

Konkretisierungen durchgeführt werden kann; damit können die neuen europarechtlichen Anforderungen unter weitestmöglicher Bewahrung des herkömmlichen umweltverwaltungsrechtlichen Instrumentariums in der Rechts- und Vollzugspraxis angewendet werden. Soweit ersichtlich, werden zugleich die Anforderungen der IVU-RL vollständig erfüllt, so dass die in der Verwaltungspraxis zuletzt eingetretenen Rechtsunsicherheiten hinsichtlich einer unmittelbaren Wirkung der IVU-RL beseitigt worden

sind. Mit der Erfüllung der Umsetzungsverpflichtungen kann ein weiterer Bedarf für die Statuierung neuer oder zusätzlicher Umweltschutzbestimmungen in einem Umweltgesetzbuch derzeit nicht erkannt werden. Im Interesse von Rechtssicherheit und Kontinuität der Vollzugspraxis dürfte der Gesetzgeber gut daran, das abgewandelte Wilhelm-Busch-Motto: »Dieses war der (kl)eine Streich, doch der Große folgt sogleich« nicht zur Handlungsmaxime seiner Umweltgesetzgebung zu machen.

## Staatsverschuldung ohne Tilgungsplanung

### – Grenzen der Kreditermächtigung des Grundgesetzes –

Von Staatsminister a. D. Professor Dr. Friedrich Halstenberg, Düsseldorf

*Die Schulden des Bundes werden zu Beginn der ab 2006 geplanten Tilgung anderthalb Billionen DM erreichen. Um sie zu verzinsen und abzutragen, werden die Steuerzahler kommender Jahrzehnte den doppelten Betrag tragen müssen. Die reale Leistungskraft des Bundeshaushalts konnte während der Verschuldungsphase um nur 2 % gesteigert werden; große Zweifel bestehen an der wirtschaftspolitischen Wirksamkeit des »deficit spending«. Das gibt Veranlassung, die Rechtsgrundlagen des Staatskredits kritisch zu überdenken.*

### Die Haushaltsreform

Nach der ursprünglichen Fassung des § 115 GG war der ausgeglichene Haushalt die Regel, die Kreditaufnahme die Ausnahme. Die Verschuldung des Bundes in den beiden ersten Jahrzehnten nach der Gründung der Bundesrepublik belief sich – trotz der gewaltigen Finanzierungsbedürfnisse des Wiederaufbaus nach dem Krieg – auf kaum mehr als 30 Mrd. DM; sie ergab sich im Wesentlichen aus Altschulden. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht hatte sich die Ursprungsfassung bewährt. Ihr Mangel wurde darin gesehen, dass sie den für notwendig erachteten wirtschafts- und konjunkturpolitischen Einsatz der Verschuldung nicht zuließ.

Den Wandel von der klassischen zur neuen Wirtschafts- und Haushaltspolitik, mit der die Wirtschaftsentwicklung gefördert und verstetigt werden sollte, markiert das *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft* vom 9. 7. 1967<sup>1</sup>. Alle wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen von Bund und Ländern sollten zur »Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand, außenwirtschaftlichem Gleichgewicht und angemessenem Wirtschaftswachstum« beitragen. Antizyklische Haushaltspolitik sollte für die gesamte Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder gelten. (Art. 109 GG). Diesem Zweck diene insbesondere die Erleichterung der Kreditaufnahme. Diese sollte nur noch durch die Summe der veranschlagten Investitionen begrenzt werden.

Ausnahmen von dieser Begrenzung sollten zulässig sein »zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts«. In dieser Neuorientierung der Haushalts- und Wirtschaftspolitik<sup>2</sup> wurde ein epochaler Fortschritt erblickt. Konjunkturpolitik wurde die Standardbegründung der Kreditaufnahme. Die Staatsverschuldung fand ihre konjunkturpolitische Motivation zunächst bestätigt, verselbständigte sich dann zur regelmäßigen Defizitdeckung und erhielt mit der deutschen Einheit einen weiteren großen Schub. Wie Tabelle 1<sup>3</sup> zeigt, stieg die Neuverschuldung des Bundes von 1964 bis 1974 auf das Zehnfache und mit der Finanzierung der deutschen Einheit auf mehr als das Fünfzigfache. Die staatlichen Leistungsstandards waren bei zwangsläufig gleichzeitiger Steigerung der laufenden Zinsen auf ein Niveau angehoben worden, welches ohne permanente weitere Neuverschuldung nicht mehr zu befriedigen war.

### Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen

Bei der Zulässigkeit und Begrenzung der Kredite misst das Grundgesetz den Investitionen die zentrale Rolle zu. Staatliche Investitionen vergrößern – jedenfalls teilweise – das Staatsvermögen; ihnen werden langfristig wachstumsfördernde Wirkungen zugeschrieben. Zu bedenken ist aber, dass einerseits bei weitem nicht alle Investitionen das künftige Wachstumspotenzial vergrößern und dass andererseits ihre Folgekosten und die Kreditfinanzierungskosten zu hohen Belastungen führen. Sachverständige Untersuchungen haben zu dem Ergebnis geführt, dass die jährlichen Folgekosten bis zu 15 %, ja 30 % der Herstellungskosten erreichen können.

Die hohe Verschuldung hat die Investitionen trotz der ihnen zugedachten Förderung eher behindert. Im Wettlauf mit den Schuldzinsen hatten, wie Tabelle 2<sup>4</sup> erkennen lässt, die Investitionen das Nachsehen.

2 Durch das 21. Änderungsgesetz (Finanzreformgesetz) vom 12. 5. 1969, BGBl. I S. 359 ff., wurden die grundlegenden haushaltsrechtlichen Verfassungsvorschriften modernisiert.

3 Siehe Tabelle 1, S. 1408.

4 Siehe Tabelle 2, S. 1408.

1 BGBl. I S. 582 ff.

Die Bewertung, dass Investitionen stets einen bleibenden Gegenwert für die Verschuldung bieten, lässt die Tatsache unberücksichtigt, dass sich die Zeitwerte der Investitionen mit ihrer Alterung mindern, während sich die nicht getilgten Kredite um die Zinsen erhöhen. Die behauptete die Zukunft entlastende Wertgleichheit würde voraussetzen, dass bei den Investitionen deren Folgekosten und bei den Krediten die Schuldendienste berücksichtigt und die Laufzeiten der Kredite mit der Nutzbarkeit der Investitionen abgestimmt würden. Das scheidet bereits an der überaus langen Laufzeit der Staatskredite. Wenn die Verschuldung des Bundes im günstigen Falle bis 2025 abgetragen worden sein sollte, ergäben sich seit dem Beginn der Verschuldungsphase Laufzeiten bis zu 60 Jahren. Öffentliche Investitionen mit solcher Lebensdauer sind seltene Ausnahmen.

Bei den Bundesinvestitionen greift die Vorstellung der mit den Schulden korrespondierenden Werthaltigkeit der Investitionen bereits deshalb nicht, weil die Summe der aufgenommenen Schulden diejenige der Investitionen bei weitem übersteigt<sup>5</sup>.

Anders als im Bundes- und Landeshaushaltsrecht wird im kommunalen Haushaltsrecht die Verknüpfung zwischen konkreten Investitionen und deren Kreditfinanzierung beibehalten. Das führt in der Regel zu kürzeren Laufzeiten der von Kommunen aufgenommenen Kredite und erklärt auch die im Allgemeinen günstigere kommunale Verschuldungssituation.

Die ernststen Bedenken gegen die Investitionen als den zentralen Maßstab der Staatsverschuldung legen die Erwägung nahe, für den staatlichen Bereich zur Ursprungsfassung des Art. 115 GG zurückzukehren oder die Kreditsummen absolut zu begrenzen.

Neben diesen grundsätzlichen Bedenken stehen die bereits vom Bundesverfassungsgericht<sup>6</sup> aufgegriffenen berechtigten Forderungen nach einer dem Sinn des Art. 115 GG entsprechenden engeren Auslegung des Investitionsbegriffes. Eine ins Gewicht fallende Absenkung der Kreditobergrenzen kann davon aber nicht erwartet werden.

