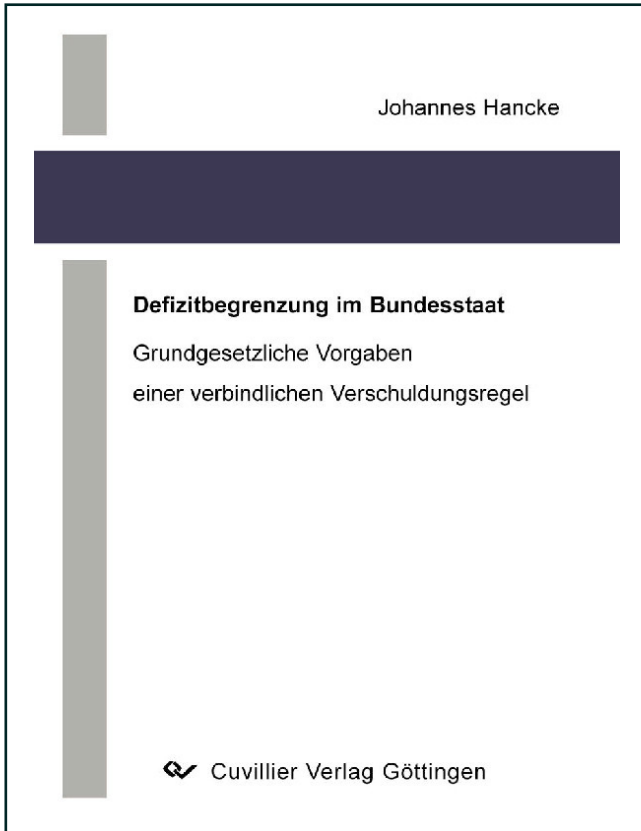




Johannes Hancke (Autor)
Defizitbegrenzung im Bundesstaat
Grundgesetzliche Vorgaben einer verbindlichen
Verschuldungsregel



<https://cuvillier.de/de/shop/publications/1423>

Copyright:
Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen,
Germany
Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: info@cuvillier.de, Website: <https://cuvillier.de>

1. TEIL

EINFÜHRUNG

1. Kapitel:

Haushaltsnotlagen im Bundesstaat – Die Ausgangslage

I. Sanierungshilfen für das Saarland und das Land Bremen aufgrund „extremer Haushaltsnotlage“

1. Sonder-Bundesergänzungszuweisungen in den Jahren 1994 bis 2004

Das Grundgesetz regelt die Verteilung des Finanzaufkommens in verschiedenen, aufeinander aufbauenden und aufeinander bezogenen Stufen. Ziel dieses mehrstufigen Systems ist es, Bund und Länder finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben wahrzunehmen.¹ Ergänzungszuweisungen des Bundes gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG bilden den vierten und abschließenden Bestandteil dieses Verteilungssystems im Bundesstaat. Der Bund wird ermächtigt, aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs zu gewähren. Bundesergänzungszuweisungen können auch dazu eingesetzt werden, Sonderlasten der Länder zu berücksichtigen. Zwar sind die Zuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG „nicht dazu bestimmt, finanziellen Schwächen abzuhelpen, die eine unmittelbare und voraussehbare Folge eigener politischer Entscheidungen des Landes bilden. Ungeachtet dessen können aber bei einer Haushaltsnotsituation eines Landes, wenn eine Abhilfe auf andere Weise nicht möglich ist, auch Lasten, die durch diese Notsituation bedingt sind, als berücksichtigungsfähiger Sonderbedarf in Betracht kommen“². Ferner sieht das Bun-

¹ BVerfGE 72, S. 330 (383); 86, S. 148 (213 f.); 101, S. 158 (214); 116, S. 327 (378).

² BVerfGE 86, S. 148 (260 f.).

desverfassungsgericht im Fall der extremen Haushaltsnotlage eines Landes „das bundesstaatliche Prinzip als solches berührt. Aus ihm erwächst den anderen Gliedern der bundesstaatlichen Gemeinschaft die Pflicht, mit konzeptionell aufeinander abgestimmten Maßnahmen dem betroffenen Land beizustehen“³. Im Rahmen einer solchen bündischen Einstandspflicht können dem betroffenen Land Bundesergänzungszuweisungen auch in einem über das normale Maß hinausgehenden Umfang gewährt werden, wenn sie geeignet sind, der Notlage abzuhelpfen.

In seinem Urteil vom 27. Mai 1992 stellte das Gericht für das Saarland und das Land Bremen eine extreme Haushaltsnotlage fest, die den Bund und die übrigen Länder zum Beistand verpflichtete. Der bündischen Einstandspflicht kam der Finanzausgleichsgesetzgeber⁴ nach, indem er beiden Ländern für die Jahre 1994 bis 2004 Sonder-Bundesergänzungszuweisungen zum Zweck der Haushaltssanierung gewährte.⁵ Von dem Jahr 2005 an sind im Finanzausgleichsgesetz⁶ jedoch keine Sanierungshilfen mehr vorgesehen. Ziel des Gesetzgebers war es, die Sanierung des Saarlands und des Landes Bremen mit den im Jahr 2004 auslaufenden Sanierungshilfen abzuschließen.⁷

³ BVerfGE 86, S. 148 (263).

