

KAI VON LEWINSKI

Öffentlichrechtliche
Insolvenz
und Staatsbankrott

Jus Publicum

202

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 202



Kai von Lewinski

Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott

Rechtliche Bewältigung finanzieller Krisen
der öffentlichen Hand

Mohr Siebeck

Kai von Lewinski, geboren 1970; Studium der Rechtswissenschaft und später auch der Geschichte in Heidelberg, Berlin (FU) und Freiburg; 2000 Promotion in Freiburg; zunächst Rechtsanwalt in Frankfurt am Main, dann Assistent an der Humboldt-Universität; 2010 dort Habilitation.

e-ISBN PDF 978-3-16-151283-4
ISBN 978-3-16-150700-7
ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2011 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Garamond-Antiqua gesetzt und auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Großbuchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Juli 2010 von der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin als Habilitationsschrift angenommen. Sie war zunächst als eine vornehmlich theoretische Arbeit angelegt, wurde aber mit der Finanzmarktkrise 2008/2009 und der Griechenland- und Euro-Krise 2010 aus dem Elfenbeinturm herausgeführt. Die Dynamik der Ereignisse erforderte es, die im Februar 2010 inhaltlich abgeschlossene Arbeit vor allem hinsichtlich des europarechtlichen Teils noch einmal gründlich zu überarbeiten. Sie ist nun durchgehend auf dem Stand von Anfang September 2010. Die weitere Entwicklung insbesondere auf europäischer Ebene, aber auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die deutsche Beteiligung an der Griechenland- und Euro-Hilfe, ist deshalb nicht mehr Gegenstand der Untersuchung.

An dieser Stelle habe ich vor allem und zuerst meinem akademischen Lehrer Prof. Dr. *Michael Kloepfer* zu danken, der mich in der Zeit an seinem Lehrstuhl an das Finanzrecht herangeführt hat. Danken möchte ich auch Prof. Dr. Dr. h. c. *Ulrich Battis* für die Übernahme und das sehr zügige Erstellen des Zweitgutachtens. In den unterschiedlichen Phasen des Entstehens der Arbeit haben mich – neben der Berliner Habilitandenrunde – (in zeitlicher Reihenfolge) *Frederic Kabrl*, Dr. *Felix Hornfischer*, Dr. *Heiko Feuerer*, *Florian Schärdel*, mein Vater Dr. *Manfred v. Lewinski*, meine Mutter *Irene v. Lewinski* und vor allem am Ende meine Frau *Vera v. Lewinski* mit Anregungen, Verbesserungen und einem stets scharfen Auge für das Große wie das Kleine unterstützt. Der Druck dieser Arbeit ist in großzügiger Weise von der Stiftung »Geld und Währung« gefördert worden.

Berlin, im September 2010

Kai v. Lewinski

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungs- und Gesetzesverzeichnis	XXIX
<i>Kapitel 1: Einleitung</i>	1
A. Dogma von der unbegrenzten Zahlungsfähigkeit des Staates	1
B. Widerlegung in der Wirklichkeit	2
C. Fehlen spezifischer Regelungen für die finanzielle Krise der öffentlichen Hand	7
D. Insolvenz der öffentlichen Hand im bisherigen Schrifttum	7
E. Gang der Darstellung	13
F. Nutzen und Grenzen rechtswissenschaftlicher Betrachtung	14
<i>Kapitel 2: Finanzielle Krise der öffentlichen Hand als rechtlicher Begriff</i>	16
A. Ungeeignetheit der herkömmlichen Begriffe	16
B. Finanzielle Krise als Prozess	23
C. Folgerungen für diese Arbeit	28
<i>Kapitel 3: Zahlungsunfähigkeit der Verwaltung</i>	29
A. Zahlungsunfähigkeit als Instrument zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit	29
B. Haushaltsrechtliche Zahlungsunfähigkeit	30
C. Zwangsvollstreckung gegen die öffentliche Hand.	55
D. Funktionen des Haushalt- und Zwangsvollstreckungsrechts	94
<i>Kapitel 4: Bewältigung finanzieller Krisen von Verwaltungstrabanten</i>	98
A. Selbständige Haftung von Verwaltungseinheiten	98
B. Aufsichtsrechtliche Krisenbewältigung	110

C. Einstandspflichtigen Dritter	130
D. Sanierung unter Gläubigerbeteiligung	157
E. Abwicklung juristischer Personen des öffentlichen Rechts.	191
F. Folgen des Fehlens einer Regelung	215
G. Bewältigungsverantwortung des Gesetzgebers	243
<i>Kapitel 5: Bewältigung finanzieller Krisen des Staates</i>	<i>245</i>
A. Staatliche Finanzkrise als effektive und normative Leerstelle	245
B. Prämissen der Untersuchung	263
C. Bewältigung finanzieller Staatskrisen	269
<i>Kapitel 6: Bewältigung finanzieller Krisen in bündischen Systemen</i>	<i>364</i>
A. Krisenbewältigung im Verbund von Staaten.	364
B. Bewältigung finanzieller Krisen im deutschen Bundesstaat	372
C. Bewältigung finanzieller Krisen in der Europäischen Union	438
D. Bündische Systeme als Mittel und Grenze der Bewältigung finanzieller Krisen	460
<i>Kapitel 7: Deutsche Finanzkrise und internationale Verbindlichkeiten</i>	<i>462</i>
A. Internationale Verbindlichkeiten und ihre Verbindlichkeit	462
B. Fehlende Institutionen völkerrechtlicher Krisenbewältigung	475
C. Nationale Finanzkrise und internationales Recht.	484
D. Immunität als Schutz.	509
E. Begrenztheit der rechtlichen Bewältigung finanzieller Krisen von Staaten auf internationaler Ebene	532
<i>Kapitel 8: Öffentlichrechtliche Insolvenz als Rechtsfrage.</i>	<i>533</i>
A. Zusammenfassung der Arbeit	533
B. Aufgabe, Grenzen und Möglichkeiten des Rechts in der finanziellen Krise der öffentlichen Hand.	550
Schrifttumsverzeichnis.	553
Sachverzeichnis	583

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht.	VII
Abkürzungs- und Gesetzesverzeichnis	XXIX
Kapitel 1: Einleitung	1
<i>A. Dogma von der unbegrenzten Zahlungsfähigkeit des Staates</i>	1
<i>B. Widerlegung in der Wirklichkeit</i>	2
<i>C. Fehlen spezifischer Regelungen für die finanzielle Krise der öffentlichen Hand</i>	7
<i>D. Insolvenz der öffentlichen Hand im bisherigen Schrifttum.</i>	7
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>	13
<i>F. Nutzen und Grenzen rechtswissenschaftlicher Betrachtung</i>	14
Kapitel 2: Finanzielle Krise der öffentlichen Hand als rechtlicher Begriff.	16
<i>A. Ungeeignetheit der herkömmlichen Begriffe.</i>	16
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

<i>B. 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
<i>C. Folgerungen für diese Arbeit</i>	28
Kapitel 3: Zahlungsunfähigkeit der Verwaltung	29
<i>A. Zahlungsunfähigkeit als Instrument zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit</i>	29
<i>B. 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 Haushalts- vorbehalte	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. Parlamentebene (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 Rechtsstaatlichkeit . .	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>	<i>94</i>
I. Sicherung der Zahlungsfähigkeit und Funktionsfähigkeit.	94
II. Forderungserhalt.	94
III. Signalgebung an die übergeordnete Ebene	95
IV. Verfahrensrechtlich abfederter Vorrang des Vollstreckungs- rechts vor dem Haushaltsrecht	96
 Kapitel 4: Bewältigung finanzieller Krisen von Verwaltungsstrabanten	 98
<i>A. Selbständige Haftung von Verwaltungseinheiten</i>	<i>98</i>
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>	<i>110</i>
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.</i>	<i>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) Auflösungsgesetze.	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 Verfassungsgebundenheit 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 amtschaftungsrechtlicher 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
<i>G. Bewältigungsverantwortung des Gesetzgebers.</i>	243

Kapitel 5: Bewältigung finanzieller Krisen des Staates	245
<i>A. Staatliche Finanzkrise als effektive und normative Leerstelle</i>	<i>245</i>
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
<i>B. Prämissen der Untersuchung.</i>	<i>263</i>
I. Staatserhalt	264
1. Staat als Voraussetzung rechtlicher Krisenbewältigung	264
Exkurs: Auflösung des Staates	264
2. Sicherstellung grundlegender Staatsfunktionen.	266
II. Rechtsstaat als Voraussetzung rechtsstaatlicher Krisenbewältigung.	267
III. Verfassungserhalt	268
<i>C. Bewältigung finanzieller Staatskrisen</i>	<i>269</i>
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 fiskalischen 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>	462
---	-----

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) Bemerkte 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
A. Zusammenfassung der Arbeit	533
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
B. Aufgabe, Grenzen und Möglichkeiten des Rechts in der finanziellen Krise der öffentlichen Hand	550
Schrifttumsverzeichnis.	553
Sachverzeichnis	583

Abkürzungs- und Gesetzesverzeichnis

Hier nicht aufgeführte Gesetze folgen der Nomenklatur der Juris-Datenbank. Sonstige juristische Abkürzungen richten sich nach *Kirchner* (Begr.), Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 6. Aufl. 2008.

1-DM-GoldmünzG	Gesetz über die Ausprägung einer 1-DM-Goldmünze und die Errichtung der Stiftung Geld und Währung v. 27. 12. 2000 (BGBl. I S. 2045)
AbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz) v. 18. 2. 1977 (BGBl. I S. 297), zul. geänd. d. Art. 7 d. G v. 3. 4. 2009 (BGBl. I S. 700)
AbsFondsG	Gesetz über die Errichtung eines zentralen Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft (Absatzfondsgesetz) v. 26. 6. 1969 (BGBl. I S. 635), zul. neugefasst durch Bek. v. 4. 10. 2007 (BGBl. I S. 2342)
AdenauerHStiftG	Gesetz über die Errichtung einer Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus v. 24. 11. 1978 (BGBl. I S. 1821), zul. geänd. d. VO v. 29. 10. 2001 (BGBl. I S. 2785)
AdKG	Gesetz zur Errichtung der Akademie der Künste v. 1. 5. 2005 (BGBl. I S. 1218)
AKG	Gesetz zur allgemeinen Regelung durch den Krieg und den Zusammenbruch des Deutschen Reiches entstandener Schäden (Allgemeines Kriegsfolgengesetz) v. 5. 11. 1957 (BGBl. I S. 1747), zul. geänd. d. Art. 3 d. G v. 31. 7. 2009 (BGBl. I S. 2512)
AO ¹	Abgabenordnung i.d.F. d. Bek. v. 1. 10. 2002 (BGBl. I S. 3866; BGBl. 2003 I S. 61), zul. geänd. d. Art. 2 d. G v. 30. 7. 2009 (BGBl. I S. 2474)

¹ Die Abgabenordnung geht auf die Reichs-Abgabenordnung v. 1919 (RGL. S. 1993) zurück. Sie war maßgeblich – und innerhalb kürzester Zeit – von *Enno Becker* (1869–1940) konzipiert worden. Wegen zahlreicher Änderungen wurde sie 1931 noch einmal neu erlassen (RGL. I S. 517; *Voß*, Steuern im Dritten Reich, 1995, S. 96). Nach dem Krieg blieb sie bis 1977 in Kraft und wurde durch die inhaltlich allerdings ähnliche Abgabenordnung v. 16. 3. 1976 (BGBl. I S. 613) abgelöst. Diese ist lange und auch offiziell zur Unterscheidung von der AO v. 1919 als »AO 1977« abgekürzt worden. Seit 2006 wird sie nunmehr amtlich nur noch mit »AO« bezeichnet, wie sich etwa aus der (semi-offiziellen) Abkürzung bei Juris ergibt. Im – ebenfalls offiziellen – »Kirchner« (Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 6. Aufl. 2008, S. 17) ist dies noch nicht berücksichtigt.

AStG	Gesetz über die Besteuerung bei Auslandsbeziehungen (Außensteuergesetz) v. 8. 9. 1972 (BGBl. I S. 1713), zul. geänd. d. Art. 9 d. G v. 19. 12. 2008 (BGBl. I S. 2794)
AufhFG	Gesetz zur Errichtung eines Fonds »Aufbauhilfe« (Aufbauhilfefondsgesetz), Art. 5 d. G zur Änderung steuerrechtlicher Vorschriften und zur Errichtung eines Fonds »Aufbauhilfe« (Flutopfersolidaritätsgesetz) v. 19. 9. 2002 (BGBl. I S. 3651), zul. geänd. d. G v. 11. 12. 2006 (BGBl. I S. 2854)
AusglBankG	Gesetz über die Lastenausgleichsbank (Bank für Vertriebene und Geschädigte) v. 28. 10. 1954 (BGBl. I S. 293), zul. geänd. d. G v. 24. 3. 1998 (BGBl. I S. 529)
AVAVG	Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung v. 16. 7. 1927 (RGBl. I S. 187), aufgeh. d. § 249 Nr. 1 AFG v. 25. 6. 1969 (BGBl. I S. 582)
BahnG	Gesetz über Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Betriebs von Bahnunternehmen des öffentlichen Verkehrs v. 7. 3. 1934 (RGBl. II S. 91), zul. geänd. d. Art. 100 d. G v. 5. 10. 1994 (BGBl. I S. 2911)
BAPostG	Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost v. 14. 9. 1994 (BGBl. I S. 2325), zul. geänd. d. Art. 15 Abs. 100 d. G v. 5. 2. 2009 (BGBl. I S. 160)
BauStiftG	Gesetz zur Errichtung einer »Bundesstiftung Baukultur« v. 17. 12. 2006 (BGBl. I S. 3177)
baw bawAGGVG	baden-württembergisch; baden-württembergische Gesetz zur Ausführung des Gerichtsverfassungsgesetzes und von Verfahrensgesetzen der ordentlichen Gerichtsbarkeit v. 16. 12. 1975 (GBl. 1975 S. 868), zul. geänd. d. Art. 3 d. G v. 17. 12. 2009 (GBl. S. 809, 812)
bawGemO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg i.d.F. v. 24. 7. 2000 (GBl. S. 582), zul. geänd. d. Art. 1 d. G v. 4. 5. 2009 (GBl. S. 185)
bawGKV	Gesetz über den Kommunalen Versorgungsverband Baden-Württemberg i.d.F. v. 16. 4. 1996 (GBl. 1996 S. 394), zul. geänd. d. Art. 5 d. G v. 4. 5. 2009 (GBl. S. 185, 192)
bawGKZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit i.d.F. v. 16. 9. 1974 (GBl. 1974 S. 408), zul. geänd. d. Art. 7 G v. 4. 5. 2009 (GBl. S. 185, 192)
bawGVRS	Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart v. 7. 2. 1994, Art. 1 G v. 7. 2. 1994 (GBl. S. 92), zul. geänd. d. Art. 8 d. G v. 4. 5. 2009 (GBl. S. 185, 193)
bawJSVG	Gesetz über den Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (Jugend- und Sozialverbandsgesetz) v. 1. 7. 2004 (Art. 178 Verwaltungsstruktur-Reformgesetz, GVBl. S. 469), zul. geänd. d. Art. 6 d. G v. 4. 5. 2009 (GBl. S. 185, 192)

bawLKrO	Landkreisordnung für Baden-Württemberg i.d.F. v. 19. 6. 1987 (GBl. 1987 S. 289), zul. geänd. d. Art. 2 d. G v. 4. 5. 2009 (GBl. S. 185, 190)
bawLplG	Landesplanungsgesetz i.d.F. v. 10. 7. 2003 (GBl. 2003 S. 385), zul. geänd. d. Art. 9 d. G v. 4. 5. 2009 (GBl. S. 185, 193)
bawVwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz für Baden-Württemberg v. 12. 3. 1974 (GBl. S. 93), zul. geänd. d. Art. 13 d. G v. 14. 12. 2004 (GBl. S. 895)
bay	bayerisch; bayerische
bayAGGVG	Gesetz zur Ausführung des Gerichtsverfassungsgesetzes und von Verfahrensgesetzen des Bundes v. 23. 6. 1981 (GVBl. S. 188), zul. geänd. d. § 2 d. G v. 22. 12. 2009 (GVBl. S. 632)
bayBezO	Bezirksordnung für den Freistaat Bayern i.d.F. d. Bek. v. 22. 8. 1998 (GVBl. 1998 S. 850), zul. geänd. d. § 12 d. G v. 27. 7. 2009 (GVBl. S. 400)
bayGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern i.d.F. v. 22. 8. 1998 (GVBl. 1998 S. 796), zul. geänd. d. § 10 d. G v. 27. 7. 2009 (GVBl. S. 400)
bayLKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Bayern i.d.F. v. 22. 8. 1998 (GVBl. 1998 S. 826), zul. geänd. d. § 11 d. G v. 27. 7. 2009 (GVBl. S. 400)
bayVwZVG	Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz (BayRS 2010–2-I), zul. geänd. d. § 2 d. G v. 27. 7. 2009 (GVBl. S. 376)
BBahnG	Bundesbahngesetz v. 13. 12. 1951 (BGBl. I S. 955), aufgeh. d. Art. 8 § 1 Nr. 2 d. G v. 27. 12. 1993 (BGBl. I S. 2378)
BDBOSG	Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben v. 28. 8. 2006 (BGBl. I S. 2039), zul. geänd. d. G v. 29. 7. 2009 (BGBl. I S. 2251)
BEZNG	Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen v. 27. 12. 1993 (BGBl. I S. 2378; BGBl. 1994 I S. 2439), zul. geänd. d. Art. 15 Abs. 112 G v. 5. 2. 2009 (BGBl. I S. 160)
BfRG	Gesetz über die Errichtung eines Bundesinstitutes für Risikobewertung v. 6. 8. 2002 (BGBl. I S. 3082), zul. geänd. d. Art. 15 Abs. 55 d. G v. 5. 2. 2009 (BGBl. I S. 160)
BImAG	Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben v. 9. 12. 2004 (BGBl. I S. 3235), zul. geänd. d. Art. 15 Abs. 83 d. G v. 5. 2. 2009 (BGBl. I S. 160)
BinSchVG	Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr (Binnenschiffsverkehrsgesetz) v. 1. 10. 1953 (BGBl. I S. 1453), aufgeh. d. Art. 12 Nr. 1 d. G v. 13. 8. 1993 (BGBl. I S. 1489)
BismStiftG	Gesetz über die Errichtung einer Otto-von-Bismarck-Stiftung v. 23. 10. 1997 (BGBl. I S. 2582), zul. geänd. d. VO v. 29. 10. 2001 (BGBl. I S. 2785)

