

## Notwendigkeit und Inhalt eines Haushaltsnotlagengesetzes

*Privatdozent Dr. Matthias Rossi, Augsburg / Professor Dr. Gunnar Folke Schuppert, Berlin\**

**Die öffentlichen Haushalte, insbesondere die der Bundesländer, sind derzeit durch eine besonders starke Verschuldung geprägt. Berlin und das Saarland befinden sich nach eigener Einschätzung in einer extremen Haushaltsnotlage und klagen vor dem *BVerfG* auf Sanierungsmittel des Bundes. Um solche Haushaltsnotlagen künftig nicht nur verbindlich feststellen und beseitigen, sondern nach Möglichkeit frühzeitig verhindern zu können, muss der Bundesgesetzgeber ein Haushaltsnotlagengesetz erlassen.**

### **I. Notwendigkeit eines Haushaltsnotlagengesetzes**

Derzeit gibt es kein Regelwerk zur Verhinderung oder Bewältigung von extremen Haushaltsnotlagen. Weder ist ein solches System im Grundgesetz verankert noch ist es Gegenstand einfach-gesetzlicher Bestimmungen<sup>1</sup>. Statt dessen wird bei Notlagen das *BVerfG* angerufen, das unter Rückgriff auf den allgemeinen Grundsatz der Bundestreue für den konkreten Einzelfall entscheiden muss, ob die besondere Haushaltsslage in einem Land den Bund zu Solidarleistungen verpflichtet<sup>2</sup>. Dieses Vorgehen ist nicht nur langwierig und (deshalb) ineffizient, es lastet dem *BVerfG* auch eine primär politische Entscheidung auf, die besser von den politischen Akteuren getroffen und verantwortet werden sollte. Vor allem aber kann das *BVerfG* zwar auf extreme Haushaltsnotlagen reagieren, sie aber nicht verhindern. Notwendig ist deshalb ein Haushaltsnotlagenregime, das verbindliche Regelungen zur Prävention, zur Feststellung und zur Bewältigung von Haushaltsnotlagen in Bundesländern als materielles Verfassungsrecht in einem Haushaltsnotlagengesetz (HNG) festlegt.

Das *BVerfG* hat den Gesetzgeber bereits auf die Notwendigkeit hingewiesen, ein solches Gesetz zu erlassen: „Zuvörderst nötig und besonders dringlich ist es, Bund und Länder gemeinsam treffende Verpflichtungen und Verfahrensregelungen festzulegen, die der Entstehung einer Haushaltsnotlage entgegenwirken und zum Abbau einer eingetretenen Haushaltsnotlage beizutragen geeignet sind. Dem Bundesgesetzgeber bietet hierzu Art. 109 III GG die Regelungskompetenz“<sup>3</sup>. Auch in der Wissenschaft werden die Rufe nach einer „Ordnung für den

---

\* Matthias Rossi ist Privatdozent an der Humboldt-Universität zu Berlin und vertritt im Wintersemester 2005/2006 eine Professur für Öffentliches Recht an der Universität Augsburg. Gunnar Folke Schuppert ist Inhaber einer Forschungsprofessur für „Neue Formen von Governance“ am Wissenschaftszentrum Berlin und Adjunct Professor an der Hertie School of Governance, Berlin.

<sup>1</sup> Auch § 12 IV MaßstäbeG enthält keine Vorgaben zur Prävention und Feststellung von Haushaltsnotlagen und sieht kein verbindliches Verfahren für die Sanierung von Haushaltsnotlagen vor.

<sup>2</sup> Vgl. insb. *BVerfGE* 86, 148, Ls. 6.

<sup>3</sup> *BVerfGE* 86, 148, 266.

Staatsbankrott“<sup>4</sup> lauter. Erstreckten sie sich zunächst auf eine Konkretisierung und Komplementierung der formellen Verfassung,<sup>5</sup> nahmen sie später auch die unterverfassungsrechtliche Regelungsebene ins Blickfeld<sup>6</sup>, zunehmend unter Berücksichtigung europarechtlicher Aspekte<sup>7</sup>. Denn auch aus Gemeinschaftsrecht folgt die Notwendigkeit, gesetzliche Vorkehrungen für Notlagen der Bundesländer zu treffen, erschwert doch jede solche Haushaltsnotlage dem Bund die Einhaltung der sog. Maastricht-Kriterien.

