststellt, dass es die Verschuldungsgrenzen nicht einhalten kann.

(4) Die an den Stabilitätsrat gerichteten Berichte sind der Öffentlichkeit von den Bundesländern zugänglich zu machen.

§ 8 Informationsrechte

(1) Der Stabilitätsrat kann von jedem Land zu jeder Zeit weitere Informationen über die Haushaltspolitik verlangen. Sein Informationsrecht erstreckt sich insbesondere auf die relevanten Wirtschaftsdaten sowie auf die intendierten Maßnahmen zur Einhaltung der Verschuldungsgrenzen.

(2) Den Informationsbegehren des Stabilitätsrates ist unverzüglich, spätestens aber innerhalb eines Monats zu entsprechen. Kann ein Land die begehrten Informationen innerhalb dieser Zeit nicht zur Verfügung stellen, unterrichtet es den Stabilitätsrat innerhalb der Monatsfrist unter Angabe der Gründe für die Verzögerung. Der Stabilitätsrat kann dem Land eine angemessene Nachfrist setzen. Erhält er die begehrten Informationen innerhalb dieser Nachfrist nicht, kann er bei der Beurteilung der Haushaltspolitik des Landes seine eigene Einschätzung zu Grunde legen.

§ 9 Empfehlungen des Stabilitätsrates

- (1) Der Stabilitätsrat ist befugt, auf der Grundlage der von den Ländern übermittelten Berichte und der von ihm erhobenen Informationen Empfehlungen für die Haushaltspolitik an ein Land zu richten, wenn dies seiner Ansicht nach erforderlich ist, um die Entstehung von Haushaltsgefährdungen zu verhindern oder eingetretene Haushaltsgefährdungen zu beseitigen.
- (2) Zu den Empfehlungen des Stabilitätsrates nimmt das jeweilige Land innerhalb eines Monats Stellung.
- (3) Die Empfehlungen des Stabilitätsrates und die Stellungnahmen des jeweiligen Landes sind der Öffentlichkeit in geeigneter Form zugänglich zu machen.

Abschnitt III: Haushaltsnotlagenfeststellung

§ 10 Feststellungsbefugnis

Die Feststellung, dass sich ein Land in einer Haushaltsnotlage befindet, trifft der Stabilitätsrat nach Maßgabe des folgenden Verfahrens.

§ 11 Initiativbefugnis

- (1) Die Befugnis, das Verfahren zur Feststellung einer Haushaltsnotlage einzuleiten, hat
 1. jedes betroffene Land;
 2. der Stabilitätsrat, wenn nach seiner Einschätzung in einem Land in zwei aufeinanderfolgenden Jahren eine Haushaltsgefährdung vorliegt.
- (2) Die Einleitung des Verfahrens erfolgt schriftlich und ist zu begründen.

§ 12 Verfahrensleitung

- (1) Die Leitung des Verfahrens zur Feststellung einer Haushaltsnotlage obliegt dem Stabilitätsrat. Er wird unterstützt durch das Bundesministerium für Finanzen.
- (2) Der Stabilitätsrat bestätigt die Einleitung des Verfahrens durch einen Eröffnungsbeschluss.

§ 13 Stellungnahmen

- (1) Ist das Verfahren auf Initiative des betroffenen Landes eröffnet worden, können die anderen Länder und der Bund innerhalb eines Monats nach Eröffnung des Verfahrens schriftlich zur Begründung des betroffenen Landes Stellung nehmen. Das betroffene Land kann diese Stellungnahmen innerhalb von 14 Tagen schriftlich erwidern.
- (2) Ist das Verfahren auf Initiative des Stabilitätsrates eröffnet worden, gibt das betroffene Land innerhalb eines Monats nach Eröffnung des Verfahrens eine schriftliche Erklärung zur Begründung des Stabilitätsrates ab. Nach deren Vorlage haben die

anderen Länder und der Bund das Recht, innerhalb eines Monats schriftliche Stellungnahmen abzugeben. Das betroffene Land kann diese Stellungnahmen innerhalb von 14 Tagen schriftlich erwidern.

§ 14 Entscheidung

- (1) Der Stabilitätsrat trifft seine Entscheidung unter Berücksichtigung der Einleitungsbegründung, der Erklärung, der Stellungnahmen und der Erwidерung innerhalb eines Monats nach Ablauf der Erwidерungsfrist.
- (2) Die Entscheidung ist zu begründen.
- (3) Die Entscheidung ist der Öffentlichkeit mitsamt der Begründung zugänglich zu machen.