BLEG	Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung v. 2. 8. 1994 (BGBl. I S. 2018, 2019), zul. geänd. d. Art. 15 Abs. 88 d. G v. 5. 2. 2009 (BGBl. I S. 160)
berl	berliner
blnInsUnfG	Gesetz über die Insolvenzunfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts, in Kraft getreten als Gesetz über die Konkursunfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts v. 27. 3. 1990 (GVBl. S. 682), zul. geänd. d. G v. 19. 9. 2002 (GVBl. S. 286)
BOG-E	Bundes-Organisationsgesetz (Entwurf) ²
BPräsTHHStiftG	Gesetz über die Errichtung einer Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus v. 27. 5. 1994 (BGBl. I S. 1166), zul. geänd. d. VO v. 29. 10. 2001 (BGBl. I S. 2785)
BranntwMonG	Gesetz über das Branntweinmonopol (Branntweinmonopolgesetz), Anlage 14 d. G v. 8. 4. 1922 (RGBl. I S. 335, 405), zul. geänd. d. Art. 2 d. G v. 15. 7. 2009 (BGBl. I S. 1870)
brb	brandenburgisch; brandenburgisches
brbGemO	Gemeindeordnung für das Land Brandenburg i.d.F. d. Bek. v. 10. 10. 2001 (GVBl. I S. 154), zul. geänd. d. Art. 15 d. G v. 28. 6. 2006 (GVBl. I S. 74, 86)
brbKommVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg, Art. 1 d. G v. 18. 12. 2007 (GVBl. I S. 286), zul. geänd. d. Art. 15 d. G 23. 9. 2008 (GVBl. I S. 202, 207)
brbLKrO	Landkreisordnung für das Land Brandenburg v. 15. 10. 1993 (GVBl. I S. 398, 433), zul. geänd. d. Art. 2 d. G v. 22. 6. 2005 (GVBl. I S. 210)
brbVwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Brandenburg v. 18. 12. 1991 (GVBl. I S. 661) zul. geänd. d. Art. 14 d. G v. 23. 9. 2008 (GVBl. I S. 202, 207)
brem	bremisch; bremische
bremZPOAusfG	Gesetz zur Ausführung der Zivilprozeßordnung, der Konkursordnung und des Zwangsversteigerungsgesetzes v. 19. 3. 1963 (GBl. S. 51), zul. geänd. d. Art. 2 d. G v. 28. 5. 2002 (GBl. S. 131)
BRRG	Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz) v. 1. 7. 1957 (BGBl. I S. 667), größtenteils aufgeh. d. § 63 Abs. 2 BeamStG v. 27. 7. 2008 (BGBl. S. 1010), zul. geänd. d. Art. 15 Abs. 14 d. G v. 5. 2. 2009 (BGBl. I S. 160)
BSchuWG	Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes (Bundesschuldenwesengesetz) v. 12. 6. 2006 (BGBl. I S. 1466)
BVSV	Verordnung über den Ausbau des Bundesverbandes für den Selbstschutz (BVS-Verordnung) v. 6. 4. 1971 (BGBl. I S. 341), aufgeh. d. Art. 7 Abs. 2 d. G v. 25. 3. 1997 (BGBl. I S. 726)

² Dazu *Loeser*, Das Bundesorganisationsgesetz, 1988.

ContStifG	Gesetz über die Conterganstiftung für behinderte Menschen (Conterganstiftungsgesetz) v. 13. 10. 2005 (BGBl. 2005 I S. 2967) i.d.F. d. Bek. v. 25. 6. 2009 (BGBl. I S. 1538)
DBibIG	Gesetz über die Deutsche Bibliothek v. 31. 3. 1969 (BGBl. I S. 265), aufgeh. d. G v. 22. 6. 2006 (BGBl. I S. 1338)
DEFG	Gesetz über die Errichtung eines Fonds »Deutsche Einheit« v. 25. 6. 1990 (BGBl. 1990 II S. 518, 533), zul. geänd. d. Art. 3 Abs. 1 d. G v. 12. 7. 2006 (BGBl. I S. 1466)
DGIAG	Gesetz zur Errichtung einer Stiftung Deutsche Geisteswissenschaftliche Institute im Ausland, Bonn v. 20. 6. 2002 (BGBl. I S. 2003), zul. geänd. d. Art. 1 d. G v. 31. 7. 2009 (BGBl. I S. 2622)
DGO	Deutsche Gemeindeordnung v. 30. 1. 1935 (RGBl. I S. 49)
DHMG	Gesetz zur Errichtung einer Stiftung »Deutsches Historisches Museum« v. 21. 12. 2008 (BGBl. I S. 2891), geänd. d. G v. 14. 6. 2010 (BGBl. I S. 784)
DiätenG	Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages (Diätengesetz) v. 3. 5. 1968, zul. geänd. d. Art. VIII d. G v. 18. 2. 1977 (BGBl. I S. 308)
Dietramszeller NotVO	Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung der Haushalte von Ländern und Gemeinden v. 24. 8. 1931 (RGBl. I S. 453)
DNBG	Gesetz über die Deutsche Nationalbibliothek v. 22. 6. 2006 (BGBl. I S. 1338), zul. geänd. d. Art. 15 Abs. 62 d. G v. 5. 2. 2009 (BGBl. I S. 160)
DSLBUmwG	Gesetz über die Umwandlung der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank in eine Aktiengesellschaft v. 16. 12. 1999 (BGBl. I S. 1999, 2441), zul. geänd. d. Art. 176 VO v. 31. 10. 2006 (BGBl. I S. 2407)
DtA-VÜG	Gesetz zur Übertragung des Vermögens der Deutschen Ausgleichsbank auf die Kreditanstalt für Wiederaufbau (DtA-Vermögensübertragungsgesetz) v. 15. 8. 2003 (BGBl. I S. 1657)
EbertStiftG	Gesetz über die Errichtung einer Stiftung Reichspräsident-Friedrich-Ebert-Gedenkstätte v. 19. 12. 1986 (BGBl. I S. 2553; BGBl. 1987 I S. 1069), zul. geänd. d. VO v. 29. 10. 2001 (BGBl. I S. 2785)
EBPfSchG	Gesetz, betreffend die Unzulässigkeit der Pfändung von Eisenbahnfahrbetriebsmittel v. 3. 5. 1886 (RGBl. S. 131), zul. geänd. Art. 19 d. G v. 5. 10. 1994 (BGBl. I S. 2911)
EigenmittelVO 2000	Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 1150/2000 des Rates zur Durchführung des Beschlusses 94/728/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften v. 22. 5. 2000 (ABl. EG Nr. L 130 S. 1)
ELFG	Gesetz über die Errichtung eines Erblastentilgungsfonds (Erblastentilgungsfonds-Gesetz) v. 23. 6. 1993 (BGBl. I S. 944), zul. geänd. d. Art. 3 Abs. 2 d. G v. 12. 7. 2006 (BGBl. I S. 1466)

- EMB 2007 Beschluss des Rates über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften 2007/436/EG, Euratom (Eigenmittelbeschluss 2007) v. 7. 6. 2007 (ABl. EU Nr. L 163 S. 17)
- ERPSchG Gesetz zur Mitübernahme der Schulden und Rechte des ERP-Sondervermögens in die Bundesschuld und in das Bundesvermögen, über die Zuführung von Mitteln aus dem ERP-Sondervermögen an den Bundeshaushalt sowie über die Einbringung von ERP-Vermögen in die Kreditanstalt für Wiederaufbau v. 26. 6. 2007 (BGBl. I S. 1160, 1162)
- ERPVerwG 1953 Gesetz über die Verwaltung des ERP-Sondervermögens v. 31. 8. 1953 (BGBl. I S. 1312), aufgeh. durch Art. 4 S. 2 d. G v. 26. 6. 2007 (BGBl. I S. 1160)
- ERPVerwG 2007 Gesetz über die Verwaltung des ERP-Sondervermögens, Art. 1 d. G v. 26. 6. 2007 (BGBl. I S. 1160)
- ErwZulG Gesetz über die erweiterte Zulassung von Schadenersatzansprüchen bei Dienst- und Arbeitsunfällen v. 7. 12. 1943 (RGBl. I S. 674), teilw. aufgeh. d. Art. 4 § 16 Abs. 2 Nr. 8 UVNG v. 30. 3. 1963 (BGBl. I S. 241)
- ESCh Europäische Sozialcharta v. 18. 10. 1961 (BGBl. 1964 II S. 1262)
- EuGVVO Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen v. 22. 12. 2000 (ABl. EG Nr. L 12 S. 1)
- EuInsVO Verordnung (EG) Nr. 1346/2000 des Rates über Insolvenzverfahren v. 29. 5. 2000 (ABl. EG Nr. L 160 S. 1), zul. geänd. durch Verordnung (EG) Nr. 788/2008 des Rates vom 24. 6. 2008 (ABl. EU Nr. L 213 S. 1)
- EuÜStI Europäisches Übereinkommen über Staatenimmunität v. 16. 5. 1972 (BGBl. 1990 II S. 35)
- EVÜ (Europäisches) Übereinkommen über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht v. 19. 6. 1980 (BGBl. 1986 II S. 809; BGBl. 1991 II S. 871)
- EVZStiftG Gesetz zur Errichtung einer Stiftung »Erinnern, Verantwortung, Zukunft« v. 2. 8. 2000 (BGBl. I S. 1263), zul. geänd. d. durch Art. 1 d. G v. 1. 9. 2008 (BGBl. I S. 1797)
- FFG 1967 Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films v. 22. 12. 1967 (BGBl. I S. 1352), aufgeh. d. § 77 S. 2 FFG 1979
- FFG 1979 Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films (Filmförderungsgesetz) v. 25. 6. 1979, zul. geänd. d. G v. 31. 7. 2010 (BGBl. I S. 1048)
- FMStFG Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds (Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz), Art. 1 d. G v. 17. 10. 2008 (BGBl. I S. 1982), zul. geänd. d. Art. 1 d. G v. 17. 7. 2009 (BGBl. I S. 1980)
- FRG Gesetz über Fremdrechten der Sozialversicherung an Berechtigte im Bundesgebiet und im Land Berlin, über Leistungen

- der Sozialversicherung an Berechtigte im Ausland sowie über freiwillige Sozialversicherung (Fremdrentengesetz), in Kraft getreten als Fremdrechten- und Auslandsrentengesetz v. 7. 8. 1953 (BGBl. I S. 848), heutige Bezeichnung durch Art. 1 d. G v. 25. 2. 1960 (BGBl. I S. 93), zul. geänd. d. Art. 8 d. G v. 19. 12. 2007 (BGBl. I S. 3024)
- G 131 Gesetz zur Regelung der unter Artikel 131 des Grundgesetzes fallenden Personen v. 11. 5. 1951 (BGBl. I S. 302), aufgeh. d. Art. 3 § 1 Nr. 1 d. Dienstrechtlichen Kriegsfolgen-Abschlußgesetz (DKfAG) v. 20. 9. 1994 (BGBl. I S. 2442)
- GAD Gesetz über den Auswärtigen Dienst v. 30. 8. 1990 (BGBl. I S. 1842), zul. geänd. d. Art. 8 d. G v. 5. 2. 2009 (BGBl. I S. 160)
- GFRG, GemFinRefG Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz) v. 8. 9. 1969 (BGBl. I S. 1587) i.d.F. d. Bek. v. 10. 3. 2009 (BGBl. I S. 503)
- GGO Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien v. 30. 8. 2000 (GMBL. S. 526), zul. geänd. am 27. 5. 2009 (GMBL. S. 690)
- GRCh Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Grundrechte-Charta v. 7. 12. 2000 (ABl. EG Nr. C 364 S. 1), geänd. d. Prot. v. 12. 12. 2007 (ABl. EU Nr. C 303 S. 1)
- GüKG 1952 Güterkraftverkehrsgesetz v. 17. 10. 1952 (BGBl. I S. 697), aufgeh. d. Art. 9 Nr. 3 S. 2 d. G v. 22. 6. 1998 (BGBl. I S. 1485)
- GüKG Güterkraftverkehrsgesetz 22. 6. 1998 (BGBl. I S. 1485), zul. geänd. d. Art. 4 Abs. 18 d. G v. 29. 7. 2009 (BGBl. I S. 2258)
- HAfG, FAfG Gesetz über den Holzabsatzfonds (Holzabsatzfondsgesetz), in Kraft getreten als Gesetz über den Forstabsatzfonds (Forstabsatzgesetz) v. 13. 12. 1990 (BGBl. I S. 2760), zul. geänd. d. Gesetz v. 26. 6. 2007 (BGBl. I S. 1170)
- HdGStiftG Gesetz zur Errichtung einer Stiftung »Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland« v. 28. 2. 1990 (BGBl. I S. 294), zul. geänd. d. Art. 15 Abs. 60 d. G v. 5. 2. 2009 (BGBl. I S. 160)
- hess hessisch; hessische
- hessGemO Hessische Gemeindeordnung v. 4. 7. 1966 (GVBl. I S. 151) i.d.F. v. 1. 4. 2005 (GVBl. I S. 142), zul. geänd. d. Art. 2 lit. g. d. G v. 15. 11. 2007 (GVBl. I S. 757)
- hessHGRZ Gesetz über die Errichtung einer Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) und kommunale Gebietsrechenzentren v. 16. 12. 1969 (GVBl. S. 304), aufgeh. d. § 5 d. G v. 22. 7. 1988 (GVBl. I S. 287)
- hessKGG Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit v. 16. 12. 1969 (GVBl. I S. 307), zul. geänd. d. G v. 21. 3. 2005 (GVBl. I S. 229)
- hessLKrO Hessische Landkreisordnung i.d.F. v. 1. 4. 2005 (GVBl. I S. 183), zul. geänd. d. Art. 12 d. G v. 21. 7. 2006 (GVBl. I S. 394)

hessVwVG	Hessisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz i.d.F. v. 12. 12. 2008 (GVBl. I 2009 S. 2), zul. geänd. d. Art. 6 d. G v. 14. 12. 2009 (GVBl. I S. 635, 640)
HHG	Gesetz über Hilfsmaßnahmen für Personen, die aus politischen Gründen außerhalb der Bundesrepublik Deutschland in Gewahrsam genommen wurden, v. 6. 8. 1955 (BGBl. I S. 498), zul. geänd. d. Art. 2 d. G v. 6. 7. 2009 (BGBl. I S. 1694)
HIVHG	Gesetz über die humanitäre Hilfe für durch Blutprodukte HIV-infizierte Personen v. 24. 7. 1995 (BGBl. I S. 972, 979), zul. geänd. d. Art. 79 VO v. 31. 10. 2006 (BGBl. I S. 2407)
HiWerkBehKG	Gesetz über die Errichtung einer Stiftung »Hilfswerk für behinderte Kinder« v. 17. 12. 1971 (BGBl. I S. 2018, BGBl. 1972 I S. 2045), aufgeh. d. § 25 S. 2 ContStiftG
HKStG	Gesetz über die Heimkehrerstiftung v. 21. 12. 1992 (BGBl. I S. 2094, 2101), zul. geänd. d. Art. 1 d. G v. 10. 12. 2007 (BGBl. I S. 2830)
hbg	hamburgisch; hamburgische
hmbDAnO	(Hamburger) Anordnung zur Durchführung des § 882a ZPO v. 25. 10. 1966 (Amtl. Anz. [= GVBl. II] S. 1287)
hmbInsUnfG	Hamburgisches Gesetz über die Insolvenzunfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts (Hamburgisches Insolvenzunfähigkeitsgesetz), Art. 4 d. G v. 12. 9. 2001 (GVBl. S. 375), zul. geänd. d. G v. 29. 6. 2005 (GVBl. 2005 S. 256)
ICSID-Übereinkommen	Übereinkommen zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Staaten und Angehörigen anderer Staaten v. 18. 3. 1965 (BGBl. 1969 II S. 369)
IGH-Statut	Statut des Internationalen Gerichtshofs v. 26. 6. 1945 (BGBl. 1973 II S. 505)
IHG	Gesetz über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft v. 7. 1. 1952 (BGBl. I S. 7)
IKBG	Gesetz betreffend die Industriekreditbank Aktiengesellschaft v. 15. 7. 1951 (BGBl. I S. 447)
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte v. 19. 12. 1955 (BGBl. 1973 II S. 1533)
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte v. 19. 12. 1966 (BGBl. 1973 II S. 1570)
ITFG	Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens »Investitions- und Tilgungsfonds«, Art. 6 d. G v. 2. 3. 2009 (BGBl. I S. 416), zul. geänd. d. G v. 25. 6. 2009 (BGBl. I S. 1577)
JMBStiftG	Gesetz zur Errichtung einer »Stiftung Jüdisches Museum Berlin« v. 16. 8. 2001 (BGBl. I S. 2138), zul. geänd. d. Art. 15 Abs. 61 d. G v. 5. 2. 2009 (BGBl. I 160)
JudDenkmStiftG	Gesetz zur Errichtung einer »Stiftung Denkmal für die ermordeten Juden Europas« v. 17. 3. 2000 (BGBl. I S. 212), zul. geänd. d. Art. 1 d. G v. 3. 7. 2009 (BGBl. I S. 1686)