Vor diesem Hintergrund fordert der Wissenschaftliche Beirat beim BMF jüngst ein „Verfahren für die Diagnose, Feststellung und Sanierung von Haushaltsnotlagen“<sup>8</sup>. Er ist der Auffassung, „dass eine Weiterentwicklung regelgebundener Maßnahmen zur Durchsetzung der Haushaltsdisziplin notwendig ist.“ Unabhängig davon, ob die vor allem finanzwissenschaftlich begründeten Vorschläge des Gutachtens im Einzelnen (verfassungs-) rechtlich zulässig und politisch durchsetzbar sind, umreißt es doch in besonderer Deutlichkeit die klärungs- und regelungsbedürftigen Fragen und umschreibt damit zugleich mögliche Inhalte eines HNG<sup>9</sup>.

## **II. Inhalt eines Haushaltsnotlagengesetzes**

Ein HNG 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.

### **1. Haushaltsnotlagenprävention**

Eine Prävention von Haushaltsnotlagen setzt ihre frühzeitige Erkennbarkeit voraus. Deshalb müssen verbindliche Verschuldungsgrenzen festgelegt werden, deren Überschreiten ein auf die Prävention extremer Haushaltsnotlagen gerichtetes Frühwarnsystem auslöst. Aus rechtlicher Sicht ist es irrelevant, ob 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 abgestellt wird. Auch die vom *BVerfG* herangezogenen Größen der Kreditfinanzierungsquote und der Zins-Steuer-

---

<sup>4</sup> So frühzeitig *Kratzmann*, JZ 1982, 319, 322 ff.; *Böttcher*, ZRP 1989, 340, 343 f.

<sup>5</sup> Vgl. *Selmer*, VVDStRL 52 (1993), 10, 57 ff.; *F. Kirchhof*, VVDStRL 52 (1993), 71, 92; *Wieland*, DVBl. 1992, 1181, 1189; *Korioth*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, 675 f.; *Kesper*, Bundesstaatliche Finanzordnung, 1998, 376 ff.; *Schuppert*, StW/StP 1995, 675 ff.; jüngst *Isensee*, Die Insolvenzfähigkeit des Staates, in: Heintzen/Kruschwitz (Hrsg.), Unternehmen in der Krise, Berlin 2004, 227, 244 ff.

<sup>6</sup> Vgl. *Degenhart*, ZG 2000, 79, 86 ff.; *Waldhoff*, ZG 2000, 193 ff.; v. *Schweinitz*, Das Maßstäbengesetz, 2003, passim.

<sup>7</sup> Vgl. *Häde*, JZ 1997, 274 ff.; *Höfling*, ZRP 1997, 231 ff.; *Kesper* (o. Fußn. 5), 383 ff.; *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, 2000, 454 ff.; *Schuppert*, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Bd. II, Art. 115 Rn. 50 ff.; *Kloepfer/Rossi*, VerwArch 94 (2003), 319, 335 ff.

<sup>8</sup> „Haushaltskrisen im Bundesstaat“, Band 78 der Schriftenreihe des BMF, 2005, 28 ff.

<sup>9</sup> Vgl. auch *Blankart*, F.A.Z. v. 26.11.2005, 13.

Quote<sup>10</sup> kommen als maßgebliche Indikatoren in Betracht. Der Wissenschaftliche Beirat favorisiert die Primärüberschussquote. Denkbar ist aber auch, mit dem Vergleich zur Situation in anderen Ländern einen relativen Maßstab zu verankern oder verschiedene Kriterien zu kombinieren.

Aus gesetzgebungswissenschaftlicher Sicht ist allerdings zu fordern, dass die Indikatoren zweifelsfrei bestimmt werden können und mit anderen Verschuldungsgrenzen kompatibel sind. Dass derzeit Landesverfassungsrecht, Grundgesetz und Gemeinschaftsrecht mit ihren jeweiligen Verschuldungsgrenzen zum Teil verschiedene Ziele mit unterschiedlichen Mitteln verfolgen und deshalb auch abweichende Bezugsgrößen verwenden,<sup>11</sup> erschwert die politisch regelmäßig nicht opportune Feststellung einer Haushaltskrise und verhindert frühzeitige Maßnahmen zur Vermeidung von Notlagen.