Abschnitt IV: Haushaltsnotlagenanierung

§ 15 Einstandspflicht des Bundes

Zur Sanierung einer Haushaltsnotlage kann ein betroffenes Land die Hilfe des Bundes nach Maßgabe der folgenden Vorschriften in Anspruch nehmen.

§ 16 Sanierungsvoraussetzung

Voraussetzung für die Sanierung des Haushalts eines betroffenen Landes mit Unterstützung des Bundes ist die Feststellung der Haushaltsnotlage durch den Stabilitätsrat.

§ 17 Sanierungsziele

Die Sanierung des Haushalts eines betroffenen Landes mit Unterstützung des Bundes erfolgt mit dem Ziel, dem Land die Einhaltung der Verschuldungsgrenzen kurzfristig durch die Gewährung von Sanierungsmitteln, mittelfristig aus eigenen Kräften zu ermöglichen und ihm dadurch dauerhaft einen finanziellen und politischen Gestaltungsspielraum zu sichern.

§ 18 Sanierungsinstrumente

Die Sanierung erfolgt nach einem eigenverantwortlich aufgestellten Sanierungsprogramm des betroffenen Landes und durch konditioniert bewilligte Sanierungsmittel des Bundes.

§ 19 Sanierungsprogramm

- (1) Das betroffene Land stellt ein Sanierungsprogramm auf, aus dem hervorgeht, wie die Einhaltung der Verschuldungsgrenzen nachhaltig gewährleistet wird.
- (2) ... ggfls. Konkretisierung obligatorischer Strukturen oder Inhalte des Sanierungsprogramms, etwa in Anlehnung an §§ 219 ff. InsO (beschreibender und gestaltender Teil).

§ 20 Sanierungsmittel

- (1) Die Gewährung von Sanierungsmitteln des Bundes erfolgt unter der Bedingung, dass die im Sanierungsprogramm festgelegten Maßnahmen vom betroffenen Land durchgeführt werden.
- (2) Die Höhe der Sanierungsmittel des Bundes wird vom Stabilitätsrat bestimmt.
- (3) Die Sanierungsmittel werden für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren bereitgestellt. Ihre Auszahlung erfolgt unter den im Sanierungsvertrag vereinbarten Konditionen.

§ 21 Sanierungsvertrag

- (1) Sanierungsprogramm und Sanierungsmittel sind Gegenstand eines Sanierungsvertrags, den der Bund mit dem betroffenen Land schließt.
- (2) Im Sanierungsvertrag werden insbesondere die Konditionalität der Sanierungsmittel sowie Einzelheiten zu ihrer Auszahlung und Verwendung festgelegt.
- (3) Das Sanierungsprogramm wird als Anlage verbindlicher Bestandteil des Sanierungsvertrags.
- (4) Der Sanierungsvertrag bedarf der Zustimmung des Bundestages und des Parlaments des betroffenen Landes.

§ 22 Sanierungsverfahren

- (1) Das auf den Abschluss eines Sanierungsvertrags gerichtete Sanierungsverfahren kann nach Feststellung einer Haushaltsnotlage vom betroffenen Land oder vom Bund eingeleitet werden.
- (2) Die Einleitung des Sanierungsverfahrens durch das betroffene Land erfolgt durch einen auf die Bewilligung von Sanierungsmitteln gerichteten Antrag an den Bund.
- (3) Die Einleitung des Sanierungsverfahrens durch den Bund erfolgt durch einen auf die Vorlage eines Sanierungsprogramms gerichteten Antrag an das betroffene Land.
- (4) In beiden Fällen wird der Antrag zusammen mit einer Stellungnahme des Bundes bzw. des betroffenen Landes innerhalb der Frist von einem Monat dem Stabilitätsrat zugeleitet.
- (5) Ist der Antrag zulässig, eröffnet der Stabilitätsrat innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags das Sanierungsverfahren durch einen Eröffnungsbeschluss. Zugleich fordert er das betroffene Land auf, ein Sanierungsprogramm vorzulegen.
- (6) Hat das Land das Sanierungsverfahren eingeleitet, legt es das Sanierungsprogramm binnen eines Monats vor. Hat der Bund das Sanierungsverfahren eingeleitet, legt das Land das Sanierungsprogramm binnen einer Frist von drei Monaten vor. In beiden Fällen beziffert das Land die voraussichtlich benötigten Sanierungsmittel binnen eines Monats. Der Bund stellt 50% des vom Land bezifferten Bedarfs an Sanierungsmitteln in seine Finanz- und Haushaltsplanungen ein.

(7) Das Sanierungsprogramm wird vom Stabilitätsrat binnen eines Monats evaluiert und zusammen mit einer Stellungnahme an den Bund geleitet. Die Evaluation wird dem betroffenen Land bekannt gegeben.