KatSchErwG	Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes v. 9. 7. 1968 (BGBl. I S. 776), zul. geänd. d. Art. 77 VO v. 31. 10. 2006 (BGBl. I 2407)
KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz) v. 29. 6. 1972 i.d.F. d. Bek. v. 10. 4. 1991 (BGBl. I S. 886), zul. geänd. d. Art. 1 d. G v. 17. 3. 2009 (BGBl. I S. 534)
KlärEV	Klärschlamm-Entschädigungsverordnung v. 20. 5. 1998 (BGBl. I S. 1048), zul. geänd. d. VO v. 16. 3. 2009 (BGBl. I S. 646)
KO	Konkursordnung v. 10. 2. 1877 (RGBl. S. 351) aufgeh. m.W.v. 1. 1. 1999 d. Art. 2 Nr. 4 d. G v. 5. 10. 1994 (BGBl. I S. 2911)
KultGSchG	Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung v. 6. 8. 1955 (BGBl. I S. 501), zul. geänd. d. Art. 2 d. G v. 18. 5. 2007 (BGBl. I S. 757)
LAG	Gesetz über den Lastenausgleich (Lastenausgleichsgesetz) v. 14. 8. 1952 (BGBl. I S. 446), zul. geänd. d. Art. 2 Abs. 6 d. G v. 16. 5. 2008 (BGBl. I S. 842)
lsa	sachsen-anhaltisch; sachsen-anhaltische
lsaAGInsO	Ausführungsgesetz zur Insolvenzordnung v. 17. 11. 1998 (GVBl. S. 461), zul. geänd. d. Art. 51 d. G v. 18. 11. 2005 (GVBl. S. 698, 707)
lsaAnstG	Gesetz über die kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechts (Anstaltsgesetz) v. 3. 4. 2001 (GVBl. S. 136), zul. geänd. d. Art. 2 Abs. 5 d. G v. 15. 12. 2009 (GVBl. S. 648, 677)
lsaGemO	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt v. 5. 10. 1993 (GVBl. S. 568), zul. geänd. d. Art. 2 Abs. 3 d. G v. 15. 12. 2009 (GVBl. S. 648, 677)
lsaInsUnfG	Gesetz über die Insolvenzunfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts v. 18. 12. 1992 (GVBl. S. 869), aufgeh. d. Art. 50 d. G v. 18. 11. 2005 (GVBl. S. 698, 707)
lsaLKO	Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt v. 5. 10. 1993 (GVBl. S. 598), zul. geänd. d. Art. 2 Abs. 4 d. G v. 15. 12. 2009 (GVBl. S. 648, 677)
lsaVwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt v. 23. 6. 1994 (GVBl. S. 710), zul. geänd. d. G v. 18. 11. 2005 (GVBl. S. 698, 700)
LT-Drucks. LugÜ	Landtags-Drucksache Luganer Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Luganer Übereinkommen) v. 16. 9. 1988 (BGBl. 1994 II S. 2660)
MuKStiftG	Gesetz zur Errichtung einer Stiftung »Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens« v. 21. 12. 1992 (BGBl. I S. 2147), zul. geänd. d. Art. 7 Abs. 6 d. G v. 7. 7. 2009 (BGBl. I S. 1707)

mvp	mecklenburg-vorpommerisch; mecklenburg-vorpommerrische
mvpFAG	Finanzausgleichsgesetz v. 10. 11. 2009 (GVOBl. S. 606)
mvpKV	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern i.d.F. d. Bek. v. 8. 6. 2004 (GVOBl. S. 205), zul. geänd. d. Art. 6 d. G v. 17. 12. 2009 (GVOBl. S. 687, 719)
mvpLOG	Organisationsgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern v. 14. 3. 2005 (GVOBl. S. 98)
mvpVwVfG	Verwaltungsverfahrens-, Zustellungs- und Vollstreckungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern i.d.F. d. Bek. v. 26. 2. 2004 (GVOBl. S. 106), zul. geänd. d. Art. 1 d. G v. 2. 12. 2009 (GVOBl. S. 666)
nds	niedersächsisch; niedersächsische
ndsGemO	Niedersächsische Gemeindeordnung i.d.F. d. Bek. v. 22. 8. 1996 (GVBl. S. 382), zul. geänd. d. Art. 1 d. G v. 28. 10. 2009 (GVBl. S. 366)
ndsLKrO	Niedersächsische Landkreisordnung v. 30. 10. 2006 (GVBl. S. 510), zul. geänd. d. Art. 2 d. G v. 28. 10. 2009 (GVBl. S. 366)
ndsVwVG	Niedersächsisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz v. 2. 6. 1982 (GVBl. S. 139), zul. geänd. d. Art. 15 d. G v. 5. 11. 2004 (GVBl. S. 394)
nrw	nordrhein-westfälisch; nordrhein-westfälische
nrwGemO	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen i.d.F. d. Bek. v. 14. 6. 1994 (GVBl. S. 666), zul. geänd. d. Art. 4 d. G v. 17. 12. 2009 (GVBl. S. 950)
nrwGPAG	Gesetz über die Gemeindeprüfungsanstalt v. 30. 4. 2002 (GVBl. S. 160), zul. geänd. d. G v. 5. 4. 2005 (GVBl. S. 351)
nrwHG	Hochschulgesetz, Art. 1 nrwHFG v. 31. 10. 2006 (GVBl. S. 474), zul. geänd. d. Art. 2 d. G v. 8. 10. 2009 (GVBl. S. 516)
nrwKrO	Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen i.d.F. d. Bek. v. 14. 7. 1994 (GVBl. S. 646), zul. geänd. d. Art. II d. G v. 9. 10. 2007 (GVBl. S. 380)
nrwVwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen i.d.F. d. Bek. v. 19. 2. 2003 (GVBl. S. 156), zul. geänd. d. G v. 8. 12. 2009 (GVBl. S. 765)
ö	österreichisch; österreichische
öB-ÜG	Gesetz über die Überleitung der Verwaltungs- und Justizeinrichtungen des Deutschen Reiches in die Rechtsordnung der Republik Österreich (Behörden-Überleitungsgesetz) v. 20. 7. 1945 (StGBI. S. 115)
PostG 1871	Gesetz über das Postwesen (Postgesetz) v. 28. 10. 1871 (RGLB. S. 347)
PostVwG	Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (Postverwaltungsgesetz) v. 24. 6. 1953 (BGBl. I S. 776), aufgeh. d. § 66 Abs. 1 PostStrukG v. 8. 6. 1989 (BGBl. I S. 1026)
pr	preußisch; preußische

PrKultbG	Gesetz zur Errichtung einer Stiftung »Preußischer Kulturbesitz« und zur Übertragung von Vermögenswerten des ehemaligen Landes Preußen auf die Stiftung v. 25. 7. 1957 (BGBl. I S. 841), zul. geänd. d. Art. 15 Abs. 59 d. G v. 5. 2. 2009 (BGBl. I S. 160)
prVertVO	Verteilungsverordnung v. 30. 3. 1933 (prGS S. 101)
prZwVG	Gesetz über die Zwangsvollstreckung gegen juristische Personen des öffentlichen Rechts v. 11. 12. 1934 (prGS S. 457)
PTStiftG	Gesetz zur Errichtung einer Museumsstiftung Post und Telekommunikation v. 14. 9. 1994 (BGBl. I S. 1994, 2325, 2382), zul. geänd. d. Art. 15 Abs. 108 d. G v. 5. 2. 2009 (BGBl. I S. 160)
RettungsG	Gesetz zur Rettung von Unternehmen zur Stabilisierung des Finanzmarktes (Rettungsübernahmegesetz), Art. 3 d. G v. 7. 4. 2009 (BGBl. I S. 725)
RHBG	Gesetz über die Haftung des Reichs für seine Beamten v. 22. 5. 1910 (RGL. S. 798), zul. geänd. d. Art. 6 d. G v. 28. 7. 1993 (BGBl. I S. 1394)
RHO	Reichshaushaltsordnung v. 31. 12. 1922 (RGL. 1923 II S. 17f.), außer Kraft getreten d. § 119 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BHO (BGBl. 1969 I S. 1284) u. § 24 Abs. 2 Nr. 1 d. G v. 11. 7. 1985 (BGBl. I S. 1445)
RKG	Reichsknappschaftsgesetz v. 23. 6. 1923 (RGL. I S. 431), aufgeh. d. Art. 83 Nr. 3 d. G v. 18. 12. 1989 (BGBl. I S. 2261)
rlp	rheinland-pfälzisch; rheinland-pfälzische
rlpAG ZPO/ZVG	Landesgesetz zur Ausführung der Zivilprozessordnung, des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung und der Insolvenzordnung v. 30. 8. 1974 (GVBl. S. 371), zul. geänd. d. Art. 15 d. G v. 22. 12. 2009 (GVBl. S. 413)
rlpGemO	Gemeindeordnung i.d.F. v. 31. 1. 1994 (GVBl. 1994 S. 153), zul. geänd. d. Art. 1 d. G v. 7. 4. 2009 (GVBl. S. 162)
rlpLKrO	Landkreisordnung i.d.F. v. 31. 1. 1994 (GVBl. 1994 S. 188), zul. geänd. d. Art. 3 d. G v. 7. 4. 2009 (GVBl. S. 162)
rlpVwVG	Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz v. 8. 7. 1957 (GVBl. 1957 S. 101), zul. geänd. d. G v. 2. 6. 2007 (GVBl. S. 92)
RNOG	Gesetz über das Reichsnotopfer (Reichsnotopfergesetz) v. 31. 12. 1919 (RGL. S. 2189)
RVermG	Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse des Reichsvermögens und der preußischen Beteiligungen (Reichsvermögen-Gesetz) v. 16. 5. 1961 (BGBl. I S. 597) i.d.F. v. BGBl. III, Glied.-Nr. 640–1
RTrAbwG	Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse nicht mehr bestehender öffentlicher Rechtsträger (Rechtsträger-Abwicklungsgesetz) v. 6. 9. 1965 (BGBl. I S. 1065), zul. geänd. d. Art. 68 d. G v. 5. 10. 1994 (BGBl. I S. 2911)
saar	saarländisch; saarländische

saarKSVG	Gesetz Nr. 788 – Kommunal selbstverwaltungsgesetz v. 15. 1. 1964 i.d.F. v. 27. 6. 1997 (ABl. S. 682), zul. geänd. d. G v. 11. 2. 2009 (ABl. S. 121)
saarVwVG	Gesetz Nr. 990 – Saarländisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz v. 27. 3. 1974 (ABl. S. 430), zul. geänd. d. G v. 19. 11. 2008 (ABl. S. 1930)
sächs sächsGemO	sächsisch; sächsische Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen i.d.F. d. Bek. v. 18. 3. 2003 (GVBl. S. 55), zul. geänd. d. Art. 2 d. G v. 26. 6. 2009 (GVBl. S. 323, 325)
sächsJG	Gesetz über die Justiz im Freistaat Sachsen v. 24. 11. 2000 (GVBl. 2000 S. 482), zul. geänd. d. Art. 6 d. G v. 26. 6. 2009 (GVBl. S. 323, 329)
sächsLKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen v. 19. 7. 1993 (GVBl. S. 577), zul. geänd. d. Art. 2 d. G v. 26. 6. 2009 (GVBl. S. 323, 325)
sächsSAKDG	Gesetz über die Errichtung der Sächsischen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung v. 15. 7. 1994 (GVBl. S. 1432), zul. geänd. d. G v. 7. 11. 2007 (GVBl. S. 478, 484)
sächsVwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz für den Freistaat Sachsen i.d.F. d. Bek. v. 10. 9. 2003 (GVBl. S. 614), zul. geänd. d. Art. 25 d. G v. 29. 1. 2008 (GVBl. S. 138, 160)
SachvRatG	Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung v. 14. 8. 1963 (BGBl. I S. 685), zul. geänd. d. Art. 128 d. VO v. 31. 10. 2006 (BGBl. I S. 2407)
SchfG	Schornsteinfegergesetz v. 15. 9. 1969 i.d.F. d. Bek. v. 10. 8. 1998 (BGBl. I S. 2071), zul. geänd. d. Art. 17 d. G v. 3. 4. 2009 (BGBl. I S. 700), aufgeh. m.W.z. 31. 12. 2012 d. Art. 4 Abs. 4 d. G v. 16. 11. 2008 (BGBl. I S. 2242)
SchfHwG	Gesetz über das Berufsrecht und die Versorgung im Schornsteinfegerhandwerk (Schornsteinfeger-Handwerksgesetz), Art. 1 d. G v. 26. 11. 2008 (BGBl. I S. 2242)
SchlussFinG	Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens »Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere« (Schlusszahlungsfinanzierungsgesetz) v. 6. 7. 2009 (BGBl. I S. 1702)
SchuldMitüG	Gesetz über die Mitübernahme der Schulden des Erblastenteilungsfonds, des Bundeseisenbahnvermögens sowie des Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleinsatzes in die Bundesschuld v. 21. 6. 1999 (BGBl. I S. 1384)
SchuVerschrG	Gesetz betreffend die gemeinsamen Rechte der Besitzer von Schuldverschreibungen v. 4. 12. 1899 (RGBl. S. 691), außer Kraft getreten d. Art. 8 S. 2 d. G v. 31. 7. 2009 (BGBl. I S. 2512)
SchVG	Gesetz über Schuldverschreibungen aus Gesamtemissionen (Schuldverschreibungsgesetz) v. 31. 7. 2009 (BGBl. I S. 2512)

SEDDiktStiftG	Gesetz über die Errichtung einer Stiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur v. 5. 6. 1998 (BGBl. I S. 1226)
SeeGVG	Gesetz über die Vollstreckung von Entscheidungen internationaler Gerichte auf dem Gebiet des Seerechts (Seegerichtsvollstreckungsgesetz) v. 6. 6. 1995 (BGBl. I S. 778, 786), zul. geänd. d. Art. 2 Abs. 2 d. G v. 30. 1. 2002 (BGBl. I S. 564)
slh	schleswig-holsteinisch; schleswig-holsteinische
slhGemO	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein i.d.F. v. 28. 2. 2003 (GVOBl. S. 57), zul. geänd. d. Art. 13 d. G v. 26. 3. 2009 (GVOBl. S. 93)
slhKrO	Kreisordnung für Schleswig-Holstein i.d.F. v. 28. 2. 2003 (GVOBl. S. 94), zul. geänd. d. Art. 1 d. G v. 16. 9. 2009 (GVOBl. S. 572)
slhVwG	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein i.d.F. d. Bek. v. 2. 6. 1992 (GVOBl. S. 243), zul. geänd. d. Art. 3 d. G v. 24. 9. 2009 (GVOBl. S. 633)
SolidarfAbfV	Verordnung über die Anstalt Solidarfonds Abfallrückführung v. 20. 5. 1996 (BGBl. I S. 694), aufgeh. d. Art. 3 d. G v. 20. 10. 2005 (BGBl. I S. 3010)
SolvV	Verordnung über die angemessene Eigenmittelausstattung von Instituten, Institutsgruppen und Finanzholding-Gruppen (Solvabilitätsverordnung) v. 14. 12. 2006 (BGBl. I S. 2926), zul. geänd. d. VO v. 23. 12. 2009 (BGBl. I S. 3971)
SozplG	Gesetz über den Sozialplan im Konkurs- und Vergleichsverfahren v. 20. 2. 1985 (BGBl. I S. 369), außer Kraft getreten d. § 8 S. 2 SozplG i.d.F. v. Art. 22 EGInsO v. 5. 10. 1994 (BGBl. I S. 2911)
StabMechG	Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen eines europäischen Stabilitätsmechanismus v. 21. 5. 2010 (BGBl. I S. 627)
StBauFG	Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz) v. 27. 7. 1971 (BGBl. I S. 1125), aufgeh. durch Art. 2 Nr. 1 d. G v. 8. 12. 1986 (BGBl. I 2191)
StHG	Staatshaftungsgesetz v. 26. 6. 1981 (BGBl. I S. 553), für nichtig erklärt d. BVerfG, Urt. v. 19. 10. 1982, Az. 2 BvF 1/81 (BGBl. S. I 1493) ³
SVFAG	→ s. <i>FRG</i>
SZAG	Gesetz zur innerstaatlichen Aufteilung von unverzinslichen Einlagen und Geldbußen gemäß Artikel 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz) v. 5. 9. 2006 (BGBl. I S. 2098, 2104)
THAKredG	Gesetz zur Regelung der Aufnahme von Krediten durch die Treuhandanstalt v. 3. 7. 1992 (BGBl. I S. 1190)
thür	thüringer

³ BVerfGE 61, S. 149ff. – Staatshaftungsgesetz.

