

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht.	VII
Abkürzungs- und Gesetzesverzeichnis	XXIX
Kapitel 1: Einleitung.	1
<i>A. Dogma von der unbegrenzten Zahlungsfähigkeit des Staates</i>	<i>1</i>
<i>B. Widerlegung in der Wirklichkeit</i>	<i>2</i>
<i>C. Fehlen spezifischer Regelungen für die finanzielle Krise der öffentlichen Hand</i>	<i>7</i>
<i>D. Insolvenz der öffentlichen Hand im bisherigen Schrifttum.</i>	<i>7</i>
I. Schrifttum bis 1918	8
II. Schrifttum in der Weimarer Zeit und im Nationalsozialismus	8
III. Schrifttum nach dem II. Weltkrieg.	10
<i>E. Gang der Darstellung</i>	<i>13</i>
<i>F. Nutzen und Grenzen rechtswissenschaftlicher Betrachtung</i>	<i>14</i>
Kapitel 2: Finanzielle Krise der öffentlichen Hand als rechtlicher Begriff.	16
<i>A. Ungeeignetheit der herkömmlichen Begriffe.</i>	<i>16</i>
I. Wertungsschwere des Bankrotts	16
II. Unschärfe des Begriffs der Insolvenz	18
1. Verwendung im Gesetz	18
2. Oberbegriff zu Zahlungsunfähigkeit und Überschuldung.	19
3. Unbestimmbarkeit der Insolvenz der öffentlichen Hand.	20
III. Fehlende Eignung der zivilrechtlichen Begriffe	23

B. <i>Finanzielle Krise als Prozess</i>	23
I. Begriff der Krise im Recht	23
II. Haushaltsbezogene Störungen im staatlichen Binnenbereich	24
1. Haushaltskrise	25
2. Extreme Haushaltsnotlage.	26
III. Finanzieller Notstand	27
C. <i>Folgerungen für diese Arbeit</i>	28
Kapitel 3: Zahlungsunfähigkeit der Verwaltung	29
A. <i>Zahlungsunfähigkeit als Instrument zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit</i>	29
B. <i>Haushaltsrechtliche Zahlungsunfähigkeit</i>	30
I. Haushaltsplanerische Unsicherheit und Rechtsbindung des Haushaltsvollzugs.	31
1. Plan und Wirklichkeit	31
2. Sicherungs- und Begrenzungsfunktion des Haushalts	32
3. Trennung von materiellem Anspruch und Haushaltsrecht als Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips	33
II. Möglichkeiten und Grenzen selbständiger Krisenbewältigung der Verwaltung.	35
1. Haushaltsumschichtungen.	35
2. Einnahmesteigerung und Gesamthaushalt.	36
3. Ausgabenminimierung.	38
a) Ausgabenmittelbewirtschaftung und materielles Recht.	38
b) Aufgabenkritik und Vorrang des Gesetzes	38
c) Senkung von Verwaltungsausgaben und Personalwesen	40
d) Unbedingte Leistungspflicht und gesetzliche Haushaltsvorbehalte	42
e) Haushaltslage und Ermessen.	44
f) Aufhebung von Verwaltungsakten aufgrund kritischer Haushaltslage	45
4. Finanzielle Amtshilfe, Haushaltshilfe	46
III. Signalisierung der finanziellen Krise an übergeordnete Ebenen	49
1. Vorgesetzte (Aufsichts-)Behörde und Fachminister	50
2. Finanzminister	51
a) Unterrichtsrechte und Berichtspflichten	51
b) Haushaltssperre	52

c) Bewilligung über- und außerplanmäßiger Ausgaben	52
3. Parlamentsebene (Haushaltsgesetzgeber)	53
IV. Haushaltskrisenbewältigung durch haushaltsrechtliche Zahlungsunfähigkeit und Einbindung der übergeordneten Ebene	54
C. <i>Zwangsvollstreckung gegen die öffentliche Hand</i>	55
I. Vollstreckungsmöglichkeit als Ausfluss der Rechtstaatlichkeit . .	57
II. Mehrzahl von Vollstreckungsregelungen	61
1. § 882a ZPO	62
2. § 170 VwGO und § 152 FGO	63
3. Sonderregelungen für öffentlichrechtliche Finanzdienst- leistungsinstitute	64
4. Kommunalrechtliche Sonderregelungen nach § 15 Abs. 1 Nr. 3 EGZPO	65
III. Einzelelemente der Vollstreckungsregelungen	67
1. Beschränkung auf den Vollstreckungsschuldner	68
2. Beschränkung der Vollstreckungsgegenstände	69
a) Umfang des zwangsvollstreckungsfreien Vermögens	70
aa) Unentbehrlichkeit für Erfüllung öffentlicher Aufgaben	71
bb) Entgegenstehen eines öffentlichen Interesses	74
cc) Weitere Ausnahmen	75
b) Geldvermögen und Forderungen der öffentlichen Hand . .	77
aa) Bargeld.	78
bb) Forderungen	79
(1) Zivilrechtliche Forderungen	79
(2) Öffentlichrechtliche Forderungen	80
(3) Buchgeld	82
cc) Veraltetes Schutzmodell	83
c) Gesellschaftsanteile und Immaterialgüter	83
d) Sonderregelung für die Zwangsvollstreckung gegen Kommunen	84
e) Finanziell und politisch taugliche Zwangsvollstreckungs- gegenstände	85
3. Anzeigevorbehalt und Zulassungsverfügung	86
a) Anzeigepflichten	86
b) Zulassungsverfügung der (Kommunal-)Aufsicht	87
c) Einschaltung der höheren staatlichen Ebene im Streitfall . .	87
d) Zwangsvollstreckungsverfahren als Signalgeber	88
4. Fristen	88
5. Person des Gerichtsvollziehers	90

