

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	XIII
<i>Einleitung</i>	1
Neues Gremium – wenig Beachtung	3

Erster Teil Grundlagen

Erstes Kapitel: Auf dem Weg zum Stabilitätsrat – Ein kurzer Überblick über die Entstehungsgeschichte	9
Zweites Kapitel: Finanzwissenschaftliche Begründung für Fiskalgremien	19
Drittes Kapitel: Erste Orientierung – Aufgaben und Rechtsgrundlagen	27
Viertes Kapitel: Verfassungssystematische Vorüberlegungen	39
Fünftes Kapitel: Grundsätzliche prozessuale Fragen	51

Zweiter Teil Organisation und allgemeine Verfahrensregeln

Erstes Kapitel: Rechtliche Stellung des Stabilitätsrates	67
Zweites Kapitel: Mitglieder und weitere Beteiligte	73
Drittes Kapitel: Allgemeine Verfahrensregelungen und Strukturen . . .	105

*Dritter Teil**Die Aufgaben des Stabilitätsrates im Einzelnen*

Erstes Kapitel: Das Verfahren zur Vermeidung einer Haushaltsnotlage .	125
Zweites Kapitel: Die Überwachung des gesamtsstaatlichen Defizits	221
Drittes Kapitel: Koordinierende Beratung der volks- und finanzwirtschaftlichen Annahmen	245
Viertes Kapitel: Überwachung der Konsolidierungsländer	255
Fünftes Kapitel: Beratung der Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“	273
<i>Fazit</i>	281
Enttäuschte Erwartungen	283
Literatur- und Quellenverzeichnis	287
Sachregister	305

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	IX

Einleitung	1
Neues Gremium – wenig Beachtung	3

Erster Teil Grundlagen

Erstes Kapitel: Auf dem Weg zum Stabilitätsrat – Ein kurzer Überblick über die Entstehungsgeschichte	9
A. Kritik an der alten Rechtslage	9
I. „Zahnloser Tiger“: Der Finanzplanungsrat nach §§ 51, 52 HGrG a.F.	10
II. Weder konkret noch vollständig: Das Maßstäbengesetz	11
III. Andere Zielsetzung: Das Stabilitätsgesetz	12
IV. Das Bundesverfassungsgericht als Lückenfüller.	13
V. Auch nach dem Berlin-Urteil: Zu geringe Anreize durch Eigenverantwortung	13
B. Die Politik erhöht den Ruf nach Reformen: Die Föderalismusreform II.	17

Zweites Kapitel: Finanzwissenschaftliche Begründung für Fiskalgremien	19
A. Der politikökonomische Befund: Verschuldungsneigung von Demokratien.	20
B. Mögliche Gegenmittel: Fiskalregeln und Fiskalgremien	22
C. Voraussetzung für die Effektivität eines Fiskalgremiums: Unabhängigkeit	23
D. Zwischenergebnis: Ziele und Wirksamkeitsvoraussetzungen für Fiskalgremien	26

Drittes Kapitel: Erste Orientierung – Aufgaben und Rechtsgrundlagen	27
A. Das Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen	27
I. Art. 109a GG als verfassungsrechtliche Grundlage	28
II. Einfachgesetzliche Ausgestaltung: Das Stabilitätsratsgesetz	30
III. Gegenseitige Beeinflussung von Art. 109a GG und Stabilitätsratsgesetz	31
B. Überwachung des gesamtstaatlichen Defizits	32
C. Koordinierende Beratung der ökonomischen Rahmenbedingungen der Haushalts- und Finanzplanungen	33
D. Überwachung der Konsolidierungsländer	34
E. Erörterung der Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“	35
F. Vom Stabilitätsrat beschlossene Arbeitsgrundlagen	35
Viertes Kapitel: Verfassungssystematische Vorüberlegungen	39
A. Das „gemeinsame“ Gremium – ein verfassungsrechtliches Novum	39
B. Zulässige Einschränkung der Haushaltsautonomie	41
C. Der Stabilitätsrat im System der Gewaltenteilung	45
I. Die Typisierung der Gewalten	46
II. Der Stabilitätsrat als Teil der Exekutive	48
D. Zwischenergebnis: Weichenstellungen für die weitere Arbeit	49
Fünftes Kapitel: Grundsätzliche prozessuale Fragen	51
A. Überprüfung eines Gesetzes	52
B. Streitigkeiten mit Beteiligung des Stabilitätsrates	53
I. Keine Gerichtsverfahren für die Durchsetzung der Sanierungspflichten	53
II. Organstreitverfahren	54
III. Förderative Verfahren	55
IV. Verwaltungsgerichtliche Verfahren	57
C. Streitigkeiten mit ausschließlicher Beteiligung von Bund und Ländern	61
I. Förderative Verfahren	62
II. Verfahren vor dem Verwaltungsgericht	63
D. Zwischenergebnis: Keine Rechtsschutzlücken – Anpassung des Prozessrechts sinnvoll	64