(8) ...

§ 23 Mehrere betroffene Länder

Befinden sich mehrere Länder in einer Haushaltsnotlage, wird für jedes betroffene Land ein gesonderter Sanierungsvertrag geschlossen.

§ 24 Sanierungsüberwachung

(1) Der Stabilitätsrat überwacht die Einhaltung des Sanierungsvertrags.

(2) Er überprüft insbesondere die Durchführung der im Sanierungsprogramm festgeschriebenen Maßnahmen durch das betroffene Land sowie die bedingungsentsprechende Auszahlung der Sanierungsmittel durch den Bund.

(3) Das betroffene Land und der Bund stellen dem Stabilitätsrat alle von ihm erbetenen Informationen zur Verfügung.

Abschnitt V: Sanktionen

§ 25 Sanktionen für ein betroffenes Land

...

§ 26 Sanktionen für den Bund

...

Abschnitt VI: Stabilitätsrat

§ 27 Zusammensetzung*

(1) Im Stabilitätsrat kommen die Finanzminister des Bundes und der Länder, die Präsidenten des Bundesrechnungshofs und der Bundesbank sowie sechzehn Sachverständige zusammen.

(2) Bei der Wahrnehmung der Aufgaben und Befugnisse nach Abschnitt IV dieses Gesetzes (Haushaltsnotlagensanierung) gehört dem Stabilitätsrat zusätzlich der Präsident des Landesrechnungshofs des betroffenen Landes an.

* Im Folgenden wird als Beispiel für die mögliche Zusammensetzung des Stabilitätsrats der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen aufgegriffen, der noch einer vertieften Diskussion bedarf.

§ 28 Sachverständige

(1) Die Sachverständigen werden vom Bundestag und von den Parlamenten der Länder für die Dauer von sieben Jahren ernannt. Der Bundesminister für Finanzen koordiniert die Ernennungen.

(2) Die Sachverständigen müssen die Befähigung für eine Laufbahn des höheren Dienstes erworben haben. Sie müssen das 40. Lebensjahr vollendet haben.

(3) Die Sachverständigen üben ihr Amt in voller Unabhängigkeit aus.

(4) Die Sachverständigen dürfen weder dem Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung noch den entsprechenden Organen eines Landes angehören.

§ 29 Verfahren, Entscheidungen, Geschäftsordnung

(1) Der Stabilitätsrat tagt unter dem Vorsitz des Bundesministers für Finanzen.

(2) Der Stabilitätsrat fasst seine Beschlüsse mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Die Entscheidung über die Feststellung einer Haushaltsnotlage sowie über die Höhe der Sanierungsmittel bedarf der Mehrheit von Zwei-Dritteln seiner Mitglieder.

(3) Der Stabilitätsrat gibt sich eine Geschäftsordnung.

Abschnitt VII: Schlussbestimmungen

§ 30 Evaluierung

Der Stabilitätsrat berichtet den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes alle drei Jahre über seine Erfahrungen mit der Anwendung dieses Gesetzes.

§ 31 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.

Referenzen

Boysen, Sigrid (2005), Gleichheit im Bundesstaat, Tübingen.

Bundesregierung (2002), Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin.

Eckardt, Felix / Buscher, Daniel (2007), Föderalismusreform II: Reform der Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2007, i.E. (zitiert nach Manuskriptseiten).

Faber, Angela (2005), Insolvenzfähigkeit für Kommunen?, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2005, 933–946.

Färber, Gisela / Otter, Nils (2005), Reform der Finanzverfassung – eine vertane Chance?, Aus Politik und Zeitgeschichte 2005, 32–38.