6. Fehlen weiterer ausdrücklicher Verfahrensregeln	90
7. Vollstreckungsrechtliche Varianten ohne wesentlichen rechtspraktischen Unterschied	91
IV. Veraltetheit und teilweise Unangemessenheit der Zwangs- vollstreckungsregelungen	91
1. Beschränkung der Gläubigerrechte in der Zwangs- vollstreckung	91
2. Nichtberücksichtigung der sozialen Situation des Gläubigers	92
3. Übertragung aufsichtsrechtlicher Informationspflichten . . .	93
4. Unvollkommener Schutz für die geldlich handelnde Verwaltung	93
<i>D. Funktionen des Haushalt- und Zwangsvollstreckungsrechts</i>	94
I. Sicherung der Zahlungsfähigkeit und Funktionsfähigkeit.	94
II. Forderungserhalt.	94
III. Signalgebung an die übergeordnete Ebene	95
IV. Verfahrensrechtlich abgefederter Vorrang des Vollstreckungs- rechts vor dem Haushaltsrecht	96
 Kapitel 4: Bewältigung finanzieller Krisen von Verwaltungstrabanten	 98
<i>A. Selbständige Haftung von Verwaltungseinheiten</i>	98
I. Rechtliche Verselbständigung von Verwaltungsträgern	99
1. Verfassungsrechtliche Neutralität und verfassungsrechtliche Grenzen	99
2. Vorgaben übergeordneter Normebenen	101
II. Haftungsbeschränkung durch rechtliche Verselbständigung . . .	102
1. Allgemeine Gründe für eine organisatorische Verselbständigung	102
2. Haftungsbeschränkung als Zweck und Folge	103
3. Ausfall als Möglichkeit.	108
4. Faktisches Entstehen und rechtliches Entstehenmüssen	109
<i>B. Aufsichtsrechtliche Krisenbewältigung</i>	110
I. Begriff und Arten der Aufsicht.	110
1. Leitungsgewalt als umfassende Aufsicht	111
2. Reichweite der Aufsicht	112
a) Fachaufsicht und Rechtsaufsicht	112

b) Unterschiedliche Eingriffsschwellen für die Aufsicht	113
3. Funktion und Zweck der Aufsicht	114
II. Aufsichtsmittel	115
1. Einzelne Instrumente	115
a) Informierung, Anzeige- und Unterrichtungspflichten	116
b) Beratung	117
c) Haushalts- und Kreditgenehmigung	118
d) Zulassung der Zwangsvollstreckung	119
e) Beanstandung	119
f) Anweisung, Anordnung, Aufforderung	120
g) Unmittelbare Durchsetzung	120
h) Beauftragter	122
i) Personal- und Disziplinarmaßnahmen	122
j) Finanzzuweisung	123
k) Liquidation.	124
2. Gesamthafte Sanierungsverfahren	124
a) Haushaltssicherungskonzept.	125
b) Unechtes aufsichtsrechtliches Verteilungsverfahren.	125
c) Sanierungsverfahren	126
3. Rechtsschutz gegen Aufsichtsmaßnahmen	126
4. Aufsichtshaftung	127
a) Haftung gegenüber geschädigtem Dritten	127
b) Haftung gegenüber Beaufsichtigtem	128
III. Aufsicht als objektivrechtliches Krisenbewältigungsregime	129
C. <i>Einstandspflichten Dritter</i>	130
I. <i>Einstandspflicht der übergeordneten Ebene</i>	130
1. Vielfalt der Erklärungsansätze	131
2. Einzelgesetzliche Regelungen von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung	133
a) Keine sparkassenrechtlichen Regelungen mehr	134
b) Kommunalrechtliche Finanzausstattungsgarantie.	135
c) Rundfunkrechtliche Funktionsgewährleistung	137
d) Sozialversicherungsrechtliche Staatsgarantie	138
e) Gesetzliche Regelungen einer Anstaltslast	141
aa) Verselbständigte Sondervermögen	141
bb) Anstalten	142
cc) Stiftungen	143
dd) Körperschaften	144
ee) Anstaltslast nur unter Haushaltsvorbehalt	145
f) Gesetzliche Regelung einer Gewährträgerhaftung	146

