

Die Verschuldung der Bundesländer im Verfassungs- und Gemeinschaftsrecht

von *Prof. Dr. Michael Kloepfer* und *Dr. Matthias Rossi*, Berlin*

I. Einleitung

Der Ausfall der erwarteten Steuereinnahmen bringt nicht nur den Bund, sondern vor allem auch viele Bundesländer in erhebliche Finanzierungsschwierigkeiten. Ende Juni 2002 wiesen sämtliche Landeshaushalte ein Defizit auf, das zwischen 1,9% (Sachsen) und 35,2% (Berlin) lag.¹ Ob die Ursachen dieses Einnahmeausfalls in der Steuergesetzgebung des Bundes, der nur mäßigen Konjunkturlage oder schlicht in zu optimistischen Prognosen – oder in allem zusammen – liegen, braucht für die folgenden Ausführungen nicht entschieden zu werden. Denn unabhängig von den Ursachen bleiben namentlich den Bundesländern nur zwei Möglichkeiten, auf den Ausfall der erwarteten und in die Haushaltspläne eingesetzten Steuereinnahmen zu reagieren: Sie können entweder die Ausgaben reduzieren und sich hierfür unmittelbar den Wählern verantworten oder die fehlenden Steuereinnahmen durch Krediteinnahmen ersetzen und somit den Weg in die Verschuldung beschreiten.²

Unter dem Grundgesetz ist eine solche Verschuldung aber nicht beliebig zulässig. Mehr noch als der Bund bei seiner Verschuldung stoßen die Länder bei der Kreditfinanzierung ihrer Ausgaben auf eine Vielzahl rechtlicher Grenzen. Diese ergeben sich nicht nur aus dem Grundgesetz, sondern zusätzlich aus der jeweiligen Landesverfassung. Weitere Schranken folgen – zumindest mittelbar – auch aus dem Gemeinschaftsrecht. Diese Verschuldungsgrenzen sind für die Länder von um so größerer Bedeutung, als ihnen im Unterschied zum Bund kaum Möglichkeiten offen stehen, durch eigene Entscheidungen die „regulären“ Einnahmen zu erhöhen.

II. Grundgesetzliche Vorgaben für die Verschuldung der Bundesländer

1. Haushaltsautonomie der Länder

* Teile der Ausführungen gehen auf ein Gutachten über die Verfassungsmäßigkeit des Berliner Haushaltsgesetzes 2002/2003 zurück, das vom Erstverfasser im Juni 2002 für die Oppositionsfraktionen im Berliner Abgeordnetenhaus (CDU, FDP, Bündnis 90/Die Grünen) erstellt wurde.

¹ Vgl. die nach Daten vom Bundesministerium für Finanzen erstellte tabellarische Übersicht in der F.A.Z. Nr. 182 v. 8. August 2002, S. 13.

² Die Möglichkeit, die Landeseinnahmen durch den Bezug von Bundesergänzungszuweisungen gemäß § 10 ff. MaßstG zu erhöhen, soll nicht zuletzt wegen deren grundsätzlicher Subsidiarität außer Betracht bleiben.

Gemäß Art. 109 Abs. 1 GG sind Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig. Der Begriff der Haushaltswirtschaft meint dabei die Gesamtheit der auf die Einnahmen und Ausgaben des Staates bezogenen Vorgänge.³ In diesem Sinne liegt eine effektive haushaltswirtschaftliche Unabhängigkeit der Länder aber gerade nicht vor. Denn sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite bestehen zahlreiche Abhängigkeiten vom Bund. Und auch zwischen den Ländern bestehen haushaltswirtschaftliche Verflechtungen, die den Grundsatz des Art. 109 Abs. 1 GG weitgehend als bloße Theorie erscheinen lassen.

2. Keine Einnahmenautonomie

Eine nähere Analyse der Finanzverfassung zeigt, dass die Länder kaum über einen haushaltswirtschaftlichen Spielraum verfügen. Auf der Einnahmenseite steht ihnen die Kompetenz zur Erhebung von Steuern aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 105 Abs. 2 GG nur zur Verfügung, wenn und soweit der Bund von dieser Befugnis keinen Gebrauch macht. Faktisch kommt damit – abgesehen von der Sondervorschrift des Art. 106 Abs. 2a GG – allein dem Bund die Befugnis zur Steuergesetzgebung zu. Immerhin werden die Länder auch an den Einnahmen aus den grundgesetzlich geregelten Steuern beteiligt. Dieses Modell sichert ihnen zwar zum größten Teil die Finanzierung ihrer Ausgaben, nimmt ihnen aber nahezu jede Gestaltungsmöglichkeit bezüglich der Steuerereinnahmen, und zwar auch dann, wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht oder sonstige außergewöhnliche Gründe höhere Einnahmen erfordern sollten.

3. Beschränkte Ausgabenautonomie

Ähnlich, wenn auch nicht ganz so krass, verhält es sich auf der Ausgabenseite. Hier werden die Länder zu einem Großteil durch Bundesgesetze zu Ausgaben verpflichtet. Als Beispiel seien nur die Personalkosten genannt, die bei den Beamten durch das Bundesbesoldungsgesetz und bei den übrigen Bediensteten durch die bundesweit ausgehandelten Tarifverträge vorgegeben werden. Die Schutzmechanismen des Art. 104a Abs. 2 und 3 GG, welche die Länder vor ausgabeintensiven Aufgabenzuweisungen durch den Bund schützen sollen, haben sich in der Praxis regelmäßig als nicht ausreichend erwiesen.

4. Gemeinsame Haushaltsgrundsätze

³ Vgl. für viele *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl. 1999, Art. 109, Rdnr. 7 m.w.N.

Auch in der Art und Weise, wie die Länder mit ihren Einnahmen und Ausgaben verfahren, sind sie nicht frei. Art. 109 Abs. 3 und 4 GG ermächtigen den Bund, der Haushaltswirtschaft in den Ländern durch Bundesgesetze oder durch Rechtsverordnungen bestimmte Vorgaben zu machen. Den Interessen der Länder wird dabei durch die Zustimmungspflicht des Bundesrates, die sich gemäß Art. 109 Abs. 4 Satz 2 GG auch auf entsprechende Rechtsverordnungen bezieht, Rechnung getragen. Der Bund hat von diesen Ermächtigungen vor allem durch das Haushaltsgrundsätze-gesetz (HGrG) sowie durch das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StWG) Gebrauch gemacht, deren Bestimmungen dem Landesrecht und damit auch dem Landesverfassungsrecht vorgehen.

5. Verpflichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht

Neben dieser Möglichkeit der bundesgesetzlichen Beschränkung wird die Haushaltsautonomie der Länder bereits unmittelbar durch die Verfassung selbst begrenzt: Gemäß Art. 109 Abs. 2 GG haben Bund und Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Diese Verpflichtung ist durch die Reform der Finanzverfassung von 1967 in das Grundgesetz aufgenommen worden.⁴ Sie ist auf die maßgeblich von *Keynes* entwickelte Vorstellung zurückzuführen, der Ablauf der kontinuierlichen Konjunkturzyklen lasse sich durch entgegensteuernde fiskalpolitische Maßnahmen des Staates beeinflussen, die öffentlichen Haushalte könnten schon aufgrund ihres immensen Volumens auf die allgemeine Konjunktur einwirken. Ziel der staatlichen Haushalts- und Wirtschafts-, vor allem aber der Fiskalpolitik müsse es deshalb sein, auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht hinzuwirken – ein Begriff, der bei der Verfassungsänderung bewusst nicht im Grundgesetz definiert wurde, um für neue Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften als zuständige Fachdisziplin offen zu sein.⁵ Er wird nach wie vor unter Rückgriff auf das in den Wirtschaftswissenschaften entwickelte und in § 1 Satz 2 StWG normierte „magische Viereck“ definiert. Danach haben Bund und Länder ihre wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen so zu treffen, „dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.“⁶ Dieser Rückgriff widerspricht zwar der Normenhierarchie und realisiert quasi einen

⁴ 15. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 8.6.1967, BGBl. I S. 581.

⁵ BVerfG, Urteil vom 18.4.1989, BVerfGE 79, 311 (338 f.), mit Nachweisen aus dem Gesetzgebungsverfahren.

⁶ H.M., vgl. bspw. *Bleckmann*, JuS 1991, 536 (540); *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 3, 2000, Art. 109, Rdnr. 21 f.; *Fischer-Menshausen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 3. Auflage 1996, Art. 109, Rdnr. 10; *Czybulka*, DWiR 1992, S. 139 (140); *Häde*, JZ

Grundsatz der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze,⁷ ist aber aufgrund einer historisch-teleologischen Auslegung zulässig, weil das StWG zeitgleich mit den Änderungen in der Finanzverfassung erfolgte und insofern eine zuverlässige Umschreibung des vom Grundgesetz an mehrfacher Stelle⁸ verwendeten Begriffs normiert. Die Höhe der Staatsverschuldung ist dagegen kein Kriterium für die Bestimmung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Im Gegenteil: Nach der Konzeption des Art. 109 Abs. 2 GG ist die Gestaltung der öffentlichen Haushaltswirtschaft nicht Ziel, sondern Mittel staatlicher Konjunkturpolitik. Deshalb lassen sich aus Art. 109 Abs. 2 GG keine unmittelbaren Aussagen zur Begrenzung der Staatsverschuldung ableiten. Diese ergeben sich vielmehr aus anderen Verfassungsvorschriften. Die Pflicht zur Ausgewogenheit von Ausgaben und Einnahmen ergibt sich nach dem Grundgesetz aus Art. 110 Abs. 2 Satz 2 GG; die Begrenzung der Staatsverschuldung wird unter dem Aspekt der Begrenzung der Krediteinnahmen in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG thematisiert. Gleichwohl ist es für die Zulässigkeit und Grenzen der Verschuldung der Bundesländer von entscheidender Bedeutung, dass durch Art. 109 Abs. 2 GG eben nicht nur der Bund, sondern gerade auch die Länder verpflichtet werden. Zwar verhält sich Art. 109 Abs. 2 GG zur Verschuldung zunächst einmal neutral. Staatliche Kreditaufnahmen in Bund und Ländern sind danach (wie auch andere Maßnahmen der Haushaltswirtschaft) zulässig, solange den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung getragen wird; sie können insoweit unter Umständen sogar geboten sein. Es wirkt als maßgebliches Ziel jeder Haushaltspolitik aber zugleich als absolute Grenze jeder Kreditfinanzierung: Unabhängig anderer Verschuldungsgrenzen (insbesondere des Art. 115 GG) darf der Bund oder dürfen die Länder sich nicht in einem Maße verschulden, das sich negativ auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht im Bund auswirkt.⁹

III. Landesverfassungsrechtliche Grenzen der Verschuldung

In Folge der Reform der Finanzvorschriften des Grundgesetzes von 1967/1969 haben die meisten Länder ihre haushaltsrechtlichen Verfassungsvorschriften denen des Grundgesetzes angepasst. Sie entsprechen dabei in ihrer Systematik und zum Teil sogar wortgleich den Vor-

1997, 269 (273); *Mehde*, DÖV 1997, 616 (621 f.); *Wendt/Elicker*, DVBl. 2001, 497 (502); *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, 2. Aufl. 2000, Rdnr. 590; *Arndt*, JuS 1990, 343 (344); sowie insbesondere BVerfG (Fußn. 5), S. 311 (339).

⁷ S. nach wie vor unübertroffen: *Leisner*, Von der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zur Gesetzesmäßigkeit der Verfassung, 1964, passim.

⁸ S. neben Art. 109 Abs. 2 GG auch Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG.

