

# Verfassungsrechtliche Würdigung einer Bund-Länder-Zusammenarbeit bei der Kreditaufnahme im sog. Huckepackverfahren

Rechtsgutachten

im Auftrag der Behörde für Justiz und Gleichstellung  
der Freien und Hansestadt Hamburg

erstattet von

Univ.-Prof. Dr. iur. Arndt Schmehl  
Universität Hamburg, Fakultät für Rechtswissenschaft  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht

Mai 2013

## Kurzzusammenfassung

1. Das Huckepackverfahren ist ein kooperatives Vorgehen von Bund und Ländern bei der Kreditaufnahme mit dem Ziel, die Zinskosten zu senken. Es entspricht damit dem Ziel, die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Haushaltsführung zu verbessern. Das Huckepackverfahren ist eine Frage des Schuldenmanagements, nicht hingegen eine Frage der Erhöhung des Ausmaßes der Verschuldung. Die Bund-Länder-Eckpunkte zum Fiskalpakt vom Juni 2012 erfassen das Verfahren unter der Überschrift „intelligentes Schuldenmanagement“.

2. Beim Huckepackverfahren tritt der Bund am Markt als Darlehensschuldner und so dann im Innenverhältnis gegenüber den Ländern als Darlehensgeber auf. Die Länder nehmen ein Darlehen beim Bund, statt es direkt am Kapitalmarkt aufzunehmen. Im Außenverhältnis wird dies durch Anleihen, im Innenverhältnis durch Schuldscheine dargestellt, welche die Anleiheverpflichtungen identisch abdecken.

3.1 Das Huckepackverfahren führt nicht zur Emission unmittelbar gemeinsamer Anleihen und nicht zu einer Gesamtschuld von Bund und Ländern, sondern zu Bundesanleihen, für die eine Deckung durch die Länder besteht. Trotz dieser Trennung der Kreditbeziehungen knüpft die verfassungsrechtliche Kritik am Huckepackverfahren an der Möglichkeit des Zahlungsausfalls eines Landes an. Es wird im Wesentlichen argumentiert, der Bund habe im – wenig realistischen – Falle der Zahlungsunfähigkeit eines Landes eine Ausgabe zu tragen, die nach der Zuständigkeitsordnung dem Land obliege. Jedoch würde die Aussagekraft der Finanzverfassung im X. Abschnitt des Grundgesetzes überspannt, wenn man ihr entnehmen wollte, dass Bund und Länder nicht durch Formen der Risikotragung, beispielsweise Kredite, kooperieren dürfen. Das Huckepackverfahren wäre verfassungswidrig, wenn die Finanzverfassung es dem Bund und den Ländern untersagen würde, sich bei ihren Aktivitäten am Kreditmarkt aus jeweils freien Stücken zur Kooperation zu entschließen, um in der Gesamtbetrachtung von Bund und Ländern einen wirtschaftlichen Vorteil anzustreben. Solche Verbote enthält das Grundgesetz aber nicht.

3.2 So trifft Art. 104a Abs. 1 GG, auf den sich die verfassungsrechtliche Kritik am Huckepackverfahren vorwiegend beruft, die Regelung, dass die Verteilung der Ausgabentragung zwischen Bund und Ländern der Verteilung der Verwaltungsaufgaben folgt. Art. 104a Abs. 1 GG ist somit eine Verteilungsnorm für die Ausgabenverantwortung, die keine Aussage über die Einnahmen einschließlich der Kreditbeschaffung trifft. Diese sind vielmehr bewusst getrennt davon in Art. 106 und 107 GG und – für Einnahmen aus Krediten – in Art. 109 Abs. 3, Art. 115 GG geregelt.

3.3 Art. 109 Abs. 1 GG besagt, dass Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind. Dies richtet sich aber nicht gegen freiwillige Kooperationen. Es entspricht ohnedies dem Demokratieprinzip, dass Bund und Länder jeweils für sich eine eigenständige und freie Entscheidung über ihre Beteiligung treffen müssen. Das ist beim Huckepackverfahren aber nicht in Frage gestellt.

3.4 Aus dem Gesamtbild der Finanzverfassung lässt sich ein gegen das Huckepackverfahren sprechendes Verbot schließlich ebenfalls nicht ableiten. Dies geht zum einen darauf zurück, dass bereits die beiden am ehesten als Stützen einer solchen Regel in Frage kommenden Normen, Art. 104a Abs. 1 GG und Art. 109 Abs. 1 GG, hierfür unmittelbar

weder explizite noch implizite Aussagen enthalten. Zum anderen wurden der Kreditaufnahme sowohl des Bundes als auch Länder in Art. 109 Abs. 3, Art. 115 GG finanzverfassungsrechtliche Grenzen gezogen, die den Umfang, aber nicht die Akteursstruktur der Staatsverschuldung – also *bei wem* Darlehen aufgenommen werden dürfen – betreffen und nach denen die Modalitäten der Kreditbeschaffung als reine Zweckmäßigkeitsfrage gesehen werden. Das Grundgesetz schreibt Bund und Ländern daraufhin auch nicht vor, sich bei der Kreditaufnahme jeweils ausschließlich direkt und strikt getrennt am Kapitalmarkt zu betätigen.

Gleichzeitig sprechen der Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung und die Vertiefung der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Ländern in der Staatsschuldenpolitik, die in der Verstärkung der vom Gesamtstaat eingegangenen Konsolidierungsverpflichtungen durch den Fiskalvertrag sowie der Bund-Länder-Verklammerung durch die neue Schuldenbremse und das bundesrechtliche Verschuldungsverbot für die Länder rechtlich zum Ausdruck kommt, dafür, dass sich Bund und Länder auch für eine Bündelung ihrer Kreditbeschaffungsaktivitäten entscheiden dürfen.

3.5 Das Grundgesetz steht daher einer Kooperation von Bund und Ländern bei der Beschaffung von Krediten im Ergebnis jedenfalls dann nicht entgegen, wenn sie, wie das Huckepackverfahren, freiwillig erfolgt und sich auf eine Beschaffungsfunktion ohne Ausweitung des Kreditvolumens beschränkt, also nicht vorrangig von Finanzierungsfunktionen, sondern vom Ziel der wirtschaftlichen Haushaltsführung getragen wird.

Zusätzliche haushaltspolitische Einflussrechte des Bundes auf die Länder oder umgekehrt werden durch das Huckepackverfahren nicht erzeugt. Bund und Länder bestimmen haushaltspolitisch jeweils selbst und unabhängig voneinander, ob sie sich beteiligen. Verabredungen über die Ausübung dieses Ermessens, wie sie etwa im Eckpunktepapier zum Fiskalvertrag getroffen wurden, bleiben unbenommen.

4. Auf die Einhaltung der von der Schuldenbremse des Art. 115 Abs. 2 GG zugelassenen Verschuldung des Bundes im Rahmen der 0,35%-Klausel wirken sich die im Rahmen des Huckepackverfahrens bei gleichzeitiger Deckung durch die Länder aufgenommenen Kredite des Bundes im Ergebnis nicht aus, da die Darlehensvergabe des Bundes an die Länder infolge der Bereinigung um nicht vermögenswirksame Transaktionen nach Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG in Verbindung mit § 2 Abs. 1 S. 1 und § 3 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz) aus dem für die Schuldenbremse ausschlaggebenden Saldo herauszurechnen ist.

## **Inhaltsübersicht**

<b>Kurzzusammenfassung .....</b>	<b>II</b>
<b>1 Problemstellung und Gutachtenfrage .....</b>	<b>7</b>
<b>2 Die Kreditbeschaffung mittels Ausgabe von Bundesanleihen im gesamtstaatlichen Interesse (Huckepackverfahren).....</b>	<b>10</b>
<b>3 Prüfung der Vereinbarkeit des Huckepackverfahrens mit dem Grundgesetz .....</b>	<b>15</b>
<b>4 Prüfung von Auswirkungen des Huckepackverfahrens auf die Wahrung der Schuldenbremse des Bundes.....</b>	<b>34</b>



# Inhaltsverzeichnis

<b>Kurzzusammenfassung</b> .....	<b>II</b>
<b>1 Problemstellung und Gutachtenfrage</b> .....	<b>7</b>
1.1 Die Betonung der gemeinsamen Verantwortung für die Erfüllung des Fiskalpakts durch Bund und Länder.....	7
1.2 Kreditaufnahmen im Wege des Huckepackverfahrens als Teil der gemeinsamen Vorgehensweise nach den Eckpunkten zum Fiskalvertrag .....	8
<b>2 Die Kreditbeschaffung mittels Ausgabe von Bundesanleihen im gesamtstaatlichen Interesse (Huckepackverfahren)</b> .....	<b>10</b>
2.1 Rechtliche Beschreibung und Abgrenzung des Huckepackverfahrens.....	10
2.1.1 Inhalt des Huckepackverfahrens .....	10
2.1.2 Abgrenzung von anderen Instrumenten.....	10
2.2 Wirtschaftliche Beschreibung und Abgrenzung des Huckepackverfahrens .....	12
2.2.1 Vermittlung und Nutzung der Marktkonditionen des Bundes.....	12
2.2.2 Vergleich zur bisher bestehenden Situation.....	13
2.3 Folgerungen für die funktionale Einordnung des Huckepackverfahrens.....	13
2.3.1 Zuordnung zur Schulden- und Gläubigerstrukturpolitik (debt management im engeren Sinne), nicht zur Politik des Schuldenumfangs .....	13
2.3.2 Zuordnung zur Beschaffungsfunktion, nicht zur Finanzierungsfunktion .....	14
<b>3 Prüfung der Vereinbarkeit des Huckepackverfahrens mit dem Grundgesetz</b> .....	<b>15</b>
3.1 Überblick.....	15
3.2 Verhältnis des Huckepackverfahrens zur Aufgabenabhängigkeit der föderalen Ausgabenzuständigkeit nach Art. 104a Abs. 1 GG .....	15
3.2.1 Einführung.....	15
3.2.2 Wortlaut von Art. 104a Abs. 1 GG und systematischer Zusammenhang des X. Abschnitts des Grundgesetzes als Ausgangspunkte .....	16
3.2.3 Die These von einer Umgehung des Art. 104a Abs. 1 GG durch das Huckepackverfahren .....	16
3.2.4 Verhältnis des Regelungsgehalts von Art. 104a Abs. 1 GG zur Anwendung des Huckepackverfahrens .....	17
3.2.4.1 Übersicht .....	17
3.2.4.2 Folgerungen aus dem Wortlaut des Art. 104a Abs. 1 GG .....	17
3.2.4.2.1 Trennung der Rechtsbeziehungen, keine gemeinsame Ausgabenverpflichtung .....	17
3.2.4.2.2 Folgerungen aus der Bestimmung der „Ausgaben“ als Regelungsbereich des Art. 104a GG.....	18
3.2.4.3 Folgerungen aus der systematischen Stellung des Art. 104a Abs. 1 GG .....	20

3.2.4.3.1	Verhältnis zu den Regelungen über die Einnahmenverteilung in der Finanzverfassung .....	20
3.2.4.3.2	Verhältnis zu den Spezialregelungen über Kreditaufnahmen im haushaltsrechtlichen Teil der Finanzverfassung .....	22
3.2.4.4	<b>Folgerungen aus dem Sinn und Zweck von Art. 104a Abs. 1 GG .....</b>	<b>24</b>
3.2.4.4.1	Überblick .....	24
3.2.4.4.2	Verhältnis zum Wirtschaftlichkeitsgrundsatz .....	24
3.2.4.4.3	Verhältnis zur Eigenverantwortlichkeit von Bund und Ländern .....	25
3.2.4.5	<b>Ergebnis .....</b>	<b>26</b>
3.3	<b>Verhältnis des Huckepackverfahrens zur Trennung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern nach Art. 109 Abs. 1 GG .....</b>	<b>26</b>
3.3.1	Einführung zu Art. 109 Abs. 1 GG und daraus abgeleitete Bedenken gegenüber dem Huckepackverfahren .....	26
3.3.2	Wahrung der haushaltswirtschaftlichen Autonomie beim Huckepackverfahren .....	27
3.3.3	Begrenzte materielle Aussagekraft des Art. 109 Abs. 1 GG durch Vorauslagerung anderer Regelungen .....	28
3.3.4	Fazit .....	28
3.4	<b>Würdigung des Huckepackverfahrens aus der Perspektive einer Gesamtschau der Finanzverfassung .....</b>	<b>29</b>
3.4.1	Betrachtung im Kontext der Regelungen über Finanzhilfen, Gemeinschaftsaufgaben und den Länderfinanzausgleich .....	29
3.4.2	Betrachtung im Kontext der Föderalismuskonzeption zwischen Wettbewerb und Kooperation, speziell im Staatsschuldenrecht .....	31
3.4.3	Betrachtung im Kontext des Grundsatzes der wirtschaftlichen Haushaltsführung .....	31
3.4.4	Betrachtung im Kontext der gesamtstaatlichen Konsolidierungsverantwortung .....	32
3.5	<b>Fazit .....</b>	<b>33</b>
4	<b>Prüfung von Auswirkungen des Huckepackverfahrens auf die Wahrung der Schuldenbremse des Bundes .....</b>	<b>34</b>
4.1	Fragestellung und Rechtsgrundlagen .....	34
4.2	Anwendung auf das Huckepackverfahren .....	34
4.3	Fazit .....	35

## **1 Problemstellung und Gutachtenfrage**

### **1.1 Die Betonung der gemeinsamen Verantwortung für die Erfüllung des Fiskalpakts durch Bund und Länder**

Im Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion<sup>1</sup> haben sich unter anderem alle Staaten der Euro-Währungszone zur Einhaltung bestimmter Haushaltskennzahlen verpflichtet und sich verstärkten externen Kontrollmechanismen unterstellt. Die Ziele sind vor allem die Erhaltung und Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte insbesondere durch die Begrenzung und Verringerung von Haushaltsdefiziten. Der Fiskalvertrag verstärkt damit die Wirtschafts- und Währungsunion und will vor allem deren haushaltsbezogenen Vereinbarungen zur Durchsetzung verhelfen. Der Vertrag wurde am 2. März 2012 von 25 der 27 EU-Staaten unterzeichnet und ist am 1. Januar 2013 in Kraft getreten. Der volle Umfang seiner Verpflichtungen gilt in allen Staaten, deren Währung der Euro ist.

