



An die
Vorsitzenden der Kommission von Bundestag
und Bundesrat zur Modernisierung der
Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Herrn Dr. Peter Struck, MdB
Herrn Günther H. Oettinger, Ministerpräsident
Deutscher Bundestag, Sekretariat Födko II
Platz der Republik 1
10111 Berlin

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Kommissionsdrucksache
134

Kiel, 3. September 2008

**Gutachten von Herrn Professor Dr. Hans-Peter Schneider „Schuldenregelungen
des Bundes für die Haushaltswirtschaft der Länder – Verfassungsrechtliche
Möglichkeiten und Grenzen“**

Sehr geehrte Herren Vorsitzende,

Herr Professor Dr. Hans-Peter Schneider hat sein von den Vertretern der Landtage
angeregtes Gutachten „Schuldenregelungen des Bundes für die Haushaltswirtschaft
der Länder – Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen“ vorgelegt.

Das Gutachten stützt aus meiner Sicht in überzeugender Weise die von den Vertre-
tern der Landtage im Offenen Brief vom 1. April 2008 – Kommissionsdrucksache
100 – dargelegte Position aus rechtswissenschaftlicher Sicht.

Ich möchte Ihre Aufmerksamkeit auf die Vorschläge von Herrn Professor Dr. Schnei-
der für eine Schuldenregelung des Bundes lenken, die nach seiner Einschätzung nicht
an die Grenzen der Verfassungsänderung in Art. 79 Abs. 3 GG stoßen würde.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Martin Kayenburg



DEUTSCHES INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG E.V.

Direktoren: Prof. Dr. Dr.h.c. Hans-Peter Schneider, Prof. Dr. Joachim Perels
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied: Dr. Jutta Kramer

Schuldenregelungen des Bundes für die Haushaltswirtschaft der Länder.

Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen

Rechtsgutachten

**auf Anregung von Vertretern der Landtagsbank
in der Föderalismuskommission II**

vorgelegt

von

**Prof. Dr. Dr.h.c. Hans-Peter Schneider
Deutsches Institut für Föderalismusforschung e.V. (DIF)
Hannover**

Juli 2008

Inhalt

Vorbemerkung	3
I. Der Vorschlag des Bundesfinanzministers vom 25. Februar 2008 (Kommissionsdrucksache 096)	4
1. Neue Schuldenregelung im Grundgesetz	5
2. Umsetzung der Schuldenregelung	6
3. Gemeinsames Rechtsgutachten von BMF, BMI und BMJ	7
II. Vereinbarkeit des Vorschlags mit der Haushaltsautonomie der Länder (Art. 109 Abs. 1 GG)	10
1. Entstehungsgeschichte	10
2. Regelungsgehalt	13
3. Möglichkeiten und Grenzen für Einwirkungen des Bundes	16
4. Zwischenergebnis 1	19
III. Vereinbarkeit des Vorschlags mit der Grundsatzkompetenz des Bundes für das Haushaltsrecht (Art. 109 Abs. 3 GG)	19
1. Entstehungsgeschichte	20
2. Regelungsgehalt	20
3. Zwischenergebnis 2	22
IV. Vereinbarkeit des Vorschlags mit der Konjunkturkompetenz des Bundes (Art. 109 Abs. 4 GG)	23
1. Entstehungsgeschichte	23
2. Regelungsgehalt	24
3. Zwischenergebnis 3	25
V. Vereinbarkeit des Vorschlags mit den Grenzen der Verfassungsänderung (Art. 79 Abs. 3 GG)	26
1. Das Verfassungsstrukturprinzip des Bundesstaates (Art. 20 Abs. 1 GG)	26
2. Die Gliederung des Bundes in „Länder“	28
3. Die Kreditautonomie der Länder als Wesensmerkmal ihrer Staatlichkeit	29
4. Zwischenergebnis 4	31
VI. Lösungsmöglichkeiten für gemeinsame Schuldenregelungen von Bund und Ländern	31
1. Regelung zur Bewältigung extremer Haushaltsnotlagen	32
2. Bindung an die „Regeln einer nachhaltigen Finanzpolitik“ (Änderung des Art. 109 Abs. 2 GG)	33
3. Schuldenregelung durch Staatsvertrag von Bund und Ländern	35
4. Zwischenergebnis 5	35
VII. Zusammenfassung der Ergebnisse	36