thürGesVJPöRG	Thüringer Gesetz über die Gesamtvollstreckung in das Vermögen juristischer Personen des öffentlichen Rechts, Art. 1 d. G v. 10. 11. 1995 (GVBl. S. 341), zul. geänd. d. G v. 3. 12. 2002 (GVBl. S. 424)
thürKommO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung) i.d.F. d. Bek. v. 28. 1. 2003 (GVBl. S. 41), zul. geänd. d. G v. 8. 4. 2009 (GVBl. S. 345)
thürVwZVG	Thüringer Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz i.d.F. d. Bek. v. 27. 9. 1994 (GVBl. S. 1053), zul. geänd. d. G v. 8. 7. 2009 (GVBl. S. 592)
THW-HelfRG	Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Helfer der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk v. 22. 1. 1990 (BGBl. I S. 118), zul. geänd. d. Art. 1 G v. 29. 7. 2009 (BGBl. I S. 2350)
TreuhG	Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens (Treuhandgesetz) v. 17. 6. 1990 (DDR-GBl. I S. 300), zul. geänd. d. Art. 19 Abs. 8 d. G v. 12. 12. 2007 (BGBl. I S. 2840)
UmstG	3. Gesetz zur Neuordnung des Geldwesens (Umstellungsgesetz) v. 27. 6. 1948 (WiGBl. 1948 Beil. 5 S. 13) ⁴ , zul. geänd. d. Art. 9 Nr. 1 d. G v. 20. 12. 1982 (BGBl. I S. 1857)
UNCh	Charta der Vereinten Nationen v. 26. 6. 1945 (BGBl. 1973 II S. 431) i.d.F. d. Bek. v. 28. 8. 1980 (BGBl. II S. 1252)
UN-SRÜ	Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen v. 10. 12. 1982 (BGBl. 1994 II S. 1798)
UNÜStI	Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Immunität der Staaten und ihres Vermögens (United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property) v. 3. 6. 2004, angenomm. d. UN-Resolution 59/38 v. 2. 12. 2004 (ILM XLIV (2005), S. 803 ff.)
VerglO, VglO	Vergleichsordnung v. 26. 2. 1935 (RGBl. I S. 321), aufgeh. d. Art. 2 Nr. 1 der EGInsO v. 5. 10. 1994 (BGBl. I S. 2911)
VerKassG	Gesetz über die Errichtung einer Deutschen Verrechnungskasse v. 16. 10. 1934 (RGBl. I S. 997)
VersRücklG	Gesetz über eine Versorgungsrücklage des Bundes (Versorgungsrücklagegesetz) v. 9. 7. 1998 i.d.F. v. 27. 3. 2007 (BGBl. I S. 482), zul. geänd. d. Art. 4 d. G v. 22. 12. 2007 (BGBl. I S. 3245)
VV-BHO	Allgemeine [früher: Vorläufige] Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung i.d.F. v. 21. 3. 1973 (MinBlFin S. 190), zul. geänd. d. RdSchr. v. 18. 12. 2006 (GMinBl. 2007 S. 74)
VwVG	Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz v. 27. 4. 1953 (BGBl. I S. 157), zul. geänd. d. Art. 4 Abs. 1 d. G v. 29. 7. 2009 (BGBl. I S. 2258)

⁴ Dem entsprach in der französischen Besatzungszone die VO Nr. 160 v. 24. 6. 1948 (ABl. des französischen Oberkommandos in Deutschland 1948 S. 1537); gleichgeführt wurden die Regelungen durch das westalliierte Gesetz Nr. 15 v. 15. 12. 1949 (ABl. AHK S. 70).

WBStiftG	Gesetz über die Errichtung einer Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung v. 25. 10. 1994 (BGBl. I S. 3138), zul. geänd. d. VO v. 29. 10. 2001 (BGBl. I S. 2785)
WFStG	Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderliche Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz) v. 7. 5. 2010 (BGBl. I S. 537)
WÜD	(Wiener) Übereinkommen über diplomatische Beziehungen v. 18. 4. 1961 (BGBl. 1964 II S. 959)
WÜK	(Wiener) Übereinkommen über konsularische Beziehungen v. 24. 4. 1963 (BGBl. 1969 II S. 1587)
WÜV	(Wiener) Übereinkommen über das Recht der Verträge v. 23. 5. 1969 (BGBl. 1985 II S. 927)
WVG	Gesetz über Wasser- und Bodenverbände v. 12. 2. 1991 (BGBl. I S. 405), zul. geänd. d. G v. 15. 5. 2002 (BGBl. I S. 1578)
ZP Nr. 1 zur EMRK	(Erstes) Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention i.d.F. d. Bek. d. Neufassung der EMRK (BGBl. 2002 II S. 1054)

Kapitel 1

Einleitung

A. Dogma von der unbegrenzten Zahlungsfähigkeit des Staates

Das deutsche Recht setzt die unbegrenzte Zahlungsfähigkeit der öffentlichen Hand voraus. Die Vorschriften über die Mündelsicherheit (§ 1807 Abs. 1 Nr. 2–5 BGB) unterstellen dies ebenso wie die Eigenkapitalvorschriften für Banken¹. Die Amtshaftung nach Art. 34 S. 1 GG beruht hierauf, da sonst die Schuldübernahme kraft Gesetzes, die ja immerhin den ursprünglichen Schuldner auswechselt, zumindest problematisch wäre. Das Fehlen einer aufschiebenden Wirkung bei Geldleistungsverwaltungsakten (§ 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VwGO) wird als Rechtsschutzbeschränkung des Einzelnen dadurch gerechtfertigt, dass mit der öffentlichen Hand ein grundsätzlich leistungsfähiger Schuldner existiert². Ferner basiert die Herausnahme der Beamten aus den allgemeinen Sozialversicherungen auf dem Gedanken, dass der Staat (als Dienstherr) leistungsfähig ist und es deshalb keiner *Versicherung* bedarf³. Auch das Haushaltsrecht geht von der Zahlungsfähigkeit der öffentlichen Hand aus, da die Ausgaben nicht durch die Einnahmen bedingt sind⁴. – Dieses Dogma von der unbegrenzten Zahlungsfähigkeit der öffentlichen Hand findet seinen Schlussstein in der Regelung des § 12 InsO, der das Insolvenzverfahren für den Staat kategorisch und für unterstaatliche Verwaltungstrabanten weitgehend ausschließt.

¹ Die Solvabilitätsverordnung (SolvV) bestimmt in § 26 Nr. 2 lit. a für den Bund und seine unselbständigen Glieder sowie in § 27 Nr. 1 lit. a für die Länder und Kommunen ein Risikogewicht von 0% im Hinblick auf die Eigenkapitalvorschriften (Basel II). Vgl. in diesem Zusammenhang auch § 20 PfandBG.

² So ausdrücklich OVG Berlin, LKV 2009, S. 287, 288. – In der Kommentarliteratur und im Schrifttum wird allerdings nur auf das fiskalische Interesse am stetigen und berechenbaren Zahlungseingang abgestellt (siehe nur die ausführliche Dissertation von *Heckmann*, Der Sofortvollzug staatlicher Geldforderungen, 1992, insb. S. 59 ff. u. 138 ff.).

³ BSG, Beschl. v. 17. 9. 1981, Az. 10/8b Rar 11/80 [juris], Tz. 37.

⁴ So *Heintzen*, Staatshaushalt, in: Isensee/P. Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 5, 3. Aufl. 2007, § 120 Rn. 53; *P. Kirchhof*, NVwZ 1983, S. 505, 505.

B. Widerlegung in der Wirklichkeit

Doch zeigt ein Blick in die Vergangenheit und seit Herbst 2008 mit der Finanzkrise auch in die Gegenwart, dass man hinsichtlich der öffentlichen Hand nicht von einer Insolvenzfestigkeit (bankruptcy proofness) sprechen kann, sondern bestenfalls von Insolvenzferne (bankruptcy remoteness)⁵.

Allein im vergangenen Jahrhundert ist in Deutschland der Staat zweimal und zwei halbe Male finanziell zusammengebrochen. Beide verlorenen Weltkriege führten zu Staatsbankrotten (Hyperinflation nach dem I. Weltkrieg, Währungsreform nach dem II. Weltkrieg). In der Zwischenkriegszeit hatte es in den dreißiger Jahren Zahlungsstockungen, Zahlungsausfälle und -einstellungen gegenüber dem Ausland insbesondere bei den Dawes-, Young- und Kreuger-Anleihen gegeben⁶. Und auch die DDR stand zuletzt vor dem wirtschaftlichen Zusammenbruch⁷.

Selbst im finanziell so prosperierenden (West-)Deutschland griff der Bund – wegen (angeblich) erschöpfter Kreditspielräume – jenseits des Finanzverfassungssystems auf einen »einmaligen Beitrag« der Länder zum Bundeshaushalt zurück, um seine erheblichen Mehrausgaben im Verteidigungsetat zu decken, als das Elbhochwasser 1962 und die veränderte Sicherheitslage nach dem Bau der Berliner Mauer 1961 zusammenfielen⁸. Berichtenswert ist ferner die (absolute) Haushaltssperre in Baden-Württemberg, die 1966 zu einer Einschränkung der polizeilichen Streifen und vor allem zu einem Stillstand der Rechtspflege führte, weil mangels Briefmarken keine Zustellung mehr stattfand⁹. Auch der

⁵ Vgl. zur Terminologie *Linkert*, RIW 2008, S. 104, 105.

⁶ *Völk*, Zur Gläubigerreihenfolge bei souveränen Schuldnern, 2008, S. 49f. – Zu einem finanziellen Zusammenbruch kam es allerdings nicht. Zwar stellten die Reparationsgläubiger auf der Londoner Sieben-Mächte-Konferenz 1931 die Zahlungsunfähigkeit Deutschlands fest (*Hidien*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland, 1999, S. 228; siehe auch *Martin*, Wann kommt der Staatsbankrott?, 1983, S. 212). Ein (offener) Staatsbankrott konnte aber durch das (vorangegangene) Hoover-Moratorium des u.s.-amerikanischen Präsidenten, das die deutschen Auslandsschulden für ein Jahr – beginnend mit dem 6. 7. 1931 – aussetzte, und das (nachfolgende) Basler Stillhalteabkommen einstweilen verhindert werden. Schließlich wurden 1932 auf der Konferenz von Lausanne die Reparationen endgültig auf 3 Mrd. RM herab- und festgesetzt; allerdings ist dieses Abkommen nicht (mehr) ratifiziert worden. Endgültig bewältigt wurde dieser Verbindlichkeitskomplex erst nach dem II. Weltkrieg im Rahmen des Londoner Schuldenabkommen v. 1953 (siehe dazu unten Kapitel 7 B.II. [S. 477]).

⁷ Vgl. BVerfGE 84, S. 90, 131 – Bodenreform I: »desolate[...] wirtschaftliche[...] Lage [...], deren Bereinigung schon nach dem derzeit [1991] absehbaren Stand Zuschüsse in Höhe eines dreistelligen Milliardenbetrages erfordert«; *A. Leisner/-Egensperger*, Kontinuität als Verfassungsprinzip, 2002. – Und schon in den achtziger Jahren wurde die außenwirtschaftliche Zahlungsunfähigkeit der DDR nur durch westdeutsche Kredite verhindert.

⁸ Ausführlich *Hidien*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland, 1999, S. 442ff.; *Kramer*, Grenzen der Verfassungsänderung im Bereich der bundesstaatlichen Finanzverfassung, 2000, S. 150; siehe unten Kapitel 6 B.I. [S. 373].

⁹ Siehe bei *Mußgnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 5f.

saarländischen Landeskasse fehlten Ende 1967 flüssige Mittel, was aber durch eine außerordentliche Kreditaufnahme bewältigt werden konnte¹⁰.

Zahlreicher noch sind die Fälle finanzieller Krisen von Verwaltungstrabanten (Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts einschließlich der Kommunen). Anschauungsmaterial bietet zunächst die Weltwirtschaftskrise um 1930. Sie traf vor allem die Gemeinden, die für die Bedürftigenfürsorge zuständig waren. Als aus Sorge um ihre eigene Zahlungsfähigkeit die staatliche Arbeitslosenversicherung die Leistungen herabsetzte, schlug dies auf die Gemeinden durch. Ihre Auffangverantwortung überstieg in vielen Fällen ihre Leistungsfähigkeit¹¹. Allein in Preußen wurde in über 600 Gemeinden ein Staatskommissar eingesetzt¹². Im ganzen Reich mussten sich Gläubiger damit abfinden, dass die Kommunalaufsicht teilweise die Zwangsvollstreckung nicht zuließ oder langfristige Ratentilgungspläne vorgab¹³. Bemerkenswert in dieser Zeit waren die – damals noch zulässigen – Konkursverfahren der Städte Glashütte¹⁴ und Arys/Ostpreußen¹⁵, das heutige polnische Orzysz, beide im Jahre 1929. Auch Sparkassen hatten in dieser Zeit gravierende Liquiditätsprobleme¹⁶, namentlich die Landesbank der Rheinprovinz¹⁷ und die Landesbank der Provinz Westfalen¹⁸.

Auch aus der Zeit nach dem II. Weltkrieg ist eine Reihe von Fällen bekannt, in denen unterstaatliche Verwaltungseinheiten in eine finanzielle Krise gerie-

¹⁰ Vgl. VerFGH Saarbrücken, Amtliche Sammlung der Oberverwaltungsgerichte Rheinland-Pfalz/Saarland XI (1972), S. 164, 175.

¹¹ *Gusy*, Die Weimarer Reichsverfassung, 1997, S. 354.

¹² *Burgi*, Kommunalrecht, 2006, § 1 Rn. 18; *Gusy*, Die Weimarer Reichsverfassung, 1997, S. 235 – Dies ist später auch als »Selbstverwaltungskrise« (vgl. *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 10. Aufl. 1973, S. 477 m. w. N.) beschrieben worden.

¹³ *Barocka*, Kommunalkredit und kommunale Finanzwirtschaft, 1958, S. 68; *Miedtank*, Die Zwangsvollstreckung gegen Bund, Länder, Gemeinden und andere juristische Personen des öffentlichen Rechts, 1964, S. 30f.

¹⁴ LG Dresden, zit. bei *Ascher*, LZ 1929, Sp. 810, 818; dazu *Ascher*, LZ 1929, Sp. 810ff.; *Steiniger*, LZ 1930, Sp. 1418ff.; *Boldt*, Reichsstädtebund 1931, S. 229, 231; *Richter*, Die Haftung des Staates als Träger der Gemeindeaufsicht in Sachsen unter besonderer Berücksichtigung des Konkurses der Stadt Glashütte, 1932, S. 1–5; *Miedtank*, Die Zwangsvollstreckung gegen Bund, Länder, Gemeinden und andere juristische Personen des öffentlichen Rechts, 1964, S. 55–57; *Hornfischer*, KTS 2008, S. 423 ff.; kurzer Bericht dazu von *Apelt*, Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL VI (1930), S. 157f. (*Willibalt Apelt* (1877–1965) war zur Zeit des Konkurses sächsischer Innenminister.) – Das Verfahren wurde durch Vergleich und finanzielle Hilfe des sächsischen Staates beendet, so dass alle Forderungen beglichen wurden, wengleich teilweise umgeschuldet und auf Gläubigerseite auf Zinsen verzichtet wurde (vgl. *Hornfischer*, Die Insolvenzfähigkeit von Kommunen, 2010, S. 247, u. *Richter*, a.a.O., S. 59).

¹⁵ Nachw. bei *Ascher*, LZ 1929, Sp. 809, 817.

¹⁶ *Gerick*, BB 1998, S. 494, 496, allerdings ohne weitere Nachw.

¹⁷ *Lehmann*, Die Konkursfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts, 1999, S. 119 Fn. 2.

¹⁸ *Oebbecke*, Rechtsfragen der Eigenkapitalausstattung kommunaler Sparkassen, 1980, S. 32.

ten: So hatte die Bundesbahn seit 1952 Verluste gemacht¹⁹, und 1973 gab es zum Jahresende sogar einen Liquiditätsengpass²⁰. Auch die Bundespost blieb von finanziellen Schwierigkeiten nicht verschont²¹. Für den Sender Freies Berlin (SFB) hatte eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in den achtziger Jahren festgestellt, dass der Sender bei unverändertem Finanzgebaren 1990 Konkurs anmelden müsste²².

Besonders viele Fälle finanzieller Schwierigkeiten sind aus dem Bereich der Kommunen zu nennen²³: So konnte sich 1977 die Stadt Duisburg – neben anderen Städten des Ruhrgebiets – nur noch durch eine »haushaltswirtschaftliche Sperre« retten²⁴. 1994 erklärte sich Salzgitter für zahlungsunfähig, was aber durch Bedarfszuweisungen des Landes Niedersachsen und eine Zwangsverwaltung der städtischen Finanzen bewältigt werden konnte²⁵. Seit den neunziger Jahren ist vor allem der kommunale Bereich in Ostdeutschland betroffen²⁶, z. B. der Abwasserverband Eberswalde (1996)²⁷, Lauscha in Thüringen (1997)²⁸ und Temnitztal (2005)²⁹. Die Ruhrgebietsstadt Waltrop war 2006 wegen des »beratenden Sparkommissars«³⁰, der ihr zur Seite gestellt worden war, zu einiger Bekanntheit gekommen. Im brandenburgischen Niemegek fand 2009 nicht nur eine Zwangsvollstreckung gegen die Gemeinde statt, sie war auch erfolglos³¹. Und seit 2009 werden Berliner Bezirke³² unter »vorläufige Haushaltswirtschaft«

¹⁹ *Eiermann*, Ein öffentliches Unternehmen zwischen Markt und Staat: Die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundesbahn, in: FS Potthoff, 1989, S. 204, 207.

²⁰ Siehe bei BVerfGE 45, S. 1, 15, 22 ff., 41.

²¹ *Eifert*, Grundversorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen im Gewährleistungsstaat, 1998, S. 116 ff. (zur Finanzkrise der Bundespost um 1964).