g) Keine allgemeine Einstandspflicht.	146
3. Einstandspflicht als Gewährleistungsverantwortung.	148
II. Verbandshaftung und Finanzausgleich	148
1. Kommunen	149
2. Rundfunk	149
3. Sozialversicherung	150
a) Solidaritätsprinzip und Finanzausgleich bei den Sozialkassen.	150
b) Gegenseitige Hilfe im Falle einer finanziellen Krise.	151
c) Einstandspflicht übergeordneter Verbände.	151
4. Stützungs- und Sicherungssystem der öffentlichen Banken	152
5. Weite Verbreitung unterstaatlicher Finanzverbundsysteme	152
III. Einstandspflicht nachgeordneter Verwaltungseinheiten.	153
IV. Einstandspflicht von Mitgliedern	153
V. Einstandspflicht involvierter Nicht-Mitglieder.	156
VI. Prinzip der haftungsmäßigen Separierung als Risiko des Gläubigers	156
 D. Sanierung unter Gläubigerbeteiligung	 157
I. (Unechtes) aufsichtsrechtliches Planverfahren	158
II. Sanierung nach Insolvenzordnung.	159
1. Insolvenzordnung und öffentliche Hand	160
a) Insolvenzverfahrensfähigkeit im öffentlichen Recht.	160
aa) Insolvenzverfahrensfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts.	161
bb) Keine Insolvenzverfahrensfähigkeit nichtrechtsfähiger Verwaltungseinheiten	162
cc) Eindeutige rechtskonstruktive Entscheidung	164
b) Weitgehender gesetzlicher Ausschluss der Insolvenz- verfahrensfähigkeit	164
aa) Bundesrechtlicher Ausschluss.	165
bb) Landesrechtlicher Ausschluss.	166
cc) Ausschluss durch Verfassungsrecht.	167
(1) Landesrechtliche Ausschlussmöglichkeit	168
(2) Kirchen.	169
(3) Rundfunkanstalten.	170
(4) Hochschulen	171
(5) Kommunen.	171
(6) Änderung der verfassungsrechtlichen Beurteilung unter der Insolvenzordnung	172
dd) Ausschluss der Insolvenzordnung als bloße Nicht-Regelung.	173

c) Keine Verfassungsgebottenheit eines öffentlichrechtlichen Insolvenzverfahrens.	174
d) Teilweise Anwendung der Insolvenzordnung auf juristische Personen des öffentlichen Rechts	175
aa) Öffentlichrechtliche Banken	176
bb) Sozialversicherungsträger	177
cc) Innungen und Kreishandwerkerschaften	178
dd) Kammern	179
2. Eignung und Begrenzung des Insolvenzverfahrens.	179
a) Fehlende Verfahrensregelungen	180
b) Unbestimmbarkeit der Insolvenzlage	180
c) Unbestimmbarkeit der Insolvenzmasse.	181
d) Zu geringe Insolvenzmasse.	182
e) Insolvenzverfahren und Verfassungsrecht	182
aa) Beschränkung des Insolvenzverfahrens auf die Masse und die Lehre von den Pflichtenkreisen	183
bb) Eigenverwaltung	185
cc) Staatskommissar als Insolvenzverwalter.	186
dd) Planverfahren	186
3. Grundsätzliche Eignung und geringe Attraktivität des Insolvenzverfahrens	187
III. Rechtspolitische Perspektiven	188
1. Ausweitung und Anpassung des Insolvenzverfahrens	189
2. Übertragende Sanierung.	190
3. Kombination von Aufsichts- und Insolvenzrecht.	190
<i>E. Abwicklung juristischer Personen des öffentlichen Rechts</i>	191
I. Bestandsaufnahme einer Vielfalt von Abwicklungsregelungen	191
1. Keine Abwicklung nach Insolvenzordnung	191
2. Vorgängige Abwicklungsregelungen	193
a) Sozialversicherungsrecht, insbesondere Gesetzliche Krankenversicherungen	193
aa) Zusammenschluss	193
bb) Schließung.	193
cc) Modifiziertes Insolvenzverfahren	194
b) Sparkassen und öffentlichrechtliche Banken	196
c) Kommunen	196
d) Rundfunkanstalten	197
e) Zweckverbände	197
f) Sonstige Regelungen	198
3. Abwicklung durch spezifisches Abwicklungsgesetz	199

a) Entzug der Eigenschaft einer juristischen Person des öffentlichen Rechts	199
b) Auflösungssetze.	200
c) Kriegsfolgenrecht	201
II. Prinzipien der Abwicklung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts	202
1. Gesetzesvorbehalt für Abwicklung.	202
a) Keine subjektive Existenzberechtigung.	203
b) Wesentlichkeitslehre	203
c) Abwicklung als Enteignung	204
d) Abwicklung als Einzelfallgesetz.	205
2. Verfahren der Abwicklung	205
a) Fortbestand zum Zwecke der Abwicklung.	206
b) Beibehaltung der bestehenden Organe	207
3. Liquidation oder Rechtsnachfolge	207
a) Liquidation.	207
b) Gesamtrechtsnachfolge	207
c) Kein Heimfall	208
d) Sonderfall: Funktionsnachfolge	209
III. Schicksal der Rechte und Verbindlichkeiten	210
1. Forderungseigentum und Enteignung	210
2. Soziale Belange	212
a) Belange der öffentlich Bediensteten	212
b) Berücksichtigung des Sozialstaatsprinzips	213
3. Gleichheit	213
IV. Spezifische Einzelfallregelung der Liquidation zur Bewältigung der finanziellen Krise	214
<i>F. Folgen des Fehlens einer Regelung</i>	215
I. Gesetzgeberisches Handeln.	216
1. Pflicht zur gesetzgeberischen Bewältigung	217
a) Ausdrückliche grundgesetzliche Pflicht	217
b) Schutzpflicht, Institutsgarantie und Untermaßverbot.	218
c) Keine Verfassungsgebottenheit von Abwicklungs- regelungen	220
d) Nulloption	221
2. Rechtsschutz und Gewaltenteilung	221
3. Kein durchsetzbarer Primärrechtsschutz gegen gesetz- geberisches Unterlassen	222
II. Staatshaftung.	223
1. Ansatzpunkte.	223

