



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen

WD 1-1/2-1/52-1624

Datum

5. Juni 2012

Auswirkungen des sog. Fiskalpakts auf das Budgetrecht der Landesparlamente

A. Auftrag

Vor dem Hintergrund der anhaltenden öffentlichen Diskussion um den Fiskalpakt hat der Präsident des Landtags um kurzfristige Prüfung der voraussichtlichen Auswirkungen dieses Vertrags auf das Budgetrecht der Landesparlamente gebeten.

B. Stellungnahme

Im Folgenden sollen die sich im Zusammenhang mit dem Fiskalpakt stellenden verfassungsrechtlichen Fragen skizziert werden, und zwar im Hinblick auf die Haushaltsautonomie der Länder und das Budgetrecht der Landesparlamente. Dabei kann es sich in Anbetracht der Komplexität der Materie und der zur Verfügung stehenden Zeit nur um eine erste Einschätzung handeln, bei der die aus Sicht der Länder und der Landesparlamente rechtlich besonders relevanten Gesichtspunkte aufgezeigt werden.

Ausgangspunkt der Prüfung ist ein Überblick über das Zustandekommen des Fiskalvertrags, der nicht nur materiell, sondern auch im gegenwärtigen Ratifizierungsverfahren eng mit der Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus verknüpft ist (unter I.). Im Anschluss daran wird - unter Einbeziehung der gegenwärtigen unionsrechtlichen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin - der wesentliche Inhalt des sog. fiskalpolitischen Pakts erörtert (unter II.). Die Rechtsnatur des fiskalpolitischen Pakts und sein Verhältnis zum Unionsrecht sollen sodann unter III. geklärt werden. Auf dieser Basis kann die Bedeutung des Fiskalvertrags für die Länder und deren Haushaltsautonomie untersucht werden (unter IV.). Zu differenzieren ist dabei zwischen den Konsequenzen des fiskalpolitischen Pakts als solchen und den durch seine innerstaatliche Umsetzung etwaig eintretenden Rechtsänderungen. Letztere werden nach Maßgabe der verfassungsrechtlich verankerten Haushaltsautonomie der Länder und dem damit einhergehenden Budgetrecht der Landesparlamente auf ihre mögliche verfassungsrechtliche Relevanz untersucht.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

I. Einleitung

1. Überblick

Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (VSKS), der sog. Fiskalvertrag, ist als Beitrag zur mittel- bis langfristigen Prävention von Staatsschuldenkrisen im Euro-Währungsgebiet konzipiert.¹ Geschlossen wurde er am 2. März 2012 anlässlich des Treffens des Europäischen Rats in Brüssel. Unterzeichner sind die Vertreter aller Unions-Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und der Tschechischen Republik.²

Die Ursprünge des Fiskalvertrags gehen zurück auf den Gipfel der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets vom 26. Oktober 2011. Der Präsident des Europäischen Rats wurde in diesem Rahmen ersucht, Maßnahmen zu ermitteln, mit denen die wirtschaftliche Konvergenz in der Euro-Zone vorangebracht, die finanzpolitische Disziplin verlängert und die Wirtschaftsunion vertieft werden können.³ Dabei sollte auch sondiert werden, ob in begrenztem Umfang Änderungen der grundlegenden europäischen Verträge, d.h. des Vertrags über die Europäische Union (EUV)⁴ und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV),⁵ in Betracht gezogen werden können. Derartige Änderungen scheiterten im Ergebnis jedoch am Widerstand Großbritanniens.⁶ Da auch für eine sekundärrechtliche Regelung keine hinreichende Grundlage gesehen wurde,⁷ erklärten die übrigen Mitgliedstaaten am 9. Dezember 2011, verbindliche Regeln zur Stärkung der Haushaltsdisziplin in einer separaten zwischenstaatlichen Übereinkunft neben dem Unionsrecht zu etablieren.⁸

Die Bundesregierung hat bereits unmittelbar nach Abschluss des Fiskalvertrags den Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion beschlossen, um ein Inkrafttreten schon zum 1. Juli 2012 zu ermöglichen.⁹

¹ Abgedruckt ist der Fiskalvertrag in BT-Drucks, 17/9046, S. 6 ff.; zur Bedeutung des Fiskalvertrags als Euro-Stabilisierungsmaßnahme: BT-Drucks. 17/9046, S. 4; vgl. auch *Herzmann*, ZJS 2012, 168; *Wieland*, JZ 2012, 213, 216 f.

² Diesen steht der Beitritt nach Art. 15 Satz 1 VSKS allerdings weiterhin offen.

³ Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets vom 9. Dezember 2011, S. 3 ff.; vgl. *Callies/Schoenfleisch*, JZ 2012, 477, 478; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Aktueller Begriff - Europa, Fiskalvertrag, Nr. 4/12 vom 30. März 2012, S. 1.

⁴ I.d.F. des Vertrags von Lissabon vom 13. Dezember 2007 (ABl. Nr. C 306 S. 1).

⁵ I.d.F. der Bekanntmachung vom 9. März 2009 (ABl. Nr. C 115 S. 47).

⁶ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Aktueller Begriff - Europa, Fiskalvertrag, Nr. 4/12 vom 30. März 2012.

⁷ *Herrmann*, Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags vom 7. Mai 2012, S. 4.

⁸ Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets vom 9. Dezember 2011, S. 3 ff.

⁹ BR-Drucks. 130/12; vgl. auch *Herzmann*, ZJS 2012, 168, 173. Ob dieses Gesetz - wie von der Bundesregierung angenommen - tatsächlich einer Mehrheit von zwei Dritteln entsprechend Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG bedarf, ist streitig und wird überwiegend verneint, vgl. *Callies*, Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bun-

Sobald zwölf Euro-Staaten ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt haben, tritt der Vertrag am ersten Tag des Folgemonats in Kraft (Art. 14 Abs. 2 VSKS).¹⁰ Beabsichtigt ist, dass der Vertrag spätestens am 1. Januar 2013 in Kraft treten soll.

2. Verknüpfung zwischen Fiskalvertrag und Europäischem Stabilitätsmechanismus

Der Fiskalvertrag ist inhaltlich verknüpft mit dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESMV).¹¹ Durch letzteren wird eine internationale Finanzinstitution mit Rechtspersönlichkeit („Europäischer Stabilitätsmechanismus“) eingerichtet, deren Mitglieder die Vertragsparteien werden.¹² Sein Zweck ist es, Finanzmittel zu mobilisieren, um diese im Bedarfsfall den Mitgliedern als Stabilitätshilfe zur Verfügung zu stellen.¹³

Wer zukünftig Hilfen aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus in Anspruch nehmen will, muss bis zum 1. März 2013 den Fiskalvertrag ratifiziert und innerhalb der Umsetzungsfrist von Art. 3 Abs. 2 VSKS eine nationale Schuldenregel eingeführt haben. Dies ergibt sich aus dem 24. Absatz der einleitenden Erwägungen zum Fiskalvertrag und ferner aus dem 5. Erwägungsgrund des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus.¹⁴ Die vorgenommene Verknüpfung soll danach insbesondere „der Verstärkung der haushaltspolitischen Verantwortlichkeit und der Solidarität innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion dienen.“¹⁵ Dementsprechend beabsichtigt der Bund, den Fiskalvertrag parallel mit dem Vertrag über die Einrichtung des Europäischen Stabilisierungsmechanismus zu ratifizieren.¹⁶

destags vom 7. Mai 2012, S. 16; Herrmann, Stellungnahme (Fn. 7), S. 9 f. Da die Beachtung der Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG für die Verfassungsmäßigkeit des Zustimmungsgesetzes unschädlich ist, muss hierauf zumindest an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden (näher hierzu unter IV. 1.).

¹⁰ Für die übrigen Vertragsparteien gilt der Vertrag grundsätzlich ab dem ersten Tag des auf die Hinterlegung ihrer Ratifikationsurkunde folgenden Monats (Art. 14 Abs. 3 und 4 VSKS). Von den Vorschriften des Art. 14 VSKS über das Inkrafttreten und die Anwendbarkeit zu unterscheiden ist die Umsetzungsfrist des Art. 3 Abs. 2 Satz 1 VSKS. Diese verlangt von den Vertragsparteien, auf die er jeweils Anwendung findet, die verbindliche und dauerhafte Implementierung der nach Art. 3 Abs. 1 VSKS vorgeschriebenen Schuldenregeln innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Vertrags.

¹¹ Abgedruckt in BT-Drucks. 17/9045, S. 6 ff.; vgl. Callies/Schoenfleisch, JZ 2012, 477, 478.

¹² Art. 1 Abs. 1 und 2 sowie Art. 32 und 38 ESMV.

¹³ Art. 3 ESMV; vgl. näher hierzu: Herrmann, Stellungnahme (Fn. 7), S. 9 f.

¹⁴ Herzmann, ZJS 2012, 168, 173, spricht insoweit von einem „besonderen Druckmittel“; Callies/Schoenfleisch, JZ 2012, 477, 485, halten die Konditionalität lediglich durch Hinweise in den Präambeln für nicht unproblematisch.

¹⁵ 5. Erwägungsgrund des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus.

¹⁶ Folgende vier Gesetzentwürfe wurden hierzu in den Deutschen Bundestag eingebracht: Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Drucks. 17/9045 [Ratifizierungsgesetz zum ESMV]); Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (BT-Drucks. 17/9046 [Ratifizierungsgesetz zum VSKS]); Entwurf eines Gesetzes zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des

II. Wesentlicher Inhalt des Fiskalvertrags: „Fiskalpolitischer Pakt“

Der Fiskalvertrag ist in insgesamt sechs Titel untergliedert. Im Mittelpunkt steht der mit „Fiskalpolitischer Pakt“ überschriebene Titel III (Art. 3 ff. VSKS), dessen zentrale materielle Vorgaben im Folgenden genauer darzustellen sind.

1. Neue verbindliche Defizitgrenze und Vorgaben zu ihrer Erreichung („gesamtstaatliche Schuldenbremse“)

Art. 3 Abs. 1 Buchst. a VSKS normiert den Grundsatz, dass der gesamtstaatliche Haushalt ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen muss. Bereits in der EntschlieÙung des Europäischen Rats über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. Juni 1997 hatten sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre nationalen Haushalte mittelfristig „nahezu“ auszugleichen oder Überschüsse zu erzielen (sog. Close to balance or in Surplus-Ziel).¹⁷ Vorgaben für den haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten in Form von „Schuldenbremsen“ sind inzwischen auch sekundärrechtlich normiert: So enthält die Richtlinie 2011/85/EU¹⁸ die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Einhaltung der primärrechtlichen Referenzwerte durch die Implementierung individueller numerischer Haushaltsregeln in die nationale Rechtsordnung abzusichern.¹⁹

In Art. 3 Abs. 1 Buchst. b VSKS wird - insoweit konkreter²⁰ - definiert, unter welchen Voraussetzungen der gesamtstaatliche Haushalt als ausgeglichen gilt. Dies ist grundsätzlich dann der Fall, wenn das jährliche strukturelle, d.h. das um konjunkturelle Effekte und um einmalige und befristete Maßnahmen bereinigte Haushaltsdefizit 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreitet.²¹

Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (BT-Drucks. 17/9047 [Zustimmungsgesetz zur Änderung des Art. 136 AEUV]); Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG), BT-Drucks. 17/9048.