⁹ Vgl. BVerfG (Fußn. 5), S. 311 (328 ff.); speziell für die Verschuldung der Länder s. *Schwarz*, DÖV 1998, 721 (724); ähnlich *Gehlen*, DÖV 1991, 237 (240); vgl. auch *Karstendiek*, LKV 1992, 405 (405).

schriften des Grundgesetzes.¹⁰ Deshalb verwundert es nicht, dass die Landesverfassungen ein grundsätzliches Verschuldungsverbot ebenso wenig kennen wie das Grundgesetz. Im Gegenteil: Die grundsätzliche Zulässigkeit von Krediteinnahmen ergibt sich im Umkehrschluss aus den verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Grenzen der Verschuldung. Solche Bestimmungen ordnen bspw. den Vorrang anderer Einnahmen vor der Kreditfinanzierung an (1) oder begrenzen die Höhe der geplanten Krediteinnahmen auf die Summe der angesetzten Investitionsausgaben (2). In Ausnahmefällen gelten erleichterte bzw. andere Voraussetzungen (3 u. 4).

1. Subsidiarität von Krediteinnahmen gegenüber anderen Einnahmequellen

Die Verfassung von Berlin bringt als einzige Landesverfassung explizit die grundsätzliche Subsidiarität von Krediteinnahmen gegenüber anderen Einnahmearten zum Ausdruck.¹¹ Nach Art. 87 Abs. 2 Satz 1 BerlVerf dürfen Kredite nur aufgenommen werden, wenn andere Mittel zur Deckung nicht vorhanden sind. Die Justitiabilität und damit die praktische Relevanz dieser Vorschrift muss grundsätzlich allerdings ebenso bezweifelt werden wie ihre prinzipielle Vereinbarkeit mit der in Art. 109 Abs. 2 GG normierten Verpflichtung der Bundesländer, bei ihrer Haushaltswirtschaft dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht Rechnung zu tragen. Dem justitiablen Gehalt dieser Bestimmung steht vor allem der politische Einschätzungs-, Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers entgegen. Denn keinesfalls will und soll die landesverfassungsrechtliche Subsidiaritätsklausel den Gesetzgeber für Kreditaufnahmen dazu verpflichten, die sonstigen Einnahmen zu erhöhen oder die Ausgaben insgesamt zu reduzieren, um eine Kreditfinanzierung zu vermeiden. Vielmehr ist es dem Gesetzgeber überlassen, ob und in welcher Höhe er sonstige Deckungsmittel zur Verfügung stellt und ob und in welcher Höhe er Ausgaben vorsieht.¹² Gestützt wird diese Auffassung auch von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die der Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips auf die Kreditfinanzierung eine klare Absage erteilt hat und den Gesetzgeber bei der Veranschlagung erhöhter Krediteinnahmen deshalb von dem Nachweis befreit, andere

¹⁰ Vgl. 7. Abschnitt BaWüVerf; 5. Abschnitt BerlVerf; 5. Abschnitt BrandVerf; 3. Abschnitt 3. Titel MVVerf; 8. Abschnitt NdsVerf; 4. Abschnitt RhPfVerf; 5. Abschnitt SaarVerf; 8. Abschnitt SächsVerf; 7. Abschnitt SaAnhVerf; 8. Abschnitt SchlHVerf; 8. Abschnitt ThürVerf; eingeschränkt auch 10. Abschnitt HessVerf.

¹¹ Weniger deutlich kommt die Subsidiarität zum Ausdruck, wenn Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf im Wege des Kredits beschafft werden – so Art. 82 S. 1 BayVerf; Art. 72 Abs. 1 HambVerf und Art. 141 HessVerf.

¹² Vgl. bspw. auch *Korbmacher*, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 2002, Art. 87, Rdnr. 12.

Möglichkeiten wie zusätzliche Ausgabenkürzungen oder zusätzliche Einnahmeerhöhungen ausgeschöpft zu haben.¹³

Eine strikte Subsidiarität von Krediteinnahmen gegenüber anderen Einnahmequellen stünde überdies im Widerspruch zu Art. 109 Abs. 2 GG. Nach dem Leitgedanken des Art. 109 Abs. 2 GG sollen Bund und Länder das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht auch und gerade durch eine gezielte Kreditaufnahme beeinflussen können. Die Verschuldung dient hierbei weniger der Finanzierung des jeweiligen Haushalts als vielmehr der Konjunktursteuerung und ist deshalb unabhängig von der Frage zulässig, ob andere Einnahmen für die Deckung der Ausgaben zur Verfügung stehen oder nicht.

2. Junktum zwischen Verschuldung und Investition

Eine konkrete (und justitiable) Begrenzung der Verschuldungshöhe stellen dagegen die Landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen dar, nach denen die Höhe der Krediteinnahmen die Summe der im Haushaltsplan angesetzten Investitionen grundsätzlich nicht überschreiten darf.¹⁴ Für den Bund enthält Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 GG eine solche Regelung.

Das Junktum zwischen Verschuldung und Investition, zwischen zukunftsbelastender Staatseinnahme und zukunftsbegünstigender Staatsausgabe,¹⁵ normiert mehr als nur eine rechnerische und deshalb formale Begrenzung des Haushaltsgesetzgebers. Das Bundesverfassungsgericht hat die summenmäßige Koppelung der Krediteinnahmen an die Investitionsausgaben vielmehr als einen „in der demokratischen Ordnung des Staates hochrangigen Verfassungsgrundsatz“ bezeichnet.¹⁶ Im Bewusstsein der durch eine Verschuldung verursachten Zins- und Tilgungslasten lassen sich drei grundsätzliche Zielsetzungen ausmachen, die mit der Beschränkung der Krediteinnahmen auf die Höhe der Investitionsausgaben verfolgt werden.¹⁷

Erstens soll der finanzielle Handlungsspielraum des Staates in der Zukunft gesichert werden. Ein solcher Spielraum ist um so wichtiger, als der in Art. 109 Abs. 2 GG enthaltene Stabilisie-

¹³ BVerfG (Fußn. 5), S. 311 (341 f.); für die Anwendbarkeit und Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips etwa *Birk*, DVBl. 1984, S. 745 (748), v. *Arnim/Weinberg*, Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, 1986, S. 131.

¹⁴ S. Art. 84 Satz 2 Halbsatz 1 BaWüVerf; Art. 87 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 BerlVerf; Art. 103 Abs. 1 Satz 2 BrandVerf; Art. 131a Satz 2 Halbsatz 1 BremVerf; Art. 65 Abs. 2 S. 1 MVVerf; Art. 117 Satz 1 RhPfVerf; Art. 108 Abs. 2 Satz 1 SaarVerf; Art. 95 Satz 2 Hs. 1 SächsVerf; Art. 53 Satz 2 Halbsatz 1 SchlHVerf; Art. 98 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf; ähnlich auch Art. 71 Satz 2 NdsVerf; Art. 83 Satz 2 NWVerf; Art. 99 Abs. 2 SaAnhVerf; anders nur Art. 82 BayVerf; Art. 72 Abs. 1 HmbVerf und Art. 141 HessVerf.

¹⁵ So für Art. 115 Abs. 1 GG *Kirchhof*, Die Staatsverschuldung im demokratischen Rechtsstaat, in: *Papier* (Hrsg.), Grenzen der öffentlichen Verschuldung, 1983, S. 1 (26). Vgl. auch *Henseler*, AöR 108 (1983), 489 (511) m.w.N.

¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 17.9.1998, BVerfGE 99, 57 (67).

rungsauftrag eine konjunkturpolitische Aktions- und Reaktionsfähigkeit voraussetzt. Insofern folgt aus Art. 109 Abs. 2 GG das an die finanzpolitischen Entscheidungsträger gerichtete Gebot, „sich ihre intertemporale Stabilisierungsfähigkeit zu erhalten“.¹⁸ Die öffentlichen Haushalte können ihre gesamtwirtschaftliche Gleichgewichtsfunktion aber nur erfüllen, wenn die zu erwartenden Zins- und Tilgungsleistungen nicht zur Manövrierunfähigkeit des Haushalts für konjunkturpolitische Zwecke führen.¹⁹

Vor allem aber dient das Junktim zwischen der Höhe der Krediteinnahmen und der Summe der Investitionsausgaben *zweitens* der Sicherung des politischen Handlungs- und Gestaltungsspielraums. Es konkretisiert das demokratische Grundprinzip „Macht auf Zeit“ zu dem Gebot, nicht übermäßig auf die Einnahmen künftiger Amtsträger vorzugreifen und deren Dispositionsmöglichkeiten dadurch von vorneherein zu beschränken.²⁰ Denn wenn spätere Gesetzgeber die von ihren Vorgängern erlassenen materiellen Gesetze auch nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori“ grundsätzlich wieder aufheben oder ändern können, so können sie sich doch den Zinsverpflichtungen grundsätzlich nicht entziehen, die aus Krediten resultieren, die von ihren Vorgängern zur Finanzierung ihrer eigenen Ausgaben aufgenommen wurden.²¹ Die mit dem Junktim einhergehende Begrenzung der Staatsverschuldung trägt somit der Verantwortung für zukünftige Generationen Rechnung,²² ein Aspekt, der ausdrücklich auch in Art. 20a GG angesprochen wird.

Das Junktim wirkt aber nicht nur zukunftsbezogen. Im Hinblick auf den gegenwärtigen Haushaltsgesetzgeber verfolgt es *drittens* das Ziel, die politische Verantwortung für erhöhtes Ausgabegebaren dem tatsächlichen Entscheidungsträger zuzuweisen und nicht durch die Möglichkeit beliebiger Kreditaufnahmen derart in die Zukunft zu verlagern, dass sie faktisch nicht mehr einforderbar wäre.²³ Insofern zwingt die Begrenzungsregelung die jeweilige Regierung und die sie tragende Parlamentsmehrheit, die finanziellen Kosten der von ihr beabsichtigten Maßnahmen offen zu legen und die politische Verantwortung auch und gerade für die daraus

¹⁷ Umfassend hierzu *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 442 ff. Ökonomisch lässt sich das Junktim nicht begründen, es ist eine rein politisch motivierte Deckungsregel; vgl. *Göke*, NdsVBl. 1996, 1 (3).

¹⁸ *Höfling*, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 266; *Bröcker*, Grenzen staatlicher Verschuldung im System des Verfassungsstaats, 1997, S. 49.

¹⁹ *Müller*, DÖV 1996, 490 (492).

²⁰ *Püttner*, Staatsverschuldung als Rechtsproblem, 1980, S. 11; s. auch v. *Arnim*, BayVBl. 1981, S. 514 (518); *Birk* (Fußn. 13), S. 745 (749); *Kirchhof*, Grenzen der Staatsverschuldung in einem demokratischen Rechtsstaat, in: v. *Arnim/Littmann* (Hrsg.), Finanzpolitik im Umbruch: Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte, 1984, 271 (277); *Kratzmann*, JZ 1982, 319 (324); kritisch hierzu etwa *Donner*, ZParl. 1987, 437 (445 f.); *Henseler* (Fußn. 15), S. 489 (489 ff.); deutlich *Göke* (Fußn. 17), S. 1 (1).

²¹ Deutlich v. *Arnim* (Fußn. 20), S. 514 (519); vgl. auch *Henseler* (Fußn. 15), S. 489 (507); *Donner* (Fußn. 20), S. 436 (447).