### Ausnahmen der Kreditobergrenze

Art. 115 Abs. 2 lässt bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts die Überschreitung der durch die Investitionssumme bestimmten Kreditobergrenze zu. Diese Voraussetzungen wurden in zehn Haushaltsjahren in Anspruch genommen (1975, 1976, 1981, 1982, 1983, 1988, 1990, 1993, 1996, 1997). In seiner – einzigen – Entscheidung zu diesem Thema hat das Bundesverfassungsgericht<sup>7</sup> die anzuerkennenden Gründe für die Inanspruchnahme der Ausnahmenvorschrift eingehend dargelegt. Auf diesem Wege wurden in den genannten zehn Jahren Überschreitungen der Investitionssummen um insgesamt 54,30 Mrd. DM legalisiert. Das ist weniger als ein halbes Prozent der bis 1998 erreichten gesamten Investitionssumme. Dem

konjunkturpolitischen Einsatz der Staatsverschuldung ist heute kein bedeutendes Gewicht mehr zuzumessen. Daher kommt einer Überprüfung der Ausnahmenvorschrift des Art. 115 Abs. 2 GG bei dem Bemühen, die Kreditentwicklung künftig zu begrenzen, keine besondere Bedeutung mehr zu.

### Der geringe Nutzen der Staatsverschuldung

Aus dem großen Umfang der Gesamtverschuldung auf entsprechend bedeutende Wirkungen zu schließen, wäre eine Täuschung. In der öffentlichen Diskussion wird übersehen, dass bei einem so langfristigen Kredit bereits während der Verschuldungsphase hohe laufende Zinssummen zu zahlen sind. Während der bisher ununterbrochen mehr als dreißig Jahre andauernden Verschuldungsphase wurden mehr als drei Viertel der Kreditsumme an Zinsen abgeführt<sup>8</sup>. Echte Tilgungen wurden noch gar nicht erbracht.

Die Staatsverschuldung hat die Haushalte des Bundes um nur 20 % der aufgenommenen Kredite, die der Länder nur um 19 % zu stärken vermocht. Bezogen auf das Gesamtvolumen der Haushalte betrug die Stärkung nur 2 %<sup>9</sup>. Diese ernüchternd minimale Effektivität darf bei der Würdigung der Verschuldungspolitik nicht länger übersehen werden. Die Belastung mit Schuldendiensten liegt vorhersehbar in der Natur des Kreditschuldverhältnisses und muss bei der Kreditaufnahme eingeplant werden. Voraussetzung einer verantwortbaren Kreditaufnahme ist die sichere Erwartung, dass die Schuldendienste aus dem Einsatz der geliehenen Mittel finanziert werden können, sei es durch Ertragsverbesserung, sei es durch Kosteneinsparung.

Dass solche Voraussetzungen bei fortgesetzter Bundesverschuldung nicht erfüllbar seien würden, war spätestens gegen Ende der siebziger Jahre erkennbar.

Der im Ergebnis relativ geringfügige fiskalische Nutzen trägt auch zur Erklärung dafür bei, dass der ursprüngliche konjunkturpolitische Hauptzweck der Kreditaufnahme kaum hat erfüllt werden können. Wurde der Nutzeffekt bereits während der Verschuldungsphase so erheblich gemindert, so steht der besonders hohe Aufwand während der Tilgungsphase erst noch bevor.

Größere Sicherheit bei der Beurteilung langfristiger Kreditschuldverhältnisse muss künftig durch eine obligatorische Langfristplanung für die Schuldendienste bis zur

<sup>8</sup> Siehe Tabelle 4, S. 1409.

In den Bundeshaushalt wurden 1999 drei bisher gesondert behandelte Nebenhaushalte (Erblastenfonds, Bundeseisenbahnvermögen, Verstromungsfonds) mit einem Schuldenvolumen von 390 Mrd. DM aufgenommen; daher sind für den langfristigen Vergleich seit 1968 in dieser Tabelle nur die Bundesdaten ohne Nebenhaushalte bis 1998 geeignet. Eine Überprüfung aufgrund der verfügbaren Daten führt zu dem Ergebnis, dass der Nutzeffekt sich auch im weiteren Verlauf nicht verbessert hat. Durch die Einbeziehung der genannten Nebenhaushalte erklären sich auch die in unterschiedlicher Höhe genannten Schuldsummen des Bundes.