²² *Römer*, Die Konkursunfähigkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten unter besonderer Berücksichtigung des »Zweiten Deutschen Fernsehens«, 1987, S. 2 Fn. 1, mit Verweis auf den Spiegel v. 1. 9. 1986, S. 16.

²³ Hierzu schon aus den siebziger Jahren die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion, BT-Drucks. 8/244, BT-Drucks. 8/906. Zu zahlreichen Fällen aus Österreich *Fasching*, Konkurs, Ausgleich und Zwangsvollstreckung bei Gemeinden, 1983, S. 22 f.

²⁴ *Bewerunge*, F.A.Z. v. 6. 8. 1977, S. 4.

²⁵ *Lehmann*, Die Konkursfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts, 1999, S. 100.

²⁶ Vgl. *Pencereci/Siering*, LKV 1996, S. 401, 401.

²⁷ Erwähnt bei *Lehmann*, Die Konkursfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts, 1999, S. 107; vgl. *Scheiper*, LKV 1997, S. 200, 200.

²⁸ Berliner Zeitung v. 29. 12. 1997, S. 3.

²⁹ Berliner Zeitung v. 14. 7. 2005, S. 26: Temnitztal drohte wegen der Gesellschafterhaftung für eine in die Insolvenz gegangenen GmbH die – wohl kommunalrechtliche – »Zwangsvollstreckung«.

³⁰ *Holtkamp*, Gemeindehaushalt 2006, S. 41 ff.; vgl. *Frielinghaus*, DÖV 2008, S. 991, 993 Fn. 16.

³¹ Vgl. OVG Berlin, LKV 2009, S. 287 f. – Das Vollstreckungsverfahren endete mit einem Vergleich (siehe redakt. Anm. a.a.O.).

³² Zunächst (nur) Pankow (Tagesspiegel v. 11. 12. 2008, S. 12), für 2010 Mitte, Friedrichshain-Kreuzberg und Treptow-Köpenick (Berliner Zeitung v. 10. 12. 2009).

nach Art. 89 berlVerf. (Zwangsverwaltung) gestellt. Wenn der Münchener Oberbürgermeister *Christian Ude* verkündete: »München ist pleite«³³, war das für seine Stadt als politischer Warnruf gemeint, für viele andere Gemeinden aber eine nicht unzutreffende wirtschaftliche oder gar rechtliche Beschreibung.

Auch aus dem Ausland können Beispiele für kommunale Zahlungsausfälle und Finanzkrisen genannt werden: Wohl noch im Zusammenhang mit der Weltwirtschaftskrise stehen die Fälle der heute zu Leoben gehörenden steirischen Gemeinde Donawitz (1933)³⁴ und der City of Ashbury in New Jersey (1934)³⁵. 1975 fehlten der Stadt New York die Mittel, die Müllabfuhr aufrechtzuerhalten³⁶. Ähnliches wird von Neapel im Jahre 1993 berichtet³⁷. In gewisser Weise inspirierend für die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Kommunalinsolvenz war der Fall des kalifornischen Orange County im Jahre 1994³⁸ sowie der finanzielle Zusammenbruch und die anschließende Sanierung des Ortes Leukerbad in der Schweiz (1998 bis 2004)³⁹. Als Folge des Hurrikans »Katrina« konnte im Jahre 2005 die Stadtverwaltung von New Orleans die Löhne und Gehälter ihrer Angestellten nicht mehr bezahlen⁴⁰.

In Deutschland finden sich ferner Nachrichten über eine finanziell notleidende Allgemeine Ortskrankenkasse⁴¹ und die (letztlich noch abgewendete) Schließung der Hamburger Zimmerer-Krankenkasse⁴². Im Jahre 1957 hatte eine Grippeepidemie das gesetzliche Krankenkassensystem schwer belastet, so dass auch Konkurse von Versicherungsträgern im Raum standen⁴³. Inzwischen stehen erste Anwendungsfälle der seit 2010 geltenden Insolvenzverfahrensfähigkeit für Gesetzliche Krankenkassen im Raum (City BKK, BKK Heilberufe)⁴⁴. – Im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise 2008/2009 wurde bekannt, dass die Rechtsanwaltskammer Celle an den Wertpapiermärkten erhebliche Verluste erlitten hatte, wenngleich sie dadurch nicht auch in Zahlungsprobleme geraten war⁴⁵. – Insbesondere in Bayern erregte um das Jahr 2000 die mögliche

³³ Zit. bei *Jungfer*, Die Stadt in der Krise, 2005, S. 21 f.

³⁴ Dazu öOGH, ZBl. 1934, S. 70 ff.; ausführlich *Fasching*, Konkurs, Ausgleich und Zwangsvollstreckung bei Gemeinden, 1983, S. 27 ff., dort auch ein Abdruck des Urteils des öOGH (a.a.O., S. 127 ff.).

³⁵ *Kratzmann*, JZ 1982, S. 319, 321.

³⁶ *Kratzmann*, JZ 1982, S. 319, 321 f.

³⁷ Dazu *Lehmann*, Die Konkursfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts, 1999, S. 100.

³⁸ *Baldassare*, When Government Fails – The Orange County Bankruptcy, 1998; *Frielinghaus*, Die kommunale Insolvenz, 2007, S. 167 f.

³⁹ Dazu BGE 127 III, S. 55 ff. – Leukerbad; *Coradi*, SJZ 2003, S. 317 ff.; *Cranshaw*, Insolvenz- und finanzrechtliche Perspektiven der Insolvenz von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, insbesondere Kommunen, 2007, S. 181 ff. (Rn. 258a ff.).

⁴⁰ *Wolf*, KritV 2005, S. 399, 406: »politische Insolvenz«.

⁴¹ BSGE 34, S. 177 ff., u. BSGE 47, S. 148 ff.

⁴² Berliner Zeitung v. 19. 7. 2000, S. 35.

⁴³ Vgl. *Morsey*, Arbeit und Sozialpolitik, 1958, S. 200, 200 f.

⁴⁴ F. A. Z. v. 14. 6. 2010, S. 13.

⁴⁵ Cellesche Zeitung v. 30. 4. 2009, S. 9.

Insolvenz des Deutschen Ordens, einer Körperschaft öffentlichen Rechts, Aufsehen⁴⁶. In Hamburg führten Querelen auf der Leitungsebene der dortigen Jüdischen Gemeinde ebenfalls zu finanziellen Schwierigkeiten⁴⁷. Aufgrund der zurückgehenden Mitgliederzahlen kämpfen die großen Kirchen mit Haushaltslöchern, etwa das katholische Bistum Aachen⁴⁸. – Und schließlich ist 2006 tatsächlich ein Insolvenzverfahren über die Kreishandwerkerschaft Bernburg/Köthen eröffnet worden⁴⁹.

Auch die 2005 aufgrund der Brüsseler Verständigung aufgehobene Anstaltslast und Gewährträgerhaftung (siehe unten Kapitel 4 C.I.2.a. [S. 134f.]) ist für öffentlichrechtliche Banken mehr als einmal relevant geworden: In den siebziger Jahren musste der Zusammenbruch der Hessischen Landesbank Girozentrale vom Land Hessen und dem Hessischen Sparkassen- und Giroverband durch einen Zuschuss von 2,4 Mrd. DM abgewendet werden⁵⁰; politisch kostete dies dem damaligen hessischen Ministerpräsidenten *Albert Osswald* das Amt. Der bislang größte Krisenfall in der öffentlichrechtlichen Bankenlandschaft war die Schieflage der Landesbank Berlin. Ob dies von den von der Finanzmarktkrise 2008/2009 besonders betroffenen öffentlichen Banken übertroffen wird, ist noch offen. Jedenfalls hatte sich infolge dieser Krise die Sächsische Landesbank (Sachsen LB) in die Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) integrieren lassen müssen, die Bayerische Landesbank (BayernLB) sowie die Hamburgische und Schleswig-Holsteiner Landesbank (HSH Nordbank) mussten von den sie neben den Sparkassen tragenden Ländern mit Beträgen in Milliardenhöhe unterstützt werden.

Ohne Frage hat die Krise der öffentlichen Banken deutlich gezeigt, dass sich ein Staat auch heute finanziell übernehmen kann. Während etwa die Schwierigkeiten der Westdeutschen Landesbank (WestLB) oder auch der erwähnten BayernLB von den großen sie tragenden Staaten – Nordrhein-Westfalen bzw. Bayern – bewältigt werden können, zeigt das Beispiel der HSH Nordbank, dass Banken Krisen kleine (Hamburg) und finanziell schwache (Schleswig-Holstein) Länder an den Rand des Abgrunds ziehen können.

Und wem das – angesichts der sich bislang noch nicht voll realisiert habenden Risiken – nicht plastisch und drastisch genug ist, der möge nach Island schauen, das von seinem – rückblickend – übergroßen Finanzsektor in den Staatsbankrott gerissen wurde. Erwähnt werden muss auch noch der Fall Griechenlands,

⁴⁶ Dazu der Untersuchungsausschussbericht bayLT-Drucks. 14/12600.

⁴⁷ Nachw. bei *Feurer*, Amtshaftung und Staatskirchenrecht, 2010, S. 290 Fn. 1545.

⁴⁸ F. A. Z. v. 13. 8. 2005, S. 11.

⁴⁹ *Rieger*, Kammern in der Insolvenz, 2010, S. 28 m. Fn. 16.

⁵⁰ Dazu *Oebbecke*, Rechtsfragen der Eigenkapitalausstattung der kommunalen Sparkassen, 1980, S. 42; v. *Friesen*, Staatliche Haftungszusagen für öffentliche Kreditinstitute aus europarechtlicher Sicht, 1998, S. 44, dort auch zu weiteren (kleineren) Fällen, in denen die Träger ihre Sparkassen unterstützt hatten.

dessen für von den Märkten für möglich gehaltene Bankrott ausreichte, um die gesamte Eurozone zu beeinträchtigen.

C. Fehlen spezifischer Regelungen für die finanzielle Krise der öffentlichen Hand

Obwohl diese – keineswegs auf Vollständigkeit hin angelegte – Aufzählung die Relevanz finanzieller Krisen innerhalb der öffentlichen Hand zeigt, enthält das deutsche Recht keine der Insolvenzordnung vergleichbare geschlossene Regelung für deren rechtliche Bewältigung. Der Gesetzgeber hat die Konstellation zwar durchaus gesehen, sie aber ausdrücklich ungeregelt gelassen, was beides durch § 12 InsO illustriert wird, in dessen Absatz 1 bestimmt wird, dass

»[...] das Insolvenzverfahren über das Vermögen des Bundes oder eines Landes [unzulässig ist; ebenso das über das] einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht eines Landes untersteht, wenn das Landesrecht dies bestimmt.«

Erst in jüngerer Zeit hat sich der Gesetzgeber der Regelung finanzieller Krisen der öffentlichen Hand stärker zugewendet. Genannt werden muss die Einführung der Insolvenzverfahrensfähigkeit für Gesetzliche Krankenversicherungen (§ 171b SGB V)⁵¹ und – auf der verfassungsrechtlichen Ebene – das bundesstaatliche Sanierungsverfahren von und für Bund und Länder (Art. 109a Abs. 1 Nr. 3 GG⁵², § 5 StabiRatG⁵³). Im Zusammenhang mit der Griechenland- und Euro-Krise sind die außen- und europapolitischen Maßnahmen innerstaatlich durch das Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz (WFStG) und das Stabilitätsmechanismusgesetz (StabMechG) abgestützt worden.

D. Insolvenz der öffentlichen Hand im bisherigen Schrifttum

Diese Diskrepanz zwischen tatsächlicher Möglichkeit und dem in der Vergangenheit Geschehenen einerseits und der gesetzgeberischen Lücke andererseits ist im Schrifttum nicht unerörtert geblieben. Doch wandte und wendet sich die Wissenschaft dem finanziellen Scheitern der öffentlichen Hand meist nur bei juristisch oder allgemein Aufsehen erregenden Fällen zu.

⁵¹ Eingef. d. Art. 1 Nr. 131 d. G v. 26. 3. 2007 (BGBl. I S. 378).

⁵² Art. 1 Nr. 5 d. G v. 29. 7. 2009 (BGBl. I S. 2248).

⁵³ Art. 1 d. G v. 10. 8. 2009 (BGBl. I S. 2702).

I. Schrifttum bis 1918

Als einer der ersten deutschen Juristen befasste sich 1830 der Heidelberger Rechts- und Staatswissenschaftler *Karl Salomo Zachariä* [v. *Lingenthal*] (1769–1843) mit der Frage der Staatskredits und in diesem Zusammenhang auch mit dem Staatsbankrott⁵⁴. Zuvor schon hatte im Jahre 1819 *Gustav Hugo* (1764–1844) mehr festgestellt als begründet, dass ein »NationalBankrott [...] durchaus nicht widerrechtlich [ist], und ob er unsittlich und unklug sey, hängt gar sehr von den Umständen ab«⁵⁵. In der lange andauernden Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs in der Mitte des 19. Jahrhunderts geriet das Thema »Staatsbankrott« allerdings zunächst wieder in den Hintergrund⁵⁶. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts dann und bis zum Ausbruch des I. Weltkriegs, vor allem im Zusammenhang mit fast schon notorischen Staatsbankrotten in Südamerika, hatte die wissenschaftliche Behandlung mit dem finanziellen Scheitern von Staaten ihren bisherigen Höhepunkt⁵⁷.

Genannt werden können insbesondere⁵⁸ die Studie des Schweizer Juristen *Friedrich Meili* über den »Staatsbankrott und die moderne Rechtswissenschaft« (1895), der »Staatsbankrott und seine Abwicklung« (1904) von *Constantin Collas* und der Annex »Staatsbankrott« (Kap. XXIII, S. 261 ff.) in *Günther Siegfried Freunds* »Die Rechtsverhältnisse der Öffentlichen Anleihen« (1907). Die Erkenntnisse der Zeit fassen die Werke des Berliner Versicherungswissenschaftlers (!) *Alfred Manes* über »Staatsbankrotte« (1. Aufl. 1918, 2. Aufl. 1919, 3. Aufl. 1922), von *Georg Hermann Loewy* mit demselben Titel (1922) und von *Carl August Fischer* »Zur Lehre vom Staatsbankrott« (1. Aufl. 1922, 2. Aufl. 1923) zusammen.

II. Schrifttum in der Weimarer Zeit und im Nationalsozialismus

Bemerkenswerterweise hat der tatsächliche Staatsbankrott, den Deutschland mit der Großen Inflation 1922/1923 erlebte, als solcher keine tieferen Spuren in der staatswissenschaftlichen und juristischen Literaturlandschaft hinterlassen. Von größere Werken und bedeutenderen Aufsätzen grundsätzlicher Art ist

⁵⁴ *Zachariä* [v. *Lingenthal*], Ueber das Schuldenwesen der Staaten im heutigen Europa, Jahrbücher der Geschichte und Staatskunst II (1830), S. 193 ff., zum Staatsbankrott S. 212 f.

⁵⁵ *Hugo*, Lehrbuch des Naturrechts, 4. Aufl. 1819, § 419 (S. 551 f.); dazu *Manes*, Staatsbankrotte, 3. Aufl. 1922, S. 148.

⁵⁶ Ausdrücklicher Befund von *Manes*, Staatsbankrotte, 3. Aufl. 1922, S. 151.

⁵⁷ *Engelsing*, Zahlungsunfähigkeit von Kommunen und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, 1999, S. 157; ausführliche Nachw., auch aus den Wirtschaftswissenschaften, bei *Manes*, Staatsbankrotte, 3. Aufl. 1922, S. 151 ff.

⁵⁸ Weitere Nachw. etwa bei *Lehmann*, Die Konkursfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts, 1999, S. 61 ff.

nicht zu berichten⁵⁹. Die Rechtspraxis (des Reichsgerichts)⁶⁰, dann die Gesetzgebung⁶¹ und das Schrifttum verarbeiteten die Inflation und die ihr folgende Aufwertung als abgabenrechtliches⁶² und privatrechtliches Problem, insbesondere hinsichtlich von Hypothekenschulden.

Vor allem mit den Kommunen beschäftigte sich die Diskussion im Nachgang zur Weltwirtschaftskrise 1929/30 und anlässlich des aufsehenerregenden Konkurses der Stadt Glashütte⁶³. Die (wissenschaftliche) Befassung brach allerdings mit dem Ende der Weimarer Republik ab⁶⁴, was teilweise darauf beruhte, dass die 1935 eingeführte Deutsche Gemeindeordnung (DGO) in § 116 Abs. 2 die Anwendbarkeit der Konkursordnung auf Kommunen ausschloss und so zusammen mit dem Gemeindeumschuldungsgesetz v. 21. 9. 1933⁶⁵ das Problem löste⁶⁶. Überhaupt sind aus der nationalsozialistischen Zeit finanzielle Krisen

⁵⁹ Siehe nur die Schrifttumsübersicht bei *Gusy*, Die Weimarer Reichsverfassung, 1997, S. 384 f. Fn. 7; bezeichnend auch *Nörr*, Zwischen den Mühlsteinen: eine Privatrechtsgeschichte der Weimarer Republik, 1988, S. 55 Fn. 2, der nur von einer »reichen wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Literatur« berichten kann; *Lingelbach*, Staatsfinanzen – Staatsverschuldung – Staatsbankrotte in der europäischen Staaten- und Rechtsgeschichte, 2000, S. 203, 229–235, berichtet sogar nur die Fundstellen der einzelnen Regelungen im RGBl. – Aus dieser Zeit ist allerdings die monographische Behandlung der Frage der »Zwangsvollstreckung gegen Rechtssubjekte des öffentlichen Rechts« (1931) von *Ernst Forsthoff* und *Tula Simons*, zu berichten, damals beide noch junge Wissenschaftler.