Zweiter Teil
Organisation und allgemeine Verfahrensregeln

Erstes Kapitel: Rechtliche Stellung des Stabilitätsrates	67
A. Unabhängigkeit	67
I. Art. 109a GG garantiert keine generelle Unabhängigkeit.	67
II. Weisungsfreiheit des Stabilitätsrates als Gesamtorgan	69
1. Weisungen von Bund und Ländern gemeinsam.	69
2. Weisungen einzelner Organe von Bund und Ländern	70
III. Finanzielle Unabhängigkeit	71
B. Gesetzesbindung	72
Zweites Kapitel: Mitglieder und weitere Beteiligte	73
A. Verfassungsrechtliche Vorgaben	73
I. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes	73
II. Besetzungsverfahren	75
III. Verteilung von Sitzen und Stimmrechten	75
IV. Ansprüche der Gebietskörperschaften auf Beteiligung.	77
V. Rechtliche Stellung der Mitglieder	78
1. Mitgliedschaft als Annex-, Haupt-, Neben- oder Ehrenamt	78
2. Unabhängigkeit	78
a) Keine verfassungsrechtliche Garantie der Unabhängigkeit	78
b) Zur Zulässigkeit einer verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit	79
aa) Die unberührbaren Elemente des Demokratieprinzips als Maßstab.	81
bb) Zulässigkeit eines unabhängigen Sachverständigengremiums	84
c) Zulässigkeit einer einfachgesetzlichen Festlegung der Unabhängigkeit	86
VI. Unvereinbarkeit mit anderen Ämtern	86
1. Bundespräsident	87
2. Regierungsmitglieder	88
3. Parlamentsabgeordnete	88
4. Richter	88
5. Rechnungshofmitglieder	90
6. Mitglieder der Bundesbank	91
7. Vertreter anderer Gebietskörperschaften und Sachverständige	91
VII. Gäste.	92
B. Vorgaben aus Gesetzen und Geschäftsordnung	92

I. Mitgliedschaft.	92
1. Kein freies Mandat.	93
2. Zulässigkeit der Bestimmung aller Mitglieder in einem Bundesgesetz.	93
II. Vertretung.	94
III. Kritik: Die Überwacher überwachen sich selbst	94
1. Regierungen als Nutznießer von Staatsverschuldung	94
2. Schuldenaufsicht in der Eurozone als Negativ-Vorbild	95
3. Stabilitätsratsgesetz verhindert Anreize für nachlässige Überwachung unzureichend	97
4. Problematische Beschlüsse	98
5. Ein Reformvorschlag	99
6. Zwischenergebnis: Zusammensetzung gefährdet effektive Haushaltsüberwachung	101
IV. Unvereinbarkeiten	101
V. Gäste.	103
VI. Begleitpersonen	103
C. Zwischenergebnis: Mitgliedschaft neu gestalten!	103
 Drittes Kapitel: Allgemeine Verfahrensregelungen und Strukturen	105
A. Sitz	105
B. Vorsitz	106
C. Sitzungen.	106
I. Sitzungsort	107
II. Einberufung.	107
III. Rederecht	107
IV. Vertraulichkeit	108
D. Beschlüsse	108
E. Publizitätspflicht	110
I. Zweck des Publizitätserfordernisses	110
II. Umfang des Publizitätserfordernisses	111
1. Beschlüsse	111
2. Beratungsunterlagen.	112
3. Grenzfälle und das Spannungsverhältnis zur Vertraulichkeitsregelung	113
a) Minderheitsmeinungen	113
b) Angaben über das Abstimmungsverhalten	114
c) Beratungen ohne Beschluss.	115
III. Art der Veröffentlichung.	115
IV. Objektive Verpflichtung und subjektive Ansprüche	116
1. Veröffentlichungsansprüche von Bund und Ländern	116