<sup>9</sup> Von 1965 bis 1998 erreichte die Verschuldung ca. 10 % des Volumens der Bundeshaushalte. Bei einem Wirkungsgrad von einem Fünftel ergibt dies eine Verstärkung der Bundeshaushalte um durchschnittlich 2 %.

<sup>5</sup> Siehe Tabelle 3, S. 1408.

<sup>6</sup> BVerfGE 79 311 ff.

<sup>7</sup> Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. 4. 1989, BVerfGE 79, 311 ff.

Tilgung erreicht werden. Die bestehende Verpflichtung zur mittelfristigen Finanzplanung reicht dazu wegen ihrer nur fünfjährigen Laufzeit nicht aus.

### Die unausweichliche Tilgung

Die seit langem immer wieder beschworene »Konsolidierung der Staatsfinanzen« beginnt mit dem Abbau der Neuverschuldung. Dies ist wegen der Zinsen-Altlast, für die letztlich immer wieder neue Schulden aufgenommen wurden, bereits eine außerordentlich große Anstrengung. Den dann »ausgeglichenen Haushalt« strebt der Bundesfinanzminister für das Jahr 2006 an. Um die Haushalte von den Zinsen zu entlasten, also die politische Disposition über den Haushalt in der Substanz wiederzugewinnen, muss die Gesamtverschuldung abgebaut werden. Da für die Tilgung entsprechendes Bundesvermögen nicht verfügbar ist, muss die Tilgung aus künftigen Haushalten erwirtschaftet werden. Wenn man in einem Denkmodell eine Tilgungsdauer von 20 Jahren ansteuert, wird – bei gegenwärtigem Zinsniveau – die jährliche Schuldendienstbelastung (Zinsen und Tilgung) auf 140 Mrd. DM anwachsen. Das sind ca. 50 Mrd. DM mehr als die ohnehin unausweichlichen Zinsen. Bei nun alsbald beginnender und konsequent realisierter Tilgung stehen dem Bunde bis zur Kreditabwicklung noch 2,8 Billionen Schuldendienste bevor. Das wird zu Haushaltsbelastungen von anfänglich 28 % führen, deren Gewicht je nach der nominellen Steigerung der Haushaltsvolumina entsprechend sinken könnte.

Gelegentlich wird bei der Zweckmäßigkeitsbeurteilung der Verschuldung die Tilgungserleichterung durch allgemeine Preissteigerung geltend gemacht. Wenn man, wie das hier geschieht, die Verschuldungskonsequenzen im Vergleich zum Haushaltsvolumen betrachtet, wird der »Inflationsbonus« objektiviert mit dem Ergebnis, dass die Tilgungsaufwendungen trotz einer gewissen Erleichterung durch Inflation ein zu großes Gewicht behalten.

Die Finanzsituation des Bundes wird, wenn man sie wahrhaftig darstellen will, nicht durch die nominelle Bundesverschuldung von 1,4 Billionen DM, sondern durch die doppelt so hohe Schuldendienstbelastung gekennzeichnet. Diese zu beherrschen, wird eine große Leistung erfordern.

### Eine höchst unwirtschaftliche Strategie der Mittelbeschaffung

Während der Verschuldungsphase wurde die Leistungskraft der Bundeshaushalte um ca. 2 % gestärkt. Nun werden die Schuldendienstbelastungen zehnfach so schwer. Dies zwingt zu der Frage, welchen nachweisbaren politischen Nutzen die Verschuldungspolitik brachte, die so unerhört hohe verlorene Kosten verursachte. Ein angemessene Dimension des politischen Nutzens ist selbst dann nicht zu erkennen, wenn man akzeptiert, dass zusätzliche staatliche Aufwendungen sich in gewissem Umfang wirtschaftsfördernd vervielfachen könnten.

Eine Finanzstrategie, die für die geringfügige Haushaltsstärkung in der Höhe von 2 % sehenden Auges einen späteren, mehr als zehnfachen Schuldendienstaufwand in Kauf nimmt, lässt sich als eine wirtschaftlich vernünftige

Maßnahme zur Mittelbeschaffung nicht rechtfertigen; sie verstößt gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit. Dieses aus Art. 114 GG abzuleitende Gebot genießt den Rang materiellen Verfassungsrechts<sup>10</sup>. Ohne dass es hier weiterer Bemühungen um eine Konkretisierung des Wirtschaftlichkeitgebotes bedarf, ergibt sich der hier gegebene Tatbestand aus Art. 106 Abs. 3 Nr. 2 GG, der es gebietet, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen zu vermeiden. Eben diese aber wird unvermeidlich, wenn die Steuerpflichtigen in der Tilgungsphase mehr ein Vielfaches der Jahrzehnte zuvor gesparten Last zu tragen haben.