## **2. Haushaltsnotlagenfeststellung**

Notwendig ist des weiteren ein verbindliches Verfahren, das unter Einbindung der verschiedenen Akteure innerhalb kurzer Zeit zu einer verbindlichen Feststellung der Haushaltssituation im betroffenen Land gelangt. Dieses Verfahren sollte jedenfalls vom betroffenen Land initiiert werden können. Darüber hinaus könnten auch der Bund, die anderen Länder oder ein Kollektivorgan, etwa ein zu gründender Sanierungsrat, initiativbefugt sein. Eine externe Initiativbefugnis erscheint sinnvoll, weil die Entscheidung über eine Haushaltskrise innerhalb des Landes regelmäßig als politische Niederlage gewertet und deshalb so lange wie möglich – für Präventionsmaßnahmen regelmäßig zu lange – hinausgeschoben wird. Das Verfahren sollte mit der verbindlichen Feststellung enden, ob sich das betroffene Land in einer Haushaltsnotlage befindet oder nicht. Diese Feststellung muss zwingende Voraussetzung für die Durchführung von Sanierungsmaßnahmen sein, zwingende Voraussetzung also insbesondere für die Inanspruchnahme von Bundeshilfen.

## **3. Haushaltsnotlagensanierung**

Mögliche Maßnahmen zur Haushaltssanierung sollten den dritten Schwerpunkt eines HNG bilden. Allerdings sollte das Gesetz nur allgemeine Vorgaben und Grenzen von Sanierungsmaßnahmen normieren, bestimmte Sanierungsinstrumente bereitstellen sowie Sanktionen für den Fall vorsehen, dass die politischen Akteure nicht innerhalb einer bestimmten Frist den Einsatz eines Sanierungsinstruments beschließen. Als Instrumente kommen – theoretisch – die Verabschiedung eines Sanierungsgesetzes<sup>12</sup>, der Abschluss bi- oder multilateraler Sanie-

---

<sup>10</sup> BVerfGE 86, 148, 261 ff.

<sup>11</sup> Vgl. *Kloepfer/Rossi* (o. Fußn. 7), 343.

<sup>12</sup> Vgl. *Kesper* (o. Fußn. 5), 376 ff.

rungsverträge sowie die Einsetzung eines Bundesbeauftragten in Betracht<sup>13</sup>. 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. Mit konkreten Sanierungsverträgen kann zudem am ehesten die grundlegende Maxime einer Haushaltssanierung am ehesten realisiert werden: die Konditionierung der Mittelbewilligung. Ähnlich wie das Konditionalitätsregime des Internationalen Währungsfonds für Argentinien<sup>14</sup> oder wie Haushaltssicherungskonzepte in der kommunalrechtlichen Praxis,<sup>15</sup> 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<sup>16</sup>. 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.

### **III. Zulässigkeit eines Haushaltsnotlagegesetzes**

Einem HNG stehen weder die These von der Insolvenzunfähigkeit des Staates noch verfassungsrechtliche Vorgaben entgegen.

#### **1. These von der Insolvenzunfähigkeit des Staates**

Nach derzeit überwiegender Meinung sind der Bund und die Länder nicht insolvenzfähig. Begründet wird dies regelmäßig mit einem Dreiklang: Es mangle an einem geeigneten Insolvenzverfahren, dem Staat fehle eine übergeordnete Zwangsgewalt und die Wahrnehmung

---

<sup>13</sup> Dafür *Kerber*, *Der verdrängte Finanznotstand*, 2002, 389 ff.

<sup>14</sup> Vgl. *Kämmerer*, *ZaöRV* 65 (2005), 651 ff.; *Ohler*, *JZ* 2005, 590 ff.

<sup>15</sup> Vgl. *Faber*, *DVBl.* 2005, 933, 935 ff.

öffentlicher Aufgaben dürfe durch das Verfahren nicht gestört werden.<sup>17</sup> Schon in aller Knappheit lässt sich auf diese Einwände antworten, dass ein geeignetes Insolvenzverfahren durch ein HNG geschaffen, dass einem Land der Bund oder die Gemeinschaft von Bund und anderen Ländern als Zwangsgewalt übergeordnet und dass die öffentliche Aufgabenwahrnehmung durch gesetzliche Vorgaben gewährleistet werden kann.