⁶⁰ RGZ 107, S. 78, 88; siehe hierzu die – zumal in seiner Zeit – bemerkenswerte Erklärung des Richtervereins am RG v. 8. 1. 1924 (DRiZ 1924, S. 7 f.), in der er für das Urteil in Anspruch nahm, einen übergesetzlichen Grundsatz aufgestellt und damit die Aufwertungsfrage dem Gesetzgeber entzogen zu haben (umfassend *Scholz*, Analyse der Entstehungsbedingungen der reichsgerichtlichen Aufwertungsrechtsprechung, 2001); weiter zur Aufwertung RGZ 111, S. 320 ff. – Aufwertungsgesetz I.

⁶¹ Nach anfänglicher (absichtsvoller) Untätigkeit dann die 3. SteuernotVO v. 14. 2. 1924 (RGBl. I S. 74) und das Gesetz über die Ablösung öffentlicher Anleihen (Aufwertungsgesetz) v. 16. 7. 1925 (RGBl. I S. 117) mit einer Aufwertung von 25% des Goldmarkbetrags und eine differenzierte Regelung für öffentliche Anleihen (dazu *Pfleiderer*, Die Reichsbank in der Zeit der großen Inflation, die Stabilisierung der Mark und die Aufwertung von Kapitalforderungen, in: Bundesbank, Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876–1975, 2. Aufl. 1976, S. 157, 190; *Kratzmann*, JZ 1982, S. 319, 320).

⁶² Siehe insb. das Gesetz über das Reichsnotopfer v. 31. 12. 1919 (RGBl. S. 2189); zeitgenössisch v. *Breunig/Karl v. Lewinski* (Hrsg.), Kommentar zum Gesetz über das Reichsnotopfer, 1921.

⁶³ Siehe aus und neben den oben in Fn. 14 aufgeführten Nachweisen v. a. *Ascher*, LZ 1929, Sp. 809 ff.; *Steiniger*, LZ 1930, Sp. 1418 ff.; *Boldt*, Reichsstädtebund 1931, S. 229 ff.; *Richter*, Die Haftung des Staates als Träger der Gemeindeaufsicht in Sachsen unter besonderer Berücksichtigung des Konkurses der Stadt Glashütte, 1932.

⁶⁴ *Hornfischer*, KTS 2008, S. 423, 439; Nachw. der nach dem Konkurs von Glashütte aufkommenden Diskussion bei *Rieger*, Kammern in der Insolvenz, 2010, S. 217 Fn. 802.

⁶⁵ Gesetz über die Umwandlung kurzfristiger Inlandsschulden der Gemeinden (RGBl. 1933 I S. 647); hierzu *Pagenkopf*, Der Finanzausgleich im Bundesstaat, 1981, S. 139 f.; vgl. *Schwerin v. Krosigk*, Reichshaushalt und Reichsfinanzen, in: FS Schacht, 1937, S. 445, 465.

⁶⁶ Auch verbesserte sich faktisch die Haushaltslage der Gemeinden später durch den kriegsbedingten Mangel an Arbeitskräften und Baumaterial, weil kaum noch Investitionen getätigt wurden und finanziert werden mussten.

einzelner Glieder der öffentlichen Hand nicht bekannt, was auch darauf beruhte, dass der nationalsozialistische Führerstaat ein Zentralstaat war, der nicht nur die Macht, sondern auch die finanzielle Verantwortlichkeit beim Reich konzentrierte. Der »totale Staat« konnte nicht in Teilen (finanziell) notleidend werden, sondern nur zur Gänze.

III. Schrifttum nach dem II. Weltkrieg

Als der Staat nach dem II. Weltkrieg tatsächlich (auch) finanziell zusammenbrach, führte dies wie schon nach der Großen Inflation ebenfalls bemerkenswerterweise zu keinen größeren monographischen Arbeiten zum hiesigen Thema⁶⁷. Lediglich die detaillierten und weitreichenden Regelungen vornehmlich des Lastenausgleichs sind vom Schrifttum begleitet worden⁶⁸. Als eine einschlägige Arbeit mit allgemeinerem Ansatz kann aus der Folgezeit nur die Dissertation von *Werner Miedtank* zur Zwangsvollstreckung gegen die öffentliche Hand (1964) genannt werden, die aber die Frage des Konkursverfahrens juristischer Personen des öffentlichen Rechts ausdrücklich ausklammerte⁶⁹.

Indirekt hat die Frage der Zahlungsunfähigkeit öffentlichrechtlicher Vermögen Wissenschaft und auch Rechtsprechung dann im Zusammenhang mit der an die Konkurs- bzw. Insolvenzverfahrensfähigkeit anknüpfenden Beitragspflicht zur Insolvenzversicherung im Jahre 1974 beschäftigt. Zu nennen sind insbesondere die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum heutigen § 358 Abs. 1 S. 2 SGB III, dem vorigen § 359 Abs. 2 S. 2 SGB III und ursprünglichen § 186c AFG⁷⁰, und die Entscheidungen zu § 17 Abs. 2 BetrAVG⁷¹. In diesen Urteilen ist die grundsätzliche Konkursverfahrensfähigkeit öffentlichrechtlicher Vermögensträger anerkannt, für Rundfunkanstalten und Kirchen allerdings aus verfassungsrechtlichen Gründen ausgeschlossen worden. Durch die dama-

⁶⁷ So kann etwa *Lehmann*, Die Konkursfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts, 1999, S. 75 ff., ganz überwiegend nur BVerfG-Entscheidungen aus der Nachkriegszeit anführen. – Wenn dieser Komplex überhaupt behandelt wurde, dann nur in seinen technischen Aspekten, wie etwa der (im Jahre 1955 veröffentlichte) Vortrag von *Ernst Féaux de la Croix* über »Die Problematik der Reichsverbindlichkeiten«.

⁶⁸ Vor allem aber im Blick auf die Praxis und dann in Form von Kommentaren, so etwa die Kommentare von *Pagenkopf* (1958), *Döll* (1958) und *Féaux de la Croix* (1959) zum Allgemeinen Kriegsfolgensgesetz (AKG) und etwa *Wenninger*, Grundriß des Lastenausgleichs (1961); zum Lastenausgleichsgesetz (LAG) siehe zusammenfassend *Wiegand*, Der Lastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis 1985, 1992.

⁶⁹ *Miedtank*, Die Zwangsvollstreckung gegen Bund, Länder, Gemeinden und andere juristische Personen des öffentlichen Rechts, 1964, S. 2.

⁷⁰ BVerfGE 65, S. 359 ff. – Landesärztekammer Hessen; BVerfGE 66, S. 1 ff. – Bistum Rotenburg/Kirchenkreis Hildesheim/Gesamtgemeinde Mainz; BVerfGE 89, S. 132 ff. – IHK Hamburg; BVerfGE 89, S. 144 ff. – SDR; BVerfG, NJW 1994, S. 2348 – WDR/ZDF.

⁷¹ BVerfGE 60, S. 135 ff. – Landesverband der Betriebskrankenkassen Bayern; BVerwGE 64, S. 248 ff. – IHK; BVerfG, NJW 1994, S. 2348 – WDR/ZDF.

lige Diskussion⁷² und folgende Forschungen⁷³ wurde die Frage der Konkurs- und Insolvenzverfahrensfähigkeit öffentlichrechtlicher Vermögen gründlich behandelt⁷⁴. Jenseits dieser rechtstechnischen Frage klafft aber nach wie vor eine Forschungslücke, was nämlich bei einer tatsächlichen Zahlungsunfähigkeit öffentlichrechtlicher Vermögen gilt.

Sicherlich auch mit Bezug auf die besondere Relevanz der Finanzlage der Kommunen hat die Frage der rechtlichen Bewältigung finanzieller Krisen der öffentlichen Hand dann seit Ende der neunziger Jahre (wieder) besondere Beachtung gefunden⁷⁵. Sie fokussierte sich in besonderem Maße auf Fragen des kommunalen Finanzausgleichs und die finanzielle Seite der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, die heute maßgeblich in Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG normiert ist. – Ähnliches gilt für die finanzielle Lage der Sozialversicherungssysteme, die sich wegen des demographischen Wandels in den kommenden Jahrzehnten steigenden Lasten bei einer zurückgehenden Zahl von Beitragzahlern gegenüberstehen sehen werden⁷⁶. In diesen Kontext ist die große Zahl von Reformen im Sozialversicherungsbereich einzuordnen, die seit 2010 auch zu einem spezifisch ausgestalteten Insolvenzverfahren für Gesetzliche Krankenversicherungen (§§ 171b ff. SGB V) geführt haben.

Die finanzielle Krise des deutschen Staates selbst – Bund wie Länder – führte lange ein literarisches Schattendasein⁷⁷. Die vor dem Bundesverfassungsgericht

⁷² Siehe z. B. *Everhardt/Gaul*, BB 1976, S. 467 ff.; *Widmann*, GewArch. 1977, S. 209 ff.; *Herd*, BB 1977, S. 1357 ff.; *Säuberlich*, BB 1979, S. 168 ff.; *Römer*, Die Konkursunfähigkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten unter besonderer Berücksichtigung des »Zweiten Deutschen Fernsehens«, 1987; *Kempen*, DÖV 1988, S. 547 ff.; zusammenfassend *Roth*, Verfassungsrecht und Insolvenzrecht, in: Mußgnug, Rechtsentwicklung unter dem Bonner Grundgesetz, 1990, S. 187, 201 ff.

⁷³ *Lehmann*, Die Konkursfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts, 1999; Überblick bei *Isensee*, Die Insolvenzunfähigkeit des Staates, in: Heintzen/Kruschwitz, Unternehmen in der Krise, 2004, S. 227, 248–253. – *Stoll*, Insolvenz und hoheitliche Aufgabenerfüllung, 1992, beschäftigt sich trotz des zweideutigen Titels nur mit der Stellung des Staates als Gläubiger in einer Insolvenz.

⁷⁴ Zusammenfassend *Lehmann*, Die Konkursfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts, 1999, S. 29 ff.

⁷⁵ Insb. *Schwarz*, Staatsgarantie für kommunale Verbindlichkeiten bei »faktischem Konkurs von Kommunen«, 1998; *Engelsing*, Zahlungsunfähigkeit von Kommunen und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, 1999; *Paulus*, Überlegungen zur Insolvenzfähigkeit von Gemeinden, ZInsO, 2003, S. 869 ff.; *Faber*, Insolvenzfähigkeit für Kommunen?, DVBl. 2005, S. 933 ff.; *Frielinghaus*, Die kommunale Insolvenz als Sanierungsansatz für die öffentlichen Finanzen, 2007; *Cranshaw*, Insolvenz- und finanzrechtliche Perspektiven der Insolvenz von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, insbesondere Kommunen, 2007; *Hornfischer*, Die Insolvenzfähigkeit von Kommunen, 2010.

⁷⁶ *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. 1, 2011, § 7 Rn. 338, § 11 Rn. 109; siehe auch *Adam*, Eigentumsschutz in der gesetzlichen Rentenversicherung, 2009, S. 55 ff.

⁷⁷ Verwiesen werden kann nur auf *Kratzmann*, Der Staatsbankrott, JZ 1982, S. 319 ff., auf *A. Leisner[-Egensperger]*, Die Leistungsfähigkeit des Staates, 1998, und auf *Isensee*, Damoklesschwert über der Finanzverfassung: der Staatsbankrott, in: FS Selmer, 2004, S. 687 ff.,

von Bremen und dem Saarland erstrittenen Sanierungshilfen⁷⁸ haben einen Niederschlag zunächst in Monographien zum Finanzausgleichssystem gefunden⁷⁹. Erst in jüngerer Zeit, sicherlich angeregt durch die Haushaltskrise Berlins⁸⁰ und das nachfolgende – gescheiterte – Verfahren Berlins vor dem Bundesverfassungsgericht um Sanierungshilfe⁸¹ sowie die politische Auseinandersetzung um die Föderalismusreform, haben finanzielle Staatskrisen in Deutschland das Schrifttum wieder ausgiebiger beschäftigt⁸². Die Diskussion wird ihren Fortgang im Zusammenhang mit der Umsetzung der am 1. 8. 2009 in Kraft getretenen Föderalismusreform II⁸³, vor allem der »Schuldenbremse«, nehmen.

Im Internationalen und im Völkerrecht ist die Finanzkrise des Staates ein oft wiederkehrendes Thema⁸⁴, das in jüngerer Zeit im Zusammenhang mit der russischen Rubelkrise (1998) und der Argentinienkrise (2002)^{85, 86} ausgiebig diskutiert worden ist⁸⁷. In der Folge der Finanzmarktkrise 2008/2009 hatte Dubai (in

sowie *dens.*, Die Insolvenzunfähigkeit des Staates in: Heintzen/Kruschwitz, Unternehmen in der Krise, 2004, S. 227 ff.

⁷⁸ BVerfGE 72, S. 330 ff. – Finanzausgleich I; BVerfGE 86, S. 148 ff. – Finanzausgleich II.

⁷⁹ *Häde*, Finanzausgleich, 1996; *Korioth*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997; *Kesper*, Bundesstaatliche Finanzordnung, 1998; *Hidien*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland, 1999.

⁸⁰ Dazu etwa *Kloepfer/Rossi*, VerwArch. XCIV (2003), S. 319 ff.

⁸¹ BVerfGE 116, S. 327 ff. – Berlin-Urteil.

⁸² Z. B. *Waldhoff*, NVwZ 2004, S. 1062 ff.; *Ohler*, JZ 2005, S. 590 ff.; *Göke*, ZG 2006, S. 1 ff.; *Rossi/Schuppert*, ZRP 2006, S. 8 ff.; *Blankart*, Konstruktive Insolvenz: Ein Vorschlag dargestellt am Beispiel Berlins, in: Baus/Fischer/Hrbek, Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat, 2007, S. 127 ff.; *Selmer*, KritV 2008, S. 171 ff.; *Weinzen*, DÖV 2009, S. 454, 455 f.

⁸³ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) v. 29. 7. 2009 (BGBl. I S. 2248).

⁸⁴ Nun umfassend *Reinhart/Rogoff*, Dieses Mal ist alles anders, 2010; zuvor z. B. *Petzold*, Die internationale Gläubiger-Schuldner-Beziehung im Recht der Staateninsolvenz, 1986; *Leyendecker*, Auslandsverschuldung und Völkerrecht, 1988; *Malagardis*, Ein »Konkursrecht« für Staaten, 1990; *Ermrich*, Die Zahlungsunfähigkeit von Staaten, 2007; *Szodruch*, Staatsinsolvenz und private Gläubiger, 2008; dort jeweils auch umfangreiche Nachweise zum ausländischen Schrifttum, aus dem vor allem das Grundlagenwerk von *Borchard/Wynne*, State Insolvency and Foreign Bondholders, 2 Bd.e, 1951, herauszuheben ist.

⁸⁵ Die Argentinienkrise gilt als größte (etwa 150 Mrd. US\$; *Reinhart/Rogoff*, Dieses Mal ist alles anders, 2010, S. 59) und wegen der Vielzahl der (Anleihe-)Gläubiger komplexeste Staateninsolvenz bislang (*Baars/Böckel*, ZBB 2004, S. 445, 446; *Szodruch*, Staatsinsolvenz und private Gläubiger, 2008, S. 117; *Völk*, Zur Gläubigerreihenfolge bei souveränen Schuldnern, 2008, S. 61 f.).

⁸⁶ In Argentinien ist 2005 sogar ein Museo de la Deuda Externa (Museum der Auslandsschuld) an der der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Buenos Aires (Centro Cultural Ernesto Sábato, Facultad de Ciencias Económicas, Uriburu 763, Buenos Aires, Argentinien) eröffnet worden.

⁸⁷ Z. B. *Reinisch*, JZ 2003, S. 1013; *Baars/Böckel*, ZBB 2004, S. 445 ff.; *Kämmerer*, ZaöRV LXV (2005), S. 65 ff.; *Tietje/Szodruch*, ZBB 2007, S. 498 ff.; *Paulus*, ZaöRV LXVIII (2008), S. 391 ff.; *Schill*, ZaöRV LXCIII (2008), S. 45 ff.; *Szodruch*, Staatsinsolvenz und private Gläubiger 2008; *Paulus*, RIW 2009, S. 11 ff. – Impulsgebend war die Denkschrift »A New Approach to Sovereign Debt Restructuring« (2002) der IWF-Vizedirektorin *Anne Krueger*.

Gestalt seiner Staats-Holding) Zahlungsschwierigkeiten. In der Europäischen Union waren zunächst vor allem Lettland, Ungarn und Rumänien von der Finanzkrise getroffen, was aber dann 2010 durch die vorerst noch abgewendete Finanzkrise Griechenlands und ihr Übergreifen auf den Euroraum überstrahlt wurde⁸⁸.

Als Befund für das öffentliche Recht vom Kommunalrecht bis zum Völkerrecht bleibt: Eine umfassende und zusammenfassende Untersuchung der rechtlichen Bewältigung finanzieller Krisen der öffentlichen Hand fehlt.

E. Gang der Darstellung

Die vorliegende Darstellung lässt sich von dem Gedanken leiten, dass in einem so großen und gegliederten Gebilde wie dem Staat das Geld nicht plötzlich ausgeht, sondern dass finanzielle Krisen zunächst als Haushaltslöcher auftreten. Deshalb wird zunächst das Innere der öffentlichen Hand, das Haushaltswesen, in den Blick genommen (Kapitel 3 B.). Finanzielle Krisen zeigen sich dort zuerst und können in den allermeisten Fällen mit den Mitteln des Haushaltsrechts, jedenfalls aber im Rahmen der Zwangsvollstreckung gegen die öffentliche Hand (Kapitel 3 C.) gelöst werden. Es wird sich zeigen, dass die haushaltsrechtliche Zahlungsunfähigkeit vom Recht bewusst eingesetzt wird, um die Zahlungsfähigkeit der öffentlichen Hand im Ganzen zu schützen. Allerdings bietet insbesondere das Zwangsvollstreckungsrecht neben dem punktuellen Schutz keinen Ansatz für eine nachhaltige Sanierung.

