

Vetruen in Kontrolle - wie justitiabel ist die Schuldenbremse des Grundgesetzes?

Koemm, Maxi

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Koemm, M. (2013). Vetruen in Kontrolle - wie justitiabel ist die Schuldenbremse des Grundgesetzes? *Journal für Generationengerechtigkeit*, 13(2), 79-86. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-368305>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Tremmel, Jörg (2012): Eine Theorie der Generationengerechtigkeit. Münster: mentis.

Tremmel, Jörg (2003): Nachhaltigkeit als politische und analytische Kategorie. Der deutsche Diskurs um nachhaltige Entwicklung im Spiegel der Interessen der Akteure. München: Oekom-Verlag.

Wagner, Adolph (1883): Finanzwissenschaft, 1. Teil. 3. Aufl. Leipzig: Winter.

Wank, Rolf (2011): Die Auslegung von Gesetzen. 5. Aufl. München: Vahlen.

Weizsäcker, Robert K. von (2008): Repräsentative Demokratie und öffentliche Verschuldung: Ein strategisches Verhängnis. In: Baus, Ralf Thomas / Eppler, Annegret / Wintermann, Ole: Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen. Baden-Baden: Nomos, 87-97.

Wendt, Rudolf / Elicker, Michael (2001): Staatsverschuldung und intertemporäre Las-

tengerechtigkeit. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 16 (2001), 497-504.

Wernsmann, Florian (2010): Die Föderalismusreform II – Erfolgsversprechender Ausstieg aus der Schuldenspirale? In: Thüringer Verwaltungsblätter, Jg. 19 (6/2010), 121-126.

Wilczek, Anna (2009): Die neue Schuldenregel des Art. 109 III GG. Ende der Länderstaatlichkeit oder eine neue Ära der Haushaltskonsolidierung? In: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, Jg. 30 (9/2009), 325-329.

Sonstige elektronische Dokumente:

Statistisches Bundesamt (2012): Öffentliche Finanzen und Steuern-Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts am 31.12.2010 beim nicht-öffentlichen Bereich, Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich insgesamt (ab 1950), Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich (ab 1961). Im Internet jeweils unter entsprechendem Unterpunkt: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Schulden/Schulden.html>. Abruf am 17.5.2012.

ZDF-Polit-Barometer vom 25.5.2012. Im Internet: <http://politbarometer.zdf.de/ZDF/zdfportal/web/ZDF.de/Politbarometer/2942200/22742734/1197b7/Deutscher-klar-gegen-Eurobonds.html>. Abruf am: 31.5.2012.



Lea Grohmann, geb. 1989, studiert Jura an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Sie ist zudem studentische Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Europarecht von Prof. Dr. Martini an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Kontaktadresse: Lea Grohmann, Schmellerstraße 22, 80337 München. E-Mail: lea.grohmann@web.de.

Vertrauen in Kontrolle – Wie justitiabel ist die Schuldenbremse des Grundgesetzes?

von Dr. Maxi Koemm

Zusammenfassung: Das stete Anwachsen des gesamtstaatlichen Schuldengebirges muss mit Rücksicht auf künftige Generationen gestoppt werden. Um dies zu erreichen, wurde mit der Föderalismusreform II die sogenannte Schuldenbremse in das Grundgesetz aufgenommen. Ausgehend von der Prämisse, dass eine moderate öffentliche Verschuldung durchaus sinnvoll sein kann, widmet sich der Beitrag den Erfolgsaussichten der Schuldenbremse mit Blick auf ihre Durchsetzbarkeit. Denn von dieser hängt ihr Erfolg angesichts der vielfachen Überdehnung und Verletzung der Vorgängerregelung in der Vergangenheit maßgeblich ab. Der Beitrag kommt zu dem Ergebnis, dass die Schuldenbremse selbst insoweit einen Fortschritt darstellt, darüber hinaus aber begleitende Veränderungen, etwa im Rahmen der Kontrollverfahren, sinnvoll sein können.

Einleitung: Ein Loch ist im Eimer – Zwei Billionen Euro Schulden zeugen von Handlungsbedarf

Die gesamtstaatliche Verschuldung in der Bundesrepublik Deutschland hat bereits im Jahr 2011 die Zwei-Billionen-Marke überschritten.¹ Ein erheblicher Teil der Staatseinnahmen muss für Zins- und Tilgungszahlungen aufgewendet werden, ohne dass dadurch die hohen Altschulden nachhaltig abgebaut würden. Der Staat begibt sich so nach und nach seiner finanziellen Handlungsmöglichkeiten; diese werden zum Nachteil künftiger Generationen immer weiter eingeschränkt. Wie kann diese Entwicklung gestoppt, wie kann das „Loch im Eimer“² gestopft werden?

Eine Kreditfinanzierung staatlicher Aufgaben hat nicht per se ausschließlich nachteilige Wirkungen: Sie kann durchaus sinnvoll sein – etwa bei kurzfristigen „Haushaltslö-

chern“,³ die kurzfristig nicht durch andere Einnahmen ausgeglichen werden können, und zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen.⁴ Auch entspricht es grundsätzlich der Generationengerechtigkeit⁵, wenn heute für zukunftsbegünstigende Investitionen Kredite aufgenommen werden, die dann von den die Nutzen tragenden künftigen Generationen durch die „Steuern von morgen“⁶ finanziert werden.⁷

Allerdings werden die künftigen Generationen in Deutschland wegen der demografischen Entwicklung ohnehin stärker belastet sein als wir.⁸ Ihre Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten dürfen nicht immer weiter, sie dürfen nicht übermäßig eingeschränkt werden. In Verantwortung für kommende Generationen ist bei der staatlichen Kreditfinanzierung Zurückhaltung angezeigt. Dies ist ein moralisches Gebot und zugleich eine wesentliche Forderung des

demokratischen Rechts- und Sozialstaats.⁹ Der Staatskredit ist danach ein gegenüber den anderen Finanzierungsformen „nachrangiges“ Mittel, von dem nur zurückhaltend Gebrauch gemacht werden darf.¹⁰

Deswegen und wegen weiterer Gefahren und Risiken, die mit der staatlichen Kreditfinanzierung verbunden sind,¹¹ bedarf es zur Eindämmung der Staatsverschuldung rechtlicher Grenzen.

Die seit 1969 geltenden Schuldengrenzen wurden, ihrer eigentlichen Zielsetzung zuwiderlaufend, für eine expansive Kreditfinanzierung des Staatshaushalts missbraucht. Auch das Bundesverfassungsgericht konnte sich nicht dazu durchringen, dieser Praxis einen Riegel vorzuschieben und hat stattdessen den Gesetzgeber in die Pflicht genommen.¹² Dieser hat schließlich mit einer grundlegenden Reform des Staatsschuldenrechts geantwortet und im Zuge der Föderalismusreform II die Artikel 109 und 115 des Grundgesetzes neu gefasst.¹³

Wie erfolgreich die neuen Schuldengrenzen ihre Bremswirkung entfalten können, hängt zunächst von dem Willen der Handelnden in Legislative und Exekutive ab, sich nicht auf die Suche nach etwaigen „Schlupflöchern“ und Umgehungsmöglichkeiten zu konzentrieren. Angesichts der konsequenten Missachtung der Schuldengrenzen in der Vergangenheit, fällt die Prognose insoweit eher skeptisch aus. Entscheidend für den Erfolg der neuen Schuldengrenzen wird daher vor allem die Kontrolle der Verschuldungspraxis sein.