¹⁷ EntschlieÙung des Europäischen Rats, ABl. 1997 Nr. C 236, S. 1 .f; vgl. hierzu auch: *Herzmann*, ZJS 2012, 168, 169.

¹⁸ Vom 8. November 2011 (ABl. Nr. L 306).

¹⁹ Art. 5 Richtlinie 2011/85/EU; vgl. hierzu und zu den weiteren sekundärrechtlichen Reformen im Rahmen des sog. „Six Pack“: *Callies/Schoenfleisch*, JZ 2012, 477, 478; *Häde*, in: *Callies/Ruffert*, EUV, AEUV (4. Aufl. 2011), Art. 126 AEUV Rn. 24 ff.

²⁰ Vgl. *Callies/Schoenfleisch*, JZ 2012, 477, 482, die gleichwohl der Auffassung sind, Art. 3 VSKS bekräftige überwiegend bestehende oder beabsichtigte sekundärrechtliche Vorgaben.

²¹ Eine Modifizierung ist in Art. 3 Abs. 1 Buchst. d VSKS vorgesehen: Liegt das Verhältnis zwischen öffentlichem Schuldenstand und Bruttoinlandsprodukt erheblich unter 60 Prozent und sind die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gering, ist ein strukturelles Defizit von maximal 1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zulässig.

Nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. b Satz 1 VSKS müssen die Vertragsparteien jeweils ein mittelfristiges Haushaltsziel festlegen, das dieser Grenze entspricht, und sich diesem mittelfristigen Haushaltsziel nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. b Satz 2 VSKS rasch annähern. Im Hinblick auf den Begriff des länderspezifischen mittelfristigen Ziels nimmt Art. 3 Abs. 1 Buchst. b Satz 1 VSKS den Stabilitäts- und Wachstumspakt in Bezug, was eine Verweisung unter anderem auf Art. 2 a der Verordnung (EG) Nr. 1466/97²² bedeutet.²³ Im Unterschied zu dieser Verordnungsbestimmung verlangt der Fiskalvertrag die Festlegung eines im innerstaatlichen Rechtssystem verbindlich zu regelnden Haushaltsziels, dessen Einhaltung innerstaatlich gewährleistet sein muss und welches grundsätzlich auf eine Obergrenze von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu beschränken ist.²⁴ Der Fiskalvertrag enthält damit eine entscheidende Verschärfung gegenüber der bisherigen unionsrechtlichen Haushaltsdisziplin: Bislang gilt, dass mittelfristige Haushaltsziele der Mitgliedstaaten mit einem strukturellen Defizit von bis zu 1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts als zulässig angesehen werden können.²⁵ Inwieweit dieser Verschuldungsrahmen ausgeschöpft werden darf, ist von einer Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen des jeweils betroffenen Mitgliedstaats abhängig. Durch Art. 3 Abs. 1 Buchst. b und d VSKS wird insoweit klargestellt, dass erst bei einem Absinken des Schuldenstands erheblich unter 60 ein strukturelles Defizit von maximal 1 Prozent erlaubt ist, ansonsten gilt nach dem Fiskalvertrag ein neuer Höchstwert von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.²⁶

Die Konkretisierung dessen, was unter einer raschen Annäherung an das mittelfristige Ziel zu verstehen ist, soll auf Basis eines Vorschlags der Europäischen Kommission erfolgen, den diese unter Berücksichtigung der länderspezifischen Risiken für die langfristige Tragfähigkeit festlegt (Art. 3 Abs. 1 Buchst. b Satz 3 VSKS). Eine Evaluierung sieht Art. 3 Abs. 1 Buchst. b Satz 4 VSKS vor, bei der die Fortschritte in Richtung auf das mittelfristige Ziel und dessen Einhaltung mit besonderem Blick auf die Entwicklung der Ausgaben ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen analysiert werden.

2. Ausnahmen

Art. 3 Abs. 1 Buchst. c VSKS bestimmt, dass die Vertragsparteien nur unter den in Absatz 3 Buchstabe b festgelegten außergewöhnlichen Umständen vorübergehend von ihrem jeweiligen mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad abweichen dürfen. Dies bedeutet, dass die Vertragsparteien verpflichtet sind, Regelungen vorzusehen, die ein Abweichen von dem mittelfristigen Haushaltsziel nur in zwei Fällen zulassen, nämlich

²² I.d.F. der Verordnung (EU) 1175/2011 vom 16. November 2011 (ABl. L 306/12).

²³ BT-Drucks. 17/9046, S. 20; vgl. auch *Callies/Schoenfleisch*, JZ 2012, 477, 481.

²⁴ BT-Drucks. 17/9046, S. 20; *Herzmann*, ZJS 2012, 168, 170.

²⁵ Art. 2 a UAbs. 2 VO EG/1466/97.

²⁶ *Herzmann*, ZJS 2012, 168, 170.

- bei einem außergewöhnlichen Ereignis, das sich der Kontrolle der betreffenden Vertragspartei entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die Lage der öffentlichen Haushalte hat, sowie
- bei einer schweren Konjunkturabschwung im Sinne des geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakts. Dieser ist gegeben, wenn das reale Bruttoinlandsprodukt sinkt oder das reale Bruttoinlandsprodukt über einen längeren Zeitraum deutlich unterhalb seines Produktionspotenzials liegt.

Die innerstaatlichen Schuldenregeln dürfen für diese Fälle außerdem nur dann eine Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel zulassen, wenn die vorübergehende Abweichung der betreffenden Vertragspartei nicht die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gefährdet. Dies soll die Möglichkeit und den Umfang vorübergehender Abweichungen deutlich einschränken.²⁷

3. Korrekturmechanismus und -maßnahmen, Einrichtung unabhängiger nationaler Überwachung

Art. 3 Abs. 1 Buchst. e VSKS sieht vor, dass Abweichungen entweder vom mittelfristigen Ziel oder dem Anpassungspfad einen Korrekturmechanismus auslösen müssen. Dies gilt sowohl für rechtmäßige Abweichungen nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. c VSKS als auch für rechtswidrige Abweichungen. Die Einführung des Korrekturmechanismus wird in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 und 3 VSKS näher geregelt.

In Bezug auf den Korrekturmechanismus verlangt Art. 3 Abs. 2 Satz 2 VSKS, dass sich die Vertragsparteien bei dessen jeweiliger Einführung in das nationale Recht auf gemeinsame Grundsätze stützen, zu denen die Europäische Kommission einen Vorschlag unterbreiten soll. Die von der Europäischen Kommission vorzuschlagenden Grundsätze betreffen dabei insbesondere die Art, den Umfang und den zeitlichen Rahmen der - auch unter außergewöhnlichen Situationen - zu treffenden Korrekturmaßnahmen sowie die Rolle und Unabhängigkeit der auf nationaler Ebene für die Überwachung der Einhaltung der in Absatz 1 genannten Regelungen zuständigen Institutionen.²⁸ Nach Art. 3 Abs. 2 Satz 2 VSKS hat der Korrekturmechanismus uneingeschränkt die Vorrechte der nationalen Parlamente zu wahren, womit deren Haushaltsautonomie innerhalb des vom Vertrag vorgegebenen Rahmens gewahrt werden soll.²⁹

²⁷ BT-Drucks. 17/9046, S. 20.

²⁸ *Callies/Schoenfleisch*, JZ 2012, 477, 483 f., äußern unionsrechtliche Bedenken an der Rolle der Europäischen Kommission, auf die hier angesichts des Gegenstands des Auftrags nicht näher einzugehen ist.

²⁹ BT-Drucks. 17/9046, S. 20.

Nach Art. 4 Satz 1 VSKS haben die Vertragsparteien mit einem Schuldenstand von über 60 Prozent zusätzlich Korrekturmaßnahmen mit dem Ziel einzuleiten, das darüber liegende Defizit um durchschnittlich ein Zwanzigstel jährlich abzubauen. Art. 4 VSKS kodifiziert damit auf vertraglicher Ebene die sog. 1/20-Regel des Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97.³⁰

4. Depolitisierung und Automatisierung des unionsrechtlichen Defizitverfahrens (Art. 126 AEUV)

Vertragsparteien, die sich in einem unionsrechtlichen Defizitverfahren (Art. 126 AEUV) befinden, haben nach Art. 5 VSKS konkrete Strukturreformen umzusetzen. Hierzu haben sie ein Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramm aufzulegen, das von Rat und Europäischer Kommission genehmigt und überwacht wird.³¹ Damit soll sichergestellt werden, dass die Vertragsparteien, die sich in einem Defizitverfahren befinden, unmittelbar die erforderlichen Strukturreformen einleiten, um die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts nachhaltig erfüllen zu können. Die Einzelheiten der Programme sollen in einem Rechtsakt der Europäischen Union näher konkretisiert werden.³²

Nach Art. 7 Satz 1 VSKS verpflichten sich die Vertragsparteien den Vorschlägen oder Empfehlungen der Europäischen Kommission zu folgen, sofern diese einen Verstoß gegen das Defizit-Kriterium festgestellt hat. Diese Verpflichtung entfällt allerdings, wenn eine qualifizierte Mehrheit der Vertragsparteien den vorgeschlagenen oder empfohlenen Beschluss ablehnt (Art. 7 Satz 2 VSKS). Die Einführung dieser sog. umgekehrt qualifizierten Mehrheit bewirkt eine weitgehende Automatisierung des unionsrechtlichen Defizitverfahrens nach Art. 126 AEUV bei Verstößen gegen das Defizitkriterium.³³ Damit soll eine zentrale Schwäche des unionsrechtlichen Defizitverfahrens nach Art. 126 AEUV beseitigt werden: Scheiterte bislang die konstitutive Feststellung eines übermäßigen Defizits und möglicher Konsequenzen immer dann, wenn eine qualifizierte Mehrheit nicht erreicht werden konnte, bedarf es ihrer nunmehr, um die Ablehnung solcher Beschlüsse zu ermöglichen (umgekehrt qualifizierte Mehrheit).³⁴

³⁰ I.d.F. der Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 vom 8. November 2011 (ABl. L 306/33).