Sodann wird sich die Arbeit den unterstaatlichen Verwaltungsträgern – Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts einschließlich der Kommunen – zuwenden (Kapitel 4) und zeigen, dass mit den bestehenden, teilweise sehr unterschiedlichen Regelungen finanzielle Krisen durchaus bewältigt werden können, und dass jedenfalls der Staat in Form des Gesetzgebers eine Abwicklungs- und damit Krisenbewältigungsverantwortung hat, die auf dem Wege der (sekundären) Staatshaftung auch justitiabel ist.

Im dann folgenden Kapitel 5 stehen der Staat als solcher und seine Möglichkeiten, eine finanzielle Krise seiner selbst zu lösen, im Mittelpunkt. Hier gibt es keine Staatsinsolvenzverfassung, sondern der Staat – vornehmlich in Gestalt des Gesetzgebers – muss die Krise durch Rechtsänderungen bewältigen. Hierbei hat er sich an einer spezifischen Krisenbewältigungsgerechtigkeit zu orientieren. Auch muss er innerhalb der vom Grundgesetz gezogenen Grenzen bleiben, die aber im Falle einer finanziellen Staatskrise erstaunlich weitgesteckt sind.

⁸⁸ Dazu etwa *Kube/Reimer*, NJW 2010, S. 1911 ff.; *Herrmann*, EuZW 2010, S. 413 ff.

Deutschland als Bundesstaat und Glied der Europäischen Union ist Teil eines Mehrebenensystems. Deshalb sind sodann die bündischen Krisenbewältigungsmechanismen auf bundesstaatlicher (Kapitel 6 B.) und europäischer (Kapitel 6 C.) Ebene zu untersuchen. Hier werden sich zum einen Begrenzungen der staatlichen Krisenbewältigungsmöglichkeiten durch die Einbindung in einen (Ver-)Bund zeigen, aber auch bündische Hilfsmechanismen.

Und schließlich, da Deutschland trotz der Einbindung in die Europäische Union nach wie vor ein souveräner Staat ist, werden das Internationale und das Völkerrecht (Kapitel 7) auf ihr Potential zur Bewältigung finanzieller Krisen abgeklopft, also der klassische »äußere Staatsbankrott« behandelt. Obwohl hier umfassende institutionelle Regelungen fehlen, führt das Zusammenspiel der überkommenen Regeln des Völkerrechts zur Vertragstreue und zur Immunität von Staaten – vielleicht überraschenderweise – zu einem ausgewogenen und jedenfalls praktikablen Ergebnis.

F. Nutzen und Grenzen rechtswissenschaftlicher Betrachtung

Eine finanzielle Krise ist zunächst einmal ein haushalterisches und wirtschaftliches Phänomen. Sie kann vielerlei Ursachen haben, die zwar auch rechtlich determiniert sein mögen, primär aber strukturelle Fragen aufwerfen und meist in der Aufgabenfülle und der mangelhaften Finanzausstattung begründet liegen. So stehen hierbei weniger rechtliche als (volks-)wirtschaftliche Fragen im Vordergrund, deren Beantwortung Vertretern anderer Fächer zusteht.

Aufgabe des Rechts ist es, die Verbindlichkeiten und Verantwortung zuzuweisen sowie einen (Geld-)Mangel zu verteilen. Die vorliegende Arbeit orientiert sich am geltenden Recht und wählt damit bewusst einen positivistischen Ansatz. Sie blendet durchaus nicht die rechtspolitische Diskussion aus, wie sie insbesondere im Zusammenhang mit der Föderalismusreform⁸⁹, der Stabilisierung des Euro-Raumes⁹⁰ oder – international – mit der Etablierung eines Sovereign Debt Restructuring Mechanism (SDRM)⁹¹ stattfindet. Doch will sie primär die geltenden Regelungen herausarbeiten, denn nur sie sind im Streitfall, der im Falle fehlenden Geldes wahrscheinlich ist, justitiabel, und nur sie geben (Sanierungs-)Verhandlungen ein festes Fundament⁹². Es werden einige Schwächen des geltenden Rechts zutage treten, aber auch der Befund, dass die bestehende deutsche und europäische Rechts- und Verfassungs- sowie die Völkerrechtsordnung durchaus geeignet sind, finanzielle Krisen und Notstände auf

⁸⁹ Siehe unten Kapitel 5 C. [S. 269 ff.] und Kapitel 6 B. [S. 372 ff.].

⁹⁰ Siehe unten Kapitel 6 C. [S. 438 ff.].

⁹¹ Siehe unten Kapitel 7 B.III.3. [S. 481 ff.].

⁹² So ausdrücklich auch *Horn*, WM 1984, S. 713, 713, für internationale Umschuldungsverhandlungen.

eine angemessene Art und Weise zu bewältigen, soweit dies dem Recht (alleine) möglich ist.

Rechtsvergleichende Aspekte bleiben weitgehend ausgeklammert. Dies allerdings nicht, weil andere Rechtsordnungen nicht auch zum vorliegenden Thema beitragen könnten. Dies zeigt allein schon der aktuelle Blick auf Argentinien, Island und Griechenland, und auch weiter in der Vergangenheit findet sich reichlich Material. Für die eigentliche Rechtsvergleichung (innerstaatlichen Rechts) sind viele ausländische Beispiele allerdings wegen der dort nur unzureichend ausgeprägten Rechtstaatlichkeit – etwa im Falle Russlands 1998/1999 und vieler Ostblockstaaten und Entwicklungsländer – im Hinblick auf die *rechtliche* Bewältigung einer finanziellen Krise der öffentlichen Hand nicht ertragsversprechend.

Kapitel 2

Finanzielle Krise der öffentlichen Hand als rechtlicher Begriff

Für finanzielle Krisensituationen gibt es eine Anzahl von Begriffen. In den Finanzwissenschaften, der Rechtswissenschaft und vor allem auch im Gesetz werden unterschiedliche Termini verwendet. Sie sind jeweils perspektiven- und auch zeitgebunden. Bevor sie aus ihrem herkömmlich hauptsächlich zivilrechtlichen und unternehmensbezogenen Kontext in eine öffentlichrechtliche Untersuchung übertragen werden, sollen sie hier zunächst auf ihren Gehalt hin abgeklopft werden.

A. Ungeeignetheit der herkömmlichen Begriffe

Die allgemein am häufigsten gebrauchten Begriffe für eine finanzielle Krise sind »Bankrott« sowie »Insolvenz« und »Konkurs«¹. Umgangssprachlich werden daneben auch noch »Ruin« und »Pleite«² verwendet³.

I. Wertungsschwere des Bankrotts

Der Begriff »Bankrott« stammt aus dem Italienischen der Renaissance. »Banca rotta« bedeutet »zerbrochene Bank« und bezieht sich auf die Bänke, an denen die Geldwechsler zu dieser Zeit ihre Dienste anboten. Konnte einer von ihnen

¹ Der im 17. Jahrhundert lebenden spanischen Juristen *Francisco Salgado de Somoza* (1595–1656) hat den Begriff des Konkurses in die (europäische) Rechtssprache eingeführt, wengleich aber wohl nicht selbst erdacht (*Henckel*, Sprache im Insolvenzrecht, in: FS Großfeld, 1999, S. 343, 348). Obwohl lateinischen Ursprungs, war den Römern dieser Begriff im Zusammenhang mit der rechtlichen Bewältigung eines finanziellen Zusammenbruchs nicht bekannt (*Henckel*, a.a.O., S. 343, 344 f.).

² Der Begriff »Pleite« leitet sich vom Jiddischen »pelejtá« (= Flucht) ab (*Jungfer*, Stadt in der Krise, 2005, S. 22).

³ Erwähnt werden können auch die vor Erlass der Konkursordnung (KO) in den Partikularstaaten und -rechtsordnungen gebräuchlichen Begriffe »Krida«, »Falliment« oder »Gant«. Während erstere nach Erlass der Konkursordnung aus der Rechtssprache bald verschwanden, wurde das vor allem in Süddeutschland gebräuchliche »Gant« etwa noch von *Josef Kohler* weiter verwendet (Nachweise bei *Henckel*, Sprache im Insolvenzrecht, in: FS Großfeld, 1999, S. 343, 343 f.), ist aber heute ebenfalls vergessen; lediglich im heutigen Schweizerdeutsch ist der Begriff noch in der Bedeutung von »Versteigerung« gebräuchlich.

seine Verpflichtungen nicht erfüllen, wurde seine Bank zerbrochen⁴. Das Wortbild des Bankrotts enthält also nicht nur den finanziellen Ausfall einer Person, sondern auch dessen Stigmatisierung⁵ durch Zerstörung seiner »Betriebsstätte«⁶ und sein Ausscheiden aus dem Geschäftsverkehr als Folge seines (wirtschaftlichen und finanziellen) Ungenügens.

Der Begriff des Bankrotts begegnet uns in der deutschen Rechtssprache nur im Strafrecht (§ 283 u. § 283a StGB). In dieser strafrechtlichen Verwendung meint Bankrott nach § 283 Abs. 1 StGB »Überschuldung oder drohende oder eingetretene Zahlungsunfähigkeit«. Er deckt sich mit der Bedeutung der »Insolvenz«⁷, was auch durch die Überschrift des 24. Abschnitts des Strafgesetzbuchs (»Insolvenzstraftaten«) deutlich wird.

Der Begriff des Bankrotts wird zudem in der Form des Staatsbankrotts auch für finanzielle Krisen des Staates verwendet. In der Finanzwissenschaft, insbesondere in der Finanzgeschichte, hat er eine weite Bedeutung. *Alfred Manes* fasst stellvertretend für viele andere darunter den »Zustand des Nichterfüllens finanzieller Verpflichtungen eines Staates«⁸. Das Bundesverfassungsgericht hat für das Deutsche Reich am Ende des II. Weltkriegs einen »Staatsbankrott« angenommen und ihn in einem ersten Schritt als »Mißverhältnis zwischen dem Leistungsvermögen und den Passiven« definiert. Weil es aber als zusätzliches Tatbestandsmerkmal das spezifische »politische Schicksal« des Reiches⁹ erwähnte, hat es gerade keinen allgemeinen Begriff des Staatsbankrotts zugrun-

⁴ *Martin*, Wann kommt der Staatsbankrott?, 1983, S. 195 f.; *Paulus*, KTS 2000, S. 239, 241; *Isensee*, Die Insolvenzunfähigkeit des Staates, in: Heintzen/Kruschwitz, Unternehmen in der Krise, 2004, S. 227, 228.

⁵ Siehe *Paulus*, JZ 2009, S. 1148, 1147. – Im revolutionären Frankreich war deshalb der Gebrauch des Wortes »banqueroute« gesetzlich verboten (Beschl. v. 13. 7. 1789; vgl. *Meili*, Der Staatsbankrott und die moderne Rechtswissenschaft, 1895, S. 8), gerade auch als und weil ein solcher dem Staat drohte und dann auch eintrat.

⁶ Dies betont auch *Szodrubch*, Staatsinsolvenz und private Gläubiger, 2008, S. 65. – Diese ursprüngliche Bedeutung des Begriffs als Zahlungsausfall mit anschließender Stigmatisierung ist im amerikanischen Recht weitgehend verschwunden. Eine »bankruptcy« ist in der amerikanischen Gesellschaft sozial viel weniger gravierend als in Deutschland. Vor allem aber hat der amerikanische Rechtsbegriff keinen direkten Bezug zu einem vermögensmäßigen Zustand. Insbesondere enthält der Bankruptcy Act keine Definition des Bankrotts im Sinne eines Eröffnungsgrundes des deutschen Rechts. Vielmehr kann ein Verfahren ohne Blick auf den Zustand eines Vermögens eröffnet werden. Das u.s.-amerikanische Recht vertraut auf außerrechtliche Regulative (und in sehr geringem Maße auch auf Missbrauchstatbestände), um unberechtigte Anträge auszuschließen.

⁷ In Einzelheiten allerdings differenzierend *Erdmann*, Die Krisenbegriffe der Insolvenzstrafatbestände (§§ 283 ff. StGB), 2007, S. 89 ff.

⁸ *Manes*, Staatsbankrotte, 3. Aufl. 1922, S. 22 f.; so auch für die heutige Zeit etwa *Engelsing*, Zahlungsunfähigkeit von Kommunen und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, 1999, S. 156 f.

⁹ BVerfGE 19, S. 150, 159; BVerfGE 41, S. 126, 151 – Reparationsschäden; BVerfGE 53, S. 161, 176 f.

degelegt, sondern ihn auf die konkrete geschichtliche Situation vor Gründung der Bundesrepublik Deutschland beschränkt.

Insgesamt erweist sich der (Staats-)Bankrott – jedenfalls in der deutschen Rechtssprache – als ein bloß beschreibender Begriff ohne subsumtionsfähigen Gehalt und ohne hinreichende Präzision¹⁰. Und selbst wenn »Bankrott« oder »Staatsbankrott« ein Rechtsbegriff¹¹ wäre, schiene er im Zusammenhang mit der Bewältigung finanzieller Krisen ungeeignet, weil er den Endpunkt einer finanziellen Entwicklung beschreibt. Ein solcher (pathologischer) Endpunkt ist für Überlegungen zur rechtlichen Bewältigung finanzieller Krisen, also auch der Sanierung oder Prävention, offensichtlich wenig hilfreich.

II. Unschärfe des Begriffs der Insolvenz

Konkreteren rechtlichen Gehalt hat der Begriff der »Insolvenz«, mit dem heute¹² im (Zivil-)Recht ein Zahlungsausfall bezeichnet wird. Die maßgeblichen Regelungen enthält die 1999 in Kraft getretenen Insolvenzordnung (InsO). Der Begriff wird auch in der Umgangssprache verwendet und verdrängt mehr und mehr den früher üblichen (Rechts-)Begriff des »Konkurses«¹³.

1. Verwendung im Gesetz

Scheint »Insolvenz« nun und auf den ersten Blick der zentrale Begriff des Rechts der finanziellen Krise geworden zu sein, erweist er sich bei näherer Betrachtung ebenfalls als unkonturiert. Ja, es zeigt sich, dass er keinen unmittelbaren juristischen Bedeutungsgehalt hat¹⁴. Er ist deshalb auch nicht der Zentralbegriff der

¹⁰ Vgl. *Cranshaw*, NordÖR 2008, S. 97, 98.

¹¹ So aber *A. Leisner[-Egensperger]*, Die Leistungsfähigkeit des Staates, 1998, S. 54; dagegen *Isensee*, Die Insolvenzunfähigkeit des Staates, in: Heintzen/Kruschwitz, Unternehmen in der Krise, 2004, S. 227, 230 Fn. 18; *Selmer*, KritV 2008, S. 171, 178; ähnlich *Isensee*, Damoklesschwert über der Finanzverfassung: der Staatsbankrott, in: FS Selmer, 2004, S. 687, 688, und *Kämmerer*, ZaöRV LXV (2005), S. 651, 652; vgl. auch *Moeller*, Art. Staatsbankrott, in: v. Beckerath u. a., Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, 1959, S. 740, 740, der »Bankrott« in einem wertenden politischen Sinne verwendet; dem folgend *Hornfischer*, Die Insolvenzfähigkeit von Kommunen, 2010, S. 119f.

¹² Obwohl »Insolvenz« als Gesetzesbegriff neueren Datums ist, kann der Begriff bis in das römische Recht zurückverfolgt werden (*Henckel*, Sprache im Insolvenzrecht, in: FS Großfeld, 1999, S. 343, 351).

¹³ »Insolvenz« wird auch deswegen bevorzugt, weil der Begriff gegenüber dem »Konkurs« mit weniger Makel verbunden ist (*Isensee*, Die Insolvenzunfähigkeit des Staates, in: Heintzen/Kruschwitz, Unternehmen in der Krise, 2004, S. 227, 227; vgl. *Paulus*, Insolvenzrecht, 2007, S. 23).

¹⁴ So auch *Szodrich*, Staatsinsolvenz und private Gläubiger, 2008, S. 65, für die Staatsinsolvenz.

Insolvenzordnung¹⁵, sondern überlässt diese Rolle dem »Insolvenzverfahren«¹⁶ (vgl. nur § 1 und §§ 11 ff. InsO)¹⁷. Das Wort »Insolvenz« erscheint allein stehend in der Insolvenzordnung sogar nur ein einziges Mal, nämlich in der Überschrift des § 331 InsO (»Gleichzeitige Insolvenz des Erben«)¹⁸. Im Gesetzestext selbst findet die »Insolvenz« in der Insolvenzordnung keine Verwendung. Auch in anderen (Bundes-)Gesetzen¹⁹ ist der Begriff der Insolvenz als für sich stehender Begriff kaum gebräuchlich. Meist benutzt ihn der Gesetzgeber, wie auch schon bei § 331 InsO, nur in der Überschrift einer Norm²⁰. Wo die Formulierung »im Falle einer Insolvenz« vereinzelt auftaucht²¹, meint sie regelmäßig »im Falle der Durchführung eines Insolvenzverfahrens«.