Auf Schuldenbergen können keine Kinder spielen.

/ Urheber unbekannt /

Diesem Aspekt widmen sich die folgenden Überlegungen. Wie erfolgreich die Kontrolle sein wird, hängt von verschiedenen Faktoren ab, die unter dem Begriff der *Justitiabilität* zusammengefasst werden können: Justitiabilität verweist in einem *materiellen* Sinne auf den „Geltungsanspruch der Normen“ und damit auf den insbesondere im Wortlaut der Norm zum Ausdruck kommenden Spielraum des Gesetzesanwenders und des im Rang der Verfassung und dem Verfassungsgeber¹⁴ untergeordneten Gesetzgebers bei der Auslegung des Verfassungsrechts.¹⁵ Entscheidend für die Durchsetzbarkeit der Verschuldungsgrenzen sind auch die *formelle* Justitiabilität, also die Frage, wer als Antragsteller welche gerichtliche Kontrolle erreichen kann, und die

Effektivität der gerichtlichen Kontrolle.¹⁶ Nicht zuletzt angesichts der missbräuchlichen Ausdehnung und der verfassungswidrigen Überschreitung der bisherigen Schuldengrenzen fordern Demokratie und Rechtsstaat¹⁷ die Justitiabilität des neuen Staatsschuldenrechts ein. Mit dem Bundesverfassungsgericht ist davon auszugehen, dass die Finanzverfassung nicht per se weniger justitiabel als die anderen Artikel des Grundgesetzes ist;¹⁸ es handelt sich also nicht um Verfassungsrecht „minderer Normativität“.¹⁹ Wie für das Grundgesetz insgesamt reicht auch hier, und somit auch hinsichtlich der Schuldengrenzen, die Prüfungsdichte des Bundesverfassungsgerichts von einer reinen Inhaltskontrolle über eine Vertretbarkeitskontrolle bis hin zu einer Evidenzkontrolle.²⁰

Kann die neue Schuldenbremse ihrem Anspruch gerecht werden und die bisherige Entwicklung zugunsten einer generationengerechten nachhaltigen Staatsfinanzierung stoppen? Die neuen Schuldengrenzen werden im Folgenden mit Blick auf ihre Justitiabilität näher betrachtet. Ergänzend wird auf die Kontrolle durch die Öffentlichkeit und die Medien sowie die Rechnungshöfe und den Stabilitätsrat eingegangen,²¹ denn diese Faktoren können in einem weiten Sinne die Justitiabilität der Schuldenbremse stärken.

Materielle Justitiabilität

Die Schuldenbremse des Grundgesetzes (Art. 109 Abs. 3 GG) normiert ein klares Regel-Ausnahme-Verhältnis: Grundsätzlich sind die Haushalte des Bundes und der Länder²² materiell, also ohne Kredite, auszugleichen. Der Bund und die Länder werden ermächtigt, Ausnahmetatbestände zu regeln, wobei dem Bund ein weiterer Verschuldungsrahmen zugestanden wird als den Ländern.²³ Flankiert werden die neuen Schuldengrenzen²⁴ durch ein Frühwarnsystem (Art. 109a GG) zur Vermeidung künftiger Haushaltsnotlagen.

Hinsichtlich der materiellen Justitiabilität ist insgesamt ein Fortschritt gegenüber den zuvor geltenden Schuldengrenzen zu verzeichnen, die eine staatliche Kreditaufnahme bis zur Höhe der getätigten²⁵ Investitionen und Abweichungen von dieser Grenze zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erlaubten.²⁶ Hinsichtlich dieser Investitionsgrenze war nicht nur der zentrale Begriff der Investition hochumstritten, sondern auch, ob sie bis zur Höhe der Investitionen Staatsschulden re-

gelmäßig zuließ, oder ob auch bis zu dieser Höhe der Kredit nur als Ausnahmeinstrument herangezogen werden durfte.

Die Verankerung des Grundsatzes materiell ausgeglichener Haushalte für Bund und Länder im Grundgesetz durch die Föderalismusreform II stellt die Ausnahmefunktion des Staatskredits nun ausdrücklich klar: Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG sind die Haushalte von Bund und Ländern „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“ Hierbei handelt es sich um eine klare und bestimmte Maßgabe, gerade im Vergleich zur Vorgängerregelung und insbesondere dem Begriff der Investitionen.²⁷ In Verbindung mit den nachfolgend genannten Ausnahmetatbeständen ergibt sich aus dieser Formulierung eindeutig, dass es sich bei dem Grundsatz materiell ausgeglichener Haushalte nicht um einen bloßen Programmsatz, sondern um eine Rechtspflicht und zugleich um einen zentralen Auslegungsgrundsatz für das Staatsschuldenrecht insgesamt handelt, im Lichte dessen die folgenden Ausnahmetatbestände auszulegen sind. Die Begründung weiterer Ausnahmen durch Exekutive, Judikative oder Legislative ist damit – ohne eine weitere Änderung des Grundgesetzes – nicht zulässig.²⁸ Der in der Verfassung für Rheinland-Pfalz zusätzlich vorgesehene Ausnahmetatbestand einer sog. Strukturanpassungsklausel²⁹ verstößt daher gegen das Grundgesetz.

Nicht ganz so klar wie dieser Grundsatz ist die Regelung über die Konjunkturausnahmen. Das Grundgesetz gibt hier nur vor, dass der Bund³⁰ und die Länder Regelungen „zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“ auf den Haushalt einführen können.³¹

Aus dem Zusammenhang ergibt sich, dass mit der „Berücksichtigung“ eine solche durch staatliche Kreditaufnahme gemeint ist, dass es sich also um eine Ausnahme vom Grundsatz materiell ausgeglichener Haushalte handelt. Auslegungsbedürftig und damit anfällig für Umgehungen in der Praxis sind die Begriffe „symmetrisch“ und „Normallage“.