Das dargestellte Missverhältnis zeigt zugleich das Maß des Verstoßes gegen eine verantwortbar gerechte Lastenverteilung zwischen den Generationen.

### Fehlende langfristige Kredit- und Tilgungsplanung

Die Entwicklung und die Folgen der Staatsverschuldung sind von den für die Haushaltspolitik Verantwortlichen zu spät erkannt worden. Das könnte auch dadurch gefördert worden sein, dass die Spätfolgen der Gesamtverschuldung in dem doch sonst so stark formalisierten Haushaltsverfahren keine förmliche und unübersehbare Darstellung finden. Die langfristigen Folgen der übermäßigen Staatsverschuldung wurden der politischen Diskussion und Willensbildung entzogen. Nur so mag es zu erklären sein, dass im gesamten Verlauf der programmierten Staatsverschuldung keine konkrete Planung der Gesamtentschuldung vorgelegt und parlamentarisch beraten wurde.

Für die Zukunft sollte die mittelfristige Finanzplanung durch die obligatorische Darstellung der Schuldendienste für die Gesamtverschuldung bis zu deren Tilgung ergänzt werden.

### Ergebnis: Rückkehr zur Haushaltsdisziplin, Schärfung der Grundgesetzbestimmungen über die Staatsverschuldung

Diese Abhandlung schließt sich weitgehend der kritischen Darstellung von *Wendt und Elicker*<sup>11</sup> an, die begründet, dass der durch Art. 115 GG scheinbar weit geöffnete Rahmen bei gebotener Interpretation wesentlich eingeschränkt sei. Tatsächlich hat die Staatspraxis des Bundes und der Länder solche Eingrenzungen nicht gesehen. Es ist zu bezweifeln, dass die notwendige Abkehr von der bisherigen Verschuldungspolitik auf dem Wege der Grundgesetzinterpretation zu erreichen und durchzusetzen ist. Ohne breite und schließlich durch Rechtsänderung zu entscheidende politische Diskussion wird der nötige Wandel der Verschuldungspolitik nicht herbeizuführen sein.

Auf diesem Wege sind die Maastrichter Konvergenzkriterien<sup>12</sup> insofern ein substanzieller Fortschritt, als dort eine Verschuldungsobergrenze von 60 % des Bruttosozialprodukts bestimmt wird. Diese Obergrenze beruht aber

10 VerfGH. Rh.-Pf., VGH N 3/93, S. 23.

11 DVBl. 2001, 497 ff.

12 Europäischer Rat vom 17. 6. 1997, ABl. EG Nr. C 236, S. 1.

nicht auf abgeschlossenen und gesicherten haushalts- und finanzwirtschaftlichen Begründungen, sondern schließlich auf der gegenwärtigen Einschätzung europaweiter Realisierbarkeit.

Selbst wenn die Bundesrepublik die Maastrichter Konvergenzkriterien auch künftig dauerhaft erfüllt, können die Staatsfinanzen noch nicht als konsolidiert betrachtet werden. Denn die gegenwärtigen Zinsbelastungen und die künftigen Tilgungslasten bleiben noch immer viel zu hoch. Auch wird die notwendige finanzpolitische Flexibilität noch nicht gesichert. Jedenfalls müsste ein so großer Sicherheitsabstand zu den Konvergenzkriterien erreicht und gehalten werden, dass in Fällen unabweisbaren Kreditbedarfs eine erneute Verschuldung zulässig wäre, deren Tilgung zuverlässig zu planen wäre.