2. Untauglichkeit amtshaftungsrechtlicher Ansätze	224
a) Haftung des Schuldners	224
b) Haftung der Aufsichtsbehörde.	224
c) Keine Amtshaftung des Gesetzgebers	224
Exkurs: Amtswalterhaftung	225
d) Rechtliche und wirtschaftliche Aussichtslosigkeit der Amtshaftung	226
3. Enteignung	227
4. Kein Ausgleich für Inhalts- und Schrankenbestimmung	227
5. Aufopferungsentschädigung	228
a) Legislativakt als Eingriff	228
b) Eingriff.	230
aa) Haftungsbeschränkung als Eingriff	230
bb) Unterfinanzierung als Eingriff	231
cc) Unterlassen der Abwicklung als Eingriff	231
c) Rechtswidrigkeit staatlichen Handelns und Enteignungs- gleicher Eingriff	232
aa) Ungleichbehandlung	232
bb) Unterfinanzierung	233
cc) Unterlassen einer Abwicklungsregelung.	233
d) Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns und Enteignender Eingriff.	234
aa) Atypische und unvorhergesehene Folge	235
bb) Sonderopfer	236
e) Mitverschulden und Möglichkeit des Primärrechtsschutzes	236
f) Ausgleichspflichtiger	236
g) Umfang des Entschädigungsanspruchs	237
h) Aufopferungsanspruch des Gläubigers nur bei unverantwortetem Sonderopfer	238
6. Sonderfall: Europarechtlicher Staatshaftungsanspruch bei fehlender Insolvenzsicherung von Entgeltansprüchen	238
a) Besonderer Schutz der Arbeitnehmer	239
b) Beamtenrechtliche Gewährträgerhaftung	241
7. Staatshaftung als Auffangregelung und Hochzonung	242
III. Konkordanz von gesetzgeberischem Primat und Opferausgleich	242
G. Bewältigungsverantwortung des Gesetzgebers.	243

Kapitel 5: Bewältigung finanzieller Krisen des Staates	245
A. Staatliche Finanzkrise als effektive und normative Leerstelle	245
I. Möglichkeit und Wahrscheinlichkeit einer finanziellen Staatskrise	245
II. Kein Ausschluss finanzieller Krisen aus der Natur des Staates	247
1. Keine unbegrenzte Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand	247
2. Kein Too Big to Fail und Unerheblichkeit einer Systemrelevanz des Staates.	248
III. Begrenzte Wirksamkeit von finanziellen Frühwarnsystemen.	250
1. Vielzahl von Frühwarnsystemen	250
2. Haushalt	250
a) Finanzplanung.	251
b) Haushaltskreislauf.	252
3. Haushaltsüberwachung durch Stabilitätsrat und nach Europarecht	254
4. Gesetzesfolgen- und Gesetzeskostenabschätzung	254
5. Schuldengrenzen als Frühwarnsysteme	255
6. Nur begrenzte Wirksamkeit der Frühwarnsysteme	256
IV. Unanwendbarkeit der Insolvenzordnung auf den Staat	256
V. Finanzielle Krise und Notstandsverfassung	258
1. Keine Anwendbarkeit der Notstandsverfassung auf finanzielle Krisen.	258
2. Keine spezielle Finanznotstandsverfassung	259
3. Fehlende normative Vorsorge als kluge Zurückhaltung des Grundgesetzes	260
VI. Primat der politischen Entscheidung	262
B. Prämissen der Untersuchung.	263
I. Staatserhalt	264
1. Staat als Voraussetzung rechtlicher Krisenbewältigung	264
Exkurs: Auflösung des Staates	264
2. Sicherstellung grundlegender Staatsfunktionen.	266
II. Rechtsstaat als Voraussetzung rechtstaatlicher Krisenbewältigung.	267
III. Verfassungserhalt	268
C. Bewältigung finanzieller Staatskrisen	269
I. Finanzwirtschaftliche Dimension	269
1. Auflösen von Rücklagen	269