³¹ *Herzmann*, ZJS 2012, 168, 171, spricht deswegen wohl zu Recht von einer „Depolitisierung“ des Defizitverfahrens.

³² BT-Drucks. 17/9046, S. 21.

³³ BT-Drucks. 17/9046, S. 21.

³⁴ *Herzmann*, ZJS 2012, 168, 171; a.A. offenbar *Callies/Schoenfleisch*, JZ 2012, 477, die der Auffassung sind, die Vorschrift sei im Hinblick auf das Kohärenzgebot des Art. 2 VSKS von einem Automatismus weit entfernt. Im Widerspruch dazu wird in BT-Drucks. 17/9046, S. 21, allerdings von einer „weitgehenden Automatisierung“ gesprochen, auch wenn der Vertrag das Verfahren nach Art. 126 AEUV nicht ändere.

5. Umsetzung der vertraglichen Vorgaben und ihre Kontrolle

Art. 3 Abs. 2 VSKS bestimmt, in welcher Form und bis zu welchem Zeitpunkt die Anforderungen, die in Absatz 1 an die innerstaatliche Schuldenregel gestellt werden, in das nationale Recht umzusetzen sind. Hinsichtlich der Rechtsform und des Rechtsrangs wird in Art. 3 Abs. 2 Satz 1 VSKS festgelegt, dass die Regelungen der jeweiligen Schuldenregel im einzelstaatlichen Recht der Vertragsparteien durch Bestimmungen verbindlicher und dauerhafter Art eingeführt werden, die vorzugsweise Verfassungsrang haben sollten. Ferner muss die vollständige Einhaltung und Befolgung gesamtstaatlich garantiert sein. Hinsichtlich des Zeitpunkts der Einführung der Schuldenregel in das nationale Recht ist in Art. 3 Abs. 2 Satz 1 VSKS vorgeschrieben, dass die Bestimmungen spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten wirksam werden müssen, also spätestens zum 1. Januar 2014 (siehe oben, I. 1.).

Nach Art. 8 Abs. 1 Satz 1 VSKS legt die Europäische Kommission zu gegebener Zeit einen Bericht über die gemäß Art. 3 Abs. 2 VSKS von den Mitgliedstaaten erlassenen nationalen Haushaltsvorschriften vor. Sofern sie dabei zu dem Ergebnis kommt, dass die Verpflichtungen nicht umgesetzt worden sind, wird den Vertragsparteien aufgegeben, den Gerichtshof der Europäischen Union damit zu befassen (Art. 8 Abs. 1 Satz 2 VSKS). Unabhängig von dem Bericht kann jede Vertragspartei den Gerichtshof befassen, wenn sie der Auffassung ist, dass eine andere Vertragspartei ihren Verpflichtungen nach Art. 3 Abs. 2 VSKS nicht nachgekommen ist.³⁵ Gemäß Art. 8 Abs. 1 Satz 4 VSKS sind die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für die Vertragsparteien verbindlich. In dem Urteil setzt der Europäische Gerichtshof eine Frist, bis zu der die betroffene Vertragspartei dem Urteil nachzukommen hat. Art. 8 Abs. 2 VSKS ermöglicht finanzielle Sanktionen für den Fall der Nichtbefolgung des Urteils.

III. Verhältnis des fiskalpolitischen Pakts zum Unionsrecht und rechtliche Einordnung des Fiskalvertrags

Die Vorgaben des fiskalpolitischen Pakts lösen die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nach dem europäischen Primär- und Sekundärrecht nicht ab, sondern treten ergänzend neben sie und müssen zudem unionsrechtskonform ausgelegt werden (Art. 2 VSKS). Auch wenn der fiskalpolitische Pakt die geltenden unionsrechtlichen Anforderungen an die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten nicht ändert, so modifiziert er doch die Art ihrer Durchsetzung nicht unwesentlich: Insbesondere werden Elemente des Stabilitäts- und Wachstumspakts mit höherer Verbindlichkeit ausgestattet, weil sie in nationales (Verfassungs-)Recht umzusetzen sind.³⁶

³⁵ Die nähere Ausgestaltung des Klageverfahrens ist im Protokoll über die Unterzeichnung des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion niedergelegt (BT-Drucks. 17/9046, S. 16 f.).

³⁶ *Herzmann*, ZJS 2012, 168, 169 f.; *Herrmann*, Stellungnahme (Fn. 7), S. 14; *Callies*, Stellungnahme (Fn. 9), S. 15, spricht davon, dass mit dem Vertrag die Umsetzung bereits seit langem rechtsverbindlich bestehender Stabilitätskriterien „effektuiert“ werden soll.

Beim Fiskalvertrag handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen mehreren Staaten als Völkerrechtssubjekten (multilaterales Abkommen).³⁷ Im Gegensatz zu den üblichen Formen völkerrechtlicher Verträge, die Mitgliedstaaten unabhängig von der Europäischen Union und dem Unionsrecht abschließen, ist der Vertrag jedoch dadurch gekennzeichnet, dass er eine sachliche Nähe zum Recht der Europäischen Union aufweist.³⁸ Es handelt sich damit um Komplementärrecht.³⁹ Hierunter werden völkerrechtliche oder sonstige Akte der Mitgliedstaaten der Europäischen Union verstanden, die in Bezug auf das Unionsrecht oder die Ziele der Europäischen Union getroffen werden und das Funktionieren der Europäischen Union ermöglichen.⁴⁰ Aus der Qualifizierung als Komplementärrecht folgt grundsätzlich aber keine über das Völkerrecht hinausgehende, andere Rechtsnatur des Vertrags.⁴¹

IV. Bedeutung des fiskalpolitischen Pakts für die Länder

Für die weitere verfassungsrechtliche Einschätzung des Fiskalvertrags ist zu differenzieren zwischen Rechtswirkungen, die gegenüber den Ländern bereits aufgrund des fiskalpolitischen Pakts als solchen eintreten (unter 1.), und Auswirkungen, die sich im Hinblick auf die Haushaltsautonomie der Länder sowie das Budgetrecht der Landesparlamente (unter 2.) erst im Gefolge seiner innerstaatlichen Umsetzung ergeben (unter 3.).

1. Keine unmittelbaren Auswirkungen des fiskalpolitischen Pakts auf die Länder

Auf die Länder und ihre Haushaltsautonomie vermag sich der Fiskalvertrag *als solcher* nicht auszuwirken. Er beinhaltet ausschließlich gesamtstaatliche Verpflichtungen und regelt insbesondere keine von der Ländergesamtheit oder einem einzelnen Land zu erfüllende Pflicht. Adressat der im fiskalpolitischen Pakt geregelten Vorgaben ist allein die Bundesrepublik Deutschland als Völkerrechtssubjekt.

³⁷ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Möglichkeiten der Beendigung des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, 29. März 2012, WD 11-3000-62/12, S. 4.

³⁸ Häde, Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags vom 7. Mai 2012, S. 7; Callies/Schoenfleisch, JZ 2012, 477, 484.

³⁹ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Möglichkeiten der Beendigung des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, 29. März 2012, WD 11-3000-62/12, S. 4.

⁴⁰ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Möglichkeiten der Beendigung des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, 29. März 2012, WD 11-3000-62/12, S. 4 m.w.N.

⁴¹ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Möglichkeiten der Beendigung des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, 29. März 2012, WD 11-3000-62/12, S. 4 f. m.w.N.

Auch die durch Bundesgesetz erfolgende *Zustimmung* zum Fiskalvertrag vermag innerstaatlich für die Länder noch keine unmittelbaren Rechtswirkungen zu erzeugen, die über die Bedingungen der Schuldenregel des Grundgesetzes (Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG) hinausgehen; denn ein einfacher völkerrechtlicher Vertrag, der normenhierarchisch im Rang unterhalb des Grundgesetzes steht, vermag eine mit Verfassungsrang ausgestattete Rechts- und Bindungswirkung zu Lasten der Länder nicht zu entfalten.⁴² Die grundgesetzliche Schuldenregel einschließlich der darin enthaltenen Vorgaben für die Länder nebst dem Übergangszeitraum bis zum Jahr 2020 (Art. 109 Abs. 3 i.V.m. Art. 143 d Abs. 1 GG) bleibt also von der Zustimmung zum Fiskalvertrag unberührt.

Allerdings ist der Gesetzentwurf von der Bundesregierung anknüpfend an die komplementärrechtliche Natur des Fiskalvertrags auf Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG (in entsprechender Anwendung) und Art. 59 Abs. 2 GG gestützt worden.⁴³ Zur Begründung der damit erforderlichen qualifizierten Mehrheit in Bundestag und Bundesrat wird in dem Gesetzentwurf ausgeführt, dass sich die Bundesrepublik Deutschland mit dem Fiskalvertrag völkerrechtlich binde, keine dem Vertrag entgegenstehenden Änderungen der grundgesetzlichen Schuldenregel, insbesondere der Art. 109, 115 und 143 d des Grundgesetzes, vorzunehmen.⁴⁴ Diese Auffassung begegnet Bedenken. Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG setzt voraus, dass durch mit der Änderung des Primärrechts vergleichbaren Regelungen das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden. Erforderlich ist danach eine Hoheitsrechtsübertragung,⁴⁵ zu der es auf der Grundlage des Fiskalvertrags jedoch nicht kommt.⁴⁶

Eine unmittelbare Bindungswirkung des Fiskalvertrags folgt für die Länder im Übrigen auch nicht aus Art. 109 Abs. 2 GG. Danach haben Bund und Länder die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Union aufgrund von Art. 104 EGV (jetzt Art. 126 AEUV) zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin zwar gemeinsam zu erfüllen; diese – als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern⁴⁷ zu verstehende – verfassungsrechtliche Pflicht setzt nach ihrem eindeutigen Wortlaut aber eine *unionsrechtliche* Verpflichtung zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin voraus, deren Grundlage Art. 126 AEUV ist.⁴⁸ Trotz seiner sachlichen Nähe zum Unionsrecht und des sich daraus ableitenden Charakters als Komplementärrecht ist der Fiskalvertrag aber kein sich auf Art. 126 AEUV stützender Rechtsakt der Europäischen Union, sondern lediglich ein völkerrechtlicher Vertrag. Eine sich

⁴² Vgl. *Callies*, Stellungnahme (Fn. 9), S. 16; allg. zum Rang des Vertragsgesetzes: *Pieper*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art. 59 Rn. 39; *Butzer/Haas*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 59 Rn. 116.

⁴³ Im Unterschied dazu wird der Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus nur auf Art. 59 Abs. 2 GG gestützt.

⁴⁴ BT-Drucks. 17/9046, S. 4; BR-Drucks. 130/12, S. 4.

⁴⁵ v. *Heinegg*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art. 23 Rn. 17.