⁴ Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 23.6.1993 (BGBl. I S. 944 [977]).

⁵ Vgl. BT-Drucks. 12/4401, S. 109; 12/4748, S. 130.

⁶ Finanzausgleichsgesetz vom 20.12.2001 (BGBl. I S. 3955 [3956]), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22.12.2006 (BGBl. I S. 3376).

⁷ BT-Drucks. 14/487, S. 1, 5.

2. Verfassungsgerichtliche Durchsetzung des Anspruchs auf Sanierungshilfe

Gleichwohl sehen sich das Saarland⁸ und das Land Bremen⁹ weiterhin in einer extremen Haushaltsnotlage, aus der sie sich mit eigener Kraft nicht befreien können. In den noch nicht abgeschlossenen Verfahren¹⁰ vor dem Bundesverfassungsgericht verlangen sie bundesstaatliche Sanierungshilfen in Form von Bundesergänzungszuweisungen zur Überwindung ihrer Notlage.

Auch das Land Berlin¹¹ befindet sich nach eigenen Angaben in einer extremen Haushaltsnotlage. Es ist der Auffassung, es habe ebenfalls ein Anspruch ab dem Jahr 2002 auf Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zweck der Haushaltssanierung. Im aktuellen finanzausgleichsrechtlichen Urteil vom 19. Oktober 2006¹² lehnt das Bundesverfassungsgericht eine Einstandspflicht des Bundes für das Land Berlin ab. Das Gericht sieht das Land in keiner „extremen Haushaltsnotlage“, sondern erkennt lediglich eine „angespannte Haushaltslage“. Zudem bestünden erfolgversprechende Möglichkeiten, aus eigener Kraft die vorhandenen Haushaltsengpässe zu bewältigen.

II. Veränderte finanzwirtschaftliche Gesamtsituation

Ungeachtet der Erfolgsaussichten der verfassungsgerichtlichen Verfahren ist zu berücksichtigen, dass sich die heutige finanzielle Situation der beiden Länder Bremen und Saarland in eine gegenüber den Verhältnissen von 1992 veränderte

⁸ Vgl. Antragsschrift vom 10.9.2005.

⁹ Vgl. Antragsschrift vom 7.4.2006.

¹⁰ 2 BvF 3/05, 2 BvG 3/05 (Saarland); 2 BvF 1/06 (Bremen).

¹¹ Antragsschrift vom 4.9.2003.

¹² BVerfGE 116, S. 327.

finanzwirtschaftliche Gesamtsituation einfügt.¹³ Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte erhöhte sich in diesen Jahren drastisch. Während die Gesamtverschuldung im Jahr 1992 noch etwa 680 Mrd. Euro betrug, stieg sie bis zum Jahr 2004 um 205 % auf 1.395 Mrd. Euro an. Innerhalb des Zehnjahreszeitraums von 1994 bis 2004 erhöhte sich die Gesamtverschuldung im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt zudem von 47,2 % auf 65,7 %. Stellte sich die Haushaltslage Bremens und des Saarlandes in dem vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung von 1992 zugrunde gelegten Zeitraum noch als Ausnahmesituation in einer ansonsten stabilen und homogenen finanzwirtschaftlichen Gesamtlage dar, sehen sich heute vermehrt auch andere Bundesländer mit einer prekären Haushaltslage konfrontiert.¹⁴ Daneben stieg die Schuld des Bundes zwischen 1990 und 2004 von 277 Mrd. Euro auf 803 Mrd. Euro an, der Bundeshaushalt 2005 wies sogar ein „nie da gewesenes strukturelles Ungleichgewicht auf“¹⁵, was zu einer enormen Einschränkung der finanzpolitischen Handlungsspielräume führte. Damit wird deutlich, dass die damalige singuläre Stellung der sich in einer Haushaltsnotlage befindenden Länder Bremen und Saarland heute nicht mehr besteht, sondern sich in eine veränderte finanzwirtschaftliche Gesamtsituation einfügt, in der das Ausmaß der Verschuldung „Anlass zu ernster Besorgnis“¹⁶ gibt und nur noch wenige finanzkräftige Länder einer Mehrzahl von Notlageländern gegenüberstehen.¹⁷

¹³ *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage*, Jahresgutachten 2002/03, Fünftes Kapitel, S. 290 f.; *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, Haushaltskrisen im Bundesstaat, S. 7 ff.; *Bundesrechnungshof*, BT-Drucks. 16/160, S. 66; jüngst *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Staatsverschuldung wirksam begrenzen, S. 9 f.