a)	Konjunkturausgleichsrücklage	270
b)	Privatisierung	271
c)	Umwidmen von zweckgebundenem Vermögen	272
2.	Kreditaufnahme	274
a)	Kreditaufnahme bis zur Föderalismusreform II	274
b)	Kein grundsätzliches Kreditaufnahmeverbot	275
aa)	Europarechtliche Grenzen	277
bb)	Verfassungsrechtliche Grenzen	279
c)	Strukturelle Komponente und Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug	281
d)	Konjunkturkomponente	282
e)	Kreditaufnahme in Krisensituationen	282
aa)	Kreditausweitung im Nachtragshaushalt	283
bb)	Notlagenkreditaufnahme	283
cc)	Kreditaufnahmemöglichkeiten außerhalb des Grundgesetzes	284
(1)	Aufnahme von Kassenkrediten	284
(2)	Kreditaufnahme über Sondervermögen	285
(3)	Keine Kreditaufnahme wegen extremer Haushaltsnotlage	286
(4)	Kreditüberschreitung	288
dd)	Keine Krisenfestigkeit der Kreditaufnahmegrenzen	290
f)	Äußerste Marktgrenzen statt enger Rechtsgrenzen	290
3.	Faktische statt rechtliche Grenzen finanzwirtschaftlicher Krisenbewältigung	291
II.	Organisationsdimension	292
1.	Änderung des Wirtschafts- und Sozialsystems	292
a)	Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	292
b)	Verbot einer reinen Staatswirtschaft	293
c)	Inflation und andere Währungseingriffe	295
2.	Umbauten der Staats- und Verwaltungsorganisation	297
a)	Verfassungsorgane	298
b)	Verwaltungsaufbau und -ausstattung	299
3.	Öffentlicher Dienst	300
a)	Gegenseitige Treuepflichten	300
b)	Verzicht auf Gehalts- und Besoldungserhöhung	300
c)	Gehaltskürzungen im öffentlichen Dienst	302
d)	Entlassung von Staatsdienern	304
4.	Europarechtliche Vorgaben, Primat der politischen Entscheidung und Festigkeit des Personalblocks	304
III.	Materielle Dimension	305
1.	Abgabenerhöhung	306

a) Nichtsteuerliche Abgaben	306
aa) Vorzugslasten	306
bb) Sonderabgaben, Sozialversicherungsabgaben und sonstige Abgaben	308
(1) Sonderabgaben	308
(2) Sozialversicherungsabgaben	309
(3) Sonstige Abgaben.	310
cc) Potential des Gebührenstaats bei der Bewältigung finanzieller Krisen	310
b) Steuern	311
aa) Abschließender Katalog der Steuerarten.	311
bb) Handlungsfreiheit und Eigentumsschutz	312
cc) Weitere verfassungsrechtliche Besteuerungsgrenzen	315
(1) Rechtsstaatlichkeit und rückwirkende Besteuerung	316
(2) Verbot der Überbelastung der Steuerpflichtigen	316
(3) Europa- und völkerrechtliche Grenzen.	317
(4) Erdrosselnde Steuer und Eigentumsschutz.	317
dd) Sondersteuern und Krisenabgaben	318
ee) Existenzminimum als absolute Schranke der Besteuerung	319
c) Gleichheitssatz und Systemgerechtigkeit	321
d) Tatsächliche Grenzen im Abgabenrecht	322
2. Leistungskürzung	323
a) Rechtsstaatliche Grenzen	324
aa) Rechtsstaatlicher Eigentumsschutz	324
bb) Vertrauensschutz und Rückwirkungsverbot	325
cc) Kein bloßer Vorbehalt des Möglichen	327
b) Sozialstaatliche Grenzen	327
c) Weitgehende Leistungskürzungen im Krisenfall möglich	330
3. Eingriff in Eigentumsrechte	330
a) Sanierungs- und Notstandseingriffe	331
b) Umfang des Eigentumsschutzes	332
c) Enteignung, Sozialisierung und Inhalts- und Schrankenbestimmung	333
aa) Unterscheidung von Enteignung und Inhalts- und Schrankenbestimmung	333
bb) Inhalts- und Schrankenbestimmungen.	335
cc) Verbot fiskalisch motivierter Enteignung	335
dd) Unerprobte Sozialisierung.	336
ee) Eigentumseingriff nur bei bloßem fiskalischem Zweitnutzen möglich.	338
d) Sonderregelungen für Ausländer.	339

aa) Europäische Grundfreiheiten	339
bb) Völkerrechtlicher Enteignungsschutz	340
(1) Geschriebenes Völkerrecht	340
(2) Fremdenrecht	341
(3) Investitionsschutzabkommen	343
(4) Besonderer Schutz des Vermögens ausländischer Staaten	345
cc) Kompensation durch völkervertragsrechtlichen Schutz	346
e) Umfang von Ausgleich und Entschädigung für Maßnahmen zur Bewältigung einer finanziellen Krise . . .	346
f) Erweiterte Eigentumseingriffe nach Verfassungsänderung	348
aa) Entschädigungslose Eigentumseingriffe	349
bb) Verfassungsgebotener Bruch von Völkerrecht	349
g) Niedrige Sanierungs- und notstandsfeste Grenzen des Eigentumszugriffs	351
4. Verhältnis der materiellen Eingriffe zueinander	352
a) Freiheitsschutz, Sozialstaatsprinzip und leerlaufendes Übermaßverbot	352
b) Sanierungsgerechtigkeit	353
aa) Formale Gleichheit versus Sanierungskomplexität . . .	353
bb) Prinzip der Lastentragungsgleichheit	355
c) Gesetzliche Ausgestaltung und sanierungsspezifische Differenzierungen	355
aa) Sanierungsperspektive	356
(1) Zukunftsermöglichung statt Vergangenheitsbewältigung	356
(2) Sicherstellung des öffentlichen Diensts	358
(3) Bevorzugung des Produktivvermögens	358
(4) Behandlung von Anleihe- und ausländischen Gläubigern	359
bb) Typisierung und Schematisierung	361
5. Weitgehende Ausgestaltungsfreiheit bei der Sanierung des Staates	362
IV. Kaum rechtliche Grenzen für die Selbstsanierung des Staates . .	363