⁴⁶ *Herrmann*, Stellungnahme (Fn. 7), S. 9; *Callies*, Stellungnahme (Fn. 9), S. 16.

⁴⁷ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 35.

⁴⁸ *Reimer*, in Epping/Hillgruber, 2009, Art. 109, Rn. 28; *Siekman*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 24.

auf Art. 109 Abs. 2 GG gründende innerstaatliche Inpflichtnahme der Länder kommt daher nicht in Betracht.⁴⁹

Aus Länderperspektive kommt es für die verfassungsrechtlichen Implikationen hinsichtlich ihrer Haushaltsautonomie folglich darauf an, in welcher Art und mit welchem Inhalt der Bund die Vorgaben des fiskalpolitischen Pakts umzusetzen beabsichtigt. Hierzu muss zunächst der verfassungsrechtliche Rahmen ausgelotet werden, in dem die Haushaltsautonomie der Länder und damit einhergehend das Budgetrecht der Landesparlamente garantiert sind.

2. Haushaltsautonomie der Länder und Budgethoheit der Landesparlamente

Art. 109 Abs. 1 GG enthält - auch nach Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2009 - den Grundsatz, dass Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind. Diese seit Bestehen des Grundgesetzes unverändert gebliebene Bestimmung⁵⁰ normiert die Haushaltsautonomie von Bund und Ländern.⁵¹

Der Grundsatz der Haushaltsautonomie von Bund und Ländern bildet einen tragenden Pfeiler der Finanzverfassung.⁵² Indem er die Eigenstaatlichkeit von Bund und Ländern im Bereich der Finanzverfassung sichert⁵³ und die „staatliche Selbständigkeit“ sowie die „politische Autonomie“ von Bund und Ländern „real werden“ lässt⁵⁴, konkretisiert er das föderale Prinzip im Bereich des Haushaltswesens.⁵⁵ Die Haushaltsautonomie der Länder lässt sich deshalb – ungeachtet der expliziten Normierung in Art. 109 Abs. 1 GG – auch unmittelbar aus Art. 20 Abs. 1 GG und dem dort geschützten Bundesstaatsprinzip herleiten; Art. 109 Abs. 1 GG hat insofern eine klarstellende, vor allem aber wertverstärkende Bedeutung.⁵⁶

⁴⁹ Allenfalls vermag noch der ungeschriebene Verfassungsgrundsatz der Bundestreue und der gegenseitigen Rücksichtnahme weitere wechselseitigen Bindungen zu erzeugen, vgl. hierzu: BVerfGE 4, 115; 140; 72, 330, 386; da es sich hierbei jedoch um eine „seltene Ausnahme“ (so *Siekmann*, in: *Sachs, Sachs, GG*, 6. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 9) handelt, dürfte sich ein Eingehen hierauf erübrigen.

⁵⁰ Vgl. zur Entstehungsgeschichte *Rodi*, in: *Dolzer/Vogel/Graßhof, BK-GG*, Art. 109 Rn. 1 ff. (Stand November 2004).

⁵¹ Vgl. *Siekmann*, in: *Sachs, GG*, 6. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 1, 4 ff.; *Rodi*, in: *Dolzer/Vogel/Graßhof, BK-GG*, Art. 109 Rn. 62 ff. (Stand November 2004).

⁵² *Koemm*, *Eine Bremse für die Staatsverschuldung?*, 2011, S. 245.

⁵³ *Neidhardt*, *Staatsverschuldung und Verfassung*, 2010, S. 341; *Siekmann*, in: *Sachs, GG*, 6. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 4; *Maunz*, in: *Maunz/Dürig, GG*, Art. 109 Rn. 4 ff. (Stand 1979).

⁵⁴ BVerfGE 86, 148, 264.

⁵⁵ *Siekmann*, in: *Sachs, GG*, 6. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 4; *Kemmler*, *DÖV* 2009, 549, 555; *Rodi*, in: *Dolzer/Vogel/Graßhof, BK-GG*, Art. 109 Rn. 61 f.

⁵⁶ Vgl. *Rodi*, in: *Dolzer/Vogel/Graßhof, BK-GG*, Art. 109 Rn. 61 f. und 651 (Stand November 2004); *Kemmler*, *DÖV* 2009, 549, 554 f.; *H.-P. Schneider*, *Schuldenregelungen des Bundes für die Haushaltswirtschaft der Länder. Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen*, Rechtsgutachten auf Anregung von Vertretern der Landtagsbank in der Föderalismuskommission II, Juli 2008, S. 27, Kommissionsdrucksache 134.

Zum Kernbereich der Staatlichkeit von Bund und Ländern gehört eine selbständige und unabhängige Haushaltswirtschaft, da eine föderale Struktur ohne grundsätzliche Selbständigkeit in der Haushaltswirtschaft nicht denkbar ist.⁵⁷ Insofern bildet die Haushaltsautonomie einen Grundpfeiler des Bundesstaatsprinzips.⁵⁸

Nach ganz herrschender Meinung ist die Haushaltsautonomie von Bund und Ländern deshalb nicht allein über Art. 109 Abs. 1 GG geschützt⁵⁹ – was sie zur Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers stellen würde –, sondern untersteht jedenfalls im Kern der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG, die unstreitig⁶⁰ auch das Bundesstaatsprinzip umfasst.⁶¹ Aus Sicht der Länder stellt sich Art. 109 Abs. 1 GG von daher lediglich als eine „Konkretisierung und Wertverstärkung der schon aus der Staatlichkeit der Länder folgenden Haushaltsautonomie“ dar.⁶²

Der über Art. 79 Abs. 3 GG gewährleistete Schutz der Haushaltsautonomie der Länder beschränkt sich nach wohl herrschender Lesart nicht auf eine rein formelle Autonomie⁶³, sondern umfasst im Sinne echter Eigenstaatlichkeit auch substantielle materielle Entscheidungsspielräume.⁶⁴

⁵⁷ *Siekmann*, in: *Sachs*, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 4; *Heun*, in: *Dreier*, GG, Supplementum 2010, Art. 109 Rn. 15; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl. 1984, § 19 III 2 b; *Hancke*, DVBl. 2009, 621; *Kemmler*, DÖV 2009, 549, 554.

⁵⁸ *Neidhardt* (Fn. 53), S. 341.

⁵⁹ So aber die Rechtsauffassung der Bundesregierung im Rahmen der Föderalismuskommission II, vgl. die gemeinsame Stellungnahme der Bundesministerien der Finanzen, des Innern und der Justiz „Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer für Bund und Länder einheitlich geltenden Schuldenbegrenzungsregelung im Grundgesetz“ vom 9. Oktober 2007, S. 3, Kommissionsdrucksache 096, Anlage 2. Die – im Übrigen ohne Beleg aus Schrifttum oder Rechtsprechung entwickelte – Auffassung stützt sich im Kern auf den Umstand, dass Art. 79 Abs. 3 GG Bezug auf Art. 20 GG, nicht aber auf Art. 109 Abs. 1 GG nimmt. Diese formalistische Begründung ist aber schon dann hinfällig, wenn man – wie die herrschende Meinung – die Haushaltsautonomie vom Bundesstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG umfasst sieht. Auf diesen naheliegenden Einwand geht die Stellungnahme der Bundesregierung indessen nicht ein; vgl. auch *Schmidt*, DVBl. 2009, 1274, 1277, der – ebenfalls ohne Begründung – behauptet, die Haushaltsautonomie werde allein von Art. 109 Abs. 1 GG, nicht aber von Art. 79 Abs. 3 GG erfasst.

⁶⁰ Diskutiert wird lediglich, inwieweit dem über Art. 20 Abs. 1 GG geschützten Bundesstaatsprinzip neben den in Art. 79 Abs. 3 GG ausdrücklich genannten föderalen Garantien überhaupt noch ein eigenständiger Gehalt zukommt, vgl. *Sachs*, in: *Sachs*, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 79 Rn. 62 m.w.N.

⁶¹ Vgl. *Koemm* (Fn. 52), S. 245; *Neidhardt* (Fn. 53), S. 341 ff.; *Hancke*, DVBl. 2009, 621.

⁶² *Kemmler*, DÖV 2009, 549, 554; *Hancke*, DVBl. 2009, 621

⁶³ In einem formellen Sinn bedeutet Haushaltsautonomie die Trennung der Haushalte von Bund und Ländern in dem Sinne, dass beide Ebenen „sowohl bei der Aufstellung als auch beim Vollzug ihrer Haushalte nicht nur unbeeinflusst und selbstbestimmt, sondern vor allem auch unbeeinflussbar handeln (d.h. weder einer Genehmigung noch einer Mitwirkung unterliegen), ja sogar das Haushaltsverfahren einschließlich der Haushaltskontrolle und Rechnungsprüfung [...] nach eigenen Vorstellungen regeln können“, *H.-P. Schneider*, Rechtsgutachten (Fn. 56), S. 14. Vgl. auch *Rodi*, in: *Dolzer/Vogel/Graßhof*, BK-GG, Art. 109 Rn. 64 f. (Stand November 2004).

⁶⁴ Vgl. *Hancke*, DVBl. 2009, 621, 623; *Kemmler*, DÖV 2009, 549, 554; *Koemm* (Fn. 52), S. 245; *Neidhardt* (Fn. 53), S. 342 f.; *Rodi*, in: *Dolzer/Vogel/Graßhof*, BK-GG, Art. 109 Rn. 64 ff. A.A. wohl *Hillgruber*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck*, GG, 5. Aufl. 2005, Art. 109 Rn. 42 („Jedenfalls die formelle Haushaltsautonomie ist daher als Kernbereich der Garantie des Art. 109 Abs. 1 – prinzipiell, nicht einschränkungslos [...] – veränderungsfest“).

Andernfalls wären die Haushaltsentscheidungen der Landesparlamente auf den bloßen Vollzug bundesrechtlicher (oder europarechtlicher) Vorgaben reduziert, die Haushaltsautonomie wäre nicht mehr als eine „inhaltsleere Hülle“.⁶⁵ Ein solches Verständnis von „Haushaltsautonomie“ dürfte aber der Idee des Bundesstaates kaum gerecht werden. Jedenfalls aus Sicht der Länder und zumal der Landesparlamente ist es nicht hinnehmbar.