²² Vgl. hierzu bspw. *Isensee*, in: FS Friauf, 1996, S. 706 ff.; *Borchert*, Zeitschrift für Sozialreform 1994, 1 ff.; *Waechter*, NuR 1996, 321 ff.

resultierenden Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen gegenüber demjenigen Staatsvolk zu übernehmen, von dem sie ihre Legitimation ableiten.²⁴

Sprechen diese drei Gesichtspunkte zwar an sich prinzipiell gegen die Zulässigkeit jeglicher Kreditaufnahme, wird mit dem Junktim die Kreditaufnahme doch zumindest in dem Maße akzeptiert, in dem Ausgaben getätigt werden, die im weiteren Sinne den nachfolgenden Generationen zu Gute kommen. Die summenmäßige Begrenzung der Krediteinnahmen steht und fällt somit mit dem Begriff der Investition, der deshalb auch lange Zeit umstritten war. Erst nach ausdrücklichem Regelungsauftrag durch das Bundesverfassungsgericht²⁵ hat der Bundesgesetzgeber den Investitionsbegriff bestimmt: Ohne eigenschöpferische Gestaltung²⁶ hat er die vorherige Verwaltungspraxis in die Legaldefinitionen des § 10 Abs. 3 Nr. 2 HGrG sowie des § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 BHO gegossen. Die Definition im HGrG ist wegen § 1 HGrG auch für die Länder verbindlich.

3. Ausnahmen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

Nach den meisten Landesverfassungen sind Ausnahmen von dem Junktim zwischen Krediteinnahmen und Investitionsausgaben nur²⁷ oder zumindest auch²⁸ zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

a) Grund für die Ausnahmebestimmung

Dass die Landesverfassungen überhaupt diese Ausnahme von dem „hochrangigen Verfassungsgrundsatz“ des Junktims zwischen Krediteinnahmen und Investitionsausgaben zulassen, erklärt sich maßgeblich durch die grundgesetzliche Verpflichtung der Länder, bei ihrer Haushaltsführung dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht Rechnung zu tragen (Art. 109 Abs. 2 GG). Vor dem Hintergrund dieser Verpflichtung gewährleisten die genannten Ausnahmebestimmungen, dass den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auch und gerade in einer sog. Störungslage Rechnung getragen werden kann. In dem Fall, in dem eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren ist, bemisst sich der Umfang der zulässigen Kreditaufnahme ausschließlich an den Erfordernissen des gesamtwirtschaftli-

²³ Vgl. hierzu deutlich *Isensee* (Fußn. 22), S. 706.

²⁴ Vgl. *Wendt/Elicker* (Fußn. 6), S. 497 (498).

²⁵ BVerfG (Fußn. 5), S. 311 (354 f.).

²⁶ So die Bewertung von *Henneke*, NdsVBl. 1997, 217 (219). Zur Kritik an diesem Investitionsbegriff s. schon Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF v. 20.5.1980, Schriftenreihe des BMF Heft 29.

²⁷ Art. 87 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 BerlVerf; Art. 103 Abs. 1 Satz 3 BrandVerf; Art. 131a Satz 2 Halbsatz 2 BremVerf; Art. 117 Satz 2 Halbsatz 2 RhPfVerf; Art. 95 Satz 2 Halbsatz 2 SächsVerf; Art. 99 Abs. 3 SaAnhVerf.

chen Gleichgewichts und nicht an der Höhe der veranschlagten Investitionen,²⁹ ausschließlich also an den Vorgaben des Grundgesetzes und nicht an denen der Landesverfassung. Die durch das Junktim zwischen Investitionsausgaben und Krediteinnahmen markierte Grenze darf überschritten werden, wenn (aber auch nur wenn) eine die Summe der angesetzten Investitionen überschreitende Kreditaufnahme zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erforderlich erscheint und gerade die Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als geeignet anzusehen ist.³⁰ Diese Ausnahmebestimmungen verhindern insoweit, dass die landesverfassungsrechtlichen Kreditbegrenzungsregelungen in Widerspruch zur grundgesetzlichen Verpflichtung aus Art. 109 Abs. 2 GG geraten.³¹ Dass sich die grundgesetzliche Verpflichtung gegenüber den landesverfassungsrechtlichen Begrenzungen durchsetzt, hat seinen Grund aber nicht allein in der Normenhierarchie, sondern vor allem in der Wertentscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers, die öffentlichen Haushalte für eine Konjunktursteuerung nutzbar zu machen. Deshalb wird auch auf Bundesebene die Junktimklausel des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG bei Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts den konjunkturpolitischen Funktionen des Haushalts untergeordnet.³²

b) Struktur und Voraussetzungen der Ausnahmebestimmung

Die – das Junktim von Krediteinnahmen und Investitionsausgaben durchbrechende – Ausnahme „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ knüpft mit eben diesen Voraussetzungen derart an unbestimmte Rechtsbegriffe an, dass ihr Anwendungsbereich nicht ohne weiteres erkennbar ist. Allerdings sind diese Voraussetzungen vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG konkretisiert worden.³³ Diese Entscheidung ist aus mehreren Gründen auch bei der Interpretation der entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen zu berücksichtigen. Das gilt insbesondere, wenn und soweit sich die Landesverfassungsgeber bei der Ausgestaltung ihrer Bestimmungen über

²⁸ Art. 65 Abs. 2 Satz 2 MVVerf; Art. 71 Satz 3 NdsVerf; Art. 108 Abs. 2 Satz 2 SaarlVerf; Art. 53 Satz 2 Halbsatz SchlHVerf; Art. 98 Abs. 2 Satz 3 ThürVerf.

²⁹ Vgl. bspw. *Henneke* (Fußn. 26), S. 217 (218).

³⁰ Vgl. zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 GG BVerfG (Fußn. 5), S. 311 (341).

³¹ Landesverfassungen, die keine Beschränkung der Krediteinnahmen auf die Höhe der Investitionsausgaben enthalten, bedürfen dieser Ausnahme nicht – vgl. Art. 82 BayVerf; Art. 72 HambVerf u. Art. 141 HessVerf.

³² BVerfG (Fußn. 5), S. 311 (328 ff.); die Systematik von Zulässigkeit und Grenzen der Staatsverschuldung zusammenfassend bspw. *Bröcker* (Fußn. 18), S. 23; *Donner* (Fußn. 20), S. 436 (440); *Bajohr*, DÖV 1999, 397 (398); frühzeitig schon v. *Arnim* (Fußn. 20), S. 514 (517); *Wiebel*, in: *Dolzer/Vogel/Graßhof* (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Abschnitt X. Das Finanzwesen, Loseblatt-Sammlung, Stand: 2/2003, Art. 115 Rdnr. 96 f.; unter gleichzeitigem Hinweis auf eine eigene Konzeption auch *Höfling* (Fußn. 18), S. 156 ff.

³³ BVerfG (Fußn. 5), S. 311 (311 ff.).

das „Finanzwesen“ an den entsprechenden Regelungen des Grundgesetzes orientiert haben und die Junktimklausel sowie die Ausnahme sogar wortgleich mit Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG formuliert haben.³⁴ Aber auch unabhängig von der bewussten Anlehnung an die grundgesetzliche Ausgestaltung müssen die landesverfassungsrechtlichen Begriffe „Störung“ und „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ schon deshalb im Sinne ihrer Verwendung im Grundgesetz und somit entsprechend der Interpretation durch das Bundesverfassungsgericht ausgelegt werden, weil Art. 109 Abs. 2 GG den Bund und die Länder bei der Führung ihrer Haushaltswirtschaften auf ein- und dasselbe Ziel verpflichten will. So hat sich zutreffend auch der Niedersächsische Staatsgerichtshof ausdrücklich an dem grundlegenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts orientiert, als er über das niedersächsische Haushaltsgesetz für die Jahre 1995 und 1996 zu entscheiden hatte.³⁵ Nach diesen Entscheidungen ist insbesondere dreierlei zu beachten:

Erstens rechtfertigt nicht jede Labilität des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts die Annahme einer Störungslage. Denn da das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht „nicht die volle und nachhaltige Erreichung aller Teilziele zugleich [meint], sondern eine relativ-optimale Gleichgewichtslage in der Realisierung der Teilziele, die untereinander in einem Spannungsverhältnis stehen können und oftmals nicht ohne wechselseitige Abstriche realisierbar sind,“ könnte dem Ausnahmecharakter der Bestimmungen sonst keine Rechnung getragen werden. Vielmehr ist der Begriff der „Störung“ eng auszulegen, so dass die Ausnahmenvorschriften nur in Anspruch genommen werden dürfen, wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht *ernsthaft und nachhaltig* gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar droht.³⁶

Zweitens ist eine erhöhte Kreditaufnahme nur zulässig, wenn sie nach Umfang und Verwendung geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.³⁷ In den landesverfassungsrechtlichen Ausnahmebestimmungen kommt dieser *finale* Bezug der erhöhten Verschuldung schon in der Formulierung „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ zum Ausdruck. Klarstellend greifen zwei Landesverfassungen diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in einem zusätzlichen Satz besonders deutlich auf.³⁸

Drittens schließlich ist zu beachten, dass dem Haushaltsgesetzgeber zwar ein weiter Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum hinsichtlich der Frage zusteht, ob eine Störung des ge-

³⁴ S. die Nachweise in Fußn. 14.

³⁵ Nds. StGH, Beschluss vom 17.2.1997, NdsVBl. 1997, 132 (132 f.) sowie Nds. StGH, Urteil vom 10.7.1997, NdsVBl. 1997, 227 (227 f.).

³⁶ BVerfG (Fußn. 5), S. 311 (339).

³⁷ BVerfG (Fußn. 5), S. 311 (339).

³⁸ S. Art. 65 Abs. 2 Satz 3 MVVerf; Art. 99 Abs. 3 Satz 2 SaAnhVerf.

samtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt oder unmittelbar droht und ob eine erhöhte Kreditaufnahme zu ihrer Abwehr geeignet ist. Zum Ausgleich für diesen materiellen Beurteilungsspielraum trifft ihn aber eine formelle *Darlegungslast* für „die *Diagnose*, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist, die *Absicht*, durch die erhöhte Kreditaufnahme diese Störung abzuwehren, und die begründete *Prognose*, dass und wie durch die erhöhte Kreditaufnahme gerade dieses Ziel erreicht werden kann, sie also zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geeignet erscheint.“³⁹ Den Landesverfassungsgerichten obliegt im Streitfall die Prüfung, ob die Beurteilung und Einschätzung des Gesetzgebers *frei von Willkür* sowie *nachvollziehbar und vertretbar* ist.⁴⁰

c) Strukturelle Probleme bei der Anwendung der Ausnahmebestimmungen

Die tatsächlichen Schwierigkeiten, die sich bei der Inanspruchnahme der Ausnahmebestimmungen durch ein Land trotz der Konkretisierung ihrer rechtlichen Voraussetzungen durch das Bundesverfassungsgericht regelmäßig einstellen werden, haben ihre Ursache zum größten Teil in abstrakt-strukturellen Problemen der Ausnahmevorschriften.

aa) Bezugsgröße – gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht im Land oder im Bund?

So ist zunächst fraglich, ob die Ausnahmebestimmungen in den Landesverfassungen tatsächlich an eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im jeweiligen Lande anknüpfen, oder ob sie nicht vielmehr nur bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auf Bundesebene in Anspruch genommen werden dürfen.

Auf den ersten Blick scheint das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht auf Landesebene entscheidend zu sein. Das folgt schon aus der Verwendung des Begriffs durch die Landesverfassung, die ihrem Wesen und ihrer Rechtsnatur nach auf das Landesgebiet und die Landesgewalt begrenzt ist. Zugleich bringt die Landesverfassung die Eigenstaatlichkeit des jeweiligen Landes zum Ausdruck, der dessen von Art. 109 Abs. 1 GG anerkannte und gewährleistete Haushaltsautonomie entspricht. Diese grundsätzliche Haushaltsautonomie legt die Vermutung nahe, dass ein Land unabhängig von der gesamtwirtschaftlichen Situation des Bundes eigenständig und eigenverantwortlich konjunkturpolitische Maßnahmen zur Abwehr einer landesweiten Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts treffen könne.⁴¹

³⁹ BVerfG (Fußn. 5), S. 311 (345); vgl. auch NdsStGH, Urteil vom 10.7.1997 (Fußn. 35), S. 227 (227 ff.).

⁴⁰ So für Art. 115 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG BVerfG (Fußn. 5), S. 311 (342 f.).