Kapitel 6: Bewältigung finanzieller Krisen in bündischen Systemen 364

A. Krisenbewältigung im Verbund von Staaten. 364

I. Bündische Systeme als Begrenzung staatlicher Krisenbewältigung	364
1. Verlust an autonomen Regelungsmöglichkeiten	364
2. Beweglichkeit von Produktionsfaktoren	365
a) Einheitlicher Wirtschaftsraum und Kapitalflucht	366

b) Schutz der Freizügigkeit	366
c) Auswanderungsfreiheit	367
d) Schutz vor indirekter Behinderung	368
3. Diskriminierungsverbote	370
4. Wirtschaftseinheit und Binnenmarkt als Behinderung autonomer staatlicher Sanierung	370
II. Spezifische Krisenbewältigungsmechanismen in bündischen Systemen	371
<i>B. Bewältigung finanzieller Krisen im deutschen Bundesstaat</i>	<i>372</i>
I. Tatsächlicher Befund und wissenschaftliche Wahrnehmung	372
II. Bundesdominanz im deutschen Finanzsystem	376
1. Bündischer Beistand im Spannungsfeld von Staatlichkeit und Finanzverbund	376
2. Beschränkte eigene finanzrechtliche Sanierungsmöglichkeiten der Länder	378
a) Einnahmen	379
b) Abbau von landesgesetzlichen Leistungen	379
c) Kreditaufnahme	381
aa) Landesrechtliche Beschränkungen der Verschuldung	381
bb) Haushaltsgrundsätzliche Begrenzungen der Ver- schuldung der Länder	382
cc) Grundsätzliches grundgesetzliches Kreditaufnahme- verbot	385
dd) Konjunkturbedingte Kreditaufnahme	387
ee) Notlagenbedingte Kreditaufnahme	388
ff) Kreditaufnahme über Sondervermögen	388
gg) Keine außerordentliche Kreditaufnahme wegen bündischer Pflichten	389
d) Nur beschränkte finanzielle Handlungsmöglichkeiten der Bundesländer	389
3. Starke aktive Rolle des Bundes	390
4. Unterschiedliches Sanierungspotential von starkem Bund und passiven Ländern	393
III. Finanzausgleich	393
1. Funktion des Finanzausgleichs	394
2. Anpassung des Finanzausgleichs	395
a) Instrumentenvielfalt	395
aa) Verteilung der Umsatzsteueranteile	396
bb) Horizontaler Finanzausgleich	397

cc)	Zugriff auf die Gewerbesteuereinnahmen der Kommunen	397
dd)	Mehrbedarfsergänzungszuweisungen und Sonderlastenausgleich.	398
ee)	Sanierungs-Ergänzungszuweisungen des Bundes	399
	(1) Frühere Rechtslage	399
	(2) Änderung durch Berlin-Urteil	400
ff)	Keine bündische Hilfe für den Bund im Rahmen des Finanzausgleichs	401
	b) Starke Rolle des Bundes im Finanzausgleich.	401
	3. Abschließlichkeit des Finanzausgleichs	402
IV.	Bundesstaatliche Krisenbewältigung jenseits des Finanzausgleichs.	403
	1. Vorrang bestehender finanzrechtlicher Instrumente	404
	2. Investitionshilfen und Notlagen-Finanzhilfen	404
	3. Keine Matrikularbeiträge	406
	4. Neugliederung als Krisenbewältigung.	408
	5. Bundesstaatliche Sanierung	410
	a) Rechtspolitische Vorschläge	410
	b) Sanierung nach dem Stabilitätsratsgesetz	412
	6. Verfassungshohes Maßnahmegesetz	414
	a) Normative Vorbilder und rechtspolitische Vorschläge	414
	aa) Kriegsfolgenbewältigung	415
	bb) Konsolidierungshilfengesetz	415
	cc) Entschuldung	416
	b) Materielle Vorgaben des Grundgesetzes	416
	c) Verfassungshohe Sanierungsregelungen als außerordentliche Krisenbewältigungsinstrumente.	417
V.	Bundesstaatliche Bewältigung des finanziellen Notstands	418
	1. Notstands-Bundeshilfe	419
	a) Dogmatische Konstruktion der Notstands-Bundeshilfe	419
	b) Voraussetzungen eines »bundesstaatlichen Notstands«.	420
	aa) Unklare Begrifflichkeit der »extremen Haushaltsnotlage«	421
	bb) Inhaltliche Voraussetzungen	421
	cc) Beitrag des hilfebedürftigen Landes	422
	dd) Anspruch auf Hilfeleistung oder objektive Pflicht?	423
	c) Inhalt und Umfang der Notstands-Bundeshilfe	424
	aa) Hilfeleistungen durch Bund und Länder.	424
	bb) Grenze der eigenen Leistungsfähigkeit der Geber	425
	cc) Keine Unterwerfung unter bündische Kontrolle	426
	d) Eignung der Notstands-Bundeshilfe	426