Versteht man die Haushaltsautonomie als Ausprägung der Eigenstaatlichkeit der Länder und hält deshalb einen gewissen materiellen Entscheidungsspielraum des Landesgesetzgebers für unverzichtbar, so ist es konsequent, diesen – zumindest im Grundsatz – auch auf die Möglichkeit zur Kreditaufnahme zu erstrecken.⁶⁶ Denn die Einnahmen der Länder hängen nahezu ausschließlich von der Steuergesetzgebung des Bundes ab, und ihre Ausgaben sind – zumindest in nicht unerheblichem Maße – durch bundesrechtliche Standards determiniert. Die prinzipielle Möglichkeit, eigenständige Regelungen zur Schuldenaufnahme (oder auch zu deren Begrenzung) zu schaffen, hat deshalb für die Länder eine andere, ungleich höhere Bedeutung als für den Bund⁶⁷ und zählt deshalb – nach freilich umstrittener Auffassung – zu der über Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Haushaltsautonomie der Länder.⁶⁸

Dabei geht es keineswegs, wie dies in Teilen der Literatur polemisch dargestellt wird, um ein „mit der Ewigkeitsgarantie ausgestattetes Prinzip des ‚Verschuldungsstaates‘“.⁶⁹ Es dürfte einhellige Auffassung sein, dass aus Art. 20 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG kein Recht der Länder auf grenzenlose Verschuldung folgt. Schon unter der Rechtslage vor Einführung der grundgesetzlichen Schuldenbremse bestand keine uneingeschränkte Freiheit der Länder zur Kreditaufnahme, wie etwa Art. 109 Abs. 3 und 4 GG a.F. verdeutlichen.⁷⁰

⁶⁵ Hancke, DVBl. 2009, 621, 623; Rodi, in: Dolzer/Vogel/Graßhof, BK, Art. 109 Rn. 66 (Stand November 2004).

⁶⁶ Vgl. Hancke, DVBl. 2009, 621, 623; Fassbender, NVwZ 2009, 737, 740; H.-P. Schneider, Rechtsgutachten (Fn. 56), S. 26 ff., 29 ff. Im Ergebnis wohl auch Rodi, in: Dolzer/Vogel/Graßhof, BK, Art. 109 Rn. 109 (Stand November 2004), der aus der Haushaltsautonomie einen erheblichen Gestaltungsspielraum im Bereich der Kreditaufnahme ableitet. Vgl. auch Ekardt/Buscher, AöR 137 (2012), 42, 52, die davon ausgehen, dass die „grundlegend in Art. 20 Abs. 1; 79 Abs. 3 GG verankerte Haushaltsautonomie der Länder [...] durch die im Rahmen der Föderalismusreform II in Art. 109 Abs. 3 GG normierten Vorgaben zur Ausgestaltung der Länderregelung hinsichtlich der Möglichkeit der Kreditaufnahme stark eingeschränkt [wird]“ (Hervorhebung durch die Verfasser).

⁶⁷ Vgl. Fassbender, NVwZ 2009, 737, 740; Koriath, KritV 2008, 187, 193.

⁶⁸ Vgl. Hancke, DVBl. 2009, 621, 623; Fassbender, NVwZ 2009, 737, 740; H.-P. Schneider, Rechtsgutachten (Fn. 56), S. 26 ff., 29 ff.

⁶⁹ Lenz/Burgbacher, NJW 2009, 2561, 2566. Gröpl, LKRZ 2010, 401, 402, spricht für den Rechtszustand vor Einführung der grundgesetzlichen Schuldenbremse von „Staatsschuldenverfassungsrecht“.

⁷⁰ Vgl. Kemmler, DÖV 2009, 549, 555.

Man wird von daher im Rahmen der Bestimmung der Reichweite des Art. 79 Abs. 3 GG dem bundesstaatlichen Grundsatz der Haushaltsautonomie und der davon mitumfassten Befugnis zur Kreditaufnahme die Pflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft zum solidarischen Einstehen füreinander gegenüberstellen müssen.⁷¹ Der Grundsatz der Bundestreue begrenzt die haushaltswirtschaftliche Selbständigkeit und Unabhängigkeit von Bund und Ländern.⁷² Für die Länder bedeutet dies, dass sie nicht nur ihrer eigenen Bedarfsdeckung verpflichtet sind, sondern auf das gesamtstaatliche Finanz- und Wirtschaftsgefüge Rücksicht nehmen müssen und Verantwortung für die Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft tragen.⁷³

Es besteht mithin ein Spannungsverhältnis zwischen der Haushaltsautonomie einerseits und den Verpflichtungen aus dem Grundsatz der Bundestreue andererseits.⁷⁴ Erst wenn dieses Spannungsverhältnis aufgelöst wird, erschließt sich der Gehalt dessen, was über Art. 79 Abs. 3 GG der Ewigkeitsgarantie unterfällt.⁷⁵ Bei dieser Abwägung sind auch die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu berücksichtigen:

„Art. 79 Abs. 3 GG verbietet eine Änderung des Grundgesetzes, durch welche die ‚Gliederung des Bundes in Länder‘ berührt wird. Die ‚Länder‘ sind hier, wie es dem Begriff und der Qualität des Bundesstaates entspricht, gegen eine Verfassungsänderung gesichert, durch die sie die Qualität von Staaten oder ein Essentiale der Staatlichkeit einbüßen. Ob die Länder der Bundesrepublik ‚Staaten‘ sind oder von Körperschaften ‚am Rande der Staatlichkeit‘ zu ‚höchstpotenzierten Gebietskörperschaften‘ in einem dezentralisierten Einheitsstaat herabsinken, läßt sich nicht formal danach bestimmen, daß sie eine eigene Verfassung besitzen und daß sie über irgendein Stück vom Gesamtstaat unabgeleiteter Hoheitsmacht verfügen, also irgendeinen Rest von Gesetzgebungszuständigkeit, Verwaltungszuständigkeit und justitieller Zuständigkeit ihr eigen nennen. In solcher Sicht könnten die Länder in ihrer Qualität als Staaten durch Grundgesetzänderungen nach und nach ausgehöhlt werden, so daß am Ende nur noch eine leere Hülse von Eigenstaatlichkeit übrig bliebe. Die Länder im Bundesstaat sind nur dann Staaten, wenn ihnen ein Kern eigener Aufgaben als ‚Hausgut‘ unentziehbar verbleibt. Was immer im einzelnen dazu gehören mag, jedenfalls muß dem Land die freie Bestimmung über seine Organisation einschließlich der in der Landesverfassung enthaltenen organisatorischen Grundentscheidungen sowie die *Garantie der verfassungskräftigen Zuweisung eines angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen im Bundesstaat verbleiben*“ [Hervorhebungen durch die Verfasser.]⁷⁶.

⁷¹ Vgl. Christ, NVwZ 2009, 1333, 1338.

⁷² Vgl. Hancke, DVBl. 2009, 621, 624 f.

⁷³ Kemmler, DÖV 2009, 549, 555. Vgl. auch BVerfGE 79, 311, 339 ff.; 86, 148, 263; 116, 327.

⁷⁴ Vgl. Hancke, DVBl. 2009, 621, 624 f.; Kemmler, DÖV 2009, 549, 555; Mehde, DÖV 1997, 616, 624.

⁷⁵ Vgl. Hancke, DVBl. 2009, 621, 624 f.; Kemmler, DÖV 2009, 549, 555; unklar, im Ergebnis aber wohl ähnlich Neidhardt (Fn. 53), S. 344 („Zwar umfasst die Haushaltsautonomie auch die Entscheidung über die Aufnahme von Krediten, aber nur innerhalb des Rahmens, den das Grundgesetz setzt.“). Kritisch hinsichtlich einer Bestimmung der Reichweite des Art. 79 Abs. 3 GG Koemm (Fn. 52), S. 246 f.

⁷⁶ BVerfGE 34, 9, 19 f. Vgl. auch BVerfGE 72, 330, 383, 388

Das Bundesverfassungsgericht rechnet damit eine aufgabenadäquate Finanzausstattung zu den unverzichtbaren Bestandteilen der Länderstaatlichkeit, macht indessen keine Vorgaben, wie diese zu erreichen ist.

Für die Frage der Beschränkung der Kreditaufnahme ergibt sich damit, dass eine Verletzung der über Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Haushaltsautonomie der Länder jedenfalls dann vorliegt, wenn den Ländern – unter Berücksichtigung der Steuerzuteilungen – einnahmeseitig ohne Kreditaufnahme eine aufgabenadäquate Finanzausstattung nicht mehr zustünde.⁷⁷ Allgemeiner gesprochen darf die eigenständige Verschuldungspolitik der Länder durch das Grundgesetz nur insoweit begrenzt werden, wie es zur Einhaltung ihrer bündischen Pflichten unbedingt notwendig ist⁷⁸, da andernfalls eine unverhältnismäßige Beschränkung der Haushaltsautonomie der Länder vorläge.⁷⁹

Aus Sicht der Länder und hier insbesondere der Landesparlamente erweist sich vor diesem Hintergrund die 2009 eingeführte Schuldenregel des Art. 109 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 143 d Abs. 1 GG als verfassungsrechtlich bedenklich. Denn die grundgesetzliche Schuldenbremse verstärkt die Dominanz des Bundes hinsichtlich der Einnahmehoheit in ganz erheblicher Weise, ohne dass die Einnahmeautonomie der Länder an anderer Stelle – namentlich im Bereich der Steuergesetzgebung – verstärkt worden wäre.⁸⁰ Den Ländern verbleiben lediglich die in Art. 109 Abs. 3 GG vorgesehenen Ausnahmen sowie die Rechte in Bezug auf die Ausgabenpolitik, die indessen gleichfalls durch bundesrechtliche Standards in vielfältiger Weise überlagert sind.

⁷⁷ *Kemmler*, DÖV 2009, 549, 556, geht erst in dieser Situation von einer Verletzung des Art. 79 Abs. 3 GG aus. *Korioth*, KritV 2008, 187, 194, sieht den Bereich des Art. 20 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG berührt, wenn bei fallenden Steuereinnahmen die Fähigkeit der Länder in Gefahr steht, auf der Grundlage einer aufgabengerechten Finanzausstattung ihre Aufgaben selbstbestimmt zu erfüllen.

⁷⁸ So die überzeugenden Darlegungen von *Hancke*, DVBl. 2009, 621, 625.

⁷⁹ Vgl. zur Herleitung und Geltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auch im Verhältnis Bund-Länder *Koemm* (Fn. 52), S. 251 f. m.w.N.

⁸⁰ Vgl. *Kemmler*, DÖV 2009, 549, 556; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 59, weist darauf hin, dass sich in der Föderalismuskommission II keine Einigung über eine Stärkung der Ausgabengestaltungsmöglichkeiten bei der Ausführung fremd determinierter Aufgaben sowie für eine Einnahmeautonomie der Länder erreichen ließ. Die Gestaltungsautonomie der Länder (sowie der Kommunen) sei in der Föderalismuskommission II zusätzlich geschwächt worden. Nach wie vor verfügten die Länder über keine einzige Gesetzgebungskompetenz über Steuern, deren Aufkommen ihnen selbst zustehe; darüber hinaus hätten sie auch noch die Ertragskompetenz über die Kfz-Steuer verloren.