2. Veröffentlichungsansprüche von Parlamentariern	116
3. Ansprüche von Bürgern auf Veröffentlichung oder Zugang. .	117
F. Rechtliches Gehör.	118
G. Sekretariat	118
H. Arbeitskreis Stabilitätsrat	119
I. Evaluationsausschuss	120

Dritter Teil

Die Aufgaben des Stabilitätsrates im Einzelnen

Erstes Kapitel: Das Verfahren zur Vermeidung einer Haushaltsnotlage .	125
A. Gegenstand der Überwachung	126
I. Normtexte werfen Deutungsschwierigkeiten auf	126
II. Verfassungsrechtliche Vorgaben.	127
1. Art. 109a GG lässt Gestaltungsspielraum	127
2. Aggregierte Betrachtung unzulässig.	130
III. Nähere Ausgestaltung	130
1. Stabilitätsratsgesetz lässt Spielraum	130
2. Stabilitätsrat überwacht auch ausgelagerte Einheiten	130
a) Das Schalenkonzept des Statistischen Bundesamtes	131
b) Vorteile einer Einbeziehung „ausgelagerter Einheiten“ . .	133
c) Übergangsregelung	134
d) Unberücksichtigte Bereiche.	134
aa) Kommunale Haushalte	134
bb) Sozialversicherungen	136
cc) Keine Betrachtung der impliziten Staatsverschuldung.	136
B. Der Begriff der Haushaltsnotlage	138
I. Ungeeignete Prägung des Begriffs vor der Föderalismusreform II.	138
II. Festsetzung von Kennziffern und Schwellenwerten durch den Stabilitätsrat	141
III. Hinreichende Bestimmtheit der Delegation in §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 1 StabiRatG.	142
C. Regelmäßige Haushaltsüberwachung.	143
I. Bericht der Gebietskörperschaft	143
II. Haushaltskennziffern und Schwellenwerte	145
1. Allgemeine Festlegungen	146
a) Beobachtungszeiträume für die aktuelle Haushaltslage und die Finanzplanung	146

b)	Anzeichen für drohende Haushaltsnotlage bei Auffälligkeit eines Zeitraums.	147
2.	Die Kennziffern und Schwellenwerte im Einzelnen	149
a)	Struktureller Finanzierungssaldo	149
aa)	Konjunkturbereinigung für den Bund.	150
bb)	Konjunkturbereinigung für die Länder	151
cc)	Bereinigung um finanzielle Transaktionen	152
dd)	Schwellenwerte für den Bund.	153
ee)	Schwellenwerte für die Länder	154
b)	Kreditfinanzierungsquote	154
aa)	Schwellenwerte für den Bund.	155
bb)	Schwellenwerte für die Länder	156
c)	Schuldenstand	156
aa)	Schwellenwerte für den Bund.	158
bb)	Schwellenwerte für die Länder	158
d)	Zins-Steuer-Quote	158
aa)	Schwellenwerte für den Bund.	160
bb)	Schwellenwerte für die Länder	160
3.	Einschätzung des Systems aus Kennziffern und Schwellenwerten	160
a)	Auswahl der Kennziffern.	161
b)	Fehlende Vorgaben für Berechnungen schränken Aussagekraft erheblich ein	161
c)	Problematische Orientierung am Länderdurchschnitt	161
aa)	Rechtshistorische Erklärung: Die „relative Haushaltsnotlage“ in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	162
bb)	„Polit-strategische“ Erklärung	162
cc)	Absolute Werte als bessere Alternative	163
d)	Unnötige Aufschläge in der Finanzplanung	163
e)	Rechtswidrige Unterscheidung zwischen Stadtstaaten und Flächenländern	164
f)	Fehlende Robustheit des Indikatorensystems	165
g)	Unvereinbarkeit mit § 4 Abs. 2 Nr. 2 Var. 1 StabiRatG.	166
4.	Zwischenergebnis: Schwere Mängel im System aus Kennziffern und Schwellenwerten.	168
III.	Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditgrenzen	169
1.	Berücksichtigung der Vorgaben der Landesverfassung	169
2.	Umfang der Berichtspflicht im Übergangszeitraum	170
3.	Keine Feststellung eines Verfassungsverstößes durch den Stabilitätsrat	171
IV.	Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung.	172