2. Unterstützungsbeiträge der Länder für den Bund	427
3. Bewältigung finanzieller Krisen durch Bundeszwang	427
a) Anwendbarkeit des Bundeszwangs auf finanzielle Krisen im Bundesstaat.	428
b) Verletzung von Bundespflichten.	429
aa) Haushaltsnotlage.	429
bb) Verstoß gegen finanzrechtliche Pflichten	430
cc) Zahlungsausfälle als Verstöße gegen Leistungsgesetze	431
dd) Verstoß gegen Bundestreue	432
ee) Finanzieller Notstand	432
c) Durchführung des Bundeszwangs	433
aa) Instrumente des Bundeszwangs.	433
(1) Aufsichtsähnliche Mittel	433
(2) Bundeskommissar	434
bb) Finanzieller Zwang.	436
cc) Keine Auflösung eines Landes	437
d) Bundeszwang als Sanierungsaufsicht	437
4. Grundgesetzlicher Rahmen bundesstaatliche Notstands- bewältigung.	437
VI. Ausgeformte, aber nicht abgeschlossene bündische Regelungen im Grundgesetz	438
<i>C. Bewältigung finanzieller Krisen in der Europäischen Union.</i>	<i>438</i>
I. Tatsächlicher Befund	439
II. Betonung präventiver Regelungen	439
1. Wirtschaftspolitische Vorgaben.	440
2. Verpflichtung auf Stabilitätskriterien.	440
3. Prinzip der Nichtauslösung	442
III. Finanzielle Krisenbewältigung in der Europäischen Union.	443
1. Rechtliche Bewältigung der finanziellen Krise von Mitgliedstaaten.	443
a) Keine Kredite durch Notenbanken und Finanz- institutionen der EU	443
b) Berücksichtigung der Krise im Defizitverfahren	444
c) Unechtes europäisches Finanzausgleichssystem	444
d) Krisenhilfe innerhalb der Verträge	445
aa) Krisenhilfe bei außergewöhnlichem Ereignis	445
bb) Krisenhilfe aufgrund weiterer Bestimmungen	447
e) Griechenland-Hilfe	448
f) Ausschluss aus Euro-Zone und Austritt aus der Europäischer Union.	449

2. Unionsweite Krisenbewältigungsmaßnahmen	450
a) Kapitalverkehrsbeschränkungen.	451
b) Konjunkturprogramm	451
c) Europäischer Stabilitätsmechanismus.	451
3. Weitere rechtspolitische Vorschläge	453
a) Gemeinsame Euro-Anleihe	453
b) Europäischer Währungsfonds (EWF).	454
c) Europäisches Staateninsolvenzrecht.	454
d) Europäische Währungsreform.	455
4. Unterentwickeltes Krisenbewältigungsinstrumentarium in der Europäischen Union	455
IV. Bewältigung eines Notstands in Mitgliedstaaten.	455
1. Durchsetzung europarechtlicher Vorgaben	456
a) Vertragsverletzungsverfahren	456
b) Sanktionen bei unionswidrigem Verhalten	457
2. Kompetenzen bei schwieriger Wirtschaftslage	458
Exkurs: Finanzielle Krise der Europäischen Union	458
V. Europäische Verantwortlichkeit als Folge der finanziellen Integration	460

<i>D. Bündische Systeme als Mittel und Grenze der Bewältigung finanzieller Krisen</i>	460
---	-----

Kapitel 7: Deutsche Finanzkrise und internationale Verbindlichkeiten	462
---	------------

<i>A. Internationale Verbindlichkeiten und ihre Verbindlichkeit</i>	<i>462</i>
I. Vielfalt von möglichen Verbindlichkeiten mit Auslandsbezug . .	463
II. Struktur deutscher internationaler Verpflichtungen	464
1. Völkerrechtliche Verbindlichkeiten.	464
2. Verbindlichkeiten gegenüber Ausländern und nach ausländischem Recht	465
3. Völkerrechtliche Verpflichtungen.	466
4. Geringe Wahrscheinlichkeit einer internationalen Zahlungskrise Deutschlands	468
III. Rechtliche Verbindlichkeit und anwendbare Rechtsordnung. . .	468
1. Staatsschulden als Ehrenschulden.	468
2. Rechtliche Regelbarkeit durch deutsche Staatsgewalt.	469
3. Anwendbarkeit des Völkerrechts	470
a) Monismus und Dualismus	470