Die Einhaltung dieser Konsolidierungsverpflichtungen bedeutet für einen föderalen Staat von vornherein eine gemeinsame Aufgabe aller Länder und des Bundes. Dessen ist sich die Diskussion in Deutschland beim SKSV ganz besonders bewusst gewesen, weil die besonders sensible Dimension der öffentlichen Haushalte und damit der Staatsschuldenpolitik angesprochen ist. Dementsprechend hat auch die Bundesregierung bereits früh auf dem Weg zum deutschen Zustimmungsgesetz zum SKSV festgehalten, dass sich die Verpflichtung zur Umsetzung der Vorgaben für nationale Fiskalregeln in Art. 3 SKSV an „die Bundesrepublik Deutschland als Gesamtstaat“ richtet; „die Umsetzung und Einhaltung der Vorgaben liegt dementsprechend in der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Ländern. Vor diesem Hintergrund wird die Erwartung geteilt, dass die innerstaatliche Umsetzung des Fiskalvertrags im konstruktiven Dialog zwischen Bund und Ländern erfolgt. Zur Festlegung der Eckpunkte der innerstaatlichen Umsetzung hat die Bundesregierung bereits Gespräche mit den Ländern aufgenommen.“<sup>2</sup>

Die erwähnten Eckpunkte wurden erarbeitet und lagen nicht erst der innerstaatlichen Umsetzungsgesetzgebung nach einer bereits eingetretenen vollen äußeren Bindung Deutschlands, sondern sogar bereits der Willensbildung vor und in den Abstimmungen über das deutsche Zustimmungsgesetz zum SKSV zu Grunde. Diese Vorgehensweise ist eine staatspraktische Konsequenz daraus, dass die gemeinsame Verantwortung eine Einigung auf ein gemeinsames Vorgehen von Bund und Ländern erfordert. Überdies ist der vom Bundesverfassungsgericht auf den Begriff gebrachte Gedanke der Integrationsverantwortung samt seiner föderalen Dimension inhaltlich und organisatorisch auch für den SKSV relevant, da dieser zwar rechtstechnisch von den EU-Verträgen getrennt ist, in beinahe jeder anderen Hinsicht aber im untrennbaren Zusammenhang mit der Entwicklung der EU steht.

---

1 Als Abkürzungen sind mehrere Kurzformen geläufig: SKS-Vertrag, SKSV, Fiskalvertrag, Fiskalpakt.

2 Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrats vom 11. Mai 2012, Bundesratsdrucksache 130/12 (Beschluss) zu dem Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, Bundestagsdrucksache 17/9667, S. 8.

Die Verständigung auf die Eckpunkte zum Fiskalpakt wurde als politische Vereinbarung zwischen Bund und Ländern durch die Regierungschefs bzw. deren Vertreter am 24. Juni 2012 erzielt. Dem folgten wenige Tage später, am 29. Juni 2012, die Abstimmungen im Bundesrat und im Bundestag, in denen jeweils die als erforderlich angesehenen Zwei-Drittel-Mehrheiten für die Zustimmung zum Fiskalvertrag erreicht wurden. Die Ausfertigung des Zustimmungsgesetzes und die Hinterlegung der Ratifikationsurkunde erfolgten durch den Bundespräsidenten im September 2012, nachdem zunächst noch der Ausgang eines beim Bundesverfassungsgericht anhängig gemachten einstweiligen Rechtsschutzverfahrens abgewartet worden war.

Die Bund-Länder-Eckpunkte gehen darauf zurück, dass die Einhaltung der Haushaltsanforderungen des Fiskalpakts des Zusammenwirkens von Bund und Ländern im Innenverhältnis bedarf. In den Eckpunkten „bekennen“ sich Bund und Länder zu ihrer „gemeinsamen Verantwortung, die Vorgaben des Fiskalvertrages und des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts zu erfüllen“. Die Eckpunkte umfassen daraufhin ein Bündel von wechselseitig auf einander bezogenen Aussagen zum Verhalten von Bund und Ländern, die ein gemeinsames Paket bilden.

Die Eckpunkte vom 24. Juni 2012 blieben in unveränderter Fassung die Basis für die sich anschließende Konkretisierung der innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpakts. Dies wurde beispielsweise dadurch bestätigt und unterstrichen, dass die im Oktober vorgelegte Begründung des Entwurfs zum Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags<sup>3</sup> ebenfalls ausdrücklich auf die Eckpunkte rekurriert<sup>4</sup>. Den Eckpunkten kommt demnach nach wie vor eine maßgebliche Bedeutung als politische Einigung und daneben eine Rolle als Auslegungshilfe für die nachfolgende Gesetzgebung zu. Sie bringen ein staatspraktisches Verständnis der gemeinsamen Wahrnehmung der von den europäischen Verpflichtungen geprägten fiskalpolitischen Verantwortung im Föderalismus zum Ausdruck.

## **1.2 Kreditaufnahmen im Wege des Huckepackverfahrens als Teil der gemeinsamen Vorgehensweise nach den Eckpunkten zum Fiskalvertrag**

Als ein Beitrag zur Zielerreichung wird in den Eckpunkten zum SKSV unter anderem ein verbessertes Management der Kreditaufnahme von Bund und Ländern ausgemacht. Unter dem Stichwort „intelligentes Schuldenmanagement“ wird „angesichts des Fiskalpakts und des Verschuldungsverbots für die Länder ab 2020“ festgehalten, dass „zukünftig gemeinsame Anleihen von Bund und Ländern vernünftig sein“ können. „Vor diesem Hintergrund“, so heißt es weiter, „wird der Bund zusammen mit den Ländern die Voraussetzungen dafür schaffen, dass eine gemeinsame Kreditaufnahme von Bund und

---

3 Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 12. Oktober 2012, BT-Drs. 17/10976.

4 „Bund und Länder haben sich am 24. Juni 2012 auf Eckpunkte hierzu verständigt“, so auf Seite 1 des Entwurfs (der Bundesregierung) eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags, Bundestagsdrucksache 17/10976.

Ländern („Huckepackverfahren“) möglich ist. Eine erste Anleihe soll in 2013 emittiert werden.“<sup>5</sup>

Dieser Vereinbarung geht es also um die Erzielung von Kostenvorteilen durch gemeinsames Handeln, veranlasst durch die infolge der äußeren Verpflichtungen ohnehin verstärkte Gemeinsamkeit in der fiskalpolitischen Verantwortung von Bund und Ländern. Aus rechtlicher Sicht wird nun mit Blick auf die Umsetzung dieser Verabredung die Anschlussfrage gestellt, ob als Voraussetzungen eines „Huckepackverfahrens“, die gemäß den Eckpunkten zu schaffen sind, auch Änderungen des Grundgesetzes notwendig sind oder ob diese Maßnahmen auf der Ebene des einfachen Rechts verwirklicht werden können. Dieser Frage widmet sich das vorliegende Gutachten. Hierzu wird im Folgenden den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Kreditaufnahme unter Anwendung des Huckepackverfahrens nachgegangen.

---

5 Alle Zitate in diesem Absatz aus: Eckpunkte einer innerstaatlichen Umsetzung der neuen Vorgaben des Fiskalvertrages und des Stabilitäts- und Wachstumspakts, Pressemitteilung Nr. 220/2012 vom 24. Juni 2012, herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.



## **2 Die Kreditbeschaffung mittels Ausgabe von Bundesanleihen im gesamtstaatlichen Interesse (Huckepackverfahren)**

### **2.1 Rechtliche Beschreibung und Abgrenzung des Huckepackverfahrens**

#### **2.1.1 Inhalt des Huckepackverfahrens**

Das Huckepackverfahren ist eine koordinierte Vorgehensweise von Bund und Ländern bei der Beschaffung von Krediten am Markt. Das Ziel ist es, diese Beschaffung möglichst kostengünstig zu erreichen.

Das Verfahren besteht darin, dass der Bund am Markt nach einer vorherigen Absprache mit den Ländern Rückzahlungs- und Zinszahlungspflichten eingeht und im Gegenzug seinerseits identisch ausgestattete Schuldscheine von den Ländern erhält, an die er die ihm am Markt zur Nutzung überlassenen Geldmittel absprachegemäß zur Nutzung weiterreicht.

Das Verfahren ist bisher nicht förmlich festgelegt. Nach dem Bericht der von der Finanzministerkonferenz eingesetzten, länderoffenen Arbeitsgruppe Gemeinsame Kreditaufnahme von Bund und Ländern vom 29. November 2001, in der die Thematik auf Staatssekretärssebene erörtert worden war<sup>6</sup>, könnte folgender Ablauf vorgesehen werden: Da sich der Bedarf an externer Kapitalaufnahme, der durch eine Beteiligung an dem Verfahren gedeckt werden soll, je nach Land und Zeitraum unterscheidet, melden die Länder jeweils einen Rahmen für den Umfang und die Konditionen der Kreditaufnahme an, die sie durch die Beteiligung an einer bestimmten geplanten Emission erzielen möchten. Die Kreditmanagements des Bundes und der interessierten Länder stimmen sich auf der Basis des sich fortentwickelnden Informationsstandes miteinander ab, um zu einer zunehmend konkreter werdenden Rahmenvorstellung für die geplante Emission und die darauf bezogene Länderbeteiligung zu gelangen. Die Sondierung des Marktes und die abschließende Entscheidung über das Ob und die Ausstattung der Emission liegen ebenso wie bei anderen Bundesanleihen beim Bund. Er wendet bei der Begebung und Platzierung der Anleihen nach außen dieselben Verfahren wie bei seinen anderen Emissionen an.

Wenn und soweit es daraufhin zu der Begebung der Anleihe durch den Bund kommt, werden die dabei abschließend im Außenverhältnis erzielten Konditionen, insbesondere die Höhe und die Zahlungszeitpunkte von Zins und Tilgung, auf die Darlehen im Innenverhältnis zwischen dem Bund und den beteiligten Ländern in der Weise übertragen, dass der Bund die Verpflichtungen durch ein Durchreichen der bei ihm eingehenden Zahlungen der Länder begleichen kann.

#### **2.1.2 Abgrenzung von anderen Instrumenten**

Für die beschriebene Vorgehensweise wird teilweise die Bezeichnung „Bund-Länder-Anleihen“ verwendet. Dies kann ebenso zu Missverständnissen führen wie die ebenfalls

---

<sup>6</sup> Diese Arbeitsgruppe wurde am 17. Mai 2001 eingesetzt. Die nachfolgende Beschreibung des Verfahrens entspricht ihrem Beschlussbericht vom 29. November 2001.

anzutreffende Bezeichnung „Deutschlandbonds“. Die Bezeichnungen sind zwar teilweise treffend, indem sie das in der Gesamtsicht koordinierte Vorgehen von Bund und Ländern ansprechen. Beide Begriffe können andererseits nahelegen, die Anleihen würden unmittelbar gemeinsam von Bund und Ländern ausgegeben und die Rechtsbeziehungen der beteiligten Akteure – Bund, Länder und private Kapitalgeber – zu einander würden folglich eine Dreiecksform bilden. Wenn von „Bund-Länder-Anleihen“ oder von „Deutschlandbonds“ gesprochen wird, kann dies zudem für den allgemeinen und politischen Sprachgebrauch den Eindruck erzeugen, dass der Bund und die beteiligten Länder hierdurch zu Gesamtschuldnern würden.

Bei einer Gesamtschuld verpflichtet sich jeder einzelne der Kreditnehmer im Außenverhältnis für die vollen Kreditverbindlichkeiten gegenüber dem Gläubiger. Es würde also ein Ausfall jedes anderen beteiligten Gesamtschuldners direkt gegenüber dem gemeinsamen Gläubiger gedeckt. Die Gläubiger könnten also jeden Schuldner für die volle Summe in Anspruch nehmen, die alle gemeinsam aufgenommen haben. Dies ist jedoch beim Huckepackverfahren nicht der Fall. Vielmehr geht es bei diesem darum, dass (nur) der Bund am Markt gegenüber Dritten als Kreditschuldner und sodann im Innenverhältnis gegenüber den Ländern seinerseits als Kreditgeber auftritt. Bund und Länder werden beim Huckepackverfahren rechtlich nicht Schuldner derselben Anleihe. Ferner sind die Rechtsverhältnisse Bund/Länder/Externe dementsprechend nicht dreiecksförmig angelegt. Die Anleihe besteht zwischen dem Bund und dem externen Gläubiger, während die Länder Schuldner des Bundes werden. Dem entspricht die unterschiedliche rechtliche Art der Schuldtitel. Für die Beziehung zwischen den staatlichen Ebenen bieten sich Schuldscheindarlehen an, weil die Schuldtitel in diesem Verhältnis nicht handelbar sein brauchen, während im Außenverhältnis Anleihen als handelbare Wertpapiere angebracht sind. Diese stellen zudem das allgemein gängige Finanzierungsinstrument des Bundes dar.

Angesichts dieser Unterscheidungen sollte es im Sprachgebrauch beim Ausdruck Huckepackverfahren. Wahlweise kann es „Begebung von Bundesanleihen im gesamtstaatlichen Interesse“ genannt werden. Jedoch behält das Wort „Huckepackverfahren“ den Vorteil, dass es bereits geläufig ist.

Man könnte auch von „Länderdeckung für einen Teil der Bundesschuld“ oder, kürzer, von länder- oder landesgedeckten Bundesanleihen, landesschuldgedeckten Bundesanleihen oder Bundesanleihen auf Landesschuld sprechen. Doch wären vor allem die Kurzbezeichnungen dabei wiederum nicht frei von einer möglichen Anfälligkeit für Missverständnisse, da sie so verstanden werden könnten, als ob sich die im Huckepackverfahren ausgegebenen Bundesanleihen – was nicht der Fall ist – rechtlichen von anderen Bundesanleihen unterscheiden würden und weil zudem nicht übersehen werden darf, dass der Bund bei jeder Emission auch ein größeres Volumen aufnehmen kann als er an die Länder weitergibt.