Staatsverschuldung ist das Opium des Staatshaushalts

/ Josef Isensee /

Hinsichtlich der Normallage ergibt sich aus dem systematischen Zusammenhang, dass der Begriff auf die konjunkturelle Entwick-

lung verweist, dass von der Konjunkturausnahme mithin nur Gebrauch gemacht werden darf, wenn die konjunkturelle Entwicklung nicht „normal“ ist – was auch immer dies im Einzelnen bedeutet.³² Umstritten ist insbesondere, ob dieser Ausnahmetatbestand auch eine aktive oder nur eine passive Konjunkturpolitik erlaubt.³³

Neben der Konjunkturausnahme wurde für den Bund³⁴ eine BIP-Ausnahme eingeführt, wonach dem Grundsatz materiell ausgeglichener Haushalte dann „entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten“ 0,35 Prozent des nominalen BIP nicht überschreiten.³⁵ Mit der BIP-Ausnahme soll laut der Begründung des Gesetzesentwurfs zum einen die Einhaltung der unionsrechtlichen Vorgaben gewährleistet und die Staatsverschuldung auf ein „langfristig tragfähiges Maß“ reduziert werden; zugleich sollte dem Bundesgesetzgeber mehr inhaltliche Flexibilität gegeben werden.³⁶

Die Formulierung der BIP-Grenze (dem Grundsatz sei „(...) entsprochen“) deutet für sich betrachtet zwar nicht auf einen Ausnahmetatbestand hin, doch ergibt sich der Ausnahmekarakter eindeutig aus dem Zusammenhang mit der Verpflichtung auf im Grundsatz materiell ausgeglichene Haushalte.³⁷ Die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich wäre (für den Bund) nahezu überflüssig, wenn die BIP-Grenze im Regelfall voll ausgeschöpft werden dürfte. Für die Einordnung als Ausnahmetatbestand sprechen auch der Sinn und Zweck der Norm, nämlich die nachhaltige Schuldenbegrenzung, sowie die Tatsache, dass gegenüber der bisherigen Regelung eine deutlich engere gewollt war.³⁸ Schließlich verpflichtet Art. 109 Abs. 2 GG weiterhin auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht. Diesem – und auch dem Grundsatz der Nachrangigkeit der Kreditaufnahme³⁹ – wäre nicht entsprochen, wenn der Schuldenberg stetig weiter wachsen dürfte. Dies wäre aber wohl der Fall,⁴⁰ wenn die BIP-Grenze regelmäßig voll ausgeschöpft werden dürfte.

Die BIP-Grenze begrenzt die Verschuldung nur der Höhe nach, indem sie den Verschuldungsspielraum mit der dynamischen Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts verknüpft. Diese inhaltliche Flexibilität des Bundes bei der Inanspruchnahme seines zweiten Ausnahmetatbestandes war vom verfassungsändernden Gesetzgeber so gewollt. Auch wenn eine an den Investitionen orientierte Grenze mit Blick auf die Generationengerechtigkeit teilweise weiterhin bevorzugt wird, so ist angesichts der

Erfahrungen in der Vergangenheit jedenfalls mit Blick auf die materielle Justitiabilität die weniger missbrauchsanfällige BIP-Grenze eindeutig eine Verbesserung.

Die hohe Neuverschuldung während der Geltung der Vorgängerregelung wurde oftmals auf den Ausnahmetatbestand der „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ gestützt. Es kann nur gemutmaßt werden, ob dies bereits in der Formulierung des Gesetzes angelegt war oder ob die Höhe der Schuldenberge maßgeblich auf den mangelnden Willen zur Einhaltung der Schuldengrenzen zurückzuführen ist.⁴¹

Die neue Fassung des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG ermächtigt Bund und Länder neben den bereits genannten Ausnahmetatbeständen auch dazu, „eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorzusehen“.⁴²

Schon die Formulierung zielt auf einen Ausnahmetatbestand, von dem nur in äußerst seltenen Fällen Gebrauch gemacht werden darf. Für die Amtshilfe nach Artikel 35 des Grundgesetzes ist eine enge Auslegung der „Naturkatastrophe“ allgemein anerkannt, die nun im Wege einer einheitlichen Auslegung des Grundgesetzes auch für die Schuldengrenzen zu übernehmen ist.⁴³

Auch die zweite Alternative, die der „außergewöhnlichen Notsituation“, ist schon mit Blick auf die Wortwahl, die Kombination der bereits je für sich schon stark eingrenzenden Attribute „Not“ und „außergewöhnlich“, bewusst eng gefasst.

Zusätzlich begrenzt werden beide Varianten⁴⁴ durch den folgenden Relativsatz.

Insgesamt handelt es sich bei der Notlagenausnahme danach um den engsten Ausnahmetatbestand, was schon in den Formulierungen und in der Gesetzessystematik deutlich wird. Mit Blick auf die materielle Justitiabilität der neuen Schuldengrenzen ist somit auch hier ein Fortschritt zu verzeichnen.

Die bislang dem Grundgesetz nur im Wege der Auslegung zu entnehmenden Tilgungspflichten sind nun zumindest teilweise ausdrücklich normiert.⁴⁵ Versäumt wurde die Aufnahme einer ausdrücklichen Verpflichtung zum Abbau der Altschulden.

Ein „Einfallstor“ für die ausufernde Staatsverschuldung in der Vergangenheit war die Ausnahme von den Schuldengrenzen für Sondervermögen.⁴⁶ Die ersatzlose Streichung dieser Ausnahme macht die Schul-

dengrenzen leichter kontrollierbar und weniger anfällig für Umgehungen.

In einer Übergangszeit können der Bund (bis zum Haushaltsjahr 2015) und die Länder (bis zum Haushaltsjahr 2019, wenn auch der Solidarpakt und der aktuelle Finanzausgleich auslaufen) von den Schuldengrenzen abweichen.⁴⁷ Angesichts der weichen Übergangsregelungen mit geringer Durchsetzungskraft und ohne konkrete Abbauschritte bleibt zu hoffen, dass der Konsolidierungsdruck mit Blick auf die ambitionierte Zielvorgabe hoch genug ist. Insgesamt ist damit die materielle Justitiabilität der Schuldengrenzen durch die Föderalismusreform II gestärkt worden. Schwachstellen können in der Ermächtigung zu Konjunkturausnahmen und in den weichen Übergangsregelungen gesehen werden.

Schulden sind wie eines Nilpferds Fußstapfen.

/ Aus Nigeria /

Formelle Justitiabilität und Effektivität der gerichtlichen Kontrolle

Die formelle Justitiabilität der Schuldengrenzen hat sich durch die Reform nicht geändert: Haushaltsgesetze (des Bundes) können nur vor dem Bundesverfassungsgericht angegriffen werden – allerdings nicht im Wege der Verfassungsbeschwerde vom einzelnen Bürger, da dieser nicht unmittelbar selbst betroffen, mithin nicht beschwerdebefugt ist.⁴⁸ Auch Organrechte werden durch Haushaltsgesetze in der Regel nicht verletzt sein, sodass ein Organstreitverfahren als kontradiktorisches Streitverfahren zumindest im Grundsatz ausscheidet.⁴⁹ Ein Bund-Länder-Streitverfahren gegen eine Gebietskörperschaft mit zu hoher Verschuldung wird ebenfalls als unzulässig anzusehen sein.⁵⁰

Somit kommt im Ergebnis allenfalls ein Normenkontrollverfahren als objektives Beanstandungsverfahren in Betracht.⁵¹ In diesem Verfahren sind die Landesregierungen für die Länder antragsberechtigt, unter Umständen⁵² sind sie zur Antragstellung sogar verpflichtet. Außerdem kann ein Viertel der Mitglieder des Bundestages einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle stellen.⁵³ Allerdings ist hier – mit Blick auf die Effektivität der gerichtlichen Kontrolle – zu berücksichtigen, dass sich selten eine Landesregierung oder eine ausreichende Anzahl von Bundestagsabgeordneten finden wird, welche ein Haushaltsgesetz wegen Verletzung der Schuldengrenzen angreift, da sich der Antragsstel-

ler umgehend an den selbst aufgestellten Maßstäben politisch messen lassen müsste.