Dass durch Staatsverschuldung Steuern gespart und die Steuerzahler entlastet werden könnten, hat sich als folgenschwere Fehleinschätzung erwiesen. Die scheinbar ersparten Lasten müssen nun verzehnfacht nachentrichtet oder durch entsprechend verkürzte Staatsleistungen erwirtschaftet werden. Um noch weiter vermehrte Belastungen

der Zukunft zu vermeiden, müssen die Staatsschulden zügig getilgt werden. Dafür, dass dies politisch möglich ist, gibt eine Reihe europäischer Staaten unübersehbare Beispiele<sup>13</sup> fortschreitender Haushaltskonsolidierung.

Die Verfassungsvorschriften über die Kreditaufnahme sollten verschärft werden. Das Ziel ist nicht länger die Erleichterung der Staatsverschuldung, sondern die Sicherung der Haushaltsdisziplin, die der Politik die notwendige Gestaltungsfreiheit wieder öffnet.

<sup>13</sup> Die Staatsverschuldung im Jahre 2000 betrug in Deutschland 60,7 % des Bruttosozialprodukts, in Frankreich 58,2 %, in Großbritannien 42,4 %, in den Niederlanden 58,7 %, in Dänemark 49,3 %, in Finnland 42,6 %, Portugal 57 %, in Luxemburg 5,8 %, in Irland 45,2 %; diese Länder haben sich für 2001 weitere ehrgeizige Ziele gesetzt.

Die in diesem Artikel verwandten Daten beruhen auf der amtlichen Haushaltsstatistik des Statistischen Bundesamtes. Nachweise im Einzelnen in Halstenberg, Staatsverschuldung, eine gewagte Finanzstrategie, Klartext-Verlag, Essen 2001.

Tabelle 1

Durchschnittliche Neuverschuldung, Gesamtschuldenstand, Staatsschuldenquote

Zeiträume	Öffentlicher Gesamthaushalt (Bund, Länder und Gemeinden)			Bund mit Nebenhaushalten
	Durchschnittliche jährliche Neuverschuldung In Mrd. DM	Schuldenstand am Ende des Zeitraums In Mrd. DM	Staatsschulden-Quote Schulden :/ BIP In %	Schuldenstand am Ende des Zeitraums In Mrd. DM
1966–1974	10,5	188,4	19 %	75,9
1975–1982	51,3	607,8	38 %	313,7
1983–1990	49,3	1.048,8	42,8 %	598,9
1991–1998	108,9	2.256,4	60,7 %	1454,1

Tabelle 2

Anteile der Investitionen und Zinsen am Öffentlichen Gesamthaushalt

	Investitionen	Zinsen
1970	16,4 %	3,5 %
1975	12,8 %	4,0 %
1980	11,8 %	5,7 %
1990	7,9 %	7,9 %
1995	7,7 %	10,7 %
1998	6,8 %	12 %

Tabelle 3

Investitionsaufwand und Verschuldung 1965 bis 1998

Ebene	Investitions- summe in Mrd. DM	Gesamtverschul- dung 1998 in Mrd. DM
Bundshaushalt	1 099,6	1 454,1
Alle Länder	1 324,1	615,6
Alle Gemeinden	1 378,2	165,9

Tabelle 4  
Schulden und Zinsen 1968 bis 1998 im Bundeshaushalt (ohne Nebenhaushalte)  
und in den Landeshaushalten

	Schuldensumme In Mrd. DM	Zeitgleich aufgewandte Zinsen in Mrd. DM	Effektive Etatverstärkung	
			In Mrd. DM	In % der Kreditsumme
Bund	899	755	199	20
Länder	631	512	119	18

Zu der hier genannten Schuldensumme siehe Fußnote 8.

## Buchbesprechungen

■ **Kai Hailbronner: Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts.** Bilanz und Ausblick an der Jahrtausendwende. Beiträge anlässlich des Kolloquiums zu Ehren von Prof. Dr. Karl Doehring aus Anlass seines 80. Geburtstags am 17. März 1999 in Konstanz. Verlag C. F. Müller, Heidelberg 2000. 138 S. 78,- DM.

Das zum 80. Geburtstag von Karl Doehring veranstaltete Kolloquium seiner Schüler behandelte wesentliche Fragen des völkerrechtlichen Fremdenrechts am Ende des ausgehenden Jahrhunderts.