Da die Diskussion zur Staatsverschuldung durchaus emotional geführt wird, besteht die Gefahr, dass schon allein aus den verwendeten Worten sehr schnell erste Bewertungen und Schlüsse abgeleitet werden. Daher erscheint es auch generell lohnend, in der



Kommunikation zu diesen Sachverhalten bewusst auf eine möglichst weitgehende Genauigkeit hinarbeiten.

Auch in der verlautbarten Fassung der Bund-Länder-Abrede unter dem Titel „Eckpunkte einer innerstaatlichen Umsetzung der neuen Vorgaben des Fiskalvertrages und des Stabilitäts- und Wachstumspakts“ vom 24. Juni 2012<sup>7</sup> ist nicht von gemeinsamen Anleihen die Rede. Ausdrücklich genannt wird dagegen das Huckepackverfahren. Es wird in den Eckpunkten als Fall der „gemeinsamen Kreditaufnahme“ umschrieben. Diese Einordnung ist sachgerecht, da das Huckepackverfahren eine gemeinsame Aktion zur Kreditaufnahme bildet. Die Bezeichnungen „Deutschlandbonds“ und „Bund-Länder-Anleihen“ kommen hingegen in der Verlautbarung nicht vor. Diese Bezeichnungen wären aus den beschriebenen Gründen auch weniger gut geeignet gewesen.

Der in der Presseverlautbarung wiedergegebene Sprachgebrauch der Bund-Länder-Eckpunkte – „gemeinsame Kreditaufnahme von Bund und Ländern („Huckepackverfahren“)“ – ist ferner wortgleich mit der Überschrift der Ergebniszusammenfassung im Berichts der von der Finanzministerkonferenz eingesetzten, länderoffenen Arbeitsgruppe Gemeinsame Kreditaufnahme von Bund und Ländern vom 29. November 2001.<sup>8</sup> Durch die identische Ausdrucksweise ist die Bezugnahme der Eckpunkte auf dieses frühere Papier klar.

## **2.2 Wirtschaftliche Beschreibung und Abgrenzung des Huckepackverfahrens**

### **2.2.1 Vermittlung und Nutzung der Marktkonditionen des Bundes**

Der wirtschaftliche Kern des Huckepackverfahrens liegt darin, dass das abgestimmte Vorgehen mit dem Bund den Ländern eine zusätzliche tatsächliche Option eröffnet, ihrer Rechtspflicht zur wirtschaftlichen Haushaltsführung nachzukommen, indem sie ihre Finanzierungskosten gegebenenfalls senken können.

Der Bund agiert dabei als Gesamtstaat, der seinen Gliedstaaten zu besseren Kreditkonditionen verhilft.

Hat der Bund keine günstigeren Kreditkonditionen am Markt als die beteiligten Länder, erübrigt sich die Anwendung des Konzepts in diesem Verhältnis.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> S o, Fußn. 5

<sup>8</sup> Siehe zu der Arbeitsgruppe auch bereits oben Fußn. 6. Ihr Beschlussbericht enthält als inhaltliche Überschrift auf Seite 1 das hier wiedergegebene wörtliche Zitat, das genauso auch in den Eckpunkten zum Fiskalvertrag vom 24. Juni 2012 zu finden ist.

<sup>9</sup> Es wäre auch denkbar, ein solches Verfahren in umgekehrter Anwendungsrichtung umzusetzen, also Länder mit günstigen Konditionen am Kapitalmarkt nach außen auftreten zu lassen, um dem Bund bessere Konditionen zu vermitteln. In der Praxis steht es nicht zur Debatte, denn zwar ist ein Nutzen in dieser Richtung je nach aktueller Situation theoretisch nicht ausgeschlossen, wird aber doch sowohl auf kurze wie auf mittlere Sicht nicht erwartet.

### 2.2.2 Vergleich zur bisher bestehenden Situation

Zur Einordnung von Eigenschaften des Huckepackverfahrens, die für die juristische Beurteilung relevant sein können, kann ergänzend auch ein Blick auf Parallelen und Unterschiede zur bisherigen Situation beitragen.

So ist zum einen zu beobachten, dass potentielle und aktuelle Gläubiger bisher bereits von allgemeinen Einstandspflichten zwischen Bund und Ländern ausgehen dürfen, auch wenn deren exakte Rechtsfolgen offen sind. Bei der Bepreisung von Anleihen von Bund und Ländern durch die Marktteilnehmer wird faktisch jedenfalls bereits die Erwartung berücksichtigt, dass Bund und Länder einander im Notfall aushelfen würden.<sup>10</sup> Eine genaue Quantifizierung der etwaigen Auswirkungen dieser Annahme auf die Kapitalbeschaffungskosten der Länder und des Bundes fällt schwer. Dass die beschriebene Markterwartung besteht, entspricht indes der allgemeinen Einschätzung.

Der Unterschied zwischen diesem bereits gegebenen Umstand und dem Huckepackverfahren besteht darin, dass die bei diesem an die Länder ausgereichten Schuldscheindarlehen explizite und somit transparente Summen und Konditionen ausmachen, während die bisherige Markterwartung sich nur auf eine allgemeine, sich erst im Notfall womöglich zu einer bestimmten Zahlungspflicht des Bundes als letztes Mittel (*ultima ratio*) konkretisierende Auffangfunktion richten kann.

Zum anderen reiht sich das Huckepackverfahren durchaus in eine Vielzahl bestehender wechselseitiger Zahlungsverpflichtungen zwischen Bund und Ländern ein, etwa im Rahmen der Steuerverteilung. Es würde sich davon also vor allem durch die Langfristigkeit der Zahlungsziele und das Fehlen einer engen Bezugnahme auf eine konkrete Einnahmensituation (etwa ganz bestimmte Steuerzuflüsse) abheben. Die Tilgungskraft muss „frei“ aus dem allgemeinen Haushalt erwirtschaftet werden. Dies ist indes nicht anders als in der Handlungsalternative zum Huckepackverfahren, denn diese besteht nicht in der Nichtaufnahme des Kredits, sondern lediglich darin, dass sich die Länder – aber zu höheren Kosten – direkt am Kapitalmarkt verschulden.

## 2.3 Folgerungen für die funktionale Einordnung des Huckepackverfahrens

### 2.3.1 Zuordnung zur Schulden- und Gläubigerstrukturpolitik (*debt management* im engeren Sinne), nicht zur Politik des Schuldenumfangs

Was die Funktionen des Huckepackverfahrens angeht, so zeigt seine Beschreibung, dass es aus gemeinsamer Sicht von Bund und Ländern eine Maßnahme der Schulden- und Gläubigerstrukturpolitik – des *debt management* im engeren Sinne – nicht hingegen eine Maßnahme zur *zusätzlichen* Gesamtverschuldung ist. Daher ist es auch überzeugend, dass Bund und Länder das Thema in ihrer Eckpunkte-Übereinkunft thematisch als Teil des angestrebten „intelligenten Schuldenmanagements“ verstanden und definiert haben.

---

<sup>10</sup> Zur Notfallhilfe sind Bund und Länder einander aus dem Bundesstaatsprinzip verpflichtet. Dazu Kai von Lewinski, *Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott*, 2011, S. 418-427, 545 f.

### 2.3.2 Zuordnung zur Beschaffungsfunktion, nicht zur Finanzierungsfunktion

Unterscheidet man ferner zwischen Finanzierungs- und Beschaffungsmaßnahmen, so gehört das Huckepackverfahren für sich alleine betrachtet zu den Maßnahmen mit Beschaffungsfunktion, denn es hat keine *eigenständige* Finanzierungsfunktion. Da die beim Bund in Anspruch genommenen Schuldscheindarlehen der Länder von vornherein nur eine eigene unmittelbare Kapitalaufnahme der Länder am Markt ersetzen sollen, ist eine zusätzliche Finanzierungswirkung nicht vorgesehen. Der Zweck ist vielmehr, die identischen Kreditbedarfe zu günstigeren Kosten zu decken. Die begehrte Nutzung der Darlehenssumme wird zu geringeren Preisen und wirtschaftlicher erlangt (sozusagen „billiger eingekauft“).

Diese Einordnung stimmt auch damit überein, dass die rechtsnormativen Vorgaben für die staatliche Kreditaufnahme von Bund und Ländern bei der Vereinbarung des Huckepackverfahrens als gegeben vorausgesetzt werden und nicht verändert werden sollen. Das zulässige Ausmaß der Verschuldung wird nicht erweitert; es ist nicht vorgesehen, dass das Verfahren dazu genutzt werden darf, den Zugang zum Kapitalmarkt in größerem Maße zu erlauben als bisher.

Eine Finanzierungsfunktion tritt damit allenfalls indirekt ein, nämlich soweit günstigere Beschaffungskosten eine Vergrößerung von Ausgabenspielräumen an anderer Stelle bewirken. Dies ist aber kein Spezifikum des Huckepackverfahrens, sondern trifft genauso auf jede andere Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zu. Dieser Aspekt bietet daher keinen maßgebenden Anknüpfungspunkt für eine besondere staats-schuldenrechtliche Würdigung.

### **3 Prüfung der Vereinbarkeit des Huckepackverfahrens mit dem Grundgesetz**

#### **3.1 Überblick**

Auf der Basis der vorstehenden Darlegung und Analyse des Sachverhalts (s.o. 2.) wird im Folgenden erörtert, ob die Anwendung des Huckepackverfahrens dem gegenwärtigen Verfassungsrecht entspricht. Wenn nicht, dann würde zu den gemäß den Bund-Länder-Eckpunkten zu schaffenden Voraussetzungen auch eine Grundgesetzänderung gehören. Dies hängt davon ab, ob aus der Verteilung der Ausgaben auf Bund und Länder nach Art. 104a Abs. 1 GG (dazu im Folgenden unter 3.2), der Trennung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern nach Art. 109 Abs. 1 GG (dazu unter 3.3) oder aus einer Gesamtschau der Finanzverfassung (dazu unter 3.4) ein – gegebenenfalls ungeschriebenes – Verbot dieser Form der Bund-Länder-Koordination abzuleiten ist. Dem wird daher im Folgenden nachgegangen.

#### **3.2 Verhältnis des Huckepackverfahrens zur Aufgabenabhängigkeit der föderalen Ausgabenzuständigkeit nach Art. 104a Abs. 1 GG**

##### **3.2.1 Einführung**

Die verfassungsrechtliche Kritik am Huckepackverfahren führt neben einer allgemeinen Gesamtschau des Finanzverfassungsrechts vor allem Art. 104a Abs. 1 GG als Anknüpfungspunkt für die Herleitung der Auffassung ins Feld, wonach die Kooperation bei der Kreditbeschaffung untersagt sei und Bund und Länder sich nur jeweils getrennt am Kapitalmarkt finanzieren dürfen.

Die Berufung auf Art. 104a Abs. 1 GG ist auf den ersten Blick nicht unbedingt naheliegend, da dessen unmittelbarer Regelungsgegenstand weder mit dem Thema der Staatsverschuldung noch mit der Einnahmenbeschaffung überhaupt verbunden ist (dazu unter 3.2.2).

Dennoch ist die Fokussierung der Argumentation auf diese in die Finanzverfassung hineinführende Brückenregelung erklärlich, da sie die im Wesentlichen einzige finanzverfassungsrechtliche Regelung ist, in der auf ein verfassungsrechtliches Vorverständnis eines inhaltlichen Aufgabenbestandes von Bund und Ländern Bezug genommen wird. So wird beispielsweise zutreffend betont, dass Art. 104a GG dem haushaltswirtschaftlichen Trennungsgrundsatz des Art. 109 Abs. 1 GG vorausliegt und letzterer demgemäß kaum materielle eigene Aussagen erlaubt, sondern vorwiegend auf formelle und verfahrensmäßige Folgen hinausläuft.<sup>11</sup> Ferner enthält Art. 104a Abs. 1 GG, anders als weitgehend in den übrigen Normen des finanzverfassungsrechtlichen X. Abschnitts des Grundgesetzes, eine direkt aus der Verteilung der Sachaufgaben abgeleitete Verteilungsvorgabe. Darauf wird sodann in der Literatur teilweise zusätzlich die Annahme ei-

---

11 In diesem Sinne *Hanno Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 109 Stand 62, Lieferung Mai 2011, Rdhr. 46.



nes Verbots der Bund-Länder-Kooperation am Kapitalmarkt durch Bundesanleihen im Huckepackverfahren gestützt (dazu unter 3.2.3).

Ob das Grundgesetz wirklich Argumente für ein solches verfassungskräftiges Verbot enthält, hängt angesichts dessen wesentlich von der Tragweite des Art. 104a Abs. 1 GG ab, die daher im Einzelnen zu untersuchen ist (näher unter 3.2.4).

### **3.2.2 Wortlaut von Art. 104a Abs. 1 GG und systematischer Zusammenhang des X. Abschnitts des Grundgesetzes als Ausgangspunkte**

Art. 104a Abs. 1 GG lautet: „Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt“. Dies wird allgemein kurz das „Konnexitätsprinzip“ zwischen *Aufgaben* und *Ausgaben* genannt.

Nach dem ganz überwiegenden und gesicherten, der Systematik der Regelung und dem Willen des Verfassungsgebers entsprechenden Auslegung sind mit Aufgaben in diesem Sinne nicht die Gesetzgebungszuständigkeiten, sondern die verwaltungsmäßigen Ausführungszuständigkeiten gemeint. Ob der Bund oder ein Land die Ausgabe zu tragen hat, bestimmt sich folglich danach, auf wen die Verwaltungszuständigkeit entfällt.