Bei näherer Betrachtung der These von der Insolvenzunfähigkeit ist darüber hinaus erkennbar, dass nicht immer hinreichend zwischen der Insolvenzfähigkeit und der Anwendbarkeit der InsO differenziert wird. Überwiegend wird – unter Verweis auf § 12 I InsO – allein dargelegt, dass und warum die Insolvenzordnung auf den Bund und die Länder keine Anwendung finden kann, und daraus geschlossen, dass Bund und Länder nicht insolvenzfähig seien<sup>18</sup>. Auch das *BVerfG* geht davon aus, dass „das allgemeine Konkursrecht für einen Staatsbankrott weder gedacht noch geeignet ist“<sup>19</sup>. Wenn es sich dabei allerdings auf den Gedanken stützt, dass bei der Bereinigung eines Staatsbankrotts nicht die vergangenheitsbezogene Befriedigung der Gläubiger, sondern vor allem die zukunftsgerichtete Sanierung der Finanzwirtschaft zur Ermöglichung der gesamten Staatspolitik im Vordergrund steht<sup>20</sup>, dann verliert dieses Argument mit der ausdrücklichen Betonung des Sanierungsgedankens in § 1 InsO und der Bereitstellung des Planverfahrens nach §§ 217 ff. InsO deutlich an Gewicht<sup>21</sup>.

Im Übrigen untermauern die Argumente für die Unanwendbarkeit der InsO nur die These, dass es für die Abwicklung von Haushaltsnotlagen eines besonderen Verfahrens, eines Haushaltsnotlagenregimes, bedarf. Insofern erscheint die These von der Insolvenzunfähigkeit in erster Linie als hermeneutisches Problem, das durch eine exakte Definition einer Haushaltsnotlage gelöst werden kann. Dabei mögen die aus dem Insolvenzrecht bekannten Begriffe der Zahlungsunfähigkeit, der drohenden Zahlungsunfähigkeit und der Überschuldung durchaus bei der Bestimmung des Begriffs der Haushaltsnotlage herangezogen werden. Vor allem aber ist zu berücksichtigen, dass ein „Staatsbankrott“ auch durch die Zahlungsunwilligkeit eines Staates hervorgerufen werden kann<sup>22</sup>.

Hervorzuheben ist schließlich, dass die These von der Insolvenzunfähigkeit von Staaten derzeit ins Wanken gerät. Ausgehend vom Fall Argentinien, wird auf internationaler Ebene ein Insolvenzverfahren für Staaten diskutiert, das sich inhaltlich vor allem am Chapter-9-

---

<sup>16</sup> BVerfGE 86, 148, 268.

<sup>17</sup> Vgl. zsf. *Isensee* (o. Fußn. 5), 233 ff.; *Faber* (o. Fußn. 15), 938; umfassend *Engelsing*, Zahlungsunfähigkeit von Kommunen, 1999, 23 ff., 146 ff.

<sup>18</sup> Vgl. die zahlreichen Nachweise bei *Engelsing* (o. Fußn. 17), 156, Fußn. 145.

<sup>19</sup> BVerfGE 15, 126, 135.

<sup>20</sup> Vgl. BVerfGE 5, 126, 141.

<sup>21</sup> So *Engelsing* (o. Fußn. 17), 158; *Roth*, Verfassungsrecht und Insolvenzrecht, in: Mußgnug (Hrsg.), Rechtsentwicklung unter dem Grundgesetz, 1990, 187, 202.

Verfahren des U.S.-amerikanischen Insolvenzrechts orientiert<sup>23</sup>. Mit diesem Verfahren existiert ein praxisbewährtes Modell, bei dem einerseits sämtliche Gläubiger einbezogen, andererseits aber auch die souveränen Schuldner handlungsfähig gehalten werden. Zwar wird die Übertragbarkeit dieses Verfahrens auf die Insolvenz von Staaten zum Teil ebenso bezweifelt<sup>24</sup> wie dessen Anwendbarkeit auf notleidende Kommunen<sup>25</sup>, doch ist nicht zu leugnen, dass mit Insolvenzverfahren, die auch die Reorganisation und Wiedererstarkung des Schuldners zum Ziel haben, Prozedere zur Verfügung stehen, die für die inhaltliche Ausgestaltung eines Haushaltsnotlagenregimes für Bundesländer als Vorbilder fungieren können.