¹⁴ BVerfGE 116, S. 327 (404).

¹⁵ *Bundesrechnungshof*, BT-Drucks. 16/160, S. 66.

¹⁶ *Bundesrechnungshof*, BT-Drucks. 16/160, S. 69.

¹⁷ *Selmer*, NordÖR 2006, S. 221 (226); *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, Haushaltskrisen im Bundesstaat, S. 7 ff.

2. Kapitel: Gang der Untersuchung

Vor diesem Hintergrund wird untersucht, wie zukünftig mit Haushaltskrisen umgegangen werden könnte. Dazu hat das folgende Kapitel zunächst das System des Finanzausgleichs in seiner Grundstruktur zum Gegenstand. Das mehrstufige System zur Verteilung des Finanzaufkommens im Bundesstaat soll Bund und Ländern eine Finanzausstattung gewährleisten, die sie befähigt, ihre Aufgaben zu erfüllen. Stellt man die Frage, wie Haushaltskrisen entstehen und zukünftig zu bewältigen sind, ist die Grundstruktur des Finanzausgleichsrechts der Ausgangspunkt weiterer Überlegungen.

Darauf aufbauend wird im vierten Kapitel die Thematik der Haushaltsnotlage dargestellt. Ob ein Land Anspruch auf bundesstaatliche Sanierungshilfen hat, hängt davon ab, ob es sich in einer extremen Haushaltsnotlage befindet. Die Kriterien für den Einsatz von Bundesergänzungszuweisungen zur Sanierung eines in Not geratenen Landes sind durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelt und konkretisiert worden. Im Mittelpunkt stehen dabei vier Urteile zwischen 1986 und 2006. Es wird die Entwicklung dieser Rechtsprechung dargestellt und untersucht, welche Voraussetzungen das Gericht an die bündische Einstandspflicht knüpft. Einen zweiten Schwerpunkt des Kapitels bildet die Überlegung, welche Ursachen für die Entstehung von Haushaltsnotlagen in Betracht kommen. Eine Haushaltsnotlage entsteht generell, wenn ein Land auch nach Durchführung des Finanzausgleichs nicht in der Lage ist, seine verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen, da seine Schuldenlast und die damit korrespondierenden Zinsausgaben die haushaltswirtschaftliche Handlungsfähigkeit stark einschränken oder gar aufheben.¹⁸ Im Kern geht es also um übermäßige Zinsbelastungen als Folge der Kreditfinanzierung vorange-

¹⁸ BVerfGE 86, S. 148 (259); *Korioth*, in: Konrad/Jochimsen, Finanzkrise, S. 173 (177).

gangener Haushalte.¹⁹ Die Frage, warum sich ein Land bis hin zur Handlungsunfähigkeit verschuldet, lässt sich nicht eindeutig beantworten, da die Ursachen komplex sind und nicht nur rechtlicher, sondern auch politischer sowie ökonomischer Art. Gleichwohl weist das geltende Recht Schwächen und Defizite auf, die zwar nicht alleinig, wohl aber mitursächlich dafür sind, dass Haushaltsnotlagen entstehen können. Dazu gehören, neben den Schwächen des Finanzausgleichsrechts, in erster Linie die weitreichenden Möglichkeiten der Gebietskörperschaften, sich zu verschulden. Die geltenden Verschuldungsvorschriften sind ungeeignet, eine übermäßige Kreditaufnahme zu verhindern; sie eröffnen sehr weitreichende Verschuldungsmöglichkeiten sowohl im Normal- als auch im Ausnahmefall und sind zudem nicht in der Lage, eine darüber hinausgehende, unzulässig hohe Verschuldung durch wirksame Kontrollmechanismen zu begrenzen.

Bundestag und Bundesrat beschlossen am 15. Dezember 2006, eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) einzusetzen. Ziel ihrer Arbeit ist es u.a., Konzepte zur Vorbeugung von Haushaltskrisen zu erarbeiten. Neben der Etablierung eines Frühwarnsystems geht es insbesondere um die Einführung von Verschuldungsgrenzen und „Schuldenbremsen“ als wirksames Mittel, die übermäßige Staatsverschuldung zu bewältigen und einzudämmen.²⁰ Vor diesem Hintergrund werden im fünften Kapitel die wichtigsten Reformvorschläge und Lösungskonzepte zur Begrenzung der Verschuldung dargestellt. Die Gutachten bieten, stellvertretend für die Vielzahl der übrigen Konzepte, einen guten Überblick über die Bandbreite der verschiedenen Möglichkeiten zur Verschuldungsbegrenzung. Im Grundsatz geht es darum, unterschiedlich restriktive Verschuldungsgrenzen festzulegen, deren Nichtbeachtung neben förmlichen Sanierungsverfahren unterschiedliche Sanktionen zur Folge haben.

¹⁹ BVerfGE 116, S. 327 (385).

²⁰ BT-Drucks. 16/3885, S. 1 ff.