Auf den ersten Blick besagt Art. 104a Abs. 1 GG damit gar nichts über Fragen der Kreditaufnahme, denn Art. 104a GG regelt die Zuständigkeit für die Leistung von *Ausgaben*, während die Aufnahme von Darlehen haushaltsrechtlich und begrifflich zur Beschaffung von *Einnahmen* für den Haushalt gehört. Letzteres bestätigen die Regelungen über Kredite in Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG, wo jeweils wörtlich von „Einnahmen aus Krediten“ gesprochen wird. Über die Frage, wie die nach Art. 104a Abs. 1 GG zu bestimmende Ausgabenlast finanziell gedeckt wird, also wie die Einnahmengewinnung erfolgt, wird hingegen in Art. 104a GG an keiner Stelle gesprochen, während dieses Thema dafür in den nachfolgenden Vorschriften der Finanzverfassung erörtert wird, beginnend mit der Verteilung der Steuergesetzgebungskompetenzen in Art. 105 GG, über die Verteilung der Steuereinnahmen in Art. 106 GG bis zum Länderfinanzausgleich im engeren Sinne in Art. 107 GG. Kreditaufnahmen werden vom Grundgesetz ferner systematisch als Thema der Haushaltswirtschaft eingeordnet, indem sie im Zusammenhang mit den Haushaltsregeln normiert werden, namentlich in Art. 109 und Art. 115 GG. Dies alles spricht dafür, dass den Vorschriften des X. Abschnitts des Grundgesetzes – dem Kern der Finanzverfassung – eine klare Trennung dieser Regelungsthemen zugrunde liegt und dass Art. 104a GG hierbei keine Aussage in Bezug auf Einnahmen und keine Aussage über Kredite trifft.

### **3.2.3 Die These von einer Umgehung des Art. 104a Abs. 1 GG durch das Huckepackverfahren**

Gleichwohl findet sich in der Literatur durchaus auch die gegenteilige Annahme. Denn in dem Falle, dass die Bedienung der Darlehensschuld eines Landes gegenüber dem Bund scheitern würde, während der Bund für die gleichzeitig von ihm – rechtlich davon getrennt, aber inhaltlich im Interesse des Landes – im Außenverhältnis zu Dritten eingegangene Anleiheschuld aufzukommen hätte, trage der Bund, so wird argumentiert, letzt-

lich sehr wohl eine Ausgabe des Landes. Dies aber sei durch Art. 104a Abs. 1 GG grundsätzlich verboten, indem dieser verlangt, dass Bund und Länder ihre zuständigkeitshalber anfallenden Ausgaben jeweils gesondert tragen, soweit das Grundgesetz nicht an anderer Stelle eine abweichende Regelung trifft.<sup>12</sup> Zwar sei ein Haftungsrisiko des Bundes keine Ausgabe im Sinne des Art. 104a GG, jedoch liege in ihm eine Umgehung des Art. 104a GG, indem ein Haftungsrisiko eine verbindliche Übernahme künftiger Ausgaben bedeute und zudem durch die im Vergleich zu einer eigenständigen Länderanleihe eintretenden Zinersparnisse der Länder eine faktische Erweiterung von deren Verschuldungsspielraum bewirke.<sup>13</sup> Schon die Risikotragung komme also einer Mitfinanzierung von Länderausgaben gleich und stelle eine Umgehung von Art. 104a Abs. 1 GG dar. Diese sei dann mangels einer diese Vorgehensweise ausdrücklich abdeckenden verfassungsrechtlichen Bestimmung verfassungswidrig, zumindest wenn man noch eine Gesamtschau der Finanzverfassung hinzunehme.<sup>14</sup>

### **3.2.4 Verhältnis des Regelungsgehalts von Art. 104a Abs. 1 GG zur Anwendung des Huckepackverfahrens**

#### **3.2.4.1 Übersicht**

Eine Umgehung des Art. 104a Abs. 1 GG anzunehmen oder eine andere, gegen eine Verfassungsmäßigkeit des Huckepackverfahrens sprechende Argumentation aus Art. 104a Abs. 1 GG abzuleiten, setzt voraus, dass Art. 104a Abs. 1 GG explizite oder zumindest implizite Aussagen enthält, zu denen das Huckepackverfahren wenigstens wertungsmäßig im Konflikt steht. Dies hängt davon ab, wie sich das Huckepackverfahren zum Wortlaut (dazu im Folgenden unter 3.2.4.2), der systematischen Stellung (3.2.4.3) und dem Sinn und Zweck des Art. 104a Abs. 1 GG (3.2.4.4) verhält. Eine Zusammenfassung schließt diesen Untersuchungsteil ab (3.2.4.5).

#### **3.2.4.2 Folgerungen aus dem Wortlaut des Art. 104a Abs. 1 GG**

##### **3.2.4.2.1 Trennung der Rechtsbeziehungen, keine gemeinsame Ausgabenverpflichtung**

Eingangs ist zu erwägen, ob die These von einer Umgehung der Ausgabenverteilung nach Art. 104a Abs. 1 GG nicht von vornherein ins Leere geht, weil die Rechtsbeziehungen zwischen Bund und Land beim Huckepackverfahren rechtlich strikt vom Außenverhältnis des Bundes zum externen Darlehensgeber getrennt sind. Dafür spricht in der Tat, dass in Bezug auf die Darlehensverpflichtungen keine gemeinsame Ausgabentragung entsteht, sondern dass es bei einer gesonderten Ausgabentragung bleibt.

---

12 *Gregor Kirchhof*, Deutschland-Bonds: Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen gemeinsamer Anleihen von Bund und Ländern, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 2012, S. 313 (321, 323).

13 *Gregor Kirchhof*, Deutschland-Bonds: Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen gemeinsamer Anleihen von Bund und Ländern, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 2012, S. 313 (323).

14 *Gregor Kirchhof*, Deutschland-Bonds: Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen gemeinsamer Anleihen von Bund und Ländern, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 2012, S. 313 (323). Zu Art. 109 Abs. 1 GG und zur Zusammenschau mit anderen Regelungen siehe noch im Folgenden unter 3.3. und 3.4.

Dieses Argument *alleine* wird allerdings dem Gesamtzusammenhang des Huckepackverfahrens noch nicht gerecht, da dieses trotz getrennter, nicht gemeinsamer Darlehensschulden doch von einem koordinierten Vorgehen von Bund und Ländern geprägt ist. Es ist ferner zu berücksichtigen, dass auch das Interesse an der Emission der Bundesanleihen im konkreten Fall von den beteiligten Ländern ausgeht, wenngleich der Bund an einer Entlastung der Länder von Zinskosten daneben durchaus auch ein eigenes Interesse haben kann und die Stabilisierung von Länderhaushalten prinzipiell als Ausdruck gesamtstaatlicher Aufgaben angesehen werden darf.

#### 3.2.4.2.2 Folgerungen aus der Bestimmung der „Ausgaben“ als Regelungsbereich des Art. 104a GG

Ausgaben fallen bei der Anwendung des Huckepackverfahrens bei der Auszahlung und der Rückzahlung der Darlehenssummen sowie hinsichtlich der Zinsen an. Für diese Ausgaben steht allerdings nicht in Rede, dass sie nicht den nach Art. 104a Abs. 1 GG der jeweiligen staatlichen Ebene – Bund oder Ländern – zugeordneten Aufgaben entsprechen. Soweit ein endgültiger Zahlungsausfall eines Landes bei Zins oder Tilgung einträte, käme es indes dazu, dass der Bund im Ergebnis für eine Ausgabe geradestünde, die aufgabengemäß das Land zu tragen hätte. Auch aus diesem theoretischen Fall lässt sich aber kein Argument dafür herleiten, dass die beim Huckepackverfahren im Innenverhältnis des Bundes zu den Ländern ausgegebenen Schuldscheindarlehen mit Art. 104a Abs. 1 GG kollidieren.

3.2.4.2.2.1 Die Länder haben im Rahmen der umfänglichen Zahlungsverpflichtungen, die gegenüber dem Bund aufgrund einer Vielzahl von einzelnen Rechtsgründen alltäglich anfallen, in der Vergangenheit keine Zahlungsschwächen erkennen lassen. Der beschriebene Extremfall des Zahlungsausfalls ist daher so unwahrscheinlich, dass er sich nicht als Grund für die Ableitung des in Rede stehenden allgemeinen Verbots von Bundeskrediten an die Länder eignet. Denn ein solches Verbot müsste, wenn es das Huckepackverfahren gänzlich ausschließen soll, strikt und ohne Rücksicht auf die Umstände gelten. Eine Darlehenshingabe des Bundes an ein Land kommt aber nur dann der Übernahme einer Landesausgabe durch den Bund weitgehend gleich, wenn ein Zahlungsausfall bereits im Zeitpunkt der Darlehensvergabe überwiegend wahrscheinlich wäre. Wäre also die Fähigkeit und Bereitschaft des Schuldnerlandes, Tilgung und Zins zu leisten, als derart schlecht einzuschätzen, dass von vornherein nur mit Teilrückzahlungen kalkuliert werden dürfte, so ginge es nur vordergründig um eine Kreditvergabe, sachlich aber um eine ausgabenersetzende Funktion; es wäre daher wegen Art. 104a Abs. 1 GG eine besondere Rechtsgrundlage hierfür erforderlich<sup>15</sup>. Für den regulären Fall einer „echten“, auf volle Rückzahlung angelegten Kreditvergabe, gilt das nicht.

Hinzu kommt, dass diese Frage für die Diskussion des Huckepackverfahrens nach gegenwärtigem Stand in der Praxis irrelevant ist, da ein Bundeskredit an ein absehbar

---

15 Welche hierfür im konkreten Fall in Betracht kommen würden, ist hier nicht weiter zu verfolgen. Es wäre insbesondere an Art. 104b GG (Finanzhilfen) und Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG (Bundesergänzungszuweisungen) zu denken. Lässt sich der konkrete Anwendungsfall nicht unter eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Regelung fassen, ist die Kreditvergabe an ein als von vornherein nicht zahlungsfähig einzuschätzendes Land verfassungswidrig.



nicht zahlungsfähiges Land nicht der Anwendungsbereich ist, an den gedacht wird. Das Huckepackverfahren wird vielmehr für den in allen Ländern gegebenen Normalfall einer intakten Kreditwürdigkeit diskutiert. Das oben für eine etwaige wertende Gleichsetzung von Kredit und Ausgabe nach Art. 104a Abs. 1 GG herangezogene Kriterium der (fehlenden) Bonität ist ferner nicht mit dem Kriterium einer drohenden Haushaltsnotlage gleichzusetzen, das vom Stabilitätsrat nach Art. 109a GG in Verbindung mit § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 StabRG angewendet wird. Der präventive Zweck des Stabilitätsratsverfahrens und der Begriff der drohenden Haushaltsnotlage setzen vergleichsweise umfassender und damit viel früher an: Für die drohende Haushaltsnotlage wird im Kern darauf abgestellt, inwieweit der Haushalt angesichts des Verhältnisses von Kreditaufnahme und Schuldendienst zu den sonstigen Einnahmen und Ausgaben noch haushaltspolitisch beherrschbar erscheint. Es wird damit eine haushaltspolitisch geprägte Soliditäts- und Nachhaltigkeitseinschätzung getroffen, die von der Frage einer (tiefen) Bonitätskrise, in der eine Kredithingabe schon zugleich wie eine Ausgabenübernahme zu werten wäre, zu unterscheiden ist.

Dass die Ausgabenverteilungsregel Art. 104a Abs. 1 GG auch kein noch über ein Verbot von Bundesdarlehen hinausgehendes, allgemeines Bail-Out-Verbot nach sich zieht – wonach der Bund auch für Landesverpflichtungen gegenüber Dritten im Krisenfall niemals einspringen dürfte – entspricht dem bündischen Prinzip. Ob der Bund in einem solchen Fall nicht nur einspringen dürfte, sondern auch müsste, ist eine andere, für den vorliegenden Zusammenhang nicht relevante Frage.

3.2.4.2.2.2 Art. 104a Abs. 1 GG bildet ferner deshalb keinen tragfähigen Baustein für die Herleitung eines allgemeinen Verbots von Bundeskrediten an die Länder, weil das Grundgesetz mit den Begriffen „Ausgaben“ und „Einnahmen“ durchgehend auf Geldflüsse im Sinne von kassenwirksamen Vorgänge abstellt. Bloße Risikoübernahmen, zum Beispiel auch durch Bürgschaften, sind in dem von Art. 104a Abs. 1 GG verwendeten Begriff „Ausgaben“ nicht enthalten. Dies spricht dagegen, bereits die Übernahme eines Ausfallrisikos als Verstoß gegen eine Ausgabentragungsregel wie Art. 104a GG zu betrachten.

Das Grundgesetz knüpft mit dem Abstellen auf Ausgaben und Einnahmen nicht nur in der Begrifflichkeit, sondern auch in seiner Steuerungssystematik generell an die traditionelle, auf nominelle Zahlungsflüsse abstellende Haushaltssystematik an, statt allgemein vermögensbezogene Größenordnungen zu Grunde zu legen. Die Bezugnahme auf Einnahmen und Ausgaben aus Steuerungsgrößen wird zwar verfassungspolitisch oft kritisch bewertet, weil eine Einnahmen-Ausgaben-Rechnung kein unmittelbares Bild der Vermögensentwicklung und der für die Zukunft eingegangenen Verpflichtungen zeichnet. Allerdings ändert dies nichts an der geltenden verfassungsrechtlichen Regelung. Es darf ferner nicht übersehen werden, dass die Bezugnahme auf Zu- und Abfluss und auf Nominalbeträge verfassungspolitisch nicht ausschließlich Nachteile hat, sondern auch den Vorzug aufweist, dass diese Zahlen gut greifbar sind und überdies in einem inneren Zusammenhang mit der jährlichen Betrachtung des Verhältnisses von realen Einnahmen und Ausgaben stehen, die für den Zusammenhang von Steuer- und Haushaltspolitik in einem vorwiegend steuerlich finanzierten Gemeinwesen systemprägend ist. Abge-

sehen davon bleibt es dem Budgetgeber unbenommen, beispielsweise auf die Hilfe von bilanziellen Rechnungslegungsmethoden für die Haushaltssteuerung auf einfachrechtlicher Ebene zurückzugreifen, wenn er es als sinnvoll erachtet.

Es bleibt folglich dabei, dass ein Ausfallrisiko nach dem Grundgesetz keine „Ausgabe“ darstellt. Zu dem wirtschaftlichen Kern des Huckepackverfahrens, der nicht in Zahlungen, sondern nur in einer Darlehensvergabe mit einer Risikoübernahme des Bundes für die beteiligten Länder liegt, besagt Art. 104a Abs. 1 GG somit unmittelbar nichts.