Einer Erweiterung des Kreises der Antragsteller im Normenkontrollverfahren durch Auslegung oder Analogie hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt eine Absage erteilt.⁵⁴ Auch der Vorschlag, die Berechtigung für Anträge hinsichtlich der Haushaltsgesetze auf den Bundesrechnungshof (ggf. auch auf die Landesrechnungshöfe), auszudehnen,⁵⁵ hat sich nicht durchgesetzt. Insbesondere wenn man diesem Vorschlag nicht folgen möchte, drängt sich die Frage nach einem speziellen Kontrollverfahren auf. Ein konkreter Entwurf wurde hier etwa von *Christoph Ryczewski* gemacht,⁵⁶ der ein spezielles verfassungsgerichtliches Verfahren zur Rüge der „Nichteinhaltung der Schuldenbremse“ de lege ferenda skizziert. In diesem Verfahren soll nach seinem Vorschlag ein Quorum von fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages antragsberechtigt sein, Antragsgegenstand sollen Haushaltsgesetze und die zur Einhaltung der Artikel 109 und Artikel 115 des Grundgesetzes erforderlichen Maßnahmen sein. Das Verfahren sei damit seinem Inhalt nach zwischen dem Organstreit- und dem Normenkontrollverfahren anzusiedeln, sodass auch „formell“ die Einrichtung eines neuen Kontrollverfahrens gerechtfertigt sei.⁵⁷

Beide Vorschläge erscheinen derzeit nicht mehrheitsfähig, obwohl von ihnen eine deutliche Stärkung der formellen Justitiabilität ausgehen könnte und zumindest der Vorschlag einer Antragsberechtigung der Rechnungshöfe auch leicht umgesetzt werden könnte. Zu erwägen wäre, ob zumindest der mit der Föderalismusreform 2009 eingesetzte Stabilitätsrat in den Kreis der Antragsberechtigten im (Haushalts-) Normenkontrollverfahren aufgenommen werden sollte. Hier wären wegen der größeren „Politiknähe“ des Gremiums wohl leichter die erforderlichen Mehrheiten für eine Änderung des Prozessrechts zu erreichen, andererseits wäre aus demselben Grund wohl auch eine zurückhaltendere Antragstellung in der Praxis zu erwarten.

Gerade bei dem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle zeigt sich, dass eine Entscheidung oft erst viele Jahre später gefällt wird und so oftmals – abgesehen von ihrer Warnfunktion für die Zukunft – viel zu spät kommt; vorbeugender Rechtsschutz wird angesichts der Komplexität der Fragestellungen häufig nicht zu erlangen⁵⁸ sein.⁵⁹ Ein Gegenbeispiel stellt hier ein Verfahren vor

dem Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen dar, der zunächst per einstweiliger Anordnung weitere haushaltsgesetzliche Kreditermächtigungen verhinderte und sodann mit seinem Urteil vom 15. März 2011 die Verletzung der landesverfassungsrechtlichen Schuldengrenzen zeitnah zur Antragstellung festgestellt und durch die Betonung der Darlegungs- und Begründungspflichten im Vorfeld einer Kreditaufnahme die Justitiabilität der landesrechtlichen Schuldengrenzen insgesamt gestärkt hat.⁶⁰

Kontrolle durch die Rechnungshöfe

Neben den Gerichten kontrollieren auch die mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestatteten⁶¹ Mitglieder der Rechnungshöfe die Einhaltung der Schuldengrenzen. Den Rechnungshöfen kommt in der Kompetenzordnung des Grundgesetzes bzw. der Länderverfassungen eine Sonderstellung zu.⁶² Neben der formellen *Rechnungsprüfung* haben sie die Aufgabe der *Verwaltungskontrolle*, d.h. der Überprüfung der Geschäftsvorfälle in sachlicher Hinsicht inklusive ihrer Gesetzeskonformität und ihrer Wirtschaftlichkeit, und der *Verfassungskontrolle*, d.h. der Kontrolle des Haushaltsvollzugs auf seine Übereinstimmung mit dem gesetzlich festgestellten Haushaltsplan. Im Rahmen der beiden zuletzt genannten Aufgabengebiete haben die Rechnungshöfe die verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Schuldengrenzen im Blick und können so deren Durchsetzungskraft in der Praxis stärken. Durch die Veröffentlichung der Prüfungsergebnisse der Rechnungshöfe⁶³ wird das Augenmerk der Öffentlichkeit⁶⁴ auf Fehlentwicklungen in der Haushaltspraxis gelenkt.

Kontrolle durch den Stabilitätsrat

Welche Rolle kommt dem mit der Föderalismusreform 2009 neu geschaffenen Stabilitätsrat bei der Kontrolle der Einhaltung der Schuldengrenzen zu?

Der Stabilitätsrat setzt sich aus den Finanzministern von Bund und Ländern sowie dem Bundesminister für Wirtschaft und Technologie zusammen.⁶⁵ Er ist in erster Linie ein Organ des neu geschaffenen Frühwarnsystems. Sein vorrangiges Ziel ist es, drohende Haushaltsnotlagen rechtzeitig zu erkennen und in Zusammenarbeit mit den betroffenen Ländern bzw. dem Bund Sanierungsprogramme zu entwickeln. Bei der Entscheidung über Abhilfemaßnahmen bleiben diese aber autonom; dies entspricht dem Grundsatz der Haushaltsautonomie

von Bund und Ländern.⁶⁶

Daneben überwacht der Stabilitätsrat die Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtungen der „Empfängerländer“, welche diese im Gegenzug für die erhaltenen Konsolidierungshilfen eingehen müssen.⁶⁷

Darüber hinaus hat seine Einführung bereits zu einer stärkeren Transparenz der Länderhaushalte geführt.⁶⁸ Ein wichtiger Schritt war insoweit die Einigung über gemeinsame Kennziffern zur Abbildung und zum Vergleich der Länderhaushalte.⁶⁹

Schulden sind gewissermaßen der Katzenjammer vergangener Genüsse.
/ Georg Weerth /

Neben der oben bereits erwogenen Antragsberechtigung des Stabilitätsrates im Normenkontrollverfahren käme ergänzend in Betracht, ihn zumindest politisch, unabhängig von drohenden Haushaltsnotlagen, mit der Überwachung der Einhaltung der Schuldengrenzen zu beauftragen. Zwar ist es unwahrscheinlich, dass er in diesem Rahmen mit Sanktionsinstrumenten ausgestattet würde, die auch mit Blick auf die Haushaltsautonomie auf bundesstaatliche Bedenken stießen.⁷⁰ In Betracht kämen aber zumindest „weiche“ Sanktionen und zusätzlicher Druck über die Veröffentlichung von Gutachten und Empfehlungen des Stabilitätsrates. Solche Empfehlungen hätten ein stärkeres Gewicht, wenn sie auf einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage beruhen. Auf diesem Wege könnte unabhängig und im Vorfeld einer gerichtlichen Kontrolle zusätzlich Druck zur Haushaltsdisziplin ausgeübt werden. Zugleich könnte dies zu einer Entlastung der Gerichte führen.