Entsprechend hat der Landtag in seiner Entschließung zur Implementierung der landesverfassungsrechtlichen Schuldengrenze seine bereits zuvor formulierte Position⁸¹ bekräftigt,

„dass Schuldenregeln für die Länderhaushalte nicht allein vom Bund, sondern nur durch Verfassungsänderungen in den Ländern umgesetzt werden können. Vom Bund beschlossene Schuldenregeln beschneiden in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise nicht nur das Budgetrecht der Landesparlamente, sondern stellen auch die Zukunftsfähigkeit der föderalen Ordnung insgesamt in Frage.“⁸²

Im wissenschaftlichen Schrifttum finden sich ebenfalls beachtliche Stimmen, welche die Neuregelung des Art. 109 Abs. 3 i.V.m. Art. 143 d Abs. 1 GG für mit der über Art. 20 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Haushaltsautonomie der Länder unvereinbar halten.⁸³

Die herrschende Meinung im Schrifttum sieht demgegenüber in der grundgesetzlichen Schuldenregel – mit unterschiedlichen Tendenzen im Einzelnen – vornehmlich wegen der konjunkturellen Komponente und mit Blick auf die vorgesehenen Ausnahmeregelungen sowie in Anbetracht der von der Schuldenregel nicht berührten Ausgabehoheit keinen Verstoß gegen die Haushaltsautonomie der Länder.⁸⁴

Was schließlich das Budgetrecht der Landesparlamente angeht, so wird dieses ebenfalls durch das Bundesstaatsprinzip und somit im Kern durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützt.⁸⁵ Es gehört zu den Grundvoraussetzungen einer selbständigen und unabhängigen Landespolitik, über den jeweiligen Landeshaushalt mit den darin veranschlagten Einnahmen und Ausgaben

⁸¹ LT-Drucks. 15/3468 vom 05.06.2009.

⁸² LT-Drucks. 15/4967 (zu Drucks. 15/4966) vom 8. September 2010.

⁸³ Vgl. *H.-P. Schneider*, Rechtsgutachten (Fn. 56), S. 26 ff.; *Hancke*, DVBl. 2009, 621, 626; *Fassbender*, NVwZ 2009, 737, 740.

⁸⁴ Vgl. *Siekmann*, in: *Sachs*, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 83 („dürfte [...] mit Art. 79 III zu vereinbaren sein“); *Heun*, in: *Dreier*, GG, Supplementum 2010, Art. 109 Rn. 22; *Bauer*, in: *Dreier*, GG, Supplementum 2010, Art. 20 Rn. 46b; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 11. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 14; *Henneke*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau*, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 61 ff.; *Koemm* (Fn. 52), S. 257 m.w.N.; *Neidhardt* (Fn. 53), S. 345; *Ryczewski*, Die Schuldenbremse im Grundgesetz, 2011, S. 149 ff., 166; *Ekardt/Buscher*, AöR 137 (2012), 42, 52; *Berlit*, Die Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern – erste Ansätze und Probleme, in: *Junkernheinrich/Korioth/Lenk/Scheller/Woisin*, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2010, S. 311, 320; *Mayer*, AöR 136 (2011), 266, 270; *Kemmler*, DÖV 2009, 549, 555 f.; *Gröpl*, LKRZ 2010, 401, 403 („Der damit umschriebene Staatskredit soll aber nach allgemeiner und seit Jahrhunderten [!] geltender Meinung über die wissenschaftlichen Disziplinen hinweg die Ausnahme darstellen“); *Schmidt*, DVBl. 2009, 1274, 1277; *Christ*, NVwZ 2009, 1333, 1338 f.; *Tappe*, Kreditbegrenzungsregeln im Bundesstaat. Spielräume und Bindungen nach der Föderalismusreform II, in: *Junkernheinrich/Korioth/Lenk/Scheller/Woisin*, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009, S. 417, 428 f.; *Wernsmann*, Die Einnahmeautonomie der Länder, in: *Junkernheinrich/Korioth/Lenk/Scheller/Woisin*, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011, 417, 420 f.; *Korioth*, JZ 2009, 729, 731 f.; *Henneke*, NdsVBl. 2011, 329, 331. *Huber*, NdsVBl. 2011, 233, 238 vertritt sogar die Auffassung, es sei wenig sinnvoll, wenn die Länder die grundgesetzliche Schuldenbremse, die ja auch für die Länder bindend sei, noch einmal auf Landesebene wiederholten, eine Auffassung, die in Anbetracht der ausdrücklichen Ermächtigung in Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG überrascht.

⁸⁵ Vgl. *Koemm* (Fn. 52), S. 264; *Schneider*, Rechtsgutachten (Fn. 56), S. 27.

nach eigenem Gutdünken entscheiden zu können.⁸⁶ Das Budgetrecht der Landesparlamente ist dabei zugleich auch Wesensmerkmal der Demokratie auf Landesebene, das „die Eigenstaatlichkeit der Länder unterstreicht und verstärkt“.⁸⁷ Allerdings kann das Budgetrecht der Landesparlamente nicht weiter gehen als die Haushaltsautonomie der Länder.⁸⁸ Gegenüber den zuvor erörterten Gesichtspunkten ergeben sich deshalb aus dem Budgetrecht keine weitergehenden Anforderungen.

3. Verfassungsrechtliche Relevanz der innerstaatlichen Umsetzung des fiskalpolitischen Pakts

Ob die innerstaatliche Umsetzung des fiskalpolitischen Pakts den verfassungsrechtlichen Maßgaben der Haushaltsautonomie der Länder und dem damit korrespondierenden Budgetrecht der Landesparlamente genügt, ist im gegenwärtigen Zeitpunkt einer abschließenden Prüfung nicht zugänglich. Bislang ist kaum ansatzweise transparent kommuniziert oder sonst erkennbar, welche zusätzlichen materiellen und institutionellen Regelungen von der Bundesregierung zur Umsetzung der Vorgaben des fiskalpolitischen Pakts in Betracht gezogen werden. Bei dieser Sachlage können die Konsequenzen für die Haushaltsautonomie der Länder kaum abgesehen werden.

Die Bundesregierung scheint offenbar der Ansicht zu sein, dass eine *Verfassungsänderung* nicht erforderlich sei.⁸⁹ Auch im Rahmen der Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags vom 7. Mai 2012 wurde verschiedentlich die Auffassung geäußert, die grundgesetzliche Schuldenregel trage den Vorgaben des fiskalpolitischen Pakts bereits weitgehend Rechnung.⁹⁰ Aber auch eine *einfachrechtliche* Umsetzung durch Bundesgesetz könnte mit der Haushaltsautonomie der Länder kollidieren. Hinzu kommt, dass der fiskalpolitische Pakt die Ausgestaltung konkreter Vorgaben in nicht unbedeutenden Teilen der Europäischen Kommission überantwortet, die Vorschläge hinsichtlich des zeitlichen Rahmens des Annäherungspfads und der Grundsätze zum Korrekturmechanismus zu unterbreiten hat.

⁸⁶ Vgl. *Schneider*, Rechtsgutachten (Fn. 56), S. 27.

⁸⁷ *Schneider*, Rechtsgutachten (Fn. 56), S. 27.

⁸⁸ Vgl. *Koemm* (Fn. 52), S. 264.

⁸⁹ BR-Drucks. 130/12, S. 6: „Da Deutschland schon vor Vertragsschluss ambitionierte Regelungen über Schuldenbremsen für Bund und Länder im Grundgesetz verankert hat, die den Vorgaben des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion im Wesentlichen entsprechen, [...]“.

⁹⁰ *Häde*, Stellungnahme (Fn. 38), S. 7: „Seine Wirkungen [die des Fiskalvertrags] dürften kaum wesentlich über die bereits in Art. 109 Abs. 3, 115 GG vorgesehene Schuldenbremse hinausgehen.“, ferner S. 4: „Die deutsche Schuldenbremse entspricht den materiellen Anforderungen von Art. 3 des Vertrags.“; ähnlich *Herrmann*, Stellungnahme (Fn. 7), S. 16: „Sie [die Regelungen des Fiskalvertrags] sind inhaltlich sowohl mit den bestehenden Regeln nach dem Recht der Europäischen Union als auch nach Art. 115 GG vergleichbar.“; vgl. weitergehend auch *Callies/Schoenfleisch*, JZ 2012, 477, 486: „...noch begründet die dort vorgesehene Einführung einer Schuldenbremse im Fall des Grundgesetzes maßgebliche Neuerungen, da mit den Art. 109, 115 GG in Deutschland bereits strengere Vorgaben als im Fiskalpakt existieren.“ A.A. *Fisahn*, Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags vom 7. Mai 2012, S. 2.

Auch diese für die Beurteilung der Bedeutung des fiskalpolitischen Pakts wesentlichen Eckpunkte und Vorgaben liegen derzeit in verbindlicher Form noch nicht vor.

Für die weitere verfassungsrechtliche Prüfung folgt hieraus, dass sie sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt weitgehend nur in einem Problemaufriss erschöpfen und abstrakt aufzeigen kann, wo etwaige Umsetzungsakte des Bundes mit der Haushaltsautonomie der Länder kollidieren könnten. Hierzu muss der innerstaatliche Anpassungsbedarf aber zunächst gewissermaßen antizipiert und auf seine verfassungsrechtliche Relevanz untersucht werden.

a) **Gesamtstaatliche Defizitgrenze**

Art. 3 Abs. 1 Buchst. a VSKS schreibt für den Gesamtstaat mindestens ausgeglichene Haushalte vor. Als grundsätzlich einzuhaltende Obergrenze für das jährliche strukturelle Defizit werden im fiskalpolitischen Pakt 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts festgelegt (Art. 3 Abs. 1 Buchst. b VSKS).

Dem entspricht Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG zunächst insoweit, als er bestimmt, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Dieser Maßgabe genügt der Bundeshaushalt nach Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG bereits dann, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Für die Haushalte der Länder gilt demgegenüber ein strukturelles Neuverschuldungsverbot nach Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG.