⁴¹ So *Bajohr* (Fußn. 32), S. 397 (399); vgl. auch *Schwarz* (Fußn. 9) S. 721 (723); Nds. StGH, Urteil vom 10.7.1997 (Fußn. 35), S. 227 (229).

Allerdings ist die Haushaltsautonomie der Bundesländer – wie ausgeführt – gerade im Bereich der Konjunkturpolitik durch die Regelung des Art. 109 Abs. 2 GG durchbrochen, der sich zweifelsfrei auf das bundesweite gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht bezieht. Das folgt zwar noch nicht aus der Bezeichnung als *gesamtwirtschaftliches* Gleichgewicht, weil sich diese Bezeichnung nicht territorial auf die Summe der wirtschaftlichen Gleichgewichte in den Ländern, sondern vielmehr auf die umfassende Einbeziehung der verschiedenen wirtschaftlichen Eckdaten bezieht, wie sie bspw. vom „magischen Vierreck“ im Sinne des § 1 Satz 2 StWG verdeutlicht werden. Die gesamte Funktion und Konzeption des Art. 109 Abs. 2 GG, eine konjunkturgerechte einheitliche Ausgabengestaltung aller öffentlichen Körperschaften zu ermöglichen,⁴² indiziert aber die bundesweite Ausrichtung des Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.⁴³ Und gerade das „magische Viereck“, das man dem Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach wie vor zu Grunde legen muss, verdeutlicht, dass das bundesweite gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht von Art. 109 Abs. 2 GG in Bezug genommen wird. Denn wenn auch die Teilziele der Vollbeschäftigung und – eingeschränkt – auch des Wachstums länderspezifisch feststellbar sein mögen, so ist das Teilziel „außenwirtschaftliches Gleichgewicht“ doch per definitionem nur auf den Gesamtstaat anwendbar.⁴⁴

Vor allem aber spricht eine historische und teleologische Auslegung der landesverfassungsrechtlichen Ausnahmebestimmungen dafür, dass sie nur bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auf Bundesebene Abweichungen von dem Junktim zwischen Krediteinnahmen und Investitionsausgaben zulassen. Denn sie sind maßgeblich deshalb in die Landesverfassungen aufgenommen worden, um der unmittelbaren Verpflichtung der Länder aus Art. 109 Abs. 2 GG Rechnung zu tragen. Vor allem sollen sie verhindern, dass die landesverfassungsrechtlichen Kreditbegrenzungsregelungen in Widerspruch zu der vorrangigen Ausrichtung auf das (bundesweite) gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und zu den Maßnahmen geraten, die die Bundesregierung gemäß Art. 109 Abs. 4 GG i.V.m. den Regelungen des StWG (insbesondere § 15 StWG) erlassen kann.

Selbst wenn man trotz dieser Überlegungen allerdings davon ausgeht, dass es einem Land möglich ist, mit Kreditüberschreitungen auf Störungen des landesbezogenen gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu reagieren, so bleibt dieses Land gemäß Art. 109 Abs. 2 GG dabei stets (und vorrangig) auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht im Bund verpflichtet.

⁴² Brockmeyer (Fußn. 3), Art. 109, Rdnr. 9.

⁴³ Vgl. Bleckmann, JZ 1988, 946 (950), nach dem die gesamte Wirtschaftspolitik aller dezentralisierten Organe an denselben Zielen ausgerichtet werden muss. S. auch Gehlen (Fußn. 9), S. 237 (238).

⁴⁴ S. auch Henneke (Fußn. 26), S. 217 (221), der aber regionale Unterschiede im außenwirtschaftlichen Gleichgewicht für feststellbar hält. Auch nach Häde (Fußn. 6), S. 269 (273), beziehen sich die Ziele des „magischen Vierecks“ auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland.

Das bedeutet, dass es von Kreditüberschreitungen Abstand nehmen muss, wenn sie zwar im Hinblick auf das landesweite gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht – soweit feststellbar – geboten erscheinen, vom bundesweiten gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht aber nicht indiziert werden und diesem vielmehr von Nachteil wären.⁴⁵

bb) Beurteilungs- und Einschätzungsbefugnis des Landes

Ist das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht im Bund also in jedem Fall für die Inanspruchnahme der Ausnahmebestimmungen durch die Länder von Bedeutung, sei es (wie nach hier vertretener Auffassung) als Voraussetzung, sei es als Grenze erhöhter Krediteinnahmen, fragt sich doch, ob die Länder das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht auf Bundesebene überhaupt beurteilen können und dürfen.

Betont man die von Art. 109 Abs. 1 GG anerkannte und gewährleistete Haushaltsautonomie der Länder, so müsste jedes Landesparlament befugt sein, in eigener Verantwortung konjunkturpolitische Maßnahmen zu ergreifen und auf (landesbezogene) Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu reagieren.⁴⁶ Diese Auffassung verkennt aber, dass die Haushaltsautonomie der Länder gerade im Bereich der Konjunkturpolitik durch Art. 109 Abs. 2 GG zugunsten eines kooperativen Ausgleichs durchbrochen wird,⁴⁷ so dass für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht in der Bundesrepublik Deutschland nicht jeder Gliedstaat und der Zentralstaat je für sich verantwortlich sind, sondern beide Ebenen gemeinsam zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verantwortlich sind. Dieser gemeinsamen Verantwortung ist vor allem durch entsprechende Abstimmungen und Konsultationen Rechnung zu tragen. Keinesfalls steht es im Belieben eines einzelnen Landes, seine Haushaltswirtschaft ohne Rücksicht auf die anderen Bundesländer und insbesondere den Bund zu führen. Zutreffend ist zwar, dass nach der Zuständigkeitsverteilung im Grundgesetz und ihrer gesetzlichen Ausgestaltung unterschiedliche Instanzen für die Durchsetzung bestimmter Teilaspekte des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sind. Gerade deshalb sollte ein Land aber nicht ohne Konsultationen der anderen Länder sowie des Bundes eigenständige konjunkturrelevante Maßnahmen treffen, sondern sollte sich vielmehr insoweit mit dem Bund und mit den anderen Ländern ins Benehmen setzen. Rechtlich ist das Land jedenfalls verpflichtet, bei seinen Maßnahmen die Auswirkungen auf das bundesweite gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu bedenken und zu berücksichtigen.

⁴⁵ S. Schwarz (Fußn. 9) S. 721 (724); ähnlich Gehlen (Fußn. 9), S. 237 (240); vgl. auch Karstendiek (Fußn. 9) S. 405 (405).

⁴⁶ So etwa Bajohr (Fußn. 32), S. 397 (399, 404).

⁴⁷ Vgl. Gehlen (Fußn. 9), S. 237 (238).

Die Problematik, ob die Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft von einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auf Bundesebene ausgehen können, hat ihre Ursache letztlich auch darin, dass eine förmliche Feststellung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auf der Ebene des Gesamtstaats, vergleichbar etwa der Feststellung des Verteidigungsfalls nach Art. 115a GG oder der Erklärung des Gesetzgebungsnotstands nach Art. 81 GG, weder vom Grundgesetz noch vom StWG vorgesehen ist. Auch den zur Beurteilung der wirtschaftlichen Lage gesetzlich eingesetzten Gremien (Finanzplanungsrat nach § 51 HGrG, Konjunkturrat nach § 18 StWG) oder den zu diesem Zweck geforderten Berichten (Jahreswirtschaftsbericht des Sachverständigenrats nach § 2 StWG, Finanzbericht des Bundesfinanzministeriums nach § 31 BHO) kommt eine solche förmliche Feststellungsbefugnis bzw. -wirkung nicht zu.⁴⁸ Immerhin spricht das Bundesverfassungsgericht den Stellungnahmen dieser Gremien aber eine weitreichende Indizwirkung zu.⁴⁹

Bezieht man in die Überlegungen zur Beurteilungskompetenz außerdem die Befugnisse ein, die das StWG der Bundesregierung zumisst (Vorlage des Jahreswirtschaftsberichts nach § 2 StWG und von Orientierungsdaten im Falle einer Gefährdung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gemäß § 3 StWG sowie insbesondere Veranlassung und Koordinierung antizyklischer Ausgaben- und Investitionspolitik gemäß § 15 ff. StWG), lässt sich sogar ein Interpretationsprimat der Bundesregierung erkennen, das sich – jedenfalls für die Bundesebene – faktisch zu einem Interpretationsmonopol verdichtet.⁵⁰ Im Interesse der geforderten Einheit der Gesamtpolitik von Bund und Ländern im wirtschaftlichen Bereich könnte der Bundesregierung über ein Koordinierungsrecht hinaus sogar eine gewisse Koordinierungspflicht obliegen.⁵¹

cc) Steuerungsmöglichkeiten

Vor allem aber muss die Möglichkeit der Länder, bei ihrer Haushaltswirtschaft dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht auf Landesebene Rechnung zu tragen, grundsätzlich aus zwei Gründen in Frage gestellt werden.

Zum einen ist schon auf Bundesebene das Leitbild der antizyklischen Konjunkturpolitik in die Kritik geraten.⁵² Denn nur in einer sehr kurzen Zeit am Ende der 1960er Jahre wurde überhaupt eine konsequente antizyklische Konjunkturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

⁴⁸ Henneke (Fußn. 26), S. 217 (221).

⁴⁹ Vgl. BVerfG (Fußn. 5), S. 311 (342 f.).

⁵⁰ Gehlen (Fußn. 9), S. 237 (238).

⁵¹ So Bleckmann (Fußn. 43), S. 946 (948).

betrieben. Demgegenüber ist die Verschuldung schon zu Beginn der 70er Jahre trotz starken konjunkturellen Wachstums nicht reduziert worden, wie es eine antizyklische Konjunkturpolitik verlangt hätte, sondern zur Ausweitung der allgemeinen Staatsaktivitäten, insbesondere auch zur Finanzierung neuer Sozialleistungen, genutzt worden.⁵³ Da auch die während der Rezession 1974/75 für erforderlich gehaltenen Konjunkturbelebungsmaßnahmen nur durch eine erhöhte Neuverschuldung finanziert werden konnten, häufte sich ein Schuldenberg an, den es bei antizyklischer Politik gar nicht hätte geben dürfen.⁵⁴

Zum anderen aber fehlt es den Ländern regelmäßig an ausreichenden Möglichkeiten, um die eigene Haushaltswirtschaft in wirklich spürbarer Weise am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht auf Länderebene auszurichten. In der Regel verfügen die Länder weder auf der Einnahmen- noch auf der Ausgabenseite über einen hinreichenden eigenständigen Gestaltungsspielraum, um das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht in ihrem Bereich relevant beeinflussen zu können. Zwar mögen neben dem Bund auch die Länder in der Lage sein, durch eine passive, also nachfrageorientierte Konjunkturpolitik dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht zu Zeiten des konjunkturellen Abschwungs Rechnung zu tragen, indem sie verstärkt auf Krediteinnahmen zurückgreifen, anstatt – kaufkraftmindernd – die Steuern zu erhöhen oder – umsatzmindernd – die Ausgaben zu senken und mittels einer solchen Parallelpolitik den Abschwung zusätzlich verstärken.⁵⁵ Umgekehrt haben sie zu Zeiten eines konjunkturellen Aufschwungs aber nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, die Ausgaben zu kürzen, weil viele ihrer Ausgaben bundesgesetzlich vorgeschrieben und somit ihrer unmittelbaren Disposition entzogen sind. Anders als der Bund haben sie also nur begrenzten Einfluss auf die sie treffenden Ausgaben. Und ob den Ländern in Boomphasen Einnahmeüberschüsse entstehen, die sie für den Abbau ihrer Verschuldung oder als Rücklagen für wiederkehrende Rezessionen nutzen können,⁵⁶ hängt faktisch weitgehend vom Bundessteuergesetzgeber ab, der aufgrund einer anderen Bewertung der gesamtwirtschaftlichen Lage oder aus sonstigen politischen Gründen

⁵² Vgl. schon die Hinweise in BVerfG (Fußn. 5), S. 311 (335 f.); s. auch *Gröpl* (Fußn. 17), S. 458 (458f.); *Göke* (Fußn. 17), S. 1 (2) m.w.N. in Fußn. 5; Fricke, *FinArch* 48 n.F. (1990), 222 (225 f.); *Peffekoven*, *FinArch* 51 n.F. (1994), 281 ff.; zusammenfassend bspw. *Wendt/Elicker* (Fußn. 6), S. 497 (503) m.w.N.