Dies wird zugleich durch den Blick auf die Konsequenzen der gegenteiligen Auffassung bestätigt, derzufolge Art. 104a Abs. 1 GG zumindest zu einer Ableitung eines allgemeinen Verbots einer Länderverschuldung gegenüber dem Bund und umgekehrt beiträgt. Träfe dies zu, so würde das Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG zugleich in eine Regelung zur Haushaltspolitik umgemünzt. Jedoch besagt Art. 104a GG nichts über die Haushaltswirtschaft und auch nichts über die Frage, wie sich die Länder die Einnahmen für diese Ausgaben beschaffen dürfen. Das Huckepackverfahren beschränkt sich zudem, wie oben aufgezeigt, auf die Beschaffungsfunktion, indem kein zusätzlicher Finanzierungsspielraum in nomineller Hinsicht geschaffen, sondern lediglich eine Zinskostensenkung angestrebt und gegebenenfalls erzielt wird.

#### 3.2.4.3 Folgerungen aus der systematischen Stellung des Art. 104a Abs. 1 GG

##### 3.2.4.3.1 Verhältnis zu den Regelungen über die Einnahmenverteilung in der Finanzverfassung

Der systematische Aufbau des X. Abschnitts des Grundgesetzes ist davon geprägt, dass Art. 104a GG als Eingangsartikel die Verteilung der Ausgabenlasten regelt und sodann, in den folgenden Artikeln, die Frage geklärt wird, wie Bund und Länder jeweils die Einnahmen zur Deckung dieser Ausgaben erhalten.

Der in Art. 104a Abs. 1 GG festgehaltene Grundsatz der Ausgabenverteilung nach dem Kriterium der Aufgabenverteilung war bereits vor der Finanzreform der ersten Großen Koalition, welche die bis heute wirksame Grundstruktur der Finanzverfassung herstellte, anerkannt. Er war im Verfassungstext allerdings durch den vormaligen Art. 106 GG weniger eindeutig zum Ausdruck gekommen als nunmehr in dem durch das Finanzreformgesetz geschaffenen Art. 104a Abs. 1 GG. Damit verfolgte der verfassungsändernde Gesetzgeber in erster Linie einen Klarstellungszweck. Dass sich der Begriff der „Aufgabe“ nach der ganz herrschenden, der Begründung des Finanzreformgesetzes entsprechenden Auslegung auf die Ausführungs-, nicht die Gesetzgebungszuständigkeit bezieht, führt zwar dazu, dass der Bund durch seine Gesetzgebung Ausgaben bei den Ländern erzeugen kann. Jedoch modifiziert der Verfassungsgeber dies bereits durch Mitentscheidungsbefugnisse des Bundesrats in den weiteren Absätzen des Art. 104a GG in bestimmten Bereichen und überantwortet die Lösungsvorkehrungen zugunsten einer Einnahmenverteilung, die der Ausgabenverteilung gerecht wird, zudem dem Steuerbund und dem Finanzausgleich durch Art. 106 und Art. 107 GG, die an den durch

Art. 104a GG geprägten Ausgabenlasten anknüpfen.<sup>16</sup> Diese Trennung der Funktionen der verschiedenen Regelungen ist auch vom verfassungsändernden Gesetzgeber unmissverständlich gewollt, wie aus der Begründung des ausschlaggebenden Finanzreformgesetzes hervorgeht: „Als Folge der bundesstaatlichen Verfassung ergibt sich [...] aus der vollen Verwaltungszuständigkeit der Länder auch die volle Finanzverantwortung für die Ausführung dieser Bundesgesetze. Die Länder sind allerdings im Finanzausgleich so zu stellen, daß sie ihre Aufgaben erfüllen und ihre finanziellen Lasten tragen können.“<sup>17</sup>

Der Wortlaut, die systematische Stellung und die erwähnte gesetzgeberische Begründung des Art. 104a GG zeigen zwei Charakteristika dieser Regelung, nämlich dass sie in erster Linie einen Klarstellungszweck verfolgt und sich bewusst auf den begrenzten Regelungsgegenstand der Ausgabentragung bezieht. Diese systematische Positionierung spricht dagegen, Art. 104a Abs. 1 GG auch Vorgaben zur Einnahmengewinnung von Bund und Ländern und damit zur Frage der Anwendbarkeit des Huckepackverfahrens bei Krediteinnahmen zu entnehmen. Aus den beiden Charakteristika des Art. 104a GG folgt ferner als Auslegungsmaxime, dass man der Regelung nur durch eine vorwiegend an seinem formalen Inhalt orientierten Auslegung gerecht wird, die überschießende interpretative Folgerungen im Zweifelsfall verneint. Auch dies spricht gegen die Auffassung, wonach Art. 104a Abs. 1 GG zumindest mittelbar auch eine Aussage über die Einnahmengewinnung von Bund und Ländern trifft.<sup>18</sup>

In eine andere Richtung könnte ein systematisches Argument aus Art. 104b GG weisen. Denn indem Art. 104b GG sowohl die Zulässigkeit als auch zugleich Voraussetzungen von Finanzhilfen des Bundes an die Länder regelt, bestätigt er, dass die gesonderte Ausgabentragung nach Art. 104a Abs. 1 GG als Regel gemeint ist, zu deren Ausnahmen Art. 104b GG gehört. Jedoch ist der Bezugspunkt der Ausnahme nicht die Einnahmengewinnung, sondern kann bereits in der „gesonderten Ausgabentragung“ nach Art. 104a Abs. 1 GG liegen, da mit Art. 104b GG eine gemeinsame Ausgabentragung ermöglicht wird. Überdies kann Art. 104b GG auch als Bekräftigung dafür verstanden werden, dass mit „Ausgaben“ bei Art. 104a Abs. 1 GG keine Darlehen gemeint sind. Denn Art. 104b GG spricht gerade von „Finanzhilfen“ statt von „Ausgaben“ und macht dadurch zumindest erst deutlich, dass er auch Darlehen umfasst. Im Umkehrschluss deutet dies darauf hin, dass mit „Ausgaben“ gerade nicht schon selbstverständlich auch Darlehen umfasst sind. Insgesamt bleiben die Folgerungen aus Art. 104b GG zumindest mehrdeutig. Das Zwischenergebnis der systematischen Interpretation bleibt daraufhin bis

---

16 Kurze Gesamtdarstellung zur Systematik und Funktionenteilung der Vorschriften etwa bei *Arndt Schmehl*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 104a GG, Stand, 28. Erg.-Lfg. November 2009, RdNr. 1 und 7.

17 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz), Bundestagsdrucksache 5/2681, Tz. 115 (S. 30).

18 Anders insoweit im Ergebnis wohl *Hanno Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 109 Stand 62, Lieferung Mai 2011, RdNr. 46, indem er in Art. 104a GG eine „Zuordnung der Ausgabenlasten und damit auch Finanzierungskompetenzen“ sieht. Allerdings ist nicht klar, ob *Kube* den Ausdruck „Finanzierung“ in diesem Zusammenhang nicht nur in Bezug auf Einnahmen, sondern auch in Bezug auf Risiken versteht.



hierher, dass Art. 104a GG sich auch implizit nicht mit Einnahmen und Risiken befasst, sondern es beim Regelungsgegenstand der Ableitung der Ausgaben aus den (Verwaltungs-)Aufgaben bleibt.

#### 3.2.4.3.2 Verhältnis zu den Spezialregelungen über Kreditaufnahmen im haushaltsrechtlichen Teil der Finanzverfassung

Art. 109 bis Art. 115 GG bilden, ohne eigene Zwischenüberschrift, inhaltlich einen Unterabschnitt im X. Abschnitt des Grundgesetzes, der die Regelungen zum Haushaltswesen bündelt. Inwieweit Bund und Länder zusätzlich zu den Steuereinnahmen und sonstigen Einnahmen auch Einnahmen aus Krediten erzielen dürfen, ist dort in Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 GG geregelt. Die Systematik des X. Abschnitts trennt die Kreditaufnahmegrenzen von den Ausgaben- und den Einnahmenverteilungsregeln (Art. 104a, Art. 106-107 GG) und ordnet sie dem Haushaltswesen als einem zusammenhängenden Regelungskomplex Art. 109-115 GG zu. In dieser systematischen Stellung kommt zum Ausdruck, dass das Grundgesetz das Haushaltswesen einschließlich der Krediteinnahmen als eine Frage betrachtet, die der in Art. 104a GG geregelten Ausgabenverantwortung nachgelagert ist. Art. 104a Abs. 1 GG als eine weitere Grenze der Kreditaufnahme zu verstehen, liefe dem aber zuwider.

Für diese Interpretation spricht auch, dass Art. 109 Abs. 3 GG auch Vorgaben für die Kreditaufnahmen der Länder macht und Art. 115 GG als Verschuldungsregel des Gesamtstaats darauf abgestimmt ist. Das Bund-Länder-Verhältnis bei der Staatsschuldenpolitik ist im Grundgesetz also dort bereits geregelt. Auch deshalb liegt es nicht nahe, aus Art. 104a GG oder anderen Vorschriften des finanzverfassungsrechtlichen Abschnitts des Grundgesetzes ungeschriebene, darüber hinausgehende Vorgaben für die Kreditaufnahme im Bund-Länder-Verhältnis abzuleiten. Eine Betrachtung des Inhalts von Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 GG im Einzelnen spricht ebenfalls dagegen, solche zusätzlichen Schlüsse über die Grenzen der Kreditpolitik von Bund und Ländern aus anderen Regelungen, wie Art. 104a Abs. 1 GG, herzuleiten. Denn Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 GG knüpfen jeweils nur an das Volumen der Kreditaufnahme an, machen aber keine Aussagen über die Schuldenstruktur und die Gläubigerstruktur, also die Frage, wie und bei wem Kredite aufgenommen werden. Würde Art. 104a Abs. 1 GG so interpretiert, dass er gegen wechselseitige Kreditbeziehungen speziell zwischen Bund und Ländern spricht, wäre er somit die einzige Regelung zur Gläubigerstrukturpolitik. Sie wäre noch dazu von sehr spezifischem Inhalt, indem sie nur Bund-Länder-Kredite verhindert, Kreditgeschäfte mit anderen öffentlichen Stellen oder privaten Dritten hingegen nicht betrifft. Eine solch weitreichende und spezifische Wirkung ist jedenfalls bei einer Norm, die sich nach Wortlaut und systematischer Stellung gerade nicht mit Krediteinnahmen beschäftigt, zumindest fernliegend. Letzteres gilt erst Recht dann, wenn – wie hier – Verfassungsregelungen bestehen, die sich ausdrücklich mit der Kreditaufnahme befassen und sowohl Vorgaben für den Bund als auch für die Länder machen, die Gläu-

bigerstruktur einschließlich Bund-Länder-Kreditbeziehungen aber gleichwohl nicht ansprechen.<sup>19</sup>

Ein Indiz für die Richtigkeit dieser Auslegung ist ferner darin zu sehen, dass und in welcher Weise Darlehensvergaben durch den Bund, auch an andere öffentliche Körperschaften, ausdrücklich in den Ausführungsregeln zur Schuldenbremse thematisiert werden. Ausgaben für Darlehensvergaben des Bundes werden, da ihnen ein Forderungserwerb gegenübersteht, als finanzielle Transaktionen betrachtet und bei der Prüfung der Einhaltung der Schuldenbremse des Grundgesetzes herausgerechnet (Art. 115 Abs. 2 S. 5 GG in Verbindung mit § 2 Abs. 1 S. 1 und § 3 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes). Diese Transaktionenbereinigung wird zwar erst auf gesetzlicher Ebene konkretisiert, hat aber ihre Grundlage in der Verfassung und stand dem verfassungsändernden Gesetzgeber bei der Einführung der neuen Schuldenbremse bereits vor Augen. Sie hat ihren Grund darin, dass das Staatsschuldenrecht an eine vermögensbezogene Betrachtungsweise angenähert werden soll. Darlehensvergaben werden neutralisiert, weil ihnen der Erwerb einer Forderung gegenübersteht, die als werthaltig betrachtet wird. Es würde aber einen Wertungswiderspruch innerhalb des X. Abschnitts des Grundgesetzes bedeuten, wenn nun bei der Interpretation von Art. 104a Abs. 1 GG grundsätzlich auf die Möglichkeit des Zahlungsausfalls abgestellt und daraus die generelle Gleichsetzung einer bloßen Risikoübernahme mit einer Ausgabe abgeleitet würde, während die für Fragen der Staatsverschuldung in erster Linie einschlägige Regelung von Art. 115 Abs. 2 GG im Gegensatz dazu grundsätzlich von der Werthaltigkeit von Darlehensforderungen ausgeht und diese daher aus dem Ausgabenbegriff sogar gerade herausrechnet.

Eine Bekräftigung erfährt dies durch einen zweiten Aspekt der Transaktionsbereinigung bei Art. 115 GG. Da der öffentliche Bereich bei der Schuldenbremse als Gesamtheit betrachtet werden soll, werden bei Darlehensaufnahmen des Bundes beim öffentlichen Sektor die Kreditaufnahmen des Bundes aus den Einnahmen und die Tilgungen aus den Ausgaben herausgerechnet (Art. 115 Abs. 2 S. 5 GG in Verbindung mit § 2 Abs. 1 S. 1 und § 3 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes). Darlehen des Bundes bei den Ländern oder anderen öffentlichen Körperschaften sind folglich als neutral für die Wahrung der Verschuldungsgrenze anzusehen.<sup>20</sup> Die Situation war insoweit im Übrigen vor Inkrafttreten der Schuldenbremse nicht anders, denn auch Art. 115 GG a.F. bezog sich nur auf Kreditaufnahmen am Kapitalmarkt.<sup>21</sup> Bund-Länder-

---

19 Es ist wegen dieses Befunds zu den bestehenden Regelungen bezeichnend und kein Zufall, dass sogar die nach wie vor grundlegende Untersuchung des Staatsschuldenrechts durch *Wolfram Höfling* (Staatsschuldenrecht: Rechtsgrundlagen und Rechtsmaßstäbe der Staatsschuldenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1993), gar nicht auf einen Zusammenhang von Art. 104a Abs. 1 GG mit Kreditaufnahmen zu sprechen kommt, obwohl es eine der ganz wenigen Studien überhaupt ist, die bewusst nicht nur die Regelungen zum Schuldenniveau betrachtet, sondern gerade auch nach Regelungen zur Schuldenstruktur und zur Gläubigerstruktur fragt (siehe dort S. 336-375).