Die nach Maßgabe des fiskalpolitischen Pakts in das nationale (Verfassungs-)Recht zu implementierende Schuldenregel ist jedoch gesamtstaatlich konzipiert, was die Einbeziehung des öffentlichen Gesamthaushalts und damit die Erfassung auch der Sozialversicherungsträger und Kommunen bedeutet. Schon nach seinem Wortlaut richtet sich Art. 109 Abs. 3 GG aber nur an die „Haushalte von Bund und Ländern“, wodurch die Sozialversicherungsträger und Kommunen unberücksichtigt bleiben.⁹¹ In der Gesetzesbegründung hat der verfassungsändernde Gesetzgeber die Einbeziehung von Sozialversicherungen und Kommunen in Art. 109 Abs. 3 ausdrücklich abgelehnt und darauf verwiesen, dass eine Berücksichtigung dieser Defizite sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die jeweilige Haushaltssaufstellung mit sich brächte.⁹² Ob eine Einbeziehung der Defizite von Sozialversicherungsträgern und Kommunen danach überhaupt für zulässig zu erachten ist, erscheint im Hinblick auf die beachtliche Wertung des verfassungsändernden Gesetzgebers fraglich. Insoweit dürfte eine Berücksichtigung der Sozialversicherungsträger und

⁹¹ Demgegenüber erfasst Art. 109 Abs. 2 GG mit der Inpflichtnahme von Bund und Ländern den öffentlichen Gesamthaushalt und damit auch die Sozialversicherungsträger und die Kommunen erfasst, vgl. *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 49.

⁹² BT-Drucks. 16/12410, S. 10; kritisch hierzu: *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 49; vgl. auch *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art. 109 Rn. 52.

der Kommunen im Rahmen der Schuldenregel eine Änderung auf Ebene des Verfassungsrechts zumindest nahelegen.

Änderungsbedarf könnte darüber hinaus auch im Hinblick auf eine nicht gegebene Kongruenz der Berechnungsmethoden des Defizitkriteriums bestehen,⁹³ weil die Berechnung des strukturellen Defizits im Rahmen der grundgesetzlichen Schuldenregel im Unterschied zu den Vorgaben des Fiskalvertrags kassenmäßig orientiert ist, was die Berücksichtigung von Einmaleffekten grundsätzlich ausschließt.⁹⁴ Aus Sicht der ohnehin mit einem strukturellen Neuverschuldungsverbot belegten Länder kommt es hierauf jedoch nicht entscheidend an.

b) Festlegung eines länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziels und zeitliche Vorgaben zur Annäherung

In Art. 3 Abs. 1 Buchst. b Satz 1 und 2 VSKS werden die Vertragsparteien verpflichtet, ein der Defizitgrenze entsprechendes mittelfristiges Haushaltsziel festzulegen, dem sie sich rasch anzunähern haben. Der zeitliche Rahmen für diese Annäherung wird von der Europäischen Kommission unter Berücksichtigung der länderspezifischen Risiken für die langfristige Tragfähigkeit vorgeschlagen werden (Art. 3 Abs. 1 Buchst. b Satz 3 VSKS).

Für den Anpassungspfad der grundgesetzlichen Schuldenregel (Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG) ist insoweit die Übergangsvorschrift des Art. 143 d Abs. 1 GG maßgeblich. In Art. 143 d Abs. 1 Satz 3 GG wird für die Länder eine Übergangsphase festgelegt, die am 1. Januar 2011 begonnen hat und am 31. Dezember 2019 endet. Solange finden ausschließlich die bisher geltenden landesrechtlichen Regelungen zur Kreditaufnahme und deren Begrenzung Anwendung.⁹⁵ Das Grundgesetz überantwortet dem Landesgesetzgeber, die Zielvorgabe aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG (Verbot struktureller Neuverschuldung) im Jahr 2020 durch entsprechende Gestaltung der Haushalte in der Übergangsphase sicherzustellen und das Konsolidierungsziel zu beachten. Ein konkreter Pfad zum Abbau vorhandener Finanzierungsdefizite wird den Ländern damit allerdings nicht vorgegeben.⁹⁶ Nur den Empfängern von Konsolidierungshilfen⁹⁷ sind jährliche Abbauschritte nach Art. 143 Abs. 2 Satz 5 GG bindend vorzuschreiben.

⁹³ Andeutungsweise *Fisahn*, Stellungnahme (Fn. 90), S. 2 unter Verweis auf Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Verschiedene Fragen zum Fiskalvertrag, 15. März 2012, WD 4-3000-60/12, S. 3.

⁹⁴ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Verschiedene Fragen zum Fiskalvertrag, 15. März 2012, WD 4-3000-60/12, S. 3.

⁹⁵ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 143 d Rn. 11; *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art. 143 d Rn. 8; *Siekmann*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 143 d Rn. 9.

⁹⁶ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 143 d Rn. 11; *Siekmann*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 143 d Rn. 9.

⁹⁷ Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein (Art. 143 d Abs. 2 Satz 1 GG).

Im Hinblick auf die in Art. 143 d Abs. 1 Satz 3 GG enthaltene Übergangsfrist ist vorab zur Vermeidung von Missverständnissen darauf hinzuweisen, dass Art. 3 Abs. 2 Satz 2 VSKS eine kürzere Frist lediglich für die Einführung der nationalen Schuldenregel, nicht jedoch für den ausgeglichenen Haushalt vorsieht.⁹⁸ Für diesen gelten die länderspezifisch festzulegenden Annäherungspfade nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. b Satz 3 VSKS.

Nach Maßgabe des von der Europäischen Kommission noch zu unterbreitenden Vorschlags für den Annäherungspfad kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass die grundgesetzliche Übergangsregelung vom Bund für verkürzungsbedürftig befunden werden könnte. Jede Veränderung der Übergangsregelung in Art. 143 d Abs. 1 Satz 3 GG müsste als Änderung des Grundgesetzes zunächst den Anforderungen des Art. 79 Abs. 2 GG genügen, der eine Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestags und zwei Drittel der Stimmen des Bundesrats voraussetzt. Materiell-rechtlich wäre eine deutliche Schrumpfung des Übergangszeitraums im Hinblick auf die Haushaltsautonomie der Länder, die bereits durch Einführung der grundgesetzlichen Schuldenbremse erheblich eingeschränkt wurde (siehe oben, 2.), problematisch und ohne die Gewährung von kompensierenden Konsolidierungshilfen durch die bundesstaatliche Gemeinschaft wohl auch nicht in verfassungsrechtlich zulässiger Weise realisierbar. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch, dass damit der im Rahmen der Föderalismusreform II mühsam ausgehandelte Kompromiss, in dem die Akzeptanz eines strukturellen Neuverschuldungsverbots der Länder von der Gewährung eines zeitlich gestreckten Übergangszeitraums abhängig war, aufgekündigt würde.⁹⁹

Gleichermaßen bedürfte auch die Festlegung konkret von den Ländern zu erbringender Abbauschritte im Rahmen eines dann Verbindlichkeit beanspruchenden Konsolidierungspfads einer verfassungsrechtlichen Grundlage. Die Verpflichtung zur Einhaltung verbindlich vom Bund vorgegebener Abbauschritte dürfte allerdings von Verfassungs wegen die Zustimmung der Länder voraussetzen. Andernfalls wäre der in Art. 109 Abs. 1 GG normierte und über Art. 20 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG in seinem Kerngehalt der Ewigkeitsgarantie unterstellte Grundsatz der Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft betroffen (dazu oben, 2.), der nicht nur formal getrennte Haushalt verlangt, sondern darüber hinaus gewährleistet, dass die zuständigen Organe von Bund und Ländern die Entscheidungen im Bereich der Haushaltswirtschaft in eigener Verantwortung treffen können.¹⁰⁰ Jeder äußeren Einflussnahme in Form von abstrakt-generellen Regelungen oder Einzelweisungen steht Art. 109 Abs. 1 GG als Abwehrrecht gegenüber.¹⁰¹

⁹⁸ So zutreffend: *Herrmann*, Stellungnahme (Fn. 7), S. 16.

⁹⁹ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 143 d Rn. 30.

¹⁰⁰ Vgl. *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 30; *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art. 109 Rn. 14; *Siekmann*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 4.

¹⁰¹ Vgl. *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 30; *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art. 109 Rn. 24.

Wie oben ausgeführt (unter 2.) gilt die selbständige und unabhängige Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern nach Art. 109 Abs. 1 GG allerdings nicht absolut; das Trennungsgebot wird vielmehr durch den umfassenden Gesetzesvorbehalt in Art. 109 Abs. 4 GG aufgeweicht und das Haushaltsrecht einer gesamtstaatlichen Unitarisierung unterworfen.¹⁰² Dementsprechend ist auch Art. 109 Abs. 1 GG nur im Rahmen der gesamtstaatlichen Verpflichtungen anzuwenden.¹⁰³ Gleichwohl dürfte die Aufbürdung konkret zu erbringender Abbauschritte innerhalb eines festgelegten Konsolidierungspfads in den Kerngehalt dieser Bestimmung eingreifen, weil damit die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushalte wohl weitgehend ausgehebelt würde. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch die Verfassungsbestimmung des Art. 143 d Abs. 2 GG. Mit ihr hatte der verfassungsändernde Gesetzgeber im Rahmen der Föderalismusreform II nicht nur die verfassungsrechtliche Grundlage für die Gewährung von Konsolidierungshilfen, sondern auch das rechtfertigende Element für die Bindungswirkung des von den Empfängerländern zu beachtenden Konsolidierungspfads geschaffen, der dazu verpflichtet, das Finanzierungsdefizit bis zum Jahresende 2020 vollständig abzubauen.¹⁰⁴ Das Nähere hierzu wird nach Art. 143 d Abs. 2 Satz 3 GG zudem durch Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und dem Empfängerland geregelt, was verdeutlicht, dass auch die konkrete Ausgestaltung des Konsolidierungspfads - soll sie verbindlich sein - Einvernehmen der Beteiligten voraussetzt.¹⁰⁵ Aus dem Vorstehenden dürfte im Umkehrschluss zu folgern sein, dass für die nicht in Art. 143 Abs. 2 Satz 1 GG aufgeführten Länder wie Rheinland-Pfalz konkrete Abbauschritte im Rahmen eines bindenden Konsolidierungspfads nur nach Maßgabe einer die Zustimmung der Länder beinhaltenden Verfassungsänderung festgelegt werden können.

c) **Ausnahmetatbestände**

Nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. c) VSKS dürfen die Vertragsparteien nur unter den in Absatz 3 Buchstabe b festgelegten außergewöhnlichen Umständen vorübergehend von ihrem jeweiligen mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad abweichen.

Diesen Vorgaben dürfte Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG zumindest weitgehend entsprechen, weil danach Abweichungen von dem in Satz 1 verankerten Verbot struktureller Verschuldung nur zum Ausgleich der Auswirkungen von Konjunkturschwankungen sowie zur Bewältigung von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notlagen zulässig sind.¹⁰⁶

¹⁰² Vgl. oben, 2., und *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 26; *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art. 109 Rn. 81.

¹⁰³ Siehe oben, 2.

¹⁰⁴ Vgl. *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art. 143 d, Rn. 18 ff.; *Siekmann*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 143 d Rn. 13.

¹⁰⁵ Vgl. *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 143 d Rn. 17.