1. Standardprojektion	172
a) Verfahren für die Länder	173
b) Verfahren für den Bund	175
c) Schwächen des Verfahrens	176
2. Einheitliche Vorgaben für eigenständige Projektionen.	176
3. Keine langfristige Betrachtung der Staatsfinanzen.	177
V. Abgabefrist für Berichte	177
D. Prüfung einer drohenden Haushaltsnotlage	178
I. Prüfung durch den Evaluationsausschuss	179
1. Prüfung bei Anzeichen gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 2 StabiRatG	180
a) Eingeschränkte Prüfung	180
b) Beispiele für Argumente gegen drohende Haushaltsnotlage.	180
aa) Einmaleffekte.	180
bb) Zeitliche Entwicklung.	181
cc) Beschlossene Sanierungsmaßnahmen	181
dd) Einbeziehung der kommunalen Ebene und der Sozialversicherungen	182
ee) Vermögen	182
ff) Nettokreditaufnahme ausgegliederter Bereiche	183
c) Eingeschränkte Prüfung unzulässig	183
2. Prüfung nach „Selbstanzeige“ gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 1 StabiRatG.	184
II. Bericht des Evaluationsausschusses an den Stabilitätsrat	185
III. Beschluss des Stabilitätsrates	185
1. Keine Bindung an den Vorschlag des Evaluationsausschusses	186
2. Einschätzungsspielraum hinsichtlich des Überwachungsverfahrens	187
3. Unverzögliche Bekanntgabe	187
E. Vereinbarung eines Sanierungsprogramms	188
I. Vorschlag der Gebietskörperschaft	188
1. Vorgaben für die Festlegung eines Sanierungspfades	189
a) Rechtmäßigkeit von Vorgaben des Stabilitätsrates für den Sanierungspfad	190
b) Vorgaben für den Bund	190
c) Vorgaben für die Länder	191
2. Geeignete Maßnahmen	192
3. Besonderheiten bei Konsolidierungshilfenempfängern	194
4. Dauer	194
5. Darstellung	195
II. Überprüfung durch den Evaluationsausschuss und Beschluss des Stabilitätsrates	195

III. Zustimmung des Parlaments	197
IV. Unterzeichnung.	197
V. Pflicht zur Vereinbarung eines Sanierungsprogramms	197
VI. Rechtliche Qualität der Vereinbarung über ein Sanierungsprogramm	198
F. Umsetzung des Programms	199
I. Überprüfung auf der Basis regelmäßiger Berichte	199
II. Bei Abweichung vom Sanierungspfad: Prüfung und Vereinbarung weiterer Maßnahmen	201
III. Unzureichende Umsetzung des Sanierungsprogramms	201
IV. Abweichungsrecht der Gebietskörperschaft	202
V. Vorzeitige Beendigung des Sanierungsverfahrens.	203
G. Prüfung nach Abschluss des Programms	203
H. Sanktionen.	204
I. Bundeszwang	205
1. Bundespflichten	205
2. Finanzverfassungsrechtliche Regelungen spezieller als Art. 37 GG	206
II. Gerichtliche Verfahren.	206
III. „No bail-out“ als indirekte Sanktion? Das Berlin-Urteil und das System der Haushaltsnotlagenprävention	207
IV. Gesetzgeber hofft auf Anreize durch Veröffentlichung und Kommunikation	209
V. Verletzung des Untermaßverbotes?	211
VI. Vorschläge für Sanktionsmechanismen	212
1. Abzulehnende Instrumente	212
2. Sanktionsvorschlag I: Der „Schuldensoli“	214
3. Sanktionsvorschlag II: Verlust von Stimmrechten im Bundesrat	217
I. Zwischenergebnis: Präventionssystem droht zu scheitern	218
Zweites Kapitel: Die Überwachung des gesamtstaatlichen Defizits	221
A. Handlungsbedarf aufgrund des Fiskalpakts	221
I. Begrenzung des gesamtstaatlichen Defizits und nationaler Korrekturmechanismus	223
II. Gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen	225
1. Verbindlichkeit des Korrekturmechanismus	225
2. Einklang mit europarechtlichen Konzepten	225
3. Auslösung des Korrekturmechanismus	226
4. Zulässige Korrekturmaßnahmen.	226