20 Hierzu mit weiteren Erläuterungen und zwar mit verfassungspolitischer Kritik, aber zugleich verfassungsrechtlicher Bestätigung dieser Rechtslage *Hermann Pünder*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 115 GG, Stand 30. Erg.-Lfg. Juli 2010, Rdnr. 85.

21 Auch hierzu etwa *Hermann Pünder*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 115 GG, Stand 30. Erg.-Lfg. Juli 2010, Rdnr. 85.

Darlehensbeziehungen werden also in der speziellen staatsschuldenrechtlichen Regelung als neutral für die Staatsverschuldungskontrolle betrachtet. Dies spricht dagegen, dass eine jenseits des speziellen Staatsschuldenrechts liegende Regelung wie Art. 104a Abs. 1 GG so auszulegen ist, dass sie ihrerseits sogar ein ungeschriebenes Verbot solcher Darlehensbeziehungen beinhaltet.

#### 3.2.4.4 Folgerungen aus dem Sinn und Zweck von Art. 104a Abs. 1 GG

##### 3.2.4.4.1 Überblick

Der Sinn und Zweck des Art. 104a Abs. 1 GG wird in der Begründung des ihm zu Grunde liegenden, verfassungsändernden Finanzreformgesetzes gut beschrieben. Dort heißt es, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber an dem bereits vorher bestehenden Grundsatz, wonach die Ausgabenlast der Aufgabenverantwortung folgt, festhalte, weil er „die sinnvolle Zuordnung der Ausgabenverantwortung [ermöglicht]“. Weiterhin wird zur Begründung angeführt: Dieser Grundsatz „trägt zur Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Haushaltsführung bei“ und „verwirklicht die Eigenverantwortung von Bund und Ländern im Bereich der Finanzwirtschaft.“<sup>22</sup>

##### 3.2.4.4.2 Verhältnis zum Wirtschaftlichkeitsgrundsatz

Nach dem bereits oben erörterten Klarstellungszweck wird in der zitierten Zweckbeschreibung ausdrücklich das Verhältnis des Art. 104a Abs. 1 GG zum Wirtschaftlichkeitsgrundsatz angesprochen. Der Zusammenhang wird vom Verfassungsgeber darin gesehen, dass das Festmachen der Ausgabenverantwortung an der Aufgabenverantwortung einen Beitrag zur Wirtschaftlichkeit leistet. Das Abstellen auf die Verwaltung anstelle der Gesetzgebungszuständigkeit wird damit begründet, dass „erst durch die Erfüllung der Aufgaben Kosten entstehen.“<sup>23</sup> Der Grund für die vorliegende Fassung des Art. 104a Abs. 1 GG liegt demnach unter anderem – neben den Klarstellungsgründen – darin, dass es der Verwirklichung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung dient, wenn die Ausgabenentscheidungen dort getroffen werden, wo die Kosten unmittelbar zur Entstehung gebracht werden und wo diese Kosten folglich beeinflusst werden können. Dies ist bei derjenigen Stelle, bei der die Verwaltungszuständigkeit liegt. Hieraus ergibt sich, dass Art. 104a Abs. 1 GG im Verhältnis zum Wirtschaftlichkeitsgrundsatz eine dienende Funktion hat: Art. 104a Abs. 1 GG ist im Verhältnis zur wirtschaftlichen Haushaltsführung so gedacht, dass die für die Verwaltung zuständige Ebene die Zuständigkeit für die Ausgaben haben soll, damit sie bei dieser Gelegenheit die wirtschaftlichste Ausgabenentscheidung treffen können soll.

Steht Art. 104a Abs. 1 GG demnach im Dienste des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes, so ist er jedenfalls *im Zweifel* nicht so auszulegen, dass er Maßnahmen, die ebenfalls der Wirtschaftlichkeit dienen, entgegensteht. Hinsichtlich der erwogenen Folgerungen aus Art. 104a GG für die Würdigung des Huckepackverfahrens spricht dies dafür, dass

22 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz), Bundestagsdrucksache 5/2681, Tz. 113 (S. 30).

23 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz), Bundestagsdrucksache 5/2681, Tz. 114 (S. 30).



Art. 104a Abs. 1 GG in dem Fall, dass das Huckepackverfahren der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung dient, nicht im Gegensatz zu Art. 104a Abs. 1 GG steht, da Art. 104a Abs. 1 GG im Zweifel keine Effizienzgewinne verhindern, sondern diese unterstützen will.

Eine andere Frage ist es, ob der Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung einer Anwendung des Huckepackverfahrens widerspricht. Dafür könnte bei erster Betrachtung angeführt werden, dass das Verfahren zwar zu einer gesamtstaatlichen Senkung der Zinskosten führen kann und in dieser Hinsicht der Wirtschaftlichkeit dient, während es bei isolierter Betrachtung des Bundes möglicherweise dessen Verschuldungskosten erhöhen könnte. Abgesehen von der hier nicht zu beantwortenden Frage, ob ein solches Szenario realistisch ist und gegebenenfalls auch belegbar wäre, würde es aber nicht zu einem Verstoß gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz führen. Vielmehr ist eine isolierte Betrachtung der Wirtschaftlichkeit aus Sicht des Bundesetats nicht zwingend, da der Bund, wie oben dargelegt, die Kooperation eingehen und folglich auch eine Gesamtsicht unter Berücksichtigung der Länder einbeziehen darf. Zwar spricht die Bezugnahme des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes auf die eigene Haushaltsführung der jeweiligen Ebene für eine isolierte Betrachtung der Wirtschaftlichkeit. Jedoch umfasst diese Eigenständigkeit nicht ihrerseits das Verbot für den Bund als Gesamtstaat, die Zweck-Mittel-Relation gesamtstaatlich zu betrachten. Ob die Kooperation bei Kapitalmarktoperationen als gesamtstaatliche Aufgabe übernommen werden darf, ist dem Gebot der wirtschaftlichen Haushaltsführung zudem logisch vorgelagert, so dass die zweite Frage nicht auf die erste zurückwirkt. Die Option der gesamtstaatlichen Betrachtung entspricht ferner den gesamtstaatlichen Funktionen des Bundes und gilt speziell in dem hier ausschlaggebenden Fall der Kapitalmarktaktivitäten, denn da es für die Wahrung der von Deutschland nach außen eingegangenen, unionsrechtlichen Verpflichtungen zur Haushaltskonsolidierung auf Bund und Länder gemeinsam ankommt, liegt eine Senkung der Finanzierungskosten der Länder zugleich bereits im Eigeninteresse des Bundes.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit schließt also das Huckepackverfahren selbst dann nicht aus, wenn es mit der Einschätzung verbunden sein sollte, für den Bund bei isolierter Betrachtung nachteilig zu sein, während nur die Länder profitieren würden. Ob und unter welchen Bedingungen diese Einschätzung ökonomisch konkret zutrifft oder zutreffen könnte, ist hier im Übrigen nicht zu entscheiden.

#### 3.2.4.4.3 Verhältnis zur Eigenverantwortlichkeit von Bund und Ländern

Die Begründung zu Art. 104a Abs. 1 GG beschreibt außerdem, wie oben zitiert, auch das Verhältnis zur „Eigenverantwortung von Bund und Ländern im Bereich der Finanzwirtschaft“. Diese Eigenverantwortung wird demnach durch die Abhängigkeit der Ausgaben von den Aufgaben „verwirklicht.“<sup>24</sup>

Dies deutet darauf hin, dass Art. 104a Abs. 1 GG als ein Ausdruck der finanzwirtschaftlichen Eigenverantwortung gesehen, nicht hingegen als dessen eigentliche Basis. Dem würden Interpretationen, die aus Art. 104a Abs. 1 GG über die dort geregelte Verantwor-

---

24 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz), Bundestagsdrucksache 5/2681, Tz. 113 (S. 30).



tungskongruenz für Aufgaben und Ausgaben noch hinausgehende Schlüsse für die Eigenverantwortung ableiten, nicht gerecht. Darin liegt zugleich ein weiteres Indiz für die Auslegungsmaxime, mit weiterreichenden Folgerungen aus Art. 104a GG jenseits seines eigentlichen Regelungsfeldes zurückhaltend zu sein.

Beispielsweise verlangt Art. 104a Abs. 1 GG die gesonderte Ausgabentragung, ändert aber nichts daran, dass die Höhe dieser Ausgaben noch eine vorgelagerte Frage ist. Diese wird durch die Aufgabenerfüllung bestimmt. Art. 104a Abs. 1 GG richtet sich daher nicht schon gegen ein Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Aufgabenerfüllung – unter welchen Voraussetzungen diese zulässig ist, kann eine Frage der Mischverwaltung sein, die aber andernorts geregelt ist – und dementsprechend auch nicht bei der Beschaffung der Geld- und Sachmittel für diese Aufgabenerfüllung.

Unzulässig wäre es hingegen, dass eine Ebene die aufgabengerechten Ausgaben der anderen übernimmt. So wird beispielsweise zu Recht in einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zu einem Fall der Übernahme von Schülerbeförderungskosten aus Art. 104a Abs. 1 GG als einem allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz das Verbot abgeleitet, „dass eine Gebietskörperschaft sich außerhalb ihrer Aufgabenzuständigkeit an den Kosten beteiligt, die einer Gebietskörperschaft der anderen Ebene bei Erfüllung von allein von dieser nach der verfassungsmäßigen Zuständigkeitsordnung wahrzunehmenden und wahrgenommenen Aufgaben entstehen.“<sup>25</sup> Dieser Sachverhalt ist anders gelagert als das Huckepackverfahren. Dieses richtet sich nicht darauf, dass Ausgaben übernommen, sondern dass eine Ressourcenbeschaffung im Vorfeld der Verwaltungsausgaben gebündelt wird. Ferner bezieht es sich auch nicht auf eine konkrete Verwaltungsaufgabe, sondern auf den Haushalt. In der zitierten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts stand denn auch beispielsweise nicht zur Debatte, ob es auch unzulässig wäre, dass Bund und Länder bei der Auftragsvergabe für die Schülerbeförderung kooperieren, sondern in dem Sachverhalt ging um eine Kostenübernahme.

#### 3.2.4.5 Ergebnis

Im Ergebnis lassen sich aus Art. 104a Abs. 1 GG nach der Analyse von Wortlaut, Systematik und Sinn und Zweck keine Folgerungen ziehen, die dem Huckepackverfahren entgegenstehen würden.

### 3.3 Verhältnis des Huckepackverfahrens zur Trennung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern nach Art. 109 Abs. 1 GG

#### 3.3.1 Einführung zu Art. 109 Abs. 1 GG und daraus abgeleitete Bedenken gegenüber dem Huckepackverfahren

Art. 109 Abs. 1 GG besagt: „Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.“

Die „Haushaltswirtschaft“ in diesem Sinne besteht aus allen haushälterisch relevanten Vorgängen, die sich unmittelbar auf die staatlichen Einnahmen und Ausgaben bezie-

---

25 BVerwG, Urteil vom 15. März 1989 – 7 C 42/87 – (= BVerwGE 81, 312-318), Abs.-Nr. 8.

hen.<sup>26</sup> Sie umfasst demnach das gesamte Haushaltswesen von der Aufstellung über die Verabschiedung bis zum Vollzug des Haushalts, das Kassen- und das Rechnungswesen, die Vermögens- und die Schuldenverwaltung.<sup>27</sup> Selbstständigkeit und Unabhängigkeit bedeuten in Bezug darauf die eigenverantwortliche Gestaltung und die Freiheit von Einflüssen im Verhältnis der Länder untereinander und im Verhältnis zum Bund.<sup>28</sup>

In einer gemeinsamen Kreditaufnahme von Bund und Ländern mit einer alleinigen Außenhaftung des Bundes wird daraufhin in der Literatur teilweise ein Verstoß gegen Art. 109 Abs. 1 GG gesehen, da „dies für den Bund zu zusätzlichen Abhängigkeiten und Risiken in der Kreditplanung und -abwicklung führt“<sup>29</sup>.

Zwar führt das Huckepackverfahren, wie oben ausgeführt, nicht zu gemeinsamen Anleihen. Ungeachtet der formalen Trennung der Kreditbeziehungen bedeutet es aber selbstverständlich einen Ausbau wechselseitiger Verpflichtungen zwischen Bund und Ländern, da die Länder Zins und Tilgung an den Bundeshaushalt leisten müssen und dieser auf plangemäße Zahlungseingänge seitens der Länder setzt, um damit seinerseits die von ihm nach außen nach Absprache mit den Ländern eingegangenen Verpflichtungen zu decken. Die Prämisse der darauf gestützten These von einem Verstoß dieses Vorgehens gegen den Grundsatz der Haushaltstrennung nach Art. 109 Abs. 1 GG besteht jedoch darin, dass es sich dabei um gegenseitige Abhängigkeiten „außerhalb des verfassungsmäßig vorgesehenen Rahmens“ handelt.<sup>30</sup> Dies ist nicht der Fall, da dieser Rahmen im Wesentlichen nicht von Art. 109 Abs. 1 GG selbst bestimmt wird, wie sich im Einzelnen aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt.

### **3.3.2 Wahrung der haushaltswirtschaftlichen Autonomie beim Huckepackverfahren**

Der dominierende Inhalt von Art. 109 Abs. 1 GG liegt in der Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Haushalte in formeller und verfahrensmäßiger Hinsicht. Diese wird vom Huckepackverfahren wegen der Wahrung der Freiwilligkeit der Beteiligung von vornherein nicht berührt.

Art. 109 Abs. 1 GG strebt neben der formellen zwar durchaus auch die eine materielle, inhaltliche Autonomie der Haushalte im Sinne der Selbstbestimmung über Haushaltsmittel an.<sup>31</sup> Auch hinsichtlich einer materiellen Betrachtung der Haushaltsautonomie ergibt sich aber in einem wesentlichen Punkt nichts anderes als in formeller Hinsicht, nämlich

---

26 Ekkehart Reimer, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Edition 17 Stand 1. März 2013, Rdnr. 19.

27 Hanno Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 109 Stand 62. Lieferung Mai 2011, Rdnr. 33.

28 Hanno Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 109 Stand 62. Lieferung Mai 2011, Rdnr. 44.

29 So Andreas Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 109 GG, Stand 44. Erg.-Lfg. Januar 2011, Rdnr. 7; dem insoweit weitgehend folgend Gregor Kirchhof, Deutschland-Bonds: Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen gemeinsamer Anleihen von Bund und Ländern, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 2012, S. 313 (323).