⁵³ Eine Ausnahme macht die sog. Schuldendeckelverordnung vom 1.6.1973, BGBl. 1973 I, S. 504, mit der die Kreditaufnahme durch Bund, Länder, Gemeinde auf bezifferte Höchstbeträge begrenzt wurde, um eine Überhitzung am Kapitalmarkt zu vermeiden und ein „Überschäumen“ der Konjunktur durch zeitliche Streckung von Investitionsvorhaben zu bremsen.

⁵⁴ Vgl. umfassend *Friauf*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd IV, Finanzverfassung – Bundestaatliche Ordnung, 1990, § 91, Rdnr. 12; *Hansmeyer*, Ursachen des Wandels in der Budgetpolitik, in: Häuser (Hrsg.), *Budgetpolitik im Wandel*, 1986, S. 11 (21 ff.), *Henneke* (Fußn. 6), Rdnr. 536; zusammenfassend etwa *Wendt/Elicker* (Fußn. 6), S. 497 (499).

⁵⁵ Vgl. hierzu BVerfG (Fußn. 5), S. 311 (341).

möglicherweise für Steuersenkungen plädiert und damit zugleich die Einnahmen der Länder reduziert.

Schon diese nur kurzen Überlegungen zeigen einmal mehr, dass die Ausrichtung der Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern grundsätzlich nur auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht auf Bundesebene bezogen sein kann. Die Einbeziehung der Länder in Art. 109 Abs. 2 GG erschöpft sich weitgehend in der Funktion, den Umfang der den Ländern durch Art. 109 Abs. 1 GG gewährten Haushaltsautonomie verfassungskräftig und somit schon tatbestandlich einzuschränken. Mit dieser Funktion haben die meisten Länder den Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in die Ausnahmebestimmungen von dem Junktim zwischen Krediteinnahmen und Investitionsausgaben übernommen, und entsprechend dieser Funktion bezieht sich der Begriff auch hier grundsätzlich allein auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht im Bund.

4. Sonstige landesverfassungsrechtliche Ausnahmen

In einigen Bundesländern gibt es Regelungen, die über Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG hinausgehend weitere Ausnahmen von dem Junktim zwischen Kreditermächtigungen und Investitionskosten vorsehen. So sind Ausnahmen etwa auch zulässig „zur Überwindung einer schwerwiegenden Störung oder unmittelbaren Bedrohung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes“,⁵⁷ „zur Abwehr einer akuten Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen“⁵⁸ oder „bei Vorliegen eines außerordentlichen Bedarfs“.⁵⁹ In Bayern, Hamburg und Hessen dürfen Kredite anders als in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG grundsätzlich nur bei außerordentlichem Bedarf aufgenommen werden,⁶⁰ eine Anpassung der Landesverfassungen an die Reform der Finanzvorschriften des Grundgesetzes hat in diesen Ländern nicht stattgefunden. Vielmehr gehen diese Regelungen noch auf die Zeiten zurück, in denen den Haushaltsplänen in erster Linie eine Bedarfsdeckungsfunktion zukam. Danach war der „ordentliche Finanzbedarf“ stets aus den laufenden, also den regulären Einnahmen zu decken, während der „außerordentliche Finanzbedarf“ auch durch Kredite gedeckt werden durfte. Unter den Begriff des „außerordentlichen Finanzbedarfs“ fielen dabei insbesondere Ausgaben, die durch Notstände wie Kriege oder Naturkatastrophen bedingt waren, sowie andererseits – ein gewisse Nähe zur

⁵⁶ Zu dieser Verpflichtung vgl. bspw. *Friauf* (Fußn. 54), § 91, Rdnr. 33 u. 52; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 2. Aufl. 1999, Art. 115 Rdnr. 50; *Fischer-Menshausen* (Fußn. 6), Art. 115 Rdnr. 14b; sowie die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts BVerfG (Fußn. 5), S. 311 (334).

⁵⁷ Art. 65 Abs. 2 MVVerf, ähnlich auch Art. 53 Satz 2 Halbsatz 2 SchlHVerf und Art. 98 Abs. 2 Satz 3 ThürVerf.

⁵⁸ Art. 71 Satz 3 NdsVerf; s. hierzu Nds. StGH, Beschluss vom 17.2.1997 (Fußn. 35), S. 132 (132 f.) sowie Nds. StGH, Urteil vom 10.7.1997 (Fußn. 35), S. 227 (227 f.).

⁵⁹ Art. 108 Abs. 2 Satz 2 SaarVerf.

investitionsbezogenen Junktimregel aufweisend – Ausgaben, die in den folgenden Finanzperioden Minderausgaben oder Mehreinnahmen erwarten ließen.⁶¹

a) Zulässigkeit abstrakter Ausnahmebestimmungen

Solche Regelungen sind nicht per se unzulässig, weil die den Ländern aufgrund ihrer Staatsqualität zukommende Verfassungsautonomie auch Abweichungen von der grundgesetzlichen Ordnung zulässt. Die Verfassungen der Länder unterliegen im wesentlichen nur der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, die den Ländern aber einen recht weiten Spielraum belässt und aus der sich keine unmittelbaren Vorgaben für die Haushaltsführung entnehmen lassen. Solche Grenzen sind vielmehr den finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen zu entnehmen. Solange aber die von Art. 109 Abs. 2 GG auch den Landeshaushalten zugesprochene konjunkturpolitische Funktion nicht beeinträchtigt wird, sind die Länder frei, auch solche Ausnahmen von dem Junktim zuzulassen, die in erster Linie an der Bedarfsdeckungsfunktion der Haushalte ausgerichtet sind; allerdings müssen die Verfassungsbestimmungen Bayerns, Hamburgs und Hessens so gelesen werden, dass Aspekte des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einen außerordentlichen Bedarf begründen können.

b) Zulässigkeit konkreter Kreditüberschreitungen

Gerade weil die Länder aber verpflichtet sind, auch bei der Inanspruchnahme solcher Ausnahmen die grundgesetzlichen Vorgaben zu beachten, bleiben solche (weiteren) Ausnahmen von der Beschränkung der Höhe der Kreditermächtigungen auf die Höhe der Investitionsausgaben letztlich weitgehend ohne praktische Relevanz. Mit anderen Worten darf ein Land auch im außerordentlichen Bedarfsfalle nur dann überhöhte Kredite aufnehmen, wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht im Bund dadurch nicht beeinträchtigt wird.

Ungeachtet dieser materiellen Grenzen stünde die Inanspruchnahme einer zusätzlichen Ausnahme vor allem unter den prozeduralen Pflichten der Länder, die jeweiligen Auswirkungen auf die Haushalte von Bund und Länder zu erwägen und zu berücksichtigen. Jedes Land sollte darüber hinaus eine überhöhte Kreditverschuldung grundsätzlich mit dem Bund und den anderen Ländern abstimmen, weil nur so der gemeinsamen Verpflichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht Rechnung getragen werden kann.

⁶⁰ Art. 82 BayVerf, Art. 72 Abs. 1 HambVerf bzw. Art. 141 HessVerf.

⁶¹ *Wagner*, in: Nasse/Wagner, Lehrbuch der politischen Oekonomie, Bd. 5, I. Teil, 3. Aufl. 1883, S. 130 ff.; vgl. hierzu auch *Höfling* (Fußn. 18), S. 106 ff.

IV. Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für die Verschuldung der Bundesländer

Neben und über diese komplizierte Verflechtung von grundgesetzlichen und landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Zulässigkeit und Grenzen der Verschuldung der Bundesländer tritt die gemeinschaftsrechtliche Pflicht der Mitgliedstaaten, den öffentlichen Schuldenstand unterhalb bestimmter Referenzwerte zu halten. Dabei ist allerdings unklar, ob und inwiefern die Bundesländer an die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben gebunden sind.

1. Pflicht der Mitgliedstaaten zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite

Im Interesse der Preisstabilität in der Währungsunion verpflichtet Art. 104 Abs. 1 EG die Mitgliedstaaten seit dem Beginn der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion am 1.1.1999, „übermäßige öffentliche Defizite“ zu vermeiden. Die Kommission überprüft die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten gemäß Art. 104 Abs. 2 EGV. Die Haushaltsdisziplin wird dabei vor allem an zwei Kriterien geprüft, nämlich an dem Verhältnis des öffentlichen Defizits und des öffentlichen Schuldenstands jeweils zum Bruttoinlandsprodukt (BIP).⁶² Beide Kriterien stehen in einem wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnis zueinander, da jede Neuverschuldung stets den Gesamtschuldenstand erhöht und dieser wiederum die zulässige Neuverschuldung begrenzen kann.⁶³ Das auf der Grundlage von Art. 104 Abs. 2 UAbs. EGV beigefügte Protokoll Nr. 20⁶⁴ über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, das gemäß Art. 311 Bestandteil des Vertrags ist und somit zum Primärrecht der Gemeinschaft zählt, bestimmt in Art. 1 die konkreten Referenzwerte: Das geplante oder tatsächliche Defizit (pro Haushaltsjahr) darf 3% des BIP, der (gesamte) öffentliche Schuldenstand darf 60% des BIP nicht überschreiten. Dabei zählen gemäß Art. 2 des Protokolls Nr. 20 neben dem Haushalt des Bundes auch die Haushalte der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, also der Länder und der Gemeinden, sowie der Sozialversicherungseinrichtungen zu den „öffentlichen Defiziten“ im Sinne des Art. 104 Abs. 1 EGV.

2. Verpflichtung der Bundesländer

⁶² Neben den Referenzkriterien gehen in die Bewertung der Haushaltsdisziplin nach Art. 104 Abs. 3 Satz 2 EGV auch „alle sonstigen einschlägigen Faktoren einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats“ ein. Außerdem erfolgt die Entscheidung des Rats über die Frage, ob ein übermäßiges Defizit besteht, gemäß Art. 104 Abs. 6 EGV „nach Prüfung der Gesamtlage.“

⁶³ Vgl. *Göke* (Fußn. 17), S. 1 (5); *Henneke*, NdsVBl. 1997, S. 56 (56).

⁶⁴ ABl. EG C 340 v. 10.11.1997, S. 173 f. Nach anderer Zählung handelt es sich um das Protokoll Nr. 11, vgl. bspw. den von der Pressestelle der Bundesregierung herausgegebenen Text.

Angesichts dieser Einbeziehung der Haushalte der Länder in die Berechnung der „öffentlichen Defizite“ kann kein Zweifel daran bestehen, dass auch die Länder zur Einhaltung der gemeinschaftsrechtlich vorgegebenen Defizitkriterien verpflichtet sind. Fraglich ist aber, ob sie nur mittelbar über das nationale (Verfassungs-)Recht oder unmittelbar an die Kriterien gebunden sind.

a) Mittelbare Verpflichtung

Die herrschende und traditionelle Meinung,⁶⁵ die letztlich auf dem völkerrechtlichen Charakter der Gemeinschaftsverträge beruht, geht von einer nur mittelbaren Bindung der Bundesländer an die Defizitkriterien aus.⁶⁶ Im Außenverhältnis zur Gemeinschaft werde durch Art. 104 EGV nur der Bund verpflichtet, der innerstaatlich für die Beachtung der Haushaltskriterien durch die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungseinrichtungen zu sorgen und hierfür gemäß Art. 3 des Protokolls Nr. 20 auch die Gewährleistung gegenüber der Gemeinschaft übernommen habe. Nach dieser Bestimmung seien nicht nur die Regierungen der Mitgliedstaaten im Verfahren des Art. 104 Abs. 3 ff. EGV für die Defizite des gesamten Staatssektors verantwortlich; die Mitgliedstaaten hätten vielmehr auch zu gewährleisten, dass die innerstaatlichen Verfahren im Haushaltsbereich sie in die Lage versetzen, ihre vertraglichen Verpflichtungen in diesem Bereich zu erfüllen.