- Fiedler, Jobst / Paulus, Christof G. / Peters, Johannes / Rossi, Matthias / Schuppert, Gunnar Folke* (2006), Die finanzielle Zukunft Berlins – Vorschlag eines konditionierten Sanierungsverfahrens für die Hauptstadt, Studie der Hertie-School of Governance, Berlin.
- Gröpl, Christoph* (2006), Schwächen des Haushaltsrechts – Wege zu einer nachhaltigen Finanzwirtschaft, Die Verwaltung, 215–246.
- Häde, Ulrich* (1994), Die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, Juristen-Zeitung (JZ) 1994, 76–85.
- Hey, Johanna* (2007), Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen, Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer (VVDStRL), i.E. (zitiert nach Manuskriptseiten).
- Höfling, Wolfram* (2006), Haushaltsverfassung als Recht minderer Normativität?, DVBl. 2006, 934–941.
- Höfling, Wolfram* (2004), Die sogenannte extreme Haushaltsnotlage, in: Stefan Brink und Heinrich Amadeus Wolff (Hrsg.), Gemeinwohl und Verantwortung, Festschrift für Hans Herbert von Arnim, Berlin, 259 ff.
- Homburg, Stefan* (1994), Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, Finanzarchiv 51 (1994), 312–330.
- v. Ihering, Rudolf* (1897), Der Kampf ums Recht, Wien.
- Jochimsen, Beate* (2004), Ökonomische Analyse der exzessiven Verschuldung von Länderhaushalten am Beispiel der Verfassungswidrigkeit des Berliner Haushalts, DÖV 2004, 511–517.
- Kämmerer, Jörn Axel* (2005), Der Staatsbankrott aus völkerrechtlicher Sicht, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 65, 651–676.
- Kerber, Markus* (2004), Verfassungshüter oder Verfassungsgesetzgeber? Über die Souveränität der Landesverfassungsgerichte bei der Schaffung von Ausnahmetatbeständen zu Verschuldungsgrenzen, DÖV 2004, 691–694.
- Kerber, Markus* (2002) Der verdrängte Finanznotstand, Berlin u.a.
- Kesper, Irene* (1998), Bundesstaatliche Finanzordnung, Baden-Baden.
- Kloepfer, Michael / Rossi, Matthias* (2003), Die Verschuldung der Bundesländer im Verfassungs- und Gemeinschaftsrecht, Verwaltungsarchiv (VerwArch) 94, 319–344.
- Konrad, Kai A. / Jochimsen, Beate* (Hrsg.) (2006), Finanzkrise im Bundesstaat?, Frankfurt a.M.
- Masing, Johannes* (1997), Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts – Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiv-öffentlichen Recht, Berlin.
- Masing, Johannes* (2006), Der Rechtsstatus des Einzelnen im Verwaltungsrecht, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang / Schmidt-Aßmann, Eberhard / Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 391–491.

- Ohler, Christoph* (2005), Der Staatsbankrott, JZ 2005, 590–599.
- Pauly, Walter / Pagel, Cornelia* (2006), Bundeszwang in der föderalen Finanzordnung: Zur Einsetzung eines „Sparkommissars“ im Wege von Art. 37 GG, DÖV 2006, 1028–1036.
- Pestalozza, Christian* (2004), Auch haushälterische Not macht erfinderisch, (Anmerkung zu: VerfGH Berlin, U. v. 31.10.2003, VerfGH 125/02), Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2004, 63–65.
- Rossi, Matthias* (2005), Verschuldung in extremer Haushaltsnotlage. Anmerkung zum Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin vom 31.10.2003 – VerfGH 125/02, DVBl. 2005, 269–267.
- Rossi, Matthias* (2007), Verschuldungsautonomie und Entschuldungsverantwortung, JZ, i.E. (zitiert nach Manuskriptseiten).
- Rossi, Matthias / Schuppert, Gunnar Folke* (2006), Notwendigkeit und Inhalt eines Haushaltsnotlagengesetzes, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), 8–10.
- Schuppert, Gunnar Folke* (1995), Der bundesstaatliche Finanzausgleich: Status-quo-Denken oder Reformprojekt?, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1995, 673–693.
- (2007), Die bundesstaatliche Finanzverfassung zwischen Pfadabhängigkeit und Wandel, in: Hufen, Friedhelm u.a., Festschrift für Hans-Peter Schneider, 2007, i.E. (zitiert nach Manuskriptseiten).
- Schuppert, Gunnar Folke / Rossi, Matthias* (2006), Bausteine eines bundesstaatlichen Haushaltsnotlagenregimes. Zugleich ein Beitrag zur Governance der Finanzbeziehungen im Bundesstaat, Working Paper No. 3 der Hertie-School of Governance, Berlin.
- Selmer, Peter* (2006a), Das Bundesstaatsprinzip – ein regulärer Rettungsanker für alle Länder in extremer Haushaltsnot?, NordÖR 2006, 221–226.
- (2006b), Die Föderalismusreform – Eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung?, Juristische Schulung (JuS), 1052–1060.
- Waldhoff, Christian* (2004), Verfassungsrechtlicher Sparzwang im Landeshaushalt unter den Bedingungen einer „extremen Haushaltsnotlage“, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 1062–1067.
- (2006), Reformperspektiven im Finanzrecht – Ein Überblick. Die Verwaltung 2006, 155–186.
- (2007), Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen, VVdStRL, i.E. (zitiert nach Manuskriptseiten).
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005), Haushaltskrisen im Bundesstaat, Bd. 78 der Schriftenreihe des Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- Zimmermann, Horst* (2006), Kommunale Verschuldung – Wozu? Wirtschaftsdienst 2006, 391–397.