In dem ersten Kurzreferat skizziert *Hailbronner* die Relevanz des Völkerrechts für das deutsche Ausländerrecht unter dem besonderen Blickwinkel der Art. 3, 8 EMRK. Die Kritik an der jüngsten Rechtsprechung des EGMR zum Verbot der Ausweisung eines AIDS-Kranken wurde in der Diskussion nur teilweise geteilt (*Randelzhofer, Reermann*), während *Ress* und *Bernhardt* die Rechtsprechung des EGMR verteidigten.

*Herdegen* zeichnet die Wandlungen des völkerrechtlichen Fremdenbegriffs nach, wobei ein besonderes Augenmerk der Stellung des Fremden im internationalen Wirtschaftsrecht gilt. Unter Hinweis auf K. Doehring betont er die Symmetrie von Schutz und Loyalität in der wechselseitigen Bindung von Staat und Staatsangehörigen und problematisiert »hybride Statusverhältnisse« (wie die Unionsbürgerschaft); zugleich bekräftigt er die herkömmliche Beschränkung des Art. 27 IPBPR auf »alteingesessene Minderheiten« (S. 20), die allerdings von *Rudolf* in der Diskussion hinterfragt wurde.

Die Staatsangehörigkeit als Unterscheidungsmerkmal für soziale Rechte von Ausländern wird von *J. Kokott* dargestellt. Neben dem Territorialitätsprinzip (§ 30 Abs. 1 SGB) sei auch das Personalitätsprinzip mit Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt zunehmend von Bedeutung. Nach ihrer Ansicht darf im Völkerrecht nach Nationalität differenziert werden (anders *E. Klein* unter Hinweis auf Art. 2 Abs. 3 IPWSKR), während eine Differenzierung im Europäischen Gemeinschafts-Assoziationsrecht nicht

zulässig sei. Art. 3 Abs. 3 GG lege zumindest trotz des fehlenden Anknüpfungsverbots an die Staatsangehörigkeit eine strenge Prüfung der Verhältnismäßigkeit nahe (S. 34).

*T. Stein* behandelt den aufenthaltsrechtlichen Status von Fremden unter den Gesichtspunkten der allgemeinen Regeln des Völkerrechts und des Vertragsrechts. Er weist darauf hin, dass ein weiter gehender Aufenthaltsschutz bei aufenthaltsbeendenden Maßnahmen (z. B. § 48 AuslG) nicht vom Völkerrecht geboten sei. Die Auffassung einer souveränen Entscheidungsbefugnis über den Zugang von Ausländern wurde freilich in der Diskussion angezweifelt.

Rechtsvergleichende Parallelen bietet der Beitrag von *F. Morrison* über Fremde und Staatsbürger in den USA. Er zeichnet die Rechtsentwicklung unter Bezug auf die Judikatur des Supreme Court nach, der insbesondere der *equal protection clause* zur Durchsetzung verhalf; er betont abschließend die Ähnlichkeit der Ergebnisse mit dem europäischen Recht trotz unterschiedlicher Ausgangspunkte.

Die Beiträge von *E. Klein* sowie *G. Ress* befassen sich mit dem Rechtsstatus des Ausländers jeweils in der Spruchpraxis des UN-MR sowie der EMRK. Die schon eingangs kritisierte Rechtsprechung zu Art. 3 EMRK wurde von *Ress* im Blick auf aufenthaltsbeendende Maßnahmen ausführlich erläutert. Auch die Schutzpflichten, Todesstrafe bzw. extreme oder außergewöhnliche Umstände als Ausweisungshindernisse wurden erörtert. Besonders die Soering-Entscheidung des EGMR wurde in der Diskussion auf ihre Wirkungen besonders kontrovers diskutiert, da sich die Rechtsprechung des EGMR kontraproduktiv auswirken könnte (*E. Klein*).

In einem eigenen Beitrag erörtert der Jubilar die Frage, inwieweit das Heimatrecht des Fremden für den Aufenthaltsstaat selbst beachtlich ist. Diese selten gestellte Frage führte *Doehring* unter anderem zu der Feststellung, dass das Recht des fremden Staates zumindest nachhaltig zu beachten sei; eine Nichtbeachtung sei aber gerechtfertigt, wenn diese sich im Widerspruch zu allgemeinen Regeln des Völkerrechts befinde; die Einsetzung des nationalen