Die Bindung der Länder besteht nach dieser Auffassung also nicht gegenüber der Europäischen Gemeinschaft, sondern gegenüber der Bundesrepublik Deutschland. Sie folgt – vorbehaltlich einer gesetzlichen Konkretisierung – schon aus dem verfassungsrechtlichen Prinzip der Bundestreue, das die Länder verpflichtet, dem Bund die Wahrnehmung seiner Verantwortung gegenüber der Gemeinschaft zu ermöglichen.⁶⁷ Der Grundsatz der Bundestreue verbietet es den Ländern (wie auch dem Bund), bei ihrer Haushaltswirtschaft durch gegenläufige Handlungen die Aufgaben eines Teils oder des Ganzen zu be- oder gar zu verhindern. Das gilt schon in Bezug auf die gemeinsame Verpflichtung des Art. 109 Abs. 2 GG, dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht Rechnung zu tragen, in der die „im Bundesstaat bestehende Solidargemeinschaft von Bund und Ländern und das bündische Prinzip des Einstehens füreinan-

⁶⁵ Vgl. *Henneke*, NdsVBl. 1997, 25 (30), *Littwin*, ZRP 1997, 325 (326); *Häde*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zum EUV/EGV, 2. Aufl. 2002, Art. 104, Rdnr. 73; *Mehde* (Fußn. 6), S. 616 (616, 622); allg. etwa *Blanke*, Föderalismus und Integrationsgewalt, 1991, S. 338 f.

⁶⁶ Eine Zwischenposition nimmt *Hartmann*, Europäische Union und die Budgetautonomie der deutschen Länder, 1994, S. 141 f., ein, indem er eine unmittelbare Durchführungspflicht kraft Gemeinschaftsrecht zwar ablehnt (S. 135 ff.), über eine Binnenwirkung des Art. 23 GG aber doch zu unmittelbaren Befolgungspflichten der Länder gelangt.

⁶⁷ Vgl. hierzu *Grabitz*, AöR 111 (1986), 1 (30); *Sannwald*, ZRP 1993, 103 (109); *Stern*, in: FS Everling, 1995, S. 1469 (1481); *Häde* (Fußn. 6), S. 269 (271); sowie allgemein etwa *Langeheine*, in: Grabitz/Hilf

der“ zum Ausdruck kommt.⁶⁸ Das gilt darüber hinaus aber auch für die Verpflichtungen des Bundes aus Art. 104 EGV, so dass die Länder treuwidrig handelten, wenn sie die Einhaltung von Gemeinschaftsrechtsverpflichtungen nicht beachteten, die einzugehen dem Bund nach Art. 23 GG bzw. Art. 24 GG gestattet war.⁶⁹ Allerdings ist dieser Rückgriff auf das nicht leicht greifbare Prinzip der Bundestreue wenig glücklich und dringt nicht zum Kern des gemeinschaftsrechtlich vorgeprägten Verbunds von Bund und Ländern vor.

b) Unmittelbare Verpflichtung

Deshalb fragt sich, ob diese herkömmliche Auffassung nicht doch durch moderne Ansichten verdrängt werden sollte, die eben das Wesen der Europäischen Integration nicht nur aus der völkerrechtlichen Entstehung des gemeinschaftsrechtlichen Primärrechts und die Gemeinschaftsverträge als Teil eines gemeinsamen Verfassungsprozesses erklären. Das primäre Gemeinschaftsrecht durchdringt – freilich nur nach Maßgabe seines Anwendungsbefehls – die Mitgliedstaaten in allen ihren Gliederungen und d.h. etwa bei föderativen Mitgliedstaaten sowohl den Gesamtstaat als auch die Gliedstaaten. Die Länder sind deshalb auch an die gemeinschaftsrechtlichen Pflichten, etwa die aus Art. 104 Abs. 2 EGV i.V.m. dem Protokoll Nr. 20, gebunden.⁷⁰

Allerdings könnten praktische Gründe gegen eine unmittelbare Bindung der Länder (sowie der Gemeinden, Gemeindeverbände und Sozialversicherungseinrichtungen) an die Defizitkriterien des Art. 104 Abs. 2 EGV i.V.m. dem Protokoll Nr. 20 sprechen. Zunächst und vor allem einmal fehlt es insofern an der unmittelbaren Anwendbarkeit der Defizitkriterien auf die Länder. Sie dienen nämlich einzig und allein der Bewertung der Haushaltsdisziplin des Mitgliedstaats, also der Bundesrepublik Deutschland, nicht dagegen der Bewertung eines Landes oder einer Sozialversicherungseinrichtung in Deutschland. Deshalb wird mit dem Bruttoinlandsprodukt auch ein gesamtstaatlicher Maßstab gewählt, der nicht ohne weiteres auf die

(Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Union, 3. Auflage 1996, Art. 100, Rdnr. 65; *Scheuing*, EuR 1985, 229 (242); *Trübe*, EuR 1996, 179 (192).

⁶⁸ BVerfG, Urteil vom 27.5.1992, BVerfGE 86, 148 (264).

⁶⁹ So wörtlich *Stern* (Fußn. 67), S. 1469 (1481); vgl. auch *Littwin* (Fußn. 65), S. 325 (326); *Henneke* (Fußn. 65), S. 25 (31); *Karstendiek* (Fußn. 9) S. 405 (406).

⁷⁰ Vgl. zur unmittelbaren Bindung der Länder an die gemeinschaftsrechtlichen Pflichten aus Art. 10 EGV etwas *Kahl*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zum EUV/EGV, 2. Aufl. 2002, Art. 10, Rdnr. 14, unter Verweis auf EuGH, Rs. 9/74, Slg. 1974, 773, Rdnr. 6 (Casagrande); Rs. C-8/88, Slg. 1990, I-2321, Rdnr. 13 (Deutschland/Kommission); *Blanquet*, L'article 5 du Traité C.E.E., Paris 1994, S. 304 ff.; *Durand*, in: De Cockborne u.a. (Hrsg.), Commentaire Mégeret, Bd. 1, 2. Aufl., Brüssel 1992, S. 26; *Klein*, in: Hailbronner/Klein/Maguiera/Müller-Graff, Handkommentar zum EU-Vertrag, Loseblatt-Sammlung, Stand: 11/98, Art. 5, Rdnr. 17; *Zuleeg*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Bd. 1, 5. Auflage 1997, Art. 1, Rdnr. 33. Vgl. auch *Rudolf*, Die Bundesländer und die europäische Einigung, in: Merten (Hrsg.), Föderalismus und EG, 1990, S. 253 (266): Aus der

Gebietskörperschaften und keinesfalls auf die Sozialversicherungseinrichtungen heruntergerechnet werden kann. Die isolierte Überschreitung der Kriterien durch ein Land lässt sich insofern mangels hinreichender Bestimmtheit ebenso wenig feststellen wie deren Ursächlichkeit für eine Überschreitung der Kriterien durch die Bundesrepublik Deutschland. Denn selbst wenn ein Bundesland – bezogen auf sein eigenes BIP – die Defizitkriterien überschreiten sollte, könnte die Bundesrepublik Deutschland die Kriterien doch gleichwohl erfüllen, wenn der Bund und die anderen Länder entsprechende schwarze Zahlen schreiben oder wenn das Land mit defizitärem Haushalt aufgrund seines geringen Anteils am Gesamtvolumen nicht in kriterienübergreifender Weise ins Gewicht fällt. Außerdem schließen auch die Referenzwerte selbst Beurteilungsspielräume nicht aus,⁷¹ die noch dazu durch die weiteren Bestimmungen des Art. 104 EGV erweitert werden.⁷²

Daraus ist zu folgern, dass die im Außenverhältnis zur Gemeinschaft verbindlichen Defizitkriterien im Innenverhältnis der ausgestaltenden Konkretisierung bedürfen. Dieser Gestaltungsspielraum wird den Mitgliedstaaten mit Rücksicht auf ihre unterschiedlichen innerstaatlichen Strukturen und politischen Prioritäten bewusst von Art. 104 EGV belassen. Zu unterschiedlich ist der Grad der finanziellen Autonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften in den einzelnen Mitgliedstaaten, als dass eine gemeinschaftsweite Regelung hätte getroffen werden können. Allerdings schließt eine bundesgesetzliche Konkretisierung die gemeinschaftsrechtliche Bindung nicht aus. Es bleibt auch im Falle gesetzlicher Konkretisierung eine Gemeinschaftsrechtsbindung bestehen, wie bspw. auch die gesetzliche Konkretisierung einer Verfassungsbestimmung nicht die Verfassungsbindung des Adressaten aufhebt. Insofern kann von einer unmittelbaren Bindung der Bundesländer an Art. 104 Abs. 2 EGV ausgegangen werden.⁷³

3. Ausgestaltung der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen

Unabhängig davon, ob die Länder nun unmittelbar oder mittelbar an die gemeinschaftsrechtlichen Defizitkriterien gebunden sind, in jedem Fall überlagern die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben aufgrund des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts vor jeglichem nationalen Recht⁷⁴

Sicht des Gemeinschaftsrechts „spielt es [jedenfalls] keine Rolle, wer EG-Recht vollzieht, sondern nur, dass es vollzogen wird.“

⁷¹ Schon das Wort „Referenzwert“ lässt Relativierungsmöglichkeiten erkennen, vgl. *Henneke* (Fußn. 65), S. 25 (28).

⁷² Vgl. Fußn. 62.

⁷³ Das schließt nicht aus, dass nach außen allein die Mitgliedstaaten „haften“. Vgl. *Kahl* (Fußn. 70), Art. 10, Rdnr. 14; *Zuleeg*, NJW 2000, 2846 (2847).

⁷⁴ St. Rspr. des EuGH, s. grundlegend EuGH, Rs. 6/64, 15.7.1964, Slg. 1964, 1141, Rdnr. 8 f. (*Costa/E.N.E.L.*); EuGH, Rs. 11/70, 17.12.1970, Slg. 1970, 1125, Rdnr. 3 f. (*Internationale Handelsgesellschaft*).

die bundes- und landesrechtlich normierten Voraussetzungen und Grenzen für die Verschuldung der Länder. Das bedeutet, dass Bund und Länder seit Beginn der dritten Währungsstufe am 1.1.1999 die Kreditaufnahme nur noch dann als Instrument antizyklischer Konjunkturpolitik einsetzen dürfen, wenn sich Defizit und Schuldenstand im Rahmen der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben bewegen und also die im Protokoll Nr. 20 festgeschriebenen Defizitgrenzen eingehalten werden. Dabei erlaubt Art. 104 Abs. 2 lit. a EGV, dass „ausnahmsweise und vorübergehend“ geringfügig von den Referenzwerten abgewichen wird, und belässt den Mitgliedstaaten, also auch der Bundesrepublik Deutschland, insoweit einen gewissen Spielraum zur Fortsetzung ihrer antizyklischen Konjunkturpolitik.⁷⁵

a) Notwendigkeit der Konkretisierung

Sind diese Verpflichtungen im Außenverhältnis zur Europäischen Gemeinschaft auch unstrittig, bedürfen sie für ihre Operabilität doch einer innerstaatlichen Konkretisierung. Festzulegen sind die jeweiligen Anteile von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungseinrichtungen am Finanzierungsdefizit und am Schuldenstand. Auch müssen die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes auf die Länder (sowie auf die Gemeinden und Sozialversicherungseinrichtungen) bestimmt werden, die er benötigt, um seiner Gewährleistungspflicht gegenüber der Gemeinschaft nachzukommen. Schließlich sollten auch Regelungen über die Verteilung etwaiger Sanktionslasten für den Fall getroffen werden, dass der Rat der Europäischen Union von den ihm durch Art. 104 Abs. 6 ff. EGV eingeräumten Befugnissen Gebrauch macht.⁷⁶

b) Regelungsvorschläge

Für die Konkretisierung der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung haben namentlich der Wissenschaftliche Beirat beim BMF⁷⁷ sowie das BMF selbst⁷⁸ Regelungsvorschläge unterbreitet, die bislang aber nicht umgesetzt worden sind. Dabei reichten die Vorschläge des wissenschaftlichen Beirats beim BMF über die Einrichtung von Schuldenfonds und die Versteigerung von Verschuldungszertifikaten bis zu Ad-hoc-Verhandlungen, präferiert wurde aber

⁷⁵ Häde (Fußn. 6), S. 269 (274); kritisch Littwin (Fußn. 65), S. 325 (327).