b) Verfassungsrechtliche (Selbst-)Beschränkungen	472
4. Souveräne Gleichheit der Staaten und Kollisionsrecht	473
IV. Folgerungen für diese Arbeit	475
<i>B. Fehlende Institutionen völkerrechtlicher Krisenbewältigung</i>	<i>475</i>
I. Souveränität und finanzielle Selbständigkeit	476
II. Internationale Finanzhilfe und Umschuldungen	477
III. Beginn und Elemente einer Institutionalisierung	477
1. Unterstellung unter Gläubigeraufsicht	478
2. Pariser und Londoner Club	479
3. Ansätze der Institutionalisierung internationaler Krisenbewältigung	480
IV. Contractual Approach als gegenwärtiger Stand	482
V. Humanitäre Hilfeleistungen der Weltgemeinschaft im Notstand	483
<i>C. Nationale Finanzkrise und internationales Recht</i>	<i>484</i>
I. Relevanz nationaler Finanzkrisen im Völkerrecht	485
1. Pacta sunt servanda	485
2. Clausula rebus sic stantibus	486
3. Unmöglichkeit und Höhere Gewalt	487
4. Staatsnotstand	488
a) Staatsnotstand als allgemeines Prinzip	488
b) Finanznotstand kein allgemeines völkerrechtliches Prinzip	490
c) Finanzielle Krise als (allgemeiner) Staatsnotstand	492
aa) Unklarer materieller Maßstab	493
bb) Zeitpunkt	494
cc) Unerheblichkeit einer Erklärung des betroffenen Staates	494
dd) Einzel- oder Gesamtbetrachtung	495
ee) Einrede des Finanznotstands als bloßes politisches Argument	496
d) Ausschluss bei Alternativen sowie Mit- und Selbstverschulden	496
e) Pflicht zu kooperativem Verhalten	497
aa) Verhandlungsbereitschaft	497
bb) Möglichkeit anteiliger Befriedigung	498
f) Bloßer Zahlungsaufschub als Rechtsfolge	499
g) Praktische Unanwendbarkeit der völkerrechtlichen Notstandseinrede bei finanziellen Krisen	499
5. Keine sonstigen Einreden	500
a) Verstoß gegen Völkerrecht bei Entstehen der Schuld	500

b) Bemakelte Schulden	501
c) Menschenrechte	502
6. Keine materielle völkerrechtliche Einrede bei Finanznotstand	503
II. Privatrechtliche Auslandsschulden vor ausländischen Gerichten	503
1. Maßgeblichkeit des Rechts des Forumstaats.	503
2. Übertragbarkeit völkerrechtlicher Regelungen auf Rechtsverhältnisse mit Privaten.	505
a) Finanzieller Staatsnotstand als Bestandteil transnationalen Rechts	505
b) Finanzieller Staatsnotstand als zwingendes Völkerrecht	506
3. Keine völkerrechtliche Pflicht zum Ausschluss privater Forderungen	507
4. (Finanzieller) Staatnotstand als Rechtsfigur des nationalen Rechts	507
III. Keine materiellen Einreden des Staates bei internationalen Verpflichtungen	508
<i>D. Immunität als Schutz.</i>	509
I. Immunität im Entscheidungsverfahren	510
1. Internationale Gerichtsbarkeit	510
a) Internationale Gerichte.	510
b) Schiedsgerichte	511
c) Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.	512
2. Staatliche Gerichtsbarkeit über ausländischen Staat	512
a) Abschied von der Lehre von der absoluten Immunität	512
b) Hoheitliche Eingriffe	514
c) Nichtbedienen privatrechtlicher Anleihen und anderer Forderungen	514
3. Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes	515
II. Vollstreckungsimmunität und Vollstreckungsschutz	516
1. Verhältnis von Immunität im Entscheidungs- und im Vollstreckungsverfahren	516
2. Völkerrechtliche Durchsetzung von Ansprüchen.	517
a) Bloße Feststellungswirkung völkerrechtlicher (Schieds-)Gerichtsentscheidungen	517
b) Geltendmachung von Ansprüchen als »Selbsttitulierung«	518
c) Selbsthilfe bei der Durchsetzung von Ansprüchen	518
aa) Gewaltverbot	519
bb) Retorsion und Repressalie.	520
cc) Schutz eines völkerrechtlichen Existenzminimums	521
dd) »Recht auf Entwicklung«	522

d) Unechte Vollstreckungsimmunität durch Gewaltverbot . . .	522
3. Vollstreckung gegen die Bundesrepublik Deutschland	
im Ausland	522
a) Völkerrechtlicher Vollstreckungsschutz	522
aa) Kein Zugriff auf Eigentum Privater	523
bb) Diplomatische Immunität	523
cc) Vollstreckungsbeschränkungen.	524
dd) Spezieller völkerrechtlicher Vollstreckungsschutz und Immunitätsverzicht	527
b) Eingeschränkter Vollstreckungsschutz des Staates im Ausland	528
4. Vollstreckung gegen die Bundesrepublik Deutschland in Deutschland	528
a) Vollstreckung ausländischer und internationaler Titel in Deutschland.	529
b) Ordre public	530
c) Innerstaatlicher Vollstreckungsschutz gegen ausländische Titel	530
III. Patt zwischen Schuldner und Gläubigern	531
<i>E. Begrenztheit der rechtlichen Bewältigung finanzieller Krisen von Staaten auf internationaler Ebene</i>	532
Kapitel 8: Öffentlichrechtliche Insolvenz als Rechtsfrage	533
<i>A. Zusammenfassung der Arbeit</i>	<i>533</i>
Kapitel 1: Einleitung	533
Kapitel 2: Begriff	534
Kapitel 3: Zahlungsunfähigkeit der Verwaltung.	534
Kapitel 4: Finanzielle Krise von Verwaltungstrabanten	537
Kapitel 5: Finanzielle Krise des Staates.	541
Kapitel 6: Finanzielle Krise in bündischen Systemen	544
Kapitel 7: Internationale Verbindlichkeiten	547
<i>B. Aufgabe, Grenzen und Möglichkeiten des Rechts in der finanziellen Krise der öffentlichen Hand</i>	<i>550</i>
Schrifttumsverzeichnis.	553
Sachverzeichnis	583