Die – soweit ersichtlich – einzigen gesetzlichen (Bundes-)Regelungen, in denen »Insolvenz« allein stehend zumindest sprachlich zur Beschreibung des eigentlichen wirtschaftlichen Zustands verwendet wird, sind § 72 Abs. 1 Nr. 5 SeemG (»wenn der Reeder [...] wegen Insolvenz [...] oder aus einem ähnlichen Grund nicht mehr erfüllen kann«) und § 15 PflVG (»zur Vermeidung einer Insolvenz«). In § 72 Abs. 1 Nr. 5 SeemG wird eine Entscheidung über den genauen Gehalt durch die tatbestandliche Erweiterung auf »einen ähnlichen Grund« überflüssig. Und § 15 PflVG beschreibt ein spezifisches subjektives Moment.

2. Oberbegriff zu Zahlungsunfähigkeit und Überschuldung

Tatsächlich also vermeidet das Gesetz den Begriff der »Insolvenz« weitgehend und verwendet stattdessen das Begriffspaar »Zahlungsunfähigkeit« und »Über-

¹⁵ Grundsätzlich kritisch zum Begriff der Insolvenz als Gesetzesbegriff *Henckel*, in: Jaeger, Insolvenzordnung, Bd. 1, 1. Aufl. 2004, Einleitung, Rn. 88.

¹⁶ Deutlicher war der Verfahrensbezug beim ostdeutschen Vorgänger des Insolvenzverfahrens, der *Gesamtvollstreckung* nach der »Verordnung über die Gesamtvollstreckung« (Gesamtvollstreckungsverordnung, GesVVO v. 18. 12. 1975, DDR-GBl. I 1976 S. 5), auf der die Gesamtvollstreckungsverordnung der DDR vom 6. 6. 1990 (VO v. 6. 6. 1990, DDR-GBl. I S. 285) beruhte, die ihrerseits durch Anlage II Kapitel III Sachgebiet A Abschnitt II Nr. 1 Ziff. 1 lit. b sub-lit. aa EV in Gesamtvollstreckungsordnung (GesO) umbenannt wurde.

¹⁷ Vgl. zur Begrifflichkeit von »Insolvenzfähigkeit« und »Insolvenzverfahrensfähigkeit« *Ehricke*, in: Jaeger, Insolvenzordnung, Bd. 1, 1. Aufl. 2004, § 11 InsO, Rn. 1, u. *Cranshaw*, NordÖR 2008, S. 97, 99.

¹⁸ Auch in der Konkursordnung kam das Wort »Konkurs« nur vereinzelt und dann stets im Sinne von »Konkursverfahren« vor, vgl. § 2 Abs. 1 Hs. 1 KO (»Konkurs eröffnet«), § 2 Abs. 2 u. § 236a Abs. 1 KO (»selbständiger Konkurs«), § 32 Nr. 2 KO (»Eröffnung des Konkurses«), § 229 KO (»Konkurs anhängig«) und § 236c Abs. 2 KO (»bei dem Konkurs« i. S. v. »im Konkursverfahren«).

¹⁹ Die Gesetze der Bundesländer sind im Rahmen dieser Untersuchung nicht systematisch ausgewertet worden. Eine stichprobenartige Durchsicht bestätigt aber den hier für das Bundesrecht festgestellten Befund.

²⁰ So etwa (seit der Schuldrechtsreform 2002) § 42, § 89, § 471 u. § 728 BGB; § 81a GenG; § 15 EWIVAG; § 30 PfandBG; § 8 DSLUmwG; § 14 LwRentBKG.

²¹ So § 93 Abs. 3 S. 2 UmwG; § 1 Abs. 2 S. 1, § 19 Abs. 1 Nr. 4 S. 1 PfandBG; § 31 Abs. 6 S. 2 InvG; § 6 Abs. 1 Nr. 2 lit. b WpPG; § 3 Abs. 4 S. 2 UBBG; § 5 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 ÖLG.

schuldung«²², wenn es den wirtschaftlichen Zustand einer »Insolvenz« meint²³. So setzt die Insolvenzordnung als Eröffnungsgrund (§ 16 InsO) eine Zahlungsunfähigkeit (§ 17 InsO) voraus, bei Antrag des Insolvenzschuldners auch die drohende Zahlungsunfähigkeit (§ 18 InsO) und bei juristischen Personen auch die Überschuldung (§ 19 InsO)²⁴. Das so umrissene Feld wirtschaftlicher Zustände erfährt weitere Einteilungen: So gilt nach § 17 Abs. 2 S. 2 InsO bei Zahlungseinstellung die (widerlegliche) Vermutung einer Zahlungsunfähigkeit, was die »Insolvenz« zeitlich vorverlagert. In die andere Richtung wirkt die Wahrscheinlichkeit einer Unternehmensfortführung (§ 19 Abs. 2 InsO)²⁵, die eine tatsächlich vorliegende Überschuldung im gegebenenfalls rosigeren Licht der Zukunft erscheinen lässt und deshalb eine Eröffnung des Insolvenzverfahrens ausschließt. Genannt werden kann ferner die ungeschriebene Ausnahme von den gesetzlichen Eröffnungsgründen, nämlich der Fall der bloßen Zahlungsstockung²⁶. Und trotz Vorliegens eines Eröffnungsgrundes kommt es nicht zu einem Insolvenzverfahren, wenn die Masse voraussichtlich nicht ausreicht, um die Verfahrenskosten zu decken (§ 26 InsO). – Insoweit muss zwischen »materieller Insolvenz« (im Sinne einer tatsächlichen Illiquidität) und »formeller Insolvenz« (im Sinne eines eröffneten Insolvenzverfahrens) unterschieden werden²⁷.

3. *Unbestimmbarkeit der Insolvenz der öffentlichen Hand*

Mit dem Begriff der »Insolvenz« wird also ein ganzes Spektrum durchaus unterschiedlicher wirtschaftlicher und finanzieller Zustände eines Schuldners beschrieben. Doch nicht nur diese Unschärfe spricht gegen die Übertragung dieses Begriffs aus dem Zivilrecht in das öffentliche Recht, sondern entscheidend ist, dass er überhaupt auf öffentlichrechtliche Sachverhalte nicht passt.

²² Auf die Person des Schuldners bezogen bedeutet Insolvenz »Zahlungsunfähigkeit«, auf das Schuldnervermögen »Überschuldung« (*Häsemeyer*, Insolvenzrecht, 4. Aufl. 2007, Rn. 1.01).

²³ Siehe § 42 Abs. 2, § 1980 Abs. 1 u. 2 BGB; § 283 StGB; § 130 Abs. 1, 2 u. 3, § 130b HGB; § 92 Abs. 2 u. 3, § 93 Abs. 3 Nr. 6, § 401 Abs. 1 Nr. 2 AktG; § 64 Abs. 1 u. 2, § 84 Abs. 1 Nr. 2 GmbHG; § 34 Abs. 3 Nr. 4, § 99 Abs. 1 u. 2 GenG; § 15 Abs. 1 EWIVAG; § 46 Abs. 1, § 55 Abs. 1 KWG; § 14 Abs. 3 S. 1 LwRentBkG; § 88 Abs. 2 VAG; § 77 Abs. 1 S. 2 HwO; siehe insb. auch § 12 Abs. 2 S. 1 InsO.

²⁴ Ähnliches galt nach der Konkursordnung, wonach die Zahlungsunfähigkeit (§ 102 KO) sowie bei juristischen Personen die Überschuldung (§ 207 Abs. 1, § 209 Abs. 1, § 213 KO) Voraussetzung für die Eröffnung des Konkursverfahrens war.

²⁵ Geändert im Zuge der Bewältigung der Finanzmarktkrise 2008/2009 durch Art. 5 FMSG v. 17. 10. 2008 (BGBl. I S. 1982); vgl. dazu auch BT-Drucks. 16/10600, S. 21; hierzu *Schmerbach*, Frankfurter Kommentar zum Insolvenzrecht, 5. Aufl. 2009, § 19 InsO, Rn. 7b ff.

²⁶ Vgl. *Foerste*, Insolvenzrecht, 4. Aufl. 2008, Rn. 109; vgl. BGH, WM 2005, S. 1468, 1470: Zahlungsstockung von drei Wochen ist eine Liquiditätslücke, darüber hinaus ist eine länger-dauernde Lücke von 10% eine Zahlungsunfähigkeit i. S. d. InsO.

²⁷ *Foerste*, Insolvenzrecht, 4. Aufl. 2008, Rn. 1.

Denn bei der öffentlichen Hand²⁸ kommt es nicht auf die Zahlungsfähigkeit als solche an, sondern auf die Fähigkeit zur Aufgabenerfüllung insgesamt. Das Maß der Aufgaben ist aber nicht vorgegeben, vielmehr kann der Staat – vornehmlich in Gestalt des Gesetzgebers – dies selbst bestimmen²⁹. Auch kann er Zahlungsansprüche modifizieren und sogar erlöschen lassen (Enteignung). Ferner existiert in aller Regel bei einem Zahlungsausfall noch in beträchtlichem Umfang staatliches Vermögen³⁰. Ebenfalls scheidet eine (dauernde) Zahlungsunfähigkeit im Hinblick auf die staatlichen Einnahmemöglichkeiten aus; praktisch wird immer noch ein jedenfalls geringer Spielraum für Abgabenerhöhungen bestehen³¹. Eine Zahlungsunfähigkeit würde – überspitzt formuliert – erst dann eintreten, wenn jeder einzelne Staatsbürger selbst zahlungsunfähig wäre und zudem die Notenpresse nicht mehr laufen würde³². – Bezeichnenderweise gibt es kein normiertes Verfahren und nicht einmal anerkannte Indikatoren³³, eine staatliche Zahlungsunfähigkeit eindeutig festzustellen³⁴.

Ebenso wenig wie der Begriff der Zahlungsunfähigkeit ist auch der auf kaufmännischen Bewertungsgrundsätzen beruhende Überschuldungsbegriff für öffentlichrechtliche Vermögensträger geeignet. Eine Überschuldung liegt nach allgemeiner (insolvenzrechtlicher) Definition vor, wenn das Vermögen die Verbindlichkeiten unterschreitet (§ 19 Abs. 2 S. 1 InsO). Doch passt diese privatrechtlich geprägte Sichtweise aus mehrerlei Gründen nicht für die öffentliche

²⁸ Zum Begriff der »öffentlichen Hand« siehe den Versuch einer systematisierenden Aufzählung etwa in § 1 der Verordnung zur Durchführung der Vorschriften über die Prüfungspflicht der Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand v. 30. 3. 1933 (RGBl. I S. 180); *Badura*, Staatsrecht, 4. Aufl. 2010, Kap. I Rn. 3; kritisch *Naendrup*, Privatrechtliche Haftungsbeschränkung und staatliche Verantwortung, 1967, S. 15 Fn. 1.

²⁹ Vgl. *Isensee*, Die Insolvenzunfähigkeit des Staates, in: Heintzen/Kruschwitz, Unternehmen in der Krise, 2004, S. 227, 231.

³⁰ *Foerste*, Insolvenzrecht, 4. Aufl. 2008, Rn. 30.

³¹ *Kratzmann*, JZ 1982, S. 319, 323.

³² *Paulus*, RIW 2009, S. 11, 12, der diese Definition aber nur referiert und selbst als »zynisch« bezeichnet.

³³ Hier besteht ohnehin ein Dilemma: Wenn ein indikatorenbasiertes System eingeführt wird, muss es zahlenmäßig exakt sein, um Vermeidungs- und Verzögerungsstrategien zu verhindern, auch wenn methodisch eine exakte Bestimmung nicht möglich ist (*Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, Haushaltskrisen im Bundesstaat, 2005 (= Föderalismuskommission II, K-Drucks. 013, 2007), S. 31). Zudem enthält eine präzise und unterschiedliche methodische Ansätze vereinende »Formel« meist eine Vielzahl von Indikatoren, was Raum für Ausweichstrategien gibt (*Rossi/Schuppert*, ZRP 2006, S. 8, 8).

³⁴ *Petzold*, Die internationalen Gläubiger-Schuldner-Beziehungen im Recht der Staateninsolvenz, 1986, S. 34f. (mit Bezug auf das Völkerrecht). – Angesichts der vielen Beispiele insbesondere aus dem Bereich internationaler Anleihen ist zu bedenken, dass eine staatliche Zahlungsunfähigkeit von einer bloßen Zahlungsunwilligkeit beim Staat nicht unterschieden werden kann (*Isensee*, Die Insolvenzunfähigkeit des Staates, in: Heintzen/Kruschwitz, Unternehmen in der Krise, 2004, S. 227, 231), weshalb im Internationalen und Völkerrecht beides gleichbehandelt und zudem als durch eine Zahlungseinstellung indiziert angesehen wird (*Petzold*, a.a.O., S. 50f.).

Hand³⁵: Denn zum einen unterliegt ein wesentlicher Teil des öffentlichen Vermögens nicht der Zwangsvollstreckung (vgl. § 882a Abs. 2 S. 1 ZPO; § 170 Abs. 3 S. 1 VwGO; § 152 Abs. 3 S. 1 FGO) und würde deshalb nicht zur Insolvenzmasse gehören (§ 36 Abs. 1 S. 1 InsO). Vermögen und Insolvenzmasse unterscheiden sich also bei der öffentlichen Hand wesentlich. Auch verkennt der (statische)³⁶ Begriff der Überschuldung die Tatsache von kontinuierlichen Einnahmen aus Abgaben und Zuweisungen, über die die öffentliche Hand verfügen kann und die – anders als bei einem Unternehmen – in der Krise nicht zum Erliegen kommen. Und schließlich ist der Staat – anders als ein Privater – im Rahmen der Eigentumsordnung und des Art. 14 GG in der Lage, über seine Verbindlichkeiten einseitig zu disponieren und sie im Wert herabzusetzen.

Teilweise wurde und wird die Feststellung einer Überschuldung deswegen für unmöglich gehalten, weil sie eine qualifizierte Vermögensaufstellung der öffentlichen Hand voraussetzen würde³⁷, die es trotz einer Regelung wie Art. 114 Abs. 1 GG und § 86 BHO (Rechnungslegung der Regierung auch über das »Vermögen«)³⁸ nicht gebe³⁹. Doch ist

³⁵ Gleichwohl gibt es eine Vielzahl von Ansätzen, das Maß einer staatlichen Überschuldung zu quantifizieren: Zu nennen sind hier die Überlegungen des BVerfG in der Berlin-Entscheidung aus dem Jahre 2006, in denen das Gericht mit Quoten arbeitet (BVerfGE 116, S. 327, 394 ff. – Berlin-Urteil; Ansätze schon in BVerfGE 85, S. 148, 259 – Finanzausgleich II). Im Zusammenhang mit hochverschuldeten Entwicklungsländern (Heavily Indebted Poor Countries, HIPC) haben Weltbank und IWF die Schuldenhöhe zu den Exporterlösen bzw. den Gesamtstaatseinnahmen in Beziehung gesetzt. Dabei ist man davon ausgegangen, dass eine Quote von 150% bzw. 250% die Schuldentragfähigkeit überschreitet (vgl. *Bublert*, DZWIR 2002, S. 275, 276; *Ernrich*, Die Zahlungsunfähigkeit von Staaten, 2007, S. 31 f.), was aber nur ein bloß beschreibender Anhaltswert sein kann.

³⁶ Nicht übersehen werden darf allerdings, dass die Fortführungsprognose nach § 19 Abs. 2 S. 2 InsO den statischen Vermögensstatus um eine dynamische Komponente ergänzt.

³⁷ In diesem Zusammenhang wird oft auf die Entscheidung des BVerfG zur Abwicklung des Reiches im Rahmen der Kriegsfolggengesetzgebung verwiesen. Hier hatte das Gericht (auch) darauf abgestellt, dass »eine Ermittlung des Wertes der Aktiven des Reiches unmöglich gewesen wäre« (BVerfGE 15, S. 126, 141 – Waldenfels). Dieses Argument war in Bezug auf die damalige geschichtliche Situation, vor allem im Hinblick auf die ungeklärte staatsrechtliche Situation Deutschlands und das (damals noch) ungewisse Schicksal der Ostgebiete, gerechtfertigt (zweifelnd aber *Harms*, Verfassungsrecht in Umbruchsituationen, 1999, S. 219; zum Hintergrund ausführlich *Féaux de la Croix*, Allgemeines Kriegsfolggengesetz, 1959, S. 8 ff.). Es lässt sich aber nicht verallgemeinern. Denn das Haushaltsrecht verpflichtet die öffentliche Hand, ihre Vermögenswerte nachzuweisen (Art. 114 Abs. 1 GG).

³⁸ *Noll*, Haushalt und Verfassung, 2000, S. 41. – Denn hiernach müssen die Vermögenswerte nicht mit ihrem Wert bilanziert werden (vgl. *Schuy/Raack*, in: Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, 34. ErgLfg, Sep. 2002, § 86 BHO, Rn. 1), was bei nicht unwesentlichen Teilen des Staatsvermögens wie Truppenübungsplätzen und Naturschutzgebieten auch nur wenig aussagekräftig wäre, weil solche Güter für die öffentliche Hand einen ganz anderen Wert haben als auf dem freien Markt.

³⁹ *Gumboldt*, ZRP 2006, S. 3, 7; so auch *Wolff*, Die Änderungsbedürftigkeit des Art. 115 GG, in: FS v. Arnim, 2004, S. 313, 315: »wie auch immer man [eine völlige Überschuldung des Staates] definieren mag«; zu bilanztechnischen Schwierigkeiten, insb. hinsichtlich von Versorgungslasten, *Thieme*, DÖV 2008, S. 433, 435. – Das Problem der angemessenen Bilanzierung öffentlichen Vermögens illustriert der (resignierende) Ansatz von *Horst Kratzmann*, die