Kontrolle durch die Öffentlichkeit

Festzuhalten ist, dass Gesetze und Gerichte allein kaum in der Lage sein werden, die Schuldenproblematik in den Griff zu bekommen.⁷¹ Es kommt in erster Linie auf den Mentalitätswechsel der Handelnden an; die Schuldengrenzen sind nur so stark wie der Wille sie einzuhalten.⁷² Für einen Abbau der Schuldenberge und einen Rückgang der Neuverschuldung bedarf es ergänzend eines Mentalitätswechsels in der Gesellschaft und auf allen politischen Ebenen mit dem damit einhergehenden Rechtfertigungsdruck – nicht zuletzt auch vor der Öffentlichkeit. Als die Schuldenproblematik in Folge der Föderalismusreform 2009 zunehmend in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt wurde, schien es angesichts zahlreicher Pressebe-

richte, als ob das Bewusstsein für die Notwendigkeit eines maßvollen Umgangs mit der staatlichen Kreditfinanzierung gestiegen sei. Durch die Diskussion um die Verschuldung in Ländern wie Griechenland oder Portugal und den europäischen Fiskalpakt droht das Bewusstsein für die Brisanz der hauseigenen Schuldenberge wieder etwas zu schwinden: In der Relation mögen auch zwei Billionen auf einmal nicht mehr ganz so dramatisch wirken.

Schlussbemerkungen

Insgesamt ist hinsichtlich der materiellen Justitiabilität der neuen Schuldengrenzen ein Fortschritt zu verzeichnen, auch wenn insbesondere die Ausgestaltung der Konjunkturkomponente als Schwachstelle angesehen werden kann. Die formelle Justitiabilität der Schuldengrenzen hat sich durch die Reform nicht geändert und ist nach wie vor eher schwach: Die Vorschläge der Erweiterung des Kreises der Antragsberechtigten im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle und eines zusätzlichen verfassungsgerichtlichen Verfahrens waren bislang nicht mehrheitsfähig.

Es bleibt zu hoffen, dass die Kontrolle durch die Rechnungshöfe, durch den Stabilitätsrat und der Druck durch die Öffentlichkeit die Schwachstellen der Reform in der Praxis zumindest teilweise faktisch ausgleichen können. Erforderlich ist darüber hinaus ein Mentalitätswechsel, der die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen in Verantwortung für künftige Generationen stärker in den Fokus rückt. Ein weiterer Schritt könnte die Erweiterung der Kompetenzen des Stabilitätsrates sein. Dieser könnte mit der Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse beauftragt werden und so langfristig deren Justitiabilität stärken.

Anmerkungen

1. Vgl. für einen geschätzten aktuellen Stand die „Schuldenuhr“ des Bundes der Steuerzahler Deutschland e.V.; online ablesbar unter http://www.steuerzahler.de/wcsite.php?wc_b=1692. Abruf am 7.8.2013.
2. Die bisherige Entwicklung lässt darauf schließen, dass eine Lösung ähnlich schwer zu finden ist wie für „Karl-Otto“ in dem zitierten Kinderlied.
3. Dies ist nach Henneke 2000: 194 die primäre Funktion.
4. Pünder 2007: § 123 Randnummern 8 ff.; Henneke 2000: 194 ff.
5. Vgl. zu diesem Begriff Buscher 2010: 339 f.; Neidhardt 2010: 9 f.; jeweils mit weiteren

Nachweisen.

6. Ryczewski 2011: 110.

7. Sogenannter „Pay as You use“-Gedanke, der auch dem bisherigen Staatsschuldenrecht zugrunde lag; dazu Knop 2008: 26; Pünder 2007: § 123 Randnummer 3; kritisch: Ryczewski 2011: 38 ff., mit weiteren Nachweisen.

8. Vgl. Hagist/Raffelhüschen 2011: 246 (253 ff.).

9. Vgl. zur Herleitung Koemm 2011: 152 ff.

10. So unter Rückgriff auf das Demokratieprinzip Pünder 2011: Art. 115 Randnummern 62 ff.; Pünder 2007: § 123 Randnummer 58, mit weiteren Nachweisen. Siehe dazu Koemm 2011: 138 ff., mit weiteren Nachweisen, auch zur Gegenansicht. Dieses Nachrangigkeitsprinzip wird über die durch die Identitätsgarantie des Grundgesetzes (Art. 79 Abs. 3 GG) in Bezug genommenen Grundsätze im Kern auch vor Verfassungsänderungen geschützt (dazu Koemm 2011: 146 f.).

11. Vgl. für einen Überblick Koemm 2011: 2 ff., 148 ff. und 375.

12. BVerfGE 119, 96 (158) – Bundeshaushaltsgesetz 2004; anders sahen dies die Richter Udo Di Fabio und Rudolf Mellinghoff, Abweichende Meinung, ebd. 155.

13. Betrachtet man die Entstehungsgeschichte und insbesondere die Dokumente zu den Beratungen in der Föderalismuskommission II genauer, so wird schnell klar, dass die Einigung über die neue „Schuldenbremse“ mehr als alles andere das Ergebnis eines politischen Kompromisses war und dass Rechtsargumente hier eher ein „Schattendasein“ fristeten; vgl. Koemm 2011: 60. Zwar ist zu berücksichtigen, dass Gesetzgebung in der Demokratie immer auch politisch ist. Doch wird insbesondere in den Äußerungen der Kommissionsvorsitzenden im Gesetzgebungsprozess, dass am „Gesamtpaket“ bloß nicht mehr gerüttelt werden sollte, um dieses nicht zu gefährden (vgl. Günther H. Oettinger, Protokoll der Sitzung vom 3. April 2009, BR-Plenarprotokoll 857, S. 114 A, und Peter Struck, Protokoll der Sitzung vom 27. März 2009, BT-Plenarprotokoll 16/215, S. 23364 B), ein sehr „merkwürdiges“ Verständnis des Verfahrens der Verfassungsänderung deutlich (Korioth 2009: 389 [392]).

14. Und damit auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber.

15. Dazu Neidhardt 2010: 90 ff.

16. Neidhardt 2010: 90 ff. Die „Effektivität“ der gerichtlichen Kontrolle ist geringer, wenn nur schwerfällige Verfahren zur Verfü-

gung stehen und Rechtsschutz zu spät greift. Vgl. auch G. Kirchhof 2005: Art. 109 Abs. 2 Randnummern 65 ff.

17. Vgl. Korioth 2008: 35.

18. BVerfGE 39, 96 (109); 41, 291 (311); 55, 274 (301); 72, 330 (388); zustimmend Isensee 1996: 705 (709).

19. Höfling 2006: 934; zustimmend auch Buscher 2010: 273 f.; Osterloh 1990: 63 f.; jeweils mit weiteren Nachweisen, auch zur Gegenansicht.

20. Dazu G. Kirchhof 2010: Art. 109 Abs. 2 Randnummer 68.

21. Die Frage des Rechtsschutzes gegen die Schuldenbremse selbst, etwa im Wege einer Verfassungsbeschwerde oder eines Normenkontrollverfahrens ist mit ihren ganz eigenen Fragestellungen nicht Gegenstand dieses Beitrags.