⁷⁶ Vgl. zu diesen Konkretisierungsbedürfnissen bspw. Häde (Fußn. 6), S. 269 (274); Henneke, ZG 1996, 299 ff.; ders. (Fußn. 65), S. 25 (30 f.); ders. (Fußn. 63), S. 56 (56 ff.); Littwin (Fußn. 65), S. 325 (325 ff.).

⁷⁷ Gutachten zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern, BMF-Schriftenreihe Heft 54, 1994.

⁷⁸ Vgl. hierzu BMF, Verfassungsrechtliche Aspekte der innerstaatlichen Umsetzung der Maastricht-Kriterien, Dokumentation 5/96, Dezember 1996. Ausführlich zu den Vorschlägen des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF sowie des BMF Henneke (Fußn. 63), S. 56 (57 ff.); Häde (Fußn. 6), S. 269 (271 ff.).

eine Aufteilung nach Schlüsselgrößen.⁷⁹ Der Diskussionsvorschlag des BMF favorisierte – die politischen Widerstände der Länder gegen eine verbindliche Regelung einbeziehend – dagegen in erster Linie freiwillige Selbstverpflichtungen der einzelnen Gebietskörperschaften zu Defizitbeschränkungen und plädierte nur im Falle einer sich abzeichnenden Überschreitung der Obergrenze für eine verbindliche Aufteilung des maximal zulässigen öffentlichen Defizits durch ein Bundesgesetz. Dabei ging er von einer hälftigen Aufteilung des zulässigen Defizits zwischen Bund und Ländern aus, wobei der Bund die Verantwortung für die Sozialversicherungen und die Länder die für die Gemeinden tragen sollten. Die Aufteilung zwischen den Ländern sollte sich entweder nach Einwohnerzahl oder nach durchschnittlichem Defizit in einer Referenzperiode richten.

c) Verfassungsrechtliche Aspekte

Dass die notwendigen Konkretisierungen bislang nicht erfolgten, sei es in Form eines Bundesgesetzes, sei es in Form eines Staatsvertrages zwischen Bund und Ländern,⁸⁰ hat eine wesentliche Ursache auch in der verfassungsrechtlichen Situation, die nach wie vor ungeklärt ist. Denn es stellt sich das Problem, dass der Bund mit verbindlichen Defizitgrenzen für die Länderhaushalte in die Haushaltsautonomie der Länder eingreifen würde, und zwar – zumindest nach Auffassung der Länder – jenseits der gemeinsamen Verpflichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht, zu dessen Gunsten die Haushaltsautonomie der Länder gemäß Art. 109 Abs. 2 GG ohnehin durchbrochen ist. Zum Teil wird deshalb eine Änderung der grundgesetzlichen Finanzverfassung für erforderlich gehalten,⁸¹ die etwa auf eine Formulierung des Art. 109 Abs. 2 GG folgenden Inhalts zielen könnte: „Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts *und den Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Europäischen Union* Rechnung zu tragen.“⁸²

⁷⁹ Kritisch zu diesem Gutachten etwa *Hildebrand*, in: FS Noll, 1996, S. 261 ff.; sowie *Hardt/Hiersemenzel/Keppler*, NdsVBl. 1996, 25 (32 f.).

⁸⁰ Für einen Staatsvertrag etwa der Sachverständigenrat im Jahresgutachten 1996/97, BR-Drucks. 873 /96 v. 18.11.1996, S. 191; vgl. bspw. aber auch die Vereinbarungen der Gebietskörperschaften in Österreich aus dem Jahre 1999, BGBl. I, Nr. 35/1999 u. Nr. 101/1999. Eine Übersicht über die innerstaatlichen Regelung in EU-Staaten zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin findet sich im Monatsbericht 06/2002 des Bundesministeriums der Finanzen, S. 64 ff. (www.bundesfinanzministerium.de).

⁸¹ Vgl. hierzu bspw. *Hartmann*, (Fußn. 66), S. 170 ff.; *ders.*, Öffentliche Finanzpolitik in der EU, EuZW 1996, 133 (137); *Stern* (Fußn. 67), S. 1469 (1485); *Herdegen*, EuGRZ 1992, S. 589 (592); *Müller*, DVBl. 1992, 1250 (1252).

⁸² So bspw. der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen in seinem Gutachten zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern, BMF-Schriftenreihe Heft 54, 1994, S. 48. Vgl. auch *Stern* (Fußn. 67), S. 1469 (1488).

Dagegen ging das Bundesfinanzministerium in seinem Diskussionsvorschlag aus dem Jahre 1996 davon aus, dass sich dieser Inhalt durch bloße Verfassungsinterpretation auch in die geltende Fassung des Art. 109 Abs. 2 GG hinein lesen ließe, indem der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts um die gemeinschaftsrechtlich normierten Verschuldungsgrenzen erweitert werde.⁸³ Einzelheiten seien in einem Bundesgesetz zu normieren, zu dessen Erlass der Bund durch ein Kompetenzbündel, gebildet aus Art. 109 Abs. 4 GG, Art. 109 Abs. 3 GG sowie aus einer ungeschriebenen Kompetenz kraft Sachzusammenhang befugt sei.⁸⁴ In Bezug auf die Regelungskompetenz des Bundes hatte der wissenschaftliche Beirat beim BMF in seinem Gutachten vorgeschlagen, Art. 109 Abs. 3 GG klarstellend wie folgt zu ergänzen: „Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können ... Grundsätze für das Haushaltsrecht ... aufgestellt sowie *Vorschriften zur Vermeidung eines übermäßigen öffentlichen Defizits erlassen werden.*“

In der wissenschaftlichen Literatur werden unterschiedliche Auffassungen vertreten. Vorzudringen scheint die Meinung, nach der Art. 109 Abs. 4 GG⁸⁵ bzw. Art. 109 Abs. 3 GG⁸⁶ es erlauben, einfachgesetzliche bundesrechtliche Vorschriften über eine verbindliche bundesstaatliche Aufteilung des zulässigen Defizits zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern zu erlassen.⁸⁷ Dagegen entspricht es (noch) herrschender Meinung, dass die Verteilung von Sanktionslasten eine Verfassungsänderung erfordere.⁸⁸

d) Aktuelle Rechtslage

Aus dem bisherigen Fehlen einer bundesgesetzlichen Ausgestaltung der gemeinschaftsrechtlichen Pflicht zur Reduzierung öffentlicher Defizite in Deutschland darf freilich nicht geschlossen werden, die Bundesländer seien frei von der Verpflichtung, ihren Teil zur Einhaltung der gemeinschaftsrechtlich determinierten Defizitkriterien durch die Bundesrepublik Deutschland beizutragen. Vielmehr aktualisiert sich insofern das verfassungsrechtliche Gebot des bundesfreundlichen Verhaltens, das wenn auch nicht in inhaltlicher, so doch in prozeduraler Hinsicht

⁸³ BMF, Verfassungsrechtliche Aspekte der innerstaatlichen Umsetzung der Maastricht-Kriterien, Dokumentation 5/96, Dezember 1996; im Ergebnis auch *Häde* (Fußn. 6), S. 269 (274); *ders.* (Fußn. 65), Art. 104, Rdnr. 72; *Schmidt*, Kompendium Öffentliches Wirtschaftsrecht, 1998, § 4, Rdnr. 8; sowie *Henneke* (Fußn. 76), S. 299 (301 „Ergänzung der innerstaatlichen Finanzverfassung“ u. 306 f.).

⁸⁴ BMF, Innerstaatliche Umsetzung von EG-rechtlichen Vorgaben zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite, 13.6.1996; a.A. etwa *Littwin* (Fußn. 65), S. 325 (327).

⁸⁵ *Häde* (Fußn. 65), Art. 104, Rdnr. 74; *ders.* (Fußn. 6), S. 269 (275); wohl auch *Henneke* (Fußn. 76), S. 299 (307).

⁸⁶ So *Hartmann* (Fußn. 66), S. 165 ff.; *Heun* (Fußn. 6), Art. 109, Rdnr. 8.

⁸⁷ A.A. *Glauben*, ZG 1997, 233 (236 f.).

⁸⁸ Ausführlich *Mehde* (Fußn. 6), S. 616 (618 ff.); *Häde* (Fußn. 65), Art. 104 Rdnr. 74; *Hartmann* (Fußn. 66), S. 174.

mittlerweile durch gesetzliche Bestimmungen zu den gemeinschaftsrechtlichen Defizitkriterien konkretisiert wurde.

So bestimmt bereits Art. 2 des Gesetzes zum Vertrag über die Europäische Union, dass Verpflichtungen aus Rechtsakten nach Art. 104c EGV a.F. (nunmehr Art. 104 EGV) „in den Haushalten von Bund und Ländern unter Beachtung des Art. 109 Abs. 1 GG und gemäß der ihnen nach Art. 109 Abs. 2 GG obliegenden Berücksichtigung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auf der Grundlage einer Abstimmung zwischen Bund und Ländern zu erfüllen“ sind.⁸⁹ In dieser Formulierung kommen die unterschiedlichen Positionen der Länder, die ihre von Art. 109 Abs. 1 GG gewährleistete Haushaltsautonomie betonen, und des Bundes, der auf seine im Zusammenhang mit der Ausrichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gewährten Eingriffsbefugnisse hinweist, besonders deutlich zum Ausdruck, ohne freilich abschließend in Einklang gebracht zu werden.

Mag diese Bestimmung der nötigen Verbindlichkeit auch entbehren,⁹⁰ lässt sie doch unabhängig materieller Aussagen zumindest prozedurale Vorgaben insoweit erkennen, als der Bund und die Länder zu einer Abstimmung verpflichtet werden. Schon jetzt ist es neben dem Bund also auch den Ländern verwehrt, eine Verschuldung einzugehen, ohne sich zuvor mit den anderen Ebenen über die Frage verständigt zu haben, ob diese Verschuldung möglicherweise die Überschreitung der gemeinschaftsrechtlichen Defizitkriterien zur Folge hat. Zentrale Bedeutung kommt insofern erneut dem Finanzplanungsrat zu, dem der Bundesfinanzminister, der Bundeswirtschaftsminister, die Finanzminister der Ländern sowie vier Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände angehören und der gemäß § 51 Abs. 2 HGrG die Aufgabe hat, Empfehlungen für eine Koordinierung der Finanzplanungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden und Gemeindeverbände abzugeben, die allerdings unverbindlich sind.