¹⁰⁶ Ebenso, wenn auch nur andeutungsweise, *Herzmann*, ZJS 2012, 168, 173.

d) Automatischer Korrekturmechanismus

Die Überwachung der Regelungen der neuen Defizitgrenze obliegt nach Art. 3 Abs. 2 Satz 2 VSKS einer nationalen Institution. Diese Institution soll offenbar Teil des nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. e und Abs. 2 Satz 2 VSKS auf Verfassungsebene oder auf ähnlich wirksame Weise im nationalen Recht einzurichtenden Korrekturmechanismus sein, der im Fall eines erheblichen Abweichens vom mittelfristigen Haushaltsziel oder vom dorthin führenden Pfad - auch unter außergewöhnlichen Umständen - greifen soll.¹⁰⁷ Für die Einrichtung des Korrekturmechanismus und der nationalen Überwachungsinstitutionen soll die Europäische Kommission Grundsätze insbesondere über die Art, den Umfang und den zeitlichen Rahmen vorschlagen (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 VSKS).

Ungeachtet dessen, dass es sich dem Wortlaut nach um einen sich auf „Grundsätze“ beziehenden „Vorschlag“ handelt und dass für den Korrekturmechanismus die uneingeschränkte Wahrung der Vorrechte der Parlamente vereinbart ist (Art. 3 Abs. 2 Satz 3 VSKS), erschiene es in der Sache jedenfalls geboten, diese Grundsätze im Rahmen des gegenwärtigen Verfahrens des Stabilitäts- und Wachstumspakts abzustimmen.¹⁰⁸ Für die Verpflichtung der Vertragsparteien nach Art. 5 VSKS, im Defizitverfahren Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramme für Strukturreformen vorzulegen und diese Korrekturmaßnahmen genehmigen und überwachen zu lassen, ist das Erfordernis einer Eingliederung in die bestehenden Überwachungsverfahren nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt ausdrücklich normiert worden.¹⁰⁹

Solange die von der Europäischen Kommission als Vorschlag zu unterbreitenden Grundsätze nicht abgestimmt sind, muss die Frage innerstaatlichen Regelungsbedarfs an dieser Stelle im Ergebnis offen bleiben. Im Zusammenhang mit der Einführung eines Korrekturmechanismus kann insoweit lediglich auf Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG hingewiesen werden. Darin wird den Gesetzgebern von Bund und Ländern aufgegeben, dass die Inanspruchnahme der Ausnahme für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen mit einem Tilgungsplan zu versehen ist, der die Rückführung der oberhalb der Regelgrenzen liegenden Kreditaufnahme verbindlich regelt.¹¹⁰

¹⁰⁷ Der Vertrag lässt allerdings offen, was als „erhebliche Abweichung“ anzusehen ist; vgl. hierzu *Herzmann*, ZJS 2012, 168, 172 m. Fn. 26.

¹⁰⁸ So auch *Herzmann*, ZJS 2012, 168, 172.

¹⁰⁹ In Art. 5 Abs. 1 Satz 3 VSKS: „Sie werden dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission *im Rahmen der bestehenden Überwachungsverfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts* zur Genehmigung vorgelegt werden und auch innerhalb dieses Rahmens überwacht werden.“ [Hervorhebung durch die Verfasser]; vgl. hierzu *Callies*, Stellungnahme (Fn. 9), S. 14; *Herzmann*, ZJS 2012, 168, 172.

¹¹⁰ Vgl. *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 72; *Siekmann*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 73.

Hinsichtlich der institutionellen Vorgabe einer unabhängigen nationalen Überwachung ist ferner auf den Stabilitätsrat hinzuweisen, der aufgrund von Art. 109 a Satz 1 Nr. 1 GG als gemeinsame Institution von Bund und Ländern für die Überwachung der Haushaltswirtschaft geschaffen wurde.¹¹¹ Zur Zusammensetzung und Rechtsstellung des Stabilitätsrats enthält Art. 109 a Satz 1 GG keine unmittelbaren Regelungen oder Vorgaben. Verfassungsunmittelbar statuiert sind nur die Aufgaben des Stabilitätsrats. Auch insoweit wird über einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf aber erst dann entschieden werden können, wenn der Vorschlag der Europäischen Kommission hinsichtlich der gemeinsamen Grundsätze für den Korrekturmechanismus vorliegt.

C. Fazit

- I. Mit dem als Fiskalvertrag bezeichneten „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ tritt ein eigenständiger völkerrechtlicher Vertrag neben das Unionsrecht. Die Vorgaben des fiskalpolitischen Pakts lösen die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nach dem europäischen Primär- und Sekundärrecht nicht ab, sondern treten ergänzend neben sie und müssen zudem unionsrechtskonform ausgelegt werden (Art. 2 VSKS).
- II. Im Mittelpunkt des Fiskalvertrags steht der „Fiskalpolitische Pakt“ (Art. 3 ff. VSKS), dessen zentrale materielle Vorgaben die Folgenden sind:
 - Gesamtstaatliche Schuldengrenze (Art. 3 Abs. 1 Buchst. a und b VSKS)
Der Fiskalpolitische Pakt sieht vor, dass die gesamtstaatliche Haushaltslage der Vertragsparteien auszugleichen ist oder einen Überschuss auszuweisen hat. Konkret wird verlangt, dass der jährliche strukturelle Haushaltssaldo 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten darf. Nur im Ausnahmefall eines außergewöhnlichen Ereignisses, das sich der Kontrolle der Vertragspartei entzieht, oder eines schwerwiegenden Wirtschaftstabschwungs, kann von dieser er Schuldengrenze abgewichen werden.
 - Automatischer Korrekturmechanismus (Art. 3 Abs. 1 Buchst. 1 Buchst. e VSKS)
Im Fall von wesentlichen Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad ist ein automatischer Korrekturmechanismus vorgesehen, der auf von der Kommission vorgeschlagenen gemeinsamen

¹¹¹ Stabilitätsratsgesetz vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702); zum Stabilitätsrat vgl. *Henneke*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG*, 12. Aufl. 2011, Art. 109 a Rn 7.

Grundsätzen hinsichtlich Art, Umfang und Überwachung der zu ergreifenden Maßnahmen basiert (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 VSKS). Die Grundsätze betreffen auch die Rolle und Unabhängigkeit der auf nationaler Ebene für die Überwachung der Einhaltung der Haushaltsvorgaben zuständigen Institutionen.

- Automatisiertes Defizitverfahren (Art. 7 VSKS)
Die Vertragsparteien verpflichten sich, Vorschläge und Empfehlungen der Europäischen Kommission zu unterstützen, in denen diese einen Verstoß gegen das Defizitkriterium feststellt. Diese Verpflichtung gilt jedoch dann nicht, wenn eine qualifizierte Mehrheit der Vertragsparteien die Kommissionsentscheidung ablehnt.
- Umsetzung (Art. 3 Abs. 2 VSKS)
Die Vertragsparteien verpflichten sich, die vorstehend skizzierten Haushaltsvorgaben samt Korrekturmechanismus spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten des Vertrags in innerstaatliches Recht umzusetzen (vorzugsweise auf verfassungsrechtlicher Ebene).

III. Sobald zwölf Euro-Staaten ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt haben, tritt der Vertrag am ersten Tag des Folgemonats in Kraft. Beabsichtigt ist, dass der Vertrag spätestens am 1. Januar 2013 in Kraft treten soll. Die Bundesregierung hat bereits unmittelbar nach Abschluss des Fiskalvertrags den Entwurf eines innerstaatlichen Zustimmungsgesetzes in den Bundestag eingebracht, um ein Inkrafttreten schon zum 1. Juli 2012 zu ermöglichen. Hinsichtlich des Zeitpunkts der Einführung der Schuldenregel in das nationale Recht ist in Art. 3 Abs. 2 Satz 1 VSKS vorgeschrieben, dass die Bestimmungen spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten wirksam werden müssen, also spätestens zum 1. Januar 2014.

Bis zu diesem Zeitpunkt muss jedoch kein ausgeglichener Haushalt vorliegen. Die Festlegung des konkreten Umsetzungszeitraums (Annäherungspfad) wird vielmehr für jeden Staat auf Basis eines Vorschlags der Europäischen Kommission festgelegt werden.

IV. Auf die Länder und ihre Haushaltsautonomie wirkt sich der Fiskalvertrag *als solcher* nicht aus. Er beinhaltet ausschließlich *gesamtstaatliche* Verpflichtungen und regelt insbesondere keine von der Ländergesamtheit oder einem einzelnen Land zu erfüllende Pflichten. Adressat der im fiskalpolitischen Pakt geregelten Vorgaben ist allein die Bundesrepublik Deutschland als Völkerrechtssubjekt. Die grundgesetzliche Schuldenregel einschließlich der darin enthaltenen Vorgaben für die Länder nebst dem Übergangszeitraum bis zum Jahr 2020 bleibt von der Zustimmung zum Fiskalvertrag unberührt.

- V. Ob die innerstaatliche Umsetzung des Fiskalvertrags den verfassungsrechtlichen Maßgaben der Haushaltsautonomie der Länder und dem damit korrespondierenden Budgetrecht der Landesparlamente genügt, kann derzeit abschließend nicht beurteilt werden, da nicht bekannt ist, welche zusätzlichen materiellen und institutionellen Regelungen von der Bundesregierung zur Umsetzung der Vorgaben des fiskalpolitischen Pakts in Betracht gezogen werden.

Mit Blick auf die Haushaltsautonomie der Länder und das Budgetrecht der Landesparlamente könnten sich z.B. folgende Punkte als problematisch erweisen:

- der Fiskalpakt bezieht bei der Bemessung des gesamtstaatlichen Defizits auch die Kommunen und Sozialversicherungsträger ein;
 - es ist nicht auszuschließen, dass der Bund auf der Grundlage eines entsprechenden Vorschlags der Kommission die Notwendigkeit sehen könnte, die Übergangsfrist für die Länder zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse zu verkürzen (was allerdings einer Verfassungsänderung mit entsprechender zwei Drittel-Mehrheit im Bundesrat bedürfte);
 - der Bund könnte im Rahmen der Umsetzung des Fiskalpakts für die Länder verbindliche Abbauschritte festlegen; hierfür wäre allerdings eine Verfassungsänderung mit entsprechender Zustimmung des Bundesrats erforderlich.
- VI. Vor diesem Hintergrund sollte vor der Ratifizierung des Fiskalpakts die innerstaatliche Umsetzung zwischen Bund und Ländern - abschließend - verhandelt werden. Dabei sollte sichergestellt werden, dass die Haushaltsautonomie der Länder und das Budgetrecht der Landesparlamente im Rahmen der weiteren Abstimmungen auf europäischer Ebene und vor allem bei der innerstaatlichen Umsetzung des fiskalpolitischen Pakts respektiert und vollumfänglich gewahrt bleiben.