22. Eingehend zur umstrittenen Einbeziehung der Kommunen und Nebenhaushalte Pinkl 2012: 125 f. Im Ergebnis für eine rechnerische Einbeziehung in die grundgesetzlichen Schuldengrenzen G. Kirchhof 2010: Art. 109 Randnummer 83; Reimer 2012: Art. 109 Randnummer 52; Anderer Auffassung „bei aller Sympathie für die (gegensätzliche) Position“ Kube 2013: Art. 109 Randnummer 119; Herrmann 2012: 145 (157).

23. Sogenannte BIP-Ausnahme des Bundes sowie Konjunktur- und Notlagenausnahmen des Bundes und der Länder; dazu sogleich. Diesem „Verschuldungsverbot“ für die Bundesländer hatten auch die Länder im Rahmen der Föderalismusreform II zugestimmt, ohne diese Zustimmung an die Bedingung einer Erweiterung der Kompetenzen auf der Einnahmeseite zu knüpfen.

24. Für einen Überblick über die neuen Schuldengrenzen siehe etwa Lenz/Burgbacher 2009.

25. Umstritten war, ob insoweit nur auf die veranschlagten Investitionen oder den Haushaltsvollzug abzustellen ist; vgl. dazu Kube 2013: Art. 115 Randnummer 40.

26. Zu „Schwächen“ des Art. 115 GG alter Fassung etwa Kube 2013: Art. 115 Randnummern 39 ff.

27. Siehe Koemm 2011: 177 ff.

28. Koemm 2011: 181 f. Die problematische Tendenz in einigen Ländern, sich auf immer neue ungeschriebene Verschuldungstatbestände zu berufen, verstößt damit spätestens jetzt eindeutig gegen das Grundgesetz. Negativbeispiel war insoweit vor allem der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, der einen zusätzlichen Aus-

nahmetatbestand der „extremen Haushaltsnotlage“ anerkannt hatte (s. VerfGH Berlin, Urteil vom 31. Oktober 2003 – VerfGH 125/02, NVwZ 2004, 210 [insbesondere 212]).

29. Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2b der Verfassung für Rheinland Pfalz lässt Ausnahmen vom Haushaltsausgleich zu, soweit sie zum Ausgleich „einer auf höchstens vier Jahre befristeten Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation notwendig sind.“

30. Für den Bund ist die Konjunkturausnahme bereits in Art. 115 GG geregelt und einfachgesetzlich („Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes [Artikel 115-Gesetz – G 115]“, Artikel 2 des Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 10. August 2009, BGBl. I, 2702 [2704 ff.]) näher konkretisiert. Die derzeitige einfachgesetzliche Ausgestaltung ist allerdings problematisch, weil sie weitgehende Ausnahmen vom Haushaltsausgleich zulässt (dazu Koemm 2011: 224 ff., mit weiteren Nachweisen).

31. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 GG.

32. Sinnvoll wäre es vor diesem Hintergrund z. B., an das BIP-Wachstum anzuknüpfen; vgl. Ryczewski 2011: 179 ff.; Lenz/Burgbacher 2009: 2561 (2563).

33. Dazu Koemm 2011: 67 f., 69, 219 ff.

34. Den Bundesländern sollte diese Möglichkeit nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers ausdrücklich verwehrt werden, was in der Formulierung des Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG zum Ausdruck kommt.

35. Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG. Auch dieser Ausnahmetatbestand ist bereits einfachgesetzlich näher konkretisiert worden; siehe das „Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz – G 115)“, Artikel 2 des Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 10. August 2009, BGBl. I, 2702 (2704 ff.) und insbesondere dessen § 4.

36. Bundestagsdrucksache 16/12410: 11; Baumann/Schneider 2010: 89 (93).

37. Wie hier etwa G. Kirchhof 2009: 590.

38. Dies ergibt sich daraus, dass man es angesichts der aktuellen Finanzkrise vorzog, zunächst noch die bisherigen Schuldenregeln und dann eine Übergangsregelung anzuwenden (vgl. z. B. Bundestagsdrucksache 16/12410: 1; vgl. auch ebd., S. 7: „die Ausnahmeregel wird deutlich enger gefasst“).

39. Siehe bereits oben und ausführlich

Koemm 2011: 138 ff., mit weiteren Nachweisen.

40. Bei steigendem BIP würde der Schuldenberg zwar unter Umständen nicht im Verhältnis zum BIP, aber doch nominell wachsen.

41. Zur Diskussion über die „Steuerungsschwäche des Staatsschuldenrechts“ vgl. die Nachweise in Endnote 71.

42. Der Begriff „Katastrophe“ bezeichnet laut „Duden“ ein „Unglück von großen Ausmaßen und entsetzlichen Folgen“ (Begriff „Katastrophe“, Duden, Das Fremdwörterbuch, 7. Auflage 2001) bzw. „ein unerwartet eintretendes, viele Menschen betreffendes verhängnisvolles Geschehen“ (Begriff „Katastrophe“, Duden, Das Bedeutungswörterbuch, 3. Auflage 2002).

43. Die Begründung des Gesetzesentwurfs definiert den Begriff der Naturkatastrophe daher folgerichtig als „unmittelbar drohende Gefahrezustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (z. B. Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen)“; Bundestagsdrucksache 16/12410: 11.

44. Unstrittig, vgl. etwa Kube 2013: Art. 109 Randnummer 204.

45. Ausführlich Koemm 2011: 216 ff., mit weiteren Nachweisen.

46. Zu Art. 115 Abs. 2 GG alter Fassung vgl. Kube 2013: Art. 109 Randnummer 50, mit weiteren Nachweisen.

47. Die Übergangsbestimmungen sind in Art. 143d Abs. 1 GG geregelt.

48. Eine nur faktische Beeinträchtigung genügt nicht, vgl. BVerfGE 123, 186, 227; Hillgruber/Goos 2011: Randnummer 193; Schlaich/Korioth 2012: 162 Randnummer 232. Zu den Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde gegen die Schuldenbremse selbst vgl. den kurzen Ausblick bei Koemm 2011: 407 f.

49. Zu diesem Hillgruber/Goos 2011: Randnummer 303 ff.; Schlaich/Korioth 2012: 57 ff.

50. Ein solches käme mit der Erwägung in Betracht, dass eine zu hohe Verschuldung einer Gebietskörperschaft diese in eine Notlage versetzen könnte, welche wiederum bundesstaatliche Hilfsleistungen auslösen könnte, sodass sich andere Länder oder der Bund mit dieser Überlegung schon vor Eintreten einer Notlage zur Vermeidung der eigenen finanziellen Belastung an das Bundesverfassungsgericht wenden könnten. Diese Verknüpfung ist aber nur so mittelbar, dass kaum davon auszugehen ist, dass das

Bundesverfassungsgericht einer solchen Argumentation folgen und die Zulässigkeit des Antrags annehmen würde. Vielmehr wird eine Kontrolle, ob eine Haushaltsnotlage selbst „verschuldet“ wurde, erst im Rahmen eines von dem betroffenen Land selbst angestrebten auf finanzielle Hilfsleistungen gerichteten Verfahrens erfolgen. In Betracht kommen dann insbesondere eine abstrakte Normenkontrolle und ein Bund-Länder-Streit-Verfahren, wie sie zuletzt von Bremen und dem Saarland in die Wege geleitet wurden (Verfahren 2 BvF 3/05, 2 BvG 3/05 [Saarland) und 2 BvF 1/06 [Bremen]). Diese Anträge wurden inzwischen zurückgenommen und die Verfahren mangels besonderen öffentlichen Interesses eingestellt. Seit der Implementierung des Frühwarnsystems (Art. 109a GG) und während des Konsolidierungshilfenzeitraums (2011 bis 2019; vgl. Art. 143d Abs. 2 GG) erscheint allerdings ein solches Verfahren eher unwahrscheinlich; vgl. auch die Nachweise in den beiden vorstehenden Endnoten.