## 2. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Die für ein HNG erforderliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes findet sich in Art. 109 III GG<sup>26</sup>. Die dogmatische Unterscheidung zwischen Grundsatzgesetzgebung und Maßstäbengesetzgebung sollte hier nicht überbetont werden<sup>27</sup>. Anzuknüpfen ist vielmehr an den Gedanken des *BVerfG*, dass die Finanzverfassung eine gesetzliche Maßstabgebung verlangt, die den rechtsstaatlichen Auftrag eines gesetzlichen Vorgriffs in die Zukunft in der Weise erfüllt, dass die Verfahren, Entscheidungsmaximen und Instrumente bereits zur Verfügung stehen, bevor sie konkret zur Anwendung kommen müssen<sup>28</sup>. Nach dieser Interpretation ermöglicht Art. 109 III GG nicht nur, sondern fordert geradezu, dass der Gesetzgeber Vorkehrungen für Haushaltsnotlagen trifft.

Die von Art. 109 I GG im Grundsatz gewährte Haushaltsautonomie der Länder steht der Schaffung eines HNG mit entsprechenden Beschränkungsmöglichkeiten des haushaltswirtschaftlichen Gestaltungsspielraums der Länder nicht entgegen. Denn erstens ist diese Haushaltsautonomie gemäß Art. 109 II GG ohnehin zugunsten der gemeinsamen Verpflichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht durchbrochen. Und zweitens hat das *BVerfG* deutlich hervorgehoben, dass die Inanspruchnahme von Sanierungshilfen Beschränkungen der Haushaltsautonomie rechtfertigen<sup>29</sup>.

Im Übrigen gewährleistet die zweistufige Konstruktion des Haushaltsnotlagenregimes eine weitgehende Aufrechterhaltung der Souveränität der Länder. Denn das HNG führt noch nicht unmittelbar zu Einbußen des Handlungsspielraums der Länder, sondern zeigt nur für alle Länder gleichermaßen Beschränkungsmöglichkeiten auf. Diese drohenden Beschränkungs-

---

<sup>22</sup> Vgl. *Isensee* (o. Fußn. 5), 235; ausf. *Engelsing* (o. Fußn. 17), 156 ff.

<sup>23</sup> Umfassend *Paulus*, WM 2002, 725 ff.; *ders.*, ZRP 2002, 383 ff.

<sup>24</sup> Kritisch *Schwarz*, ZRP 2003, 170 ff.

<sup>25</sup> Dafür *Paulus*, ZInsO 2003, 869 ff.; dagegen etwa *Faber* (o. Fußn. 15), 940 f.

<sup>26</sup> Vgl. deutlich *BVerfGE* 86, 148, 266.

<sup>27</sup> Vgl. aber bspw. *Waldhoff*, (o. Fußn. 6), 208 ff.; v. *Schweinitz* (o. Fußn. 6), 196 ff.

<sup>28</sup> Vgl. *BVerfGE* 101, 158, 217.

<sup>29</sup> *BVerfGE* 86, 148, 269.

möglichkeiten machen zugleich den präventiven Charakter des Haushaltsnotlagenregimes aus, denn 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.

#### **IV. Ausblick**

Neben zahlreichen anderen Überlegungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung auch und gerade in den Bundesländern bietet ein HNG ein vielversprechendes und im Unterschied zu etwaigen Verfassungsänderungen relativ leicht zu realisierendes Konzept, um den zunehmenden Haushaltskrisen im Bundesstaat Herr zu werden. Trotz der dringenden verfassungsrechtlich, gemeinschaftsrechtlich und finanzwissenschaftlich begründeten Notwendigkeit zum Erlass eines HNG ist gleichwohl nicht zu erwarten, dass der Gesetzgeber aus eigenem Antrieb kurzfristig ein solches Gesetz erlassen wird. So bleibt die Hoffnung, dass das *BVerfG* den Gesetzgeber in seiner Entscheidung über die Klagen Berlins und des Saarlands erneut und verbindlich dazu auffordert, das Prinzip der Bundestreue für den Umgang mit Haushaltsnotlagen in Bundesländern umfassend und abschließend gesetzlich zu konkretisieren.