Diese Bedeutung des Finanzplanungsrats erstreckt sich nach einer Gesetzesänderung im Dezember 2001 nunmehr auch ausdrücklich auf die Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Defizitkriterien. Im Rahmen des Solidarpaktfortführungsgesetzes ist § 51a in das Haushaltsgrundsatzgesetz aufgenommen worden.⁹¹ Dessen Absatz 1 bekräftigt, dass Bund und Länder ihrer Verantwortung zur Einhaltung der Bestimmungen des Art. 104 EGV und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts nachkommen und eine Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte anstreben (müssen). Nach § 51 Abs. 2 HGrG gibt der Finanzplanungsrat unter Berücksichtigung der volks- und finanzwirtschaftli-

⁸⁹ Gesetz zum Vertrag vom 7.2.1992 über die Europäische Union vom 28.12.1992, BGBl. I, S. 1251.

⁹⁰ So die Einschätzung von *Häde* (Fußn. 6), S. 269 (271).

⁹¹ Art. 7 des Solidarpaktfortführungsgesetz vom 20. Dezember 2001, BGBl. I, S. 3961; vgl. hierzu die Entschlüsse des Bundestages vom 5. Juli 2001 (BT-Drucks. 14/6577) sowie des Bundesrates vom 13. Juli 2001 (BR-Drucks. 485/01).

chen Faktoren Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin, insbesondere zu einer gemeinsamen Ausgabenlinie im Sinne des § 4 Abs. 3 MaßstG. Auf dieser Grundlage erörtert der Finanzplanungsrat die Vereinbarkeit der Haushaltsentwicklung, insbesondere der Ausgaben und der Finanzierungssalden von Bund und Ländern einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände, mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben. Sollte die Haushaltsdisziplin der Gebietskörperschaften diesen Vorgaben nicht hinreichend entsprechen, so erörtert der Finanzplanungsrat nach Abs. 3 die Gründe und gibt Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin.

Ursprünglich sollte § 51a HGrG erst am 1.1.2005 in Kraft treten, aufgrund der Änderung des Solidarpaktfortführungsgesetzes vom 21.6.2002⁹² ist er nun aber schon zum 1. Juli 2002 wirksam geworden, wie es der Finanzplanungsrat auf seiner 95. Sitzung am 21.3.2002 empfohlen hatte. Denn trotz Fehlens einer ausdrücklichen Ermächtigungsgrundlage hat sich der Finanzplanungsrat – gestützt insofern auf seine allgemeine Befugnis nach § 51 HGrG – schon auf dieser Sitzung mit der innerstaatlichen Umsetzung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts auseinandergesetzt und dabei das erste Mal konkrete Zahlen genannt. Ausgehend von einer Aufteilung des zulässigen Defizits von 55 zu 45 zwischen der Gesamtheit der Länder und Kommunen auf der einen und des Bundes und der Sozialversicherungen auf der anderen Seite, sollen nach Vorstellungen des Finanzplanungsrats der Bund seine Ausgaben im Vergleich zu 2002 um 0,5% jährlich vermindern und die Länder und Gemeinden ihr jährliches Ausgabenwachstum auf jeweils 1% im Jahresdurchschnitt begrenzen.⁹³

e) Dringender Regelungsbedarf

Ob diese Verpflichtungen ausreichen, damit Deutschland seine Gewährleistungsverantwortung gemäß Art. 3 des Protokolls Nr. 20 gegenüber der Europäischen Gemeinschaft erfüllen kann, muss – nicht zuletzt aufgrund der aktuellen Haushaltslage im Bund wie vor allem in den Ländern – bezweifelt werden. Dringend notwendig sind operative inhaltliche und verbindliche, effektive und sanktionsbewehrte Regelungen. Denn sieht man einmal von der allgemeinen Koordinierungspflicht ab, ist die Rechtslage auch im Jahre 2003 nach wie vor durch eine grundsätzliche Bindung der Länder an die Konvergenzkriterien bei fehlender Sanktionsmöglichkeit des Bundes im Falle von Zuwiderhandlungen gekennzeichnet.⁹⁴ Selbst wenn theoretisch die Möglichkeit des Bundes besteht, im Rahmen eines Bund-Länder-Streits vom Bun-

⁹² BGBl. I S. 2166.

⁹³ Einvernehmlicher Beschluss des Finanzplanungsrats vom 21. März 2002, s. www.bundesfinanzministerium.de.

⁹⁴ So schon *Mehde* (Fußn. 6), S. 616 (617).

desverfassungsgericht den Verstoß eines Landes gegen das Prinzip der Bundestreue feststellen zu lassen, fehlt es doch an einem inhaltlichen Maßstab, der die konkrete Höhe der zulässigen Verschuldung der Länder, Gemeinden und Sozialversicherungseinrichtungen festlegt.

Der Gesetzgeber ist deshalb aufgerufen, möglichst zügig einschlägige verbindliche Regelungen zu schaffen. Die gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung mag dabei nur Anlass für eine auch sonst längst fällige Neuregelung der Staatsverschuldung sein. Insofern hat das Gemeinschaftsrecht gleich dem Schwert Alexanders des Großen den gordischen Knoten der komplizierten und aus sich selbst heraus kaum vollziehbaren innerstaatlichen Verschuldungsregelungen durchschlagen.

Gleichwohl steht zu befürchten und ist jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass die Bundesrepublik Deutschland erst nach einer Entscheidung des Rats der Europäischen Union, Deutschland habe gegen die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben an die Haushaltsdisziplin verstoßen, verbunden möglicherweise sogar mit entsprechenden Geldbußen als Sanktion, handeln wird.

Denn bereits in seiner Entscheidung zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG aus dem Jahre 1989 hat das Bundesverfassungsgericht an den Gesetzgeber appelliert zu prüfen, „wie weit eine nähere gesetzliche Konkretisierung der Vorgaben des Art. 109 Abs. 2 GG im Hinblick auf deren Beachtung im Rahmen des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG geboten ist. [Denn] von Art. 109 Abs. 2 GG soll für die staatliche Kreditaufnahme schon vor und außerhalb der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eine Regulierungsfunktion ausgehen. Sie soll u.a. verhindern, dass sich [...] ein stetig wachsender Schuldensockel bildet, der schließlich die Fähigkeit des Staatshaushalts, auf die Probleme der Gegenwart und Zukunft zu reagieren, in Frage stellt.“ Und es bekräftigt den Regelungsauftrag des Art. 115 Abs. 1 Satz 3 GG: „Gibt die Verfassung dem parlamentarischen Gesetzgeber den Auftrag, ein verfassungsrechtliches Regelungskonzept, das ihn selbst – als Haushaltsgesetzgeber – betrifft, im Blick auf veränderliche Gegebenheiten und Erkenntnisse zu konkretisieren und damit erst zu vervollständigen, kann er sich dieser Aufgabe nicht entziehen.“⁹⁵

Tatsächlich hat sich der Gesetzgeber aber trotz einer Erinnerung durch das Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil zum Länderfinanzausgleich aus dem Jahr 1992⁹⁶ diesem Auftrag weiter entzogen und erst auf die im Jahre 1999 erfolgte Mahnung des Gerichts unter Fristsetzung⁹⁷ das Maßstäbengesetz erlassen,⁹⁸ das aber keine Regelungen über die innerstaatliche Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung aus Art. 104 EGV enthält. Dabei

⁹⁵ BVerfG (Fußn. 5), S. 311 (356).

⁹⁶ BVerfG (Fußn. 68), S. 148 (266).

⁹⁷ BVerfG, Urteil vom 11.11.1999, BVerfGE 101, 158 (238).

⁹⁸ Gesetz vom 12.9.2001; BGBl. I S. 2306 ff.

stehen die Verteilung der zulässigen Verschuldensquoten zwischen Bund und Ländern in engem und teilweise sogar direktem Zusammenhang mit dem horizontalen und vertikalen Finanzausgleich, der doch Gegenstand des Maßstäbengesetzes ist.

V. Zusammenfassung

Die Möglichkeit der Länder, die in den Haushaltsplan eingestellten Ausgaben über Kredite zu finanzieren und sich also zu verschulden, werden durch Regelungen der jeweiligen Landesverfassung, des Grundgesetzes sowie mittelbar auch durch solche des Gemeinschaftsrechts beschränkt. Die exakte Grenze zulässiger Verschuldung zu bestimmen, fällt dabei um so schwerer, als die drei Regelungsebenen – Landesverfassungen, Grundgesetz, Gemeinschaftsrecht – unterschiedliche Zielsetzungen mit unterschiedlichen Mitteln verfolgen und noch dazu unterschiedliche Bezugsgrößen verwenden und insofern – zumindest teilweise – inkompatibel sind. Während die landesverfassungsrechtliche Begrenzung der Krediteinnahmen auf die Summe der Investitionsausgaben in erster Linie durch demokratietheoretische Überlegungen motiviert ist, geht es den grundgesetzlichen Vorgaben mit der Ausrichtung der Haushaltswirtschaft auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht vor allem um die konjunkturpolitische Funktion öffentlicher Haushalte. Art. 104 EGV schließlich ist dagegen in erster Linie auf die Preisstabilität ausgerichtet.

Entsprechend ihrer unterschiedlichen Ziele knüpfen die verschiedenen Kreditbegrenzungsregelungen auch an unterschiedliche Bezugsgrößen an: Für die bundes- und landesverfassungsrechtliche Junktimklausel als solche ist allein die Summe der im jeweiligen Haushaltsplan angesetzten Investitionen maßgeblich; das Grundgesetz und viele Landesverfassungen⁹⁹ knüpfen aber darüber hinaus an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht, d.h. an volkswirtschaftliche Zielgrößen an; und die gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen nehmen mit dem Bruttoinlandsprodukt die Gesamtleistungsfähigkeit der Volkswirtschaft in Deutschland zum Maßstab für die Berechnung der konkreten Defizitkriterien.¹⁰⁰

Ungeachtet ihrer sachlichen Unvereinbarkeiten setzen sich aufgrund des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts im Ergebnis die Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts durch, die nach aktuellen Wirtschaftsdaten der Verschuldung auch in den Ländern enger und deutlichere Grenzen als die verfassungsrechtlichen Bestimmungen setzen. Um seiner Gewährleistungsverantwortung im Außenverhältnis zur Europäischen Gemeinschaft gerecht

⁹⁹ Vgl. die Nachweise in Fußn. 14.

¹⁰⁰ Das Verhältnis von Krediteinnahmen zu Investitionen ist nach Art. 104 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz. 1 EGV aber immerhin ein Kriterium zur Feststellung, ob in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht.

zu werden, muss der (Bundes-) Gesetzgeber im Innenverhältnis konkretisierende Regelungen über die bundesstaatliche Aufteilung des Defizits, über entsprechende Aufsichts- und Handlungsbefugnisse des Bundes sowie über eine Verteilung etwaiger Sanktionslasten treffen. Der Gesetzgeber sollte diese gemeinschaftsrechtliche Pflicht nutzen, um nicht nur das Verschuldungssystem, sondern damit zugleich das gesamte bundesstaatliche Finanzverfassungssystem zu reformieren. Es spricht manches dafür, sich dabei von der – bislang nicht allzu erfolgreichen – Junktimklausel bei Kreditaufnahmen und von der – schwer greifbaren – Ausrichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu lösen und sich primär wieder auf die Bedarfsdeckungsfunktion des Haushalts zu besinnen und im übrigen die Verschuldungsgrenzen des Gemeinschaftsrechts in das deutsche Finanz- und Haushaltsrechts zu übertragen.¹⁰¹ Dafür sind allerdings verfassungsändernde Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat erforderlich. Chancen hierauf wird es allerdings erst geben, wenn die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in den Mitgliedstaaten auch eingehalten werden und so ihre tatsächliche Steuerungskraft bewiesen haben.

¹⁰¹ In der Analyse ähnlich *Gröpl* (Fußn. 17), S. 442 ff.