51. Zu diesem Verfahren siehe etwa Hillgruber/Goos 2011: Randnummern 491 ff.; Schlaich/Korioth 2012: 85 ff.

52. Dazu Koemm 2011: 274 ff.

53. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 76 Abs. 1 BVerfGG.

54. Siehe etwa BVerfGE 68, 346, 349; vgl. Hillgruber/Goos 2011: Randnummer 499. Diskutiert wird insbesondere eine Antragsberechtigung der Landtage, dazu Koemm 2011: 270 ff.

55. So die Forderung von Schemmel 2006: 248 ff. (263 ff.); zurückhaltender Pünder 2011: Art. 115 Randnummer 159; für die Länder: Rossi 2005: 269 (275 f.); dazu auch Koemm 2011: 47 f., mit weiteren Nachweisen.

56. Ryczewski 2011: 221 ff., insbesondere 222 f., bei 229 Formulierungsvorschlag für eine Neufassung des Art. 93 GG.

57. Ryczewski 2011: 223.

58. Im abstrakten Normenkontrollverfahren käme auch eine Anordnung von Amts wegen in Betracht, vgl. Hillgruber/Goos 2011: Randnummer 819.

59. Zum Instrument der einstweiligen Anordnung etwa Hillgruber/Goos 2011: Randnummer 800 ff.; Schlaich/Korioth 2012: 313 ff.

60. VerfGH NRW, Urteil vom 12.03.2013 - VerfGH 7/11, Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 2011, 554. Zuvor hatte der Verfassungsgerichtshof per einstweiliger Anordnung der Landesregierung unter anderem aufgegeben, „bis zu einer Entscheidung im Normenkon-

trollverfahren VerFGH 20/10 von einem Abschluss der Bücher im Sinne des § 76 Abs. 1 LHO NRW abzusehen und bis dahin keine weiteren Kredite auf der Basis des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 aufzunehmen“ (VerFGH NRW, Beschluss vom 18. Januar 2011), VerFGH 19/10, Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter, Jg. 2011, 216.

61. Vgl. etwa Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG; Art. 80 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Freistaates Bayern.

62. Vgl. Wieland 1995: 894 (894 f.); Groß 2004: 194 (195 ff.); jeweils mit weiteren Nachweisen.

63. Zu Beschränkungen der Kontrollbefugnis, insbesondere mit Blick auf die Veröffentlichung drittbezogener Daten, Butzer 2013: Art. 114 Randnummer 21.

64. Dazu sogleich.

65. § 1 Abs. 1 StabiRatG („Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrats und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen“ [Stabilitätsratsgesetz], Art. 13 des Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 10. August 2009, BGBl. I, S. 2705).

66. Dieser Grundsatz ist in Art. 109 Abs. 1 GG normiert und als Ausprägung des Bundesstaatsprinzips durch Art. 79 Abs. 3 GG in seinem Kern vor Verfassungsänderungen geschützt. Der Haushaltsgesetzgeber muss „Herr seiner Entschlüsse“ bleiben (so das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Griechenland-Hilfe und zum Euro-Rettungsschirm; BVerfG, NJW 2011, 2946, 2951). Zur Haushaltsautonomie im Mehrebenensystem Di Fabio 2010: 133.

67. Dazu Kube 2013: Art. 143d Randnummern 34 ff.

68. Zu diesem Befund kommt das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung 2011.

69. Siehe dazu Hildebrandt 2011: 369 (373).

70. Dies gilt zum einen mit Blick auf die Diskussion über Sanktionsinstrumente im Frühwarnsystem, deren Befürworter sich nicht durchsetzten, und zum anderen wegen des damit verbundenen Eingriffs in die Haushaltsautonomie der Gebietskörperschaften.

71. Koemm 2011: 32. Viel zitiert ist zudem die „Steuerungsschwäche des Staatsschuldenrechts“; siehe den Überblick bei Koemm 2011: 31; grundlegend Schuppert 2002: Art. 115 Randnummern 13, 41 ff.; Höfling 2004: 259 (264); siehe auch Bröcker 1997: 234; Buscher 2010: 352; Ryczewski 2011: 75; Neidhardt 2010: 55 ff.

72. Vgl. die Nachweise in der vorstehenden Endnote 71.

Literatur

- Baumann, Elke / Schneider, Jürgen (2010): Die neue Regel des Bundes. In: Kastrop, Christian / Meister-Scheufelen, Gisela / Sudhof, Margaretha (Hg.): Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 89–123.
- Bröcker, Klaus T. (1997): Grenzen staatlicher Verschuldung im System des Verfassungsstaats. Dissertation. Berlin: Berlin-Verlag Spitz.
- Buscher, Daniel (2010): Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise. Ein Beitrag zur Reform der deutschen Finanz- und Haushaltsordnung (Föderalismusreform). Dissertation. Berlin: Duncker & Humblot.
- Butzer, Hermann (2013): Art. 114. In: Epping, Volker / Hillgruber, Christian (Hg.): Beck'scher Online-Kommentar GG. Stand: 15.5.2013, Ed. 18. München: C. H. Beck.
- Di Fabio, Udo (2010): Haushaltsautonomie im Mehrebenensystem. In: Der Landkreis (2010), 133–136.
- Groß, Thomas (2004): Exekutive Befugnisse der Rechnungshöfe. In: Verwaltungsarchiv, Jg. 95 (2004), 194–222.
- Hagist, Christian / Raffelhüschen, Bernd (2011): Finanzielle und soziale Nachhaltigkeit unter den Bedingungen demografischen Wandels. In: Kahl, Wolfgang (Hg.): Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat. Tübingen: Mohr Siebeck, 246–260.
- Henneke, Hans-G. (2000): Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung. Eine systematische Darstellung. 2., völlig neubearbeitete Aufl. Heidelberg: C. F. Müller. (1. Aufl. 1999).
- Herrmann, Karolin (2012): Der kommunale Kassenkredit im Kontext der grundgesetzlichen Schuldenbremse. In: Hetschko, Clemens et al. (Hg.): Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz. Hamburg: Bucerius Law School Press, 145–165.
- Hildebrandt, Achim (2011): Ein Jahr Stabilitätsrat – erste Ergebnisse und ihre Bewertung. In: Junkernheinrich, Martin et al. (Hg.): Jahrbuch für Öffentliche Finanzen 2011. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 369–384.
- Hillgruber, Christian / Goos, Christoph (2011): Verfassungsprozessrecht. 3., neu bearbeitete Aufl. 2011. Heidelberg: C. F. Müller. (1. Aufl. 2004).
- Höfling, Wolfram (2006): Haushaltsverfassungsrecht als Recht minderer Normativität? In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 121 (2006), 934–941.
- Höfling, Wolfram (2004): Die sogenannte extreme Haushaltsnotlage. Anmerkungen zu einem umgeschriebenen Begriff des Finanzverfassungsrechts. In: Brink, Stefan / Wolff, Heinrich A. (Hg.): Gemeinwohl und Verantwortung. Festschrift für Hans H. von Arnim zum 65. Geburtstag. Berlin: Duncker & Humblot, 259–270.
- Isensee, Josef (1996): Schuldenbarriere für Legislative und Exekutive. Zu Reichweite und Inhalt der Kreditkautele im Grundgesetz. In: Wendt, Rudolf et al. (Hg.): Staat – Wirtschaft – Steuern. Festschrift für Karl H. Friauf zum 65. Geburtstag. Heidelberg: C. F. Müller, 705–728.
- Kirchhof, Gregor (2009): Die Allgemeinheit des Gesetzes. Über einen notwendigen Garanten der Freiheit, der Gleichheit und der Demokratie. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kirchhof, Gregor (2005): Art. 109, 115. In: Mangoldt, Hermann von / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hg.): Kommentar zum Grundgesetz. Band 3. 5. Aufl. München: Franz Vahlen. (1. Aufl. 1953).
- Knop, Katleen (2008): Verschuldung im Mehrebenensystem. Dissertation. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Koemm, Maxi (2011): Eine Bremse für die Staatsverschuldung? Verfassungsmäßigkeit und Justitiabilität des neuen Staatsschuldenrechts. Dissertation. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Korioth, Stefan (2009): Die neuen Schuldenregeln für Bund und Länder und das Jahr 2020. In: Junkernheinrich, Martin et al. (Hg.): Jahrbuch für Öffentliche Finanzen 2009. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 389–416.
- Korioth, Stefan (2008): Länderautonomie in der Verschuldungspolitik. In: Konrad, Kai A. / Jochimsen, Beate (Hg.): Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autono-