5. Aufgaben und Status der für die Überwachung zuständigen Institutionen	227
B. Umsetzung in Deutschland	228
I. Festlegung des Defizitziels von 0,5 Prozent im Haushaltsgrundsätzegesetz	229
II. Überwachung des gesamtstaatlichen Defizits	232
1. Regelmäßige Überprüfung durch den Stabilitätsrat	232
2. Maßnahmen bei Überschreitung der gesamtstaatlichen Defizitgrenze.	233
3. Unabhängiger Beirat	235
a) Mitglieder.	236
b) Aufgaben, Arbeitsweise und Finanzierung	236
III. Bewertung der Regelungen	238
1. Zulässigkeit der Aufgabenzuweisung an den Stabilitätsrat	238
2. Verbindlichkeit.	239
3. Auslösung des Korrekturmechanismus und Einklang mit europäischen Konzepten	239
4. Vorgesehene Maßnahmen.	240
5. Überwachungsgremium	240
C. Zwischenergebnis: Die geplante Umsetzung ist mangelhaft	243
 Drittes Kapitel: Koordinierende Beratung der volks- und finanzwirtschaftlichen Annahmen	245
A. Koordinierungsbedarf	245
B. Beratungen.	247
I. Beratungsturnus und Beteiligte	247
II. Auskunftspflichten.	247
III. Gegenstand und Verfahren	248
IV. Geringe Transparenz.	249
C. Empfehlungen	250
D. Zulässigkeit der Aufgabenzuweisung	250
I. Maßstäbe für weitere Aufgabenzuweisungen	250
II. Zulässigkeit	252
E. Zwischenergebnis: Wichtige Aufgabe – mehr Transparenz wünschenswert	254
 Viertes Kapitel: Überwachung der Konsolidierungsländer	255
A. Konsolidierungshilfen und -pflichten.	256
B. Verwaltungsvereinbarungen	257
I. Rechtswirkung der Verwaltungsvereinbarungen	258

II. Parlamentarische Zustimmungsbefähigung der Konsolidierungsvereinbarungen	259
C. Überwachung durch den Stabilitätsrat	259
I. Datenübermittlung	260
II. Feststellung des Stabilitätsrates	262
1. Bei Einhaltung der Obergrenzen: Auszahlung des letzten Drittels	262
2. Bei Pflichtverletzung: Verwarnung und Wegfall der Konsolidierungshilfen	263
3. Ausnahmen.	265
a) Begründete Ausnahmefälle	265
aa) Außergewöhnliche Notsituationen und Naturkatastrophen.	265
bb) Spielraum für weitere Ausnahmen	266
b) Sondereffekte.	267
c) Unbeachtlichkeit geringfügiger Überschreitungen.	268
d) Zwischenergebnis: Ausnahmetatbestand kann Konsolidierungsziele gefährden	268
4. Rückzahlungspflicht bei Verfehlen des Konsolidierungsziels	269
D. Zulässigkeit der Aufgabenzuweisung	270
E. Zwischenergebnis: Stabilitätsrat hat Konsolidierungserfolg in der Hand	271
 Fünftes Kapitel: Beratung der Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“	273
A. Besondere Unterstützung nach Solidarpakt II.	273
B. Fortschrittsberichte.	274
C. Stellungnahme der Bundesregierung	275
I. Eigenfinanzierte Infrastrukturinvestitionen und Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft	275
II. Überproportionale Infrastrukturinvestitionen	276
III. Überproportionale Gesamtinvestitionsausgaben	277
D. Erörterung im Arbeitskreis und Beschluss des Stabilitätsrates	277
E. Folgen: Keine	278
F. Zulässigkeit der Aufgabenzuweisung	279
G. Zwischenergebnis: Bedeutungslose Aufgabe	279
 Fazit	281
Enttäuschte Erwartungen	283
 Literatur- und Quellenverzeichnis	287
Sachregister	305