30 Dies wird von Andreas Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 109 GG, Stand 44. Erg.-Lfg. Januar 2011, Rdnr. 7, auch selbst ausdrücklich vorausgesetzt.

31 Hanno Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 109 Stand 62. Lieferung Mai 2011, Rdnr. 41.

dass freiwillige Kooperationen grundsätzlich nicht im Konflikt mit Art. 109 Abs. 1 GG stehen.<sup>32</sup>

Eine Ausnahme könnte sich aus Art. 109 Abs. 1 GG eventuell bei einem großen Umfang von bereits notleidend gewordenen, nicht ordnungsgemäß bedienten Krediten an die Länder ergeben, da dies den Bund vor Dispositionsprobleme stellen könnte, die seine Autonomie materiell beschränken. Eine solche Lage steht allerdings nicht zur Debatte und ist auch ohnedies keiner Quantifizierung ex ante zugänglich.

### **3.3.3 Begrenzte materielle Aussagekraft des Art. 109 Abs. 1 GG durch Vorauslagerung anderer Regelungen**

Hinzu kommt, dass alle Dimensionen des Art. 109 Abs. 1 GG weder die Sachentscheidungen der Gesetzgeber betreffen – denn diese führen zwar zu Einnahmen oder zu Ausgabenlasten, gehören aber selbst nicht zur Haushaltswirtschaft – noch die Zuordnung der Ausgaben- und Finanzierungskompetenzen erfassen. Diese Themen sind vielmehr dem Art. 109 Abs. 1 GG vorausgelagert.<sup>33</sup> Dies folgt nicht nur aus der Systematik des X. Abschnitts des Grundgesetzes, sondern wird auch dadurch gestützt, dass in Art. 109 Abs. 1 GG bewusst der engeren Begriff „Haushaltswirtschaft“ anstelle des weiteren Begriffs „Finanzwirtschaft“ gewählt und darin zum Ausdruck gebracht wurde, dass die Aufgaben-, Lasten- und Steuerverteilung die vorgegebenen Rahmenbedingungen für die danach noch verbleibende Haushaltsautonomie darstellen.<sup>34</sup> Dieser Rahmen besteht nicht nur, aber vor allem aus der Ausgabenzuweisung durch Art. 104a GG, der Mittelzuweisung durch Art. 105-107 GG und den Kreditaufnahmebeschränkungen in Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 GG.<sup>35</sup> Art. 109 Abs. 1 GG steht im Dienste dieser Regelungen und kann auch zu deren Auslegung beitragen, aber keine eigenständige abweichende Aussage begründen und ändert insbesondere an dem von dort vorgegebenen Ausmaß an materieller Haushaltsautonomie grundsätzlich nichts.

Wird diese Einbindung von Art. 109 Abs. 1 GG zutreffend beachtet, so lassen sich aus ihm also keine besonderen Beschränkungen für das Huckepackverfahren ergeben. Entscheidend bleibt die Autonomie der jeweiligen Willensbildung von Bund und Ländern, sich an dem Verfahren zu beteiligen.

### **3.3.4 Fazit**

Es bleibt demnach festzuhalten, dass Art. 109 Abs. 1 GG zwar die Absicherung der politischen Autonomie von Bund und Ländern auf dem Gebiet der Haushaltswirtschaft beinhaltet und daher die Aussage, dass es sich um eine Norm von „fundamentaler Bedeutung“ handelt, richtig ist<sup>36</sup>. Diese Bedeutung liegt jedoch vorwiegend in der Sicherung

---

32 Hanno Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 109 Stand 62. Lieferung Mai 2011, Rdnr. 45.

33 Hanno Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 109 Stand 62. Lieferung Mai 2011, Rdnr. 35, 54, 55.

34 Andreas Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 109 GG, Stand 44. Erg.-Lfg. Januar 2011, Rdnr. 3, auch mit unterstützenden Belegen aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

35 Hanno Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 109, Stand 62. Lieferung Mai 2011, Rdnr. 42.

36 Ekkehart Reimer, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Edition 17 Stand 1. März 2013, Art. 109 GG Rdnr. 19.

von eigener Entscheidungsmacht, die sich auch in Kooperationen von Bund und Ländern ausprägen kann, wenn sie freiwillig geschehen. Auch deshalb wird die Frage, welche verfassungsrechtlichen Beschränkungen einer föderalen Kooperation im Kreditbeschaffungswesen bestehen, weitgehend von anderen Verfassungsnormen geprägt. Auch Art. 109 Abs. 1 GG besagt daher im Ergebnis nicht, dass sich Bund und Länder bei der Kreditbeschaffung nicht gemeinsam betätigen und keine wechselseitigen Verpflichtungen eingehen dürfen. Der Trennungsgrundsatz in der Haushaltswirtschaft steht somit dem Huckepackverfahren nicht grundsätzlich entgegen.<sup>37</sup>

### **3.4 Würdigung des Huckepackverfahrens aus der Perspektive einer Gesamtschau der Finanzverfassung**

#### **3.4.1 Betrachtung im Kontext der Regelungen über Finanzhilfen, Gemeinschaftsaufgaben und den Länderfinanzausgleich**

In der Literatur wird schließlich erwogen und teils auch im Ergebnis die Auffassung vertreten, dass eine Verfassungswidrigkeit des Huckepackverfahrens wenn nicht schon aus Art. 104a Abs. 1 GG oder Art. 109 Abs. 1 GG alleine, so doch jedenfalls aus deren Zusammenschau mit weiteren finanzverfassungsrechtlichen Einzelnormen und Grundsätzen herzuleiten sei.<sup>38</sup>

Insbesondere wird hierfür ins Feld geführt, dass sich auch aus der Beschränkung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Art. 104b GG sowie von Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a, 91b GG und aus der Regelung des Länderfinanzausgleichs in Art. 106 und 107 GG ergebe, dass jede Form der Mitfinanzierung der Länderhaushalte durch den Bund insgesamt grundsätzlich von der Verfassung missbilligt werde. Dies werde dadurch bekräftigt, dass die Stoßrichtung der jüngeren Föderalismusreformen ebenfalls in einer Entflechtung und in der Stärkung eines Wettbewerbsföderalismus gelegen habe, der Anreize zur Haushaltsdisziplin durch strikte Trennung und Eigenverantwortung verlange. In jeder Finanzverantwortung des Bundes für Länder, auch in bloßen Risikoübernahmen, liege aber bereits ein Beitrag zur Finanzierung fremder Aufgaben, der dem zuwiderlaufe.<sup>39</sup>

Was Art. 104a Abs. 1 GG und Art. 109 Abs. 1 GG angeht, so hat die vorangehende ausführliche Prüfung allerdings ergeben, dass beide letztlich weder explizit noch implizit Aussagen treffen, die dem Huckepackverfahren grundsätzlich zuwiderlaufen. Auch aus einer Zusammenschau beider Vorschriften ergibt sich daher keine weitergehende Aussage.

---

37 Ein anderes Ergebnis würde im Übrigen neben dem Huckepackverfahren wohl beispielsweise auch Vorausfinanzierungen von Projekten oder ähnliche Gestaltungen betreffen. Sie sind indes nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtens.

38 *Gregor Kirchhof*, Deutschland-Bonds: Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen gemeinsamer Anleihen von Bund und Ländern, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 2012, S. 313 (323).

39 *Gregor Kirchhof*, Deutschland-Bonds: Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen gemeinsamer Anleihen von Bund und Ländern, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 2012, S. 313 (323).



Die daneben genannten Normen sprechen demgegenüber jeweils bestimmte unterschiedliche Felder der Bund-Länder-Beziehungen an und ermöglichen und begrenzen hierbei das Zusammenwirken in spezifischer Weise, verbinden sich aber nicht zu einer übergreifenden Gesamtaussage gegen das Huckepackverfahren:

So erfasst Art. 104b GG mit dem Begriff der Finanzhilfen Zahlungen und Darlehen des Bundes an die Länder und stellt hierfür bestimmte, eng gedachte Grenzen auf. Die Regelung richtet sich spezifisch auf eine Begrenzung der vor allem mit dem früheren Phänomen gemeinsamer Fonds verbundenen Einflussnahmen des Bundes auf die Länder mittels zusätzlicher Finanzhilfen („goldener Zügel“) und ähnliche echte Verflechtungen. Das Autonomieziel prägt auch die Beschränkung der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a, b GG. Beim Huckepackverfahren zur Kreditaufnahme steht jedoch ein inhaltlicher Einfluss des Bundes nicht zur Debatte. Zusätzliche haushaltspolitische Einflussrechte des Bundes auf die Länder oder umgekehrt werden durch eine Anwendung des Huckepackverfahrens nicht erzeugt.

Ob Bund und Länder ihre Beteiligung an dem Verfahren beispielsweise prinzipiell davon abhängig machen dürfen, welche Ziele, zum Beispiel Kreditkonditionen, sie gemeinsam erreichen können und ob sie sich wechselseitig als ausreichend zahlungsfähig bzw. kreditwürdig betrachten, ist eine andere Frage. Dies ist möglich, zumal Bund und Länder als Ausdruck der Eigenständigkeit und Trennung ihrer Haushaltswirtschaften ohnehin getrennt zu entscheiden haben, ob und in welchem Umfang sie in diesem Zusammenhang kooperieren. Aus verfassungsrechtlicher Sicht liegt dies im politischen Ermessen. Die Möglichkeit politischer Bindungen zur Ausübung dieses Ermessens, wie sie beispielsweise in den Eckpunkten zum Fiskalvertrag eingegangen wurden, bleibt davon unberührt. Bei einer Kooperation muss dann schließlich insbesondere der Grundsatz der Gleichbehandlung der Länder gewahrt werden, indem die Kriterien für die Beteiligung am Verfahren und dessen Gestaltung sachgerecht gewählt werden.

Dem als weiteres Argument erwähnten Länderfinanzausgleich geht es um die Herstellung einer der Ausgabenverantwortung gerecht werdenden Finanzausstattung auf der Basis der Steuereinnahmen und ist *insoweit* auch abschließend gemeint, wobei bereits der große Bereich der Einnahmen kraft Verwaltungszuständigkeit durch nichtsteuerliche Abgaben (Gebühren, Beiträge, Sonderabgaben) nicht betroffen ist. Das Huckepackverfahren verfolgt jedoch keine Abweichung von diesem Regelungskomplex, sondern liegt als Instrument der kostengünstigen Ressourcenbeschaffung – nämlich der Ressource der vorübergehenden Nutzung von fremden Geldmitteln – auf einer anderen Zweck- und Wirkungsebene als der an die Steuerverteilung anknüpfende Länderfinanzausgleich. Es handelt sich auch nicht um eine Hilfsmaßnahme zur unmittelbaren Ausgabendeckung. Eine Kollision zum Länderfinanzausgleich besteht nicht.

Für jede der genannten Regelungen gibt es demnach spezifische Gründe und Zwecke, die sich jedoch nicht zum allgemeinen Bild eines allgemeinen Kooperationsverbots beim *debt management* im engeren Sinne zusammenfügen lassen. Es bleibt mithin auch zu konstatieren, dass die geltende Finanzverfassung des Grundgesetzes sich auf Verteilungsregelungen und hierbei auf Geldströme konzentriert, während sie kein Konzept für Risikoverteilungen hat und darüber folglich kaum spezifische Aussagen trifft. Daraufhin

lässt sich auch ein Verbot der Kooperation bei der Kreditbeschaffung im Wege des Huckepackverfahrens nicht aus der Verfassung entnehmen.

### **3.4.2 Betrachtung im Kontext der Föderalismuskonzeption zwischen Wettbewerb und Kooperation, speziell im Staatsschuldenrecht**

Bei einer an der Gesamtschau orientierten Auslegung ist ferner zu bedenken, dass das Grundgesetz weder einen strikten Wettbewerbsföderalismus noch ein uneingeschränktes Kooperationsmodell vorsieht, sondern punktuell Regelungen trifft, die beide Modelle pragmatisch kombinieren. Es ist daher nicht möglich, bei einem verfassungsrechtlich nicht ausdrücklich geregelten Thema klare verfassungsrechtliche Schlüsse aus einem der beiden Modelle abzuleiten, da es eine klare Generalentscheidung des Grundgesetzes für eines der beiden nicht gibt. Daraufhin kann der Finanzverfassung auch keine Vorgabe entnommen werden, wonach der Bund gehalten wäre, die Länder zwingend ungemildert der Kontrolle des Finanzmarkts zu unterwerfen, indem es dem Bund untersagt würde, den Ländern bessere Kreditkonditionen zu vermitteln. Für den Finanzmarkt gilt insoweit nichts anderes als auf anderen Märkten, auf denen sich der Staat die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Mittel beschafft. So sind beispielsweise sogar echte Beschaffungsgemeinschaften von Bund und Ländern bei Sachbeschaffungen jedenfalls nicht aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen verboten. Das Grundgesetz geht ferner auch in seinen ausdrücklich bestehenden Kreditbeschränkungen nicht so weit, dem Bund und den Ländern zwecks einer zusätzlichen getrennten Disziplinierung durch den Kapitalmarkt vorzugeben, sich bei der Kreditaufnahme ausschließlich und getrennt dem Kapitalmarkt zu stellen. Das Grundgesetz verfolgt kein übergreifendes Konzept einer strikten Verschuldungsautonomie.

Nur dieses Ergebnis wird letztlich auch dem Umstand gerecht, dass die geltende Finanzverfassung sich der Festschreibung eines allumfassenden Konzepts für eine Regulierung des politischen Prozesses der Staatsverschuldung nach wie vor enthalten hat. Die gegenwärtige Schuldenbremsenregelung ist zudem vorrangig an der volkswirtschaftlichen Rolle der Staatshaushalte und der Erfüllung der Maastricht-Kriterien ausgerichtet und setzt regelungstechnisch weiterhin pragmatisch am Haushaltsausgleich ohne Kredite an. Sie ist damit zwar sehr wohl von substanziellem Gewicht. Die Regulierungstiefe des Staatsschuldenrechts reicht aber nicht so weit, dass etwa auch gezielt auf die teils subtilen oder nur zu vermutenden politischen Anreizwirkungen der Kreditaufnahme im Mehr-Ebenen-System eingegangen würde, wie sie den Hintergrund für die diskutierten Forderungen nach einem Kooperationsverbot für Bund und Länder am Kapitalmarkt darstellen. Inwieweit in der bestehenden Beschränkung der regulatorischen Tiefe der Vorgaben der Kreditaufnahmeregeln des Grundgesetzes ein Mangel liegt, ist eine Frage der Verfassungspolitik, nicht des Verfassungsrechts.