- mie und Verantwortung. Frankfurt a. M.: Peter Lang, 31–42.
- Kube, Hanno (2013): Art. 109, 115, 143d. In: Maunz, Theodor / Dürig, Günter (Hg.): Grundgesetz Kommentar, Stand: 67. Ergänzungslieferung 2013.
- Lenz, Christofer / Burgbacher, Ernst (2009): Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz. In: Neue Juristische Wochenschrift, Jg. 62 (35/2009), 2561–2567.
- Neidhardt, Hilde (2010): Staatsverschuldung und Verfassung. Geltungsanspruch, Kontrolle und Reform staatlicher Verschuldungsgrenzen. Dissertation. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Osterloh, Lerke (1990): Staatsverschuldung als Rechtsproblem? Kritisches zum Urteil des Zweiten Senats des BVerfG vom 18.4.1989. In: Neue Juristische Wochenschrift, Jg. 43 (3/1990), 145–152.
- Pinkl, Johannes (2012): Umgehungsgefahren für die neue „Schuldenbremse“. In: Hetschko, Clemens et al.: Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz. Hamburg: Bucerius Law School Press, 103–144.
- Pünder, Hermann (2011): Art. 115. In: Friauf, Karl-Heinrich / Höfling, Wolfram (Hg.): Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 33. Ergänzungslieferung Juli 2011. Berlin: Schmidt.
- Pünder, Hermann (2007): Staatsverschuldung. In: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR), Band 5, § 123. 3. Auflage. Heidelberg: C. F. Müller. (1. Auflage 1992).
- Reimer, Ekkehart (2013): Art. 109, 115. In: Epping, Volker / Hillgruber, Christian (Hg.): Beck'scher Online-Kommentar GG. Stand: 15.5.2013, Ed. 18. München: C. H. Beck.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2011): Sprengsatz Länderhaushalte – Wege zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik: Was taugt der Stabilitätsrat? Taugt er als Vorbild für Europa? Endbericht – November 2011. http://www.familienunternehmer.eu/fileadmin/familienunternehmer/startseite/sprengsatz_laenderhaushalt.pdf. Abruf am 7.8.2013.
- Rossi, Matthias (2005): Verschuldung in extremer Haushaltsnotlage – Zum Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin vom 31. Oktober 2003. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 120 (2005), 269–276.
- Ryczewski, Christoph (2011): Die Schuldenbremse im Grundgesetz. Untersuchung zur nachhaltigen Begrenzung der Staatsverschuldung unter polit-ökonomischen und bundesstaatlichen Gesichtspunkten. Dissertation. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schemmel, Lothar (2006): Staatsverschuldung und öffentliche Investition. Im ersten Schritt Schlupflöcher beseitigen – auf mittlere Sicht Kreditfinanzierung verbieten. Herausgegeben von Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V. Wiesbaden: Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler.
- Schlaich, Klaus / Koriath, Stefan (2012): Das Bundesverfassungsgericht. 9. Aufl. München: Verlag C. H. Beck. (1. Aufl. 1985).
- Schuppert, Gunnar Folke (2002): Art. 115. In: Umbach, Dieter C. / Clemens, Thomas (Hg.): Grundgesetz, Band 2. Heidelberg: Müller.
- Wieland, Joachim (1995): Rechnungshofkontrolle im demokratischen Rechtsstaat. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 110 (1995), 894–904.



Dr. Maxi Koemm (geb. 1984) ist akademische Rätin auf Zeit am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Kirchenrecht sowie Deutsches Staats- und Verwaltungsrecht der Ludwig-Maximilians-Universität München. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen derzeit in den Bereichen Verfassungsrecht, insbesondere Finanzverfassungsrecht, im Haushaltsrecht und im Steuerrecht. Nach dem Ersten Juristischen Staatsexamen (September 2008, OLG Düsseldorf) war sie Mitarbeiterin und Doktorandin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht / Abteilung Staatsrecht der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Ihre Dissertation über die grundgesetzliche Schuldenbremse wurde 2011 veröffentlicht. Das Zweite Juristische Staatsexamen legte sie im November 2012 am LG München I ab. Von Juli bis Dezember 2012 war sie Volontärin im Verlag C. H. Beck, München.

Kontaktdaten:

Dr. Maxi Koemm, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Kirchenrecht sowie Deutsches Staats- und Verwaltungsrecht, Ludwig-Maximilians-Universität München, Professor-Huber-Platz 2, 80539 München.
E-Mail:
Maxi.Koemm@jura.uni-muenchen.de

Carmen M. Reinhart / Kenneth S. Rogoff: Dieses Mal ist alles anders: Acht Jahrhunderte Finanzkrisen

Rezensiert von Dr. Kristian Klinck

Carmen M. Reinhart und Kenneth S. Rogoff verfolgen mit ihrem aufsehenerregenden, jetzt von Al-

moth Braun exzellent ins Deutsche übersetzten Buch zwei Ziele: Zum einen schließen sie an die bemerkenswerte Tradition

amerikanischer Spitzenforscher an, schwierige Forschungsgegenstände allgemeinverständlich zu erklären – in diesem Fall die