### **3.4.3 Betrachtung im Kontext des Grundsatzes der wirtschaftlichen Haushaltsführung**

Zu einer Gesamtschau gehört außerdem der Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung. Bei der Anwendung des Huckepackverfahrens eröffnet das Zusammenwirken

des Bundes mit den Ländern eine zusätzliche tatsächliche Option, um der ihnen ebenfalls vom Bund auferlegten Rechtspflicht zur wirtschaftlichen Haushaltsführung nachzukommen, indem sie ihre Finanzierungskosten gegebenenfalls senken können. Dies ist bei einer Gesamtbetrachtung ein Argument für die Zulässigkeit des Huckepackverfahrens. Wie oben aufgezeigt, möchte die Verfassung sogar mit Art. 104a Abs. 1 GG jedenfalls im Zweifel nicht der Wirtschaftlichkeit im Wege stehen, sondern ihr möglichst dienlich sein.

#### **3.4.4 Betrachtung im Kontext der gesamtstaatlichen Konsolidierungsverantwortung**

Schließlich ist die zunehmende gesamtstaatliche Verantwortung für die Erreichung von Konsolidierungszielen im Außenverhältnis in den Blick zu nehmen, die eingangs des vorliegenden Gutachtens auch als erklärte politische Basis der Beratungen zum Fiskalpakt und seiner Umsetzung dargelegt wurde<sup>40</sup>. Solche Verpflichtungen sind von Bund und Ländern im Rahmen der insbesondere von Art. 23 GG bekräftigten europäischen Integrationsverantwortung gemeinsam zu erfüllen. Die Integrationsverantwortung verleiht daher auch Gründen für eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern, wenn sie gerade in Wahrnehmung dieser Verantwortungsgemeinschaft erfolgt, zusätzliches verfassungsrechtliches Gewicht. Die Maastricht-Kriterien beziehen sich auf den Gesamtstaat. Die gemeinsam zu erfüllenden europäischen Verpflichtungen, insbesondere der Fiskalpakt, haben die gesamtstaatlichen Perspektiven von Bund und Ländern gestärkt. Art. 109 Abs. 3 GG hat mit dem grundsätzlichen bundesrechtlichen Neuverschuldungsverbot für die Länder eine tiefere Verzahnung von Bund und Ländern als zuvor bewirkt. Art. 109a GG ist als eine von vielen weiteren Verzahnungen zu nennen.

In eine Gesamtschau der Finanzverfassung muss daher auch eingehen, dass die Verfassungsentwicklung zuletzt von der zunehmenden Einigung auf eine immer engere Einbindung der Haushaltspolitiken in eine gemeinsame stabilitätsorientierte Zielsetzung von Bund und Ländern geprägt ist, die insbesondere in der bundesverfassungsrechtlichen Festschreibung des absoluten Nettoneuverschuldungsverbotes für die Länder ab 2020, der Kontrolle durch den Stabilitätsrat auf Bundesebene, das kommende Fiskalvertragsgesetz und die gegenüber der Europäischen Union gemeinsam zu erfüllende Verantwortlichkeit für die Erreichung der Stabilitätsziele verstanden werden. Dies gilt umso mehr, als dass der Fiskalpakt die Staaten, anders als eine reine Schuldenbremse, keineswegs nur zu einer Begrenzung der Neuverschuldung, sondern gegebenenfalls auch zu einer Reduktion ihrer Schulden verpflichtet (Art. 4 SKSV). Eine Kooperation bei Kreditaufnahmen kann durchaus als ein Korrelat dieser integrativen Entwicklung gesehen werden, die ein Gegengewicht zu den teilweise zeitlich parallel verfolgten Entflechtungstendenzen bildet.

Auch aus einer übergreifenden Gesamtschau des Finanzverfassungsrechts und seiner Prinzipien lässt sich daher nicht ableiten, dass eine Anwendung des Huckepackverfahrens verfassungswidrig wäre. Ein solches Verbot herzuleiten, hieße letztlich die Geschlossenheit und die Entschiedenheit der geltenden Regelungen der Finanzverfassung

---

40 S.o. 1.1.



zu überschätzen. In ihrem Gesamtbild ist die Finanzverfassung jedenfalls nicht derart eindeutig auf Entflechtungsziele, auf einen Wettbewerbsföderalismus und auf eine Disziplinierung der Länder durch den Kapitalmarkt ausgerichtet, dass es überzeugen würde, aus ihm auf einer ansonsten unsicheren Basis ungeschriebene Kooperationsverbote zwischen Bund und Ländern abzuleiten. In einer offenen Verfassungslage spricht vielmehr neben dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung auch die Verstärkung der Gemeinsamkeit der Verantwortung von Bund und Ländern in der Staatsschuldenpolitik, die mit der Bekräftigung der vom Gesamtstaat nach außen eingegangenen Konsolidierungsverpflichtungen durch den Fiskalvertrag einhergeht, sogar im Gegenteil dafür, dass sich Bund und Länder grundsätzlich auch für eine Bündelung ihrer Kreditbeschaffungsaktivitäten entscheiden dürfen.<sup>41</sup>

### 3.5 Fazit

Das Grundgesetz steht einer Kooperation von Bund und Ländern bei der Beschaffung von Krediten jedenfalls dann nicht entgegen, wenn sie, wie das Huckepackverfahren, freiwillig erfolgt und sich auf eine Beschaffungsfunktion ohne Ausweitung des Kreditvolumens beschränkt, also nicht von nominellen Finanzierungsfunktionen, sondern vom Ziel der Verbesserung einer wirtschaftlichen Haushaltsführung getragen wird.

---

41 Je nach Handhabung einer richterlichen Rechtsfortbildungsgewalt durch das Bundesverfassungsgericht ist es zwar selbstverständlich nicht gänzlich ausgeschlossen, dass ein Verbot des Huckepackverfahrens richterlich in das Grundgesetz „hineingelesen“ werden könnte. Aus der Verfassung „herausgelesen“ werden kann es hingegen nach der hier vertretenen Auffassung nicht. Eine solche Frage der Staatsschuldenpolitik der Rechtsprechung zu überantworten, hieße allerdings im Übrigen zugleich, sie dem allein staatspraktischen Spielraum ganz oder teilweise zu entziehen. Es wäre ferner zu bedenken, dass davon konsequenterweise auch andere Risikotragungsverfahren im Bund-Länder-Verhältnis – beispielsweise Vorfinanzierungen oder andere Haftungsrisiken bei Großprojekten – betroffen sein könnten.

## **4 Prüfung von Auswirkungen des Huckepackverfahrens auf die Wahrung der Schuldenbremse des Bundes**

### **4.1 Fragestellung und Rechtsgrundlagen**

Durch die Emission von ländergedeckten Bundesanleihen im Huckepackverfahren werden Einnahmen aus Krediten gewonnen. Würden diese trotz der Weiterreichung der Valuta an die beteiligten Länder auch im Ergebnis das Neuverschuldungsvolumen des Bundes belasten, wäre das Verfahren politisch denkbar unattraktiv. Ob eine solche Anrechnung erfolgt, hängt von Art. 115 Abs. 2 GG und dem hierzu ergangenen Ausführungsgesetz ab.

Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG gibt dem Bundeshaushalt verfassungsrechtlich vor, dass Einnahmen und Ausgaben „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“ sind. Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten (Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG).

Als Gegenstand eines Ausführungsgesetzes sieht Art. 115 Abs. 1 Satz 5 GG unter anderem vor, dass „insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen“ zu regeln ist. Dies ist im Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz – G115) geschehen. Dieses erklärt die Bereinigung um finanzielle Transaktionen zum einen für verbindlich („Einnahmen und Ausgaben sind um finanzielle Transaktionen zu bereinigen“, § 2 G115). Es führt zum anderen aus, dass diese Bereinigung darin besteht, „aus den Ausgaben [...] die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe herauszurechnen“ und „aus den Einnahmen [...] diejenigen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehensrückflüssen“ herauszurechnen (§ 3 G115).

### **4.2 Anwendung auf das Huckepackverfahren**

Für die beim Huckepackverfahren erfolgende Emission von Bundesanleihen bei gleichzeitiger Länderdeckung durch Schuldscheindarlehen ergibt sich, dass die Valuta aus den Bundesanleihen ohne eine Bereinigung um finanzielle Transaktionen die Einnahmen des Bundes, die Weiterreichung an die Länder die Ausgaben erhöhen würden. Der zeitgleiche Erwerb einer Rückzahlungsforderung gegen die Länder bliebe irrelevant.

Die Transaktionenbereinigung hat jedoch die Wirkung, dass Darlehensvergaben zugleich den Kreditaufnahmespielraum des Bundes im jeweiligen Haushaltsjahr in entsprechender Weise erhöhen.<sup>42</sup>

Nach § 3 G115 sind hierzu im Falle des Huckepackverfahrens die Ausgaben für die Darlehensvergabe an die Länder aus den Ausgaben des Bundes herauszurechnen, so dass im Jahr der Ausreichung der Kreditsumme gegen Gewinnung eines Rückzahlungsan-

---

<sup>42</sup> So explizit auch die Aussage des Projektgruppenleiters zur Federalismusreform II im Bundesministerium der Finanzen, *Rolf Schmidt*, Die neue Schuldenregel und die weiteren Finanzthemen der zweiten Federalismusreform, in: Deutsches Verwaltungsblatt 2009, S. 1274 (1279).

spruchs zugleich das etwaige Haushaltsdefizit um die entsprechende Ausgabensumme entlastet wird. Der Betrag für die Krediteinnahmen erhöht sich um denselben Betrag und ist für die Emission der Bundesanleihen nutzbar. Das Haushaltsausgleichsziel wird dadurch im Ergebnis durch das Huckepackverfahren nicht berührt; die Darlehenssummen werden ähnlich beurteilt wie durchlaufende Posten in einer Bilanz.<sup>43</sup>

Vereinnahmte Darlehensrückflüsse werden spiegelbildlich dazu nach § 3 G115 aus den Einnahmen herausgerechnet. Die Darlehensrückflüsse führen also folgerichtig nicht dazu, dass der Kreditspielraum erneut erhöht würde. Im Ergebnis bewirkt Art. 115 Abs. 1 Satz 5 GG in Verbindung mit § 3 G115 bei Darlehensgeschäften also zweierlei, indem er diese hinsichtlich der Wahrung der Schuldenbremse neutralisiert und die neutralisierende Wirkung bereits dem Jahr der Valutierung des Darlehens, nicht erst – was ebenfalls denkbar wäre – dem Jahr der Tilgung zuordnet.

Darlehensgeschäfte demnach als Finanztransaktionen zu bewerten und daraufhin für die Schuldenbremse zu neutralisieren, geht darauf zurück, dass ihnen eine entsprechende Forderung gegenübersteht, die künftige Einnahmen ausmacht. Die Neutralisierung ist daraufhin systematisch eine folgerichtige Regelung, wenn man den Bezugspunkt im Ziel der Einbeziehung einer auf die Vermögensentwicklung bezogenen Betrachtung, auch zur Annäherung des Art. 115 Abs. 2 GG an die Berechnungsweise des Maastricht-Kriteriums sieht und gleichzeitig Verständnis dafür aufbringt, dass diese Annäherung auf der Basis einer kameralistischen Systematik nur unvollkommen gelingt.<sup>44</sup>

### 4.3 Fazit

Die beim Huckepackverfahren vom Bund an die Länder weitergereichten Kreditsummen wirken sich auf die Einhaltung der einfach- und verfassungsrechtlichen Neuverschuldungsgrenzen bei den Ländern, nicht hingegen auf die Schuldenbremse beim Bund aus. Die beim Huckepackverfahren anfallende Darlehensvergabe des Bundes an die Länder führt nämlich infolge von Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG in Verbindung mit § 3 G115 dazu, dass die vom Bund zugleich von ihm am Markt aufgenommenen Kredite die 0,35%-Grenze des Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG im Gesamtergebnis nicht belasten.

---

43 Werden auch die außerhalb der Gutachtenfrage liegende Ebene der landesrechtlichen Verschuldungsgrenzen betrachtet, so zeigt sich, dass das Gesamtergebnis einer sachlichen Würdigung der Huckepackkredite als Kredite der Länder entspricht, wenn sie sich dort auf die Kreditspielräume auswirken. Selbst soweit die Länder ebenfalls eine deckungsgleiche Bereinigungsregel um Darlehen als finanzielle Transaktionen vorsehen sollten, so bedeutet dies bei ihnen im Ergebnis keine Ausweitung ihres sonstigen Kreditaufnahmespielraums, da sie beim Huckepackverfahren ausschließlich als Darlehensnehmer, im Gegensatz zum Bund also nicht zugleich als Darlehensgeber auftreten.

44 In dem vorgenannten Sinne argumentiert jeweils die Begründung des Gesetzentwurfs, siehe den Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform, Bundestagsdrucksache 16/12400, S. 19. – Die Formulierung und der Inhalt der Transaktionenbereinigung weisen im Übrigen zwar eine Reihe von Regelungen auf, die in der Literatur nicht selten als kritikwürdige Schwächungen der Durchschlagskraft der Schuldenbremse gesehen werden, wie unter anderem die Erörterung durch *Clemens Hetschko/Marius Thye*, Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen – Achillesferse der deutschen Schuldenbremse, in: Deutsches Verwaltungsblatt 2012, S. 743-746, und mehrere andere Ausarbeitungen zeigen. Diese Kritik liegt allerdings überwiegend auf rechtspolitischer Ebene, weniger auf der Ebene der Auslegung der geltenden Bestimmungen, und für den Sachverhalt des Huckepackverfahrens ist das rechtliche Ergebnis überdies in der oben beschriebenen Hinsicht klar.