Vorbemerkung

Zu den wichtigsten Agenda, mit denen sich die „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ im Rahmen der sog. Föderalismusreform II zur Zeit beschäftigt, gehört eine für Bund und Länder gleichermaßen verbindliche Schuldenregelung, die geeignet ist, künftig nicht nur Haushaltsnotlagen bei einzelnen Ländern zu vermeiden, sondern vor allem einem weiteren Anstieg des Schuldenstandes auf beiden Ebenen entgegenzuwirken und mittelfristig die Aufstellung ausgeglichener Primärhaushalte zu erleichtern. In diesem Ziel sind sich Bund und Länder weitgehend einig. Uneinigkeit besteht allerdings weiterhin in der Frage, wie mit den Altschulden zumindest der hoch verschuldeten Länder (mit einem Schuldenstand von über 25 v.H. ihres BIP) umgegangen werden soll. Diskutiert wird darüber hinaus, wie die Schuldenregelung auszugestalten und auf Länderebene umzusetzen ist.

Der Bundesminister der Finanzen hat hierzu namens der Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission am 25. Februar 2008 ein Papier über „Notwendigkeit und Inhalt einer Schuldenregelung im Grundgesetz“ (Kommissionsdrucksache 096) vorgelegt, deren Prinzipien „im Kontext der Bund und Länder bindenden Regelungen zur Haushaltswirtschaft des Grundgesetzes und in einem entsprechenden Ausführungsgesetz einheitlich verankert werden“ (S.8). Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer solchen für Bund und Länder einheitlich geltenden Regelung im Grundgesetz hat er als Anlage 2 eine gutachterliche Stellungnahme der Bundesministerien der Finanzen, des Innern und der Justiz vom 9. Oktober 2007 beigefügt, in der die Verfassungsmäßigkeit sowohl einer entsprechenden Grundgesetzänderung (gemessen an Art. 79 Abs. 3 GG) als auch einer einfach-gesetzlichen Regelung des Bundes (aufgrund neuer Kompetenzzuweisung) bestätigt wird.

Daraufhin haben die vier Vertreter der Landtage und drei der Stellvertreter in der Föderalismuskommission II in einem offenen Brief an die Kommissionsvorsitzenden vom 1. April 2008 (Kommissionsdrucksache 100) erklärt, dass neue Schuldenregelungen den Ländern nicht durch eine Änderung des Grundgesetzes „übergestülpt“ werden dürften. Der Weg einer einseitigen Grundgesetzänderung zu Lasten der Landesparlamente sei verfassungspolitisch nicht hinnehmbar und verfassungsrechtlich bedenk-

lich. Wörtlich heißt es weiter: „Die Landesparlamente können einen solchen Weg, der auf ihre budgetrechtliche Entmachtung hinauslief, nicht mitgehen“ (S. 2).

Das vorliegende Grundachten dient der Prüfung, ob jene verfassungsrechtlichen Bedenken der Landesparlamente begründet sind und welche Möglichkeiten bestehen, um im Rahmen der Vorgaben des Grundgesetzes zu einer für Bund und Länder gemeinsamen Schuldenregelung zugelangt, ohne die Haushaltsautonomie der Länder anzutasten oder gar im Kern zu beseitigen. Nach einer kurzen Darstellung der vom Bundesfinanzminister vorgeschlagenen Schuldenregelung und ihrer Umsetzung (I.), wird deren Vereinbarkeit zunächst mit der Haushaltsautonomie der Länder (II.), sodann mit der Grundsatzkompetenz des Bundes für das Haushaltsrecht (III.) und schließlich mit der Konjunkturkompetenz des Bundes (IV.) untersucht. Es folgt eine Erörterung der Frage, ob und inwieweit die Verankerung einer für die Länder verbindlichen Regelung im Grundgesetz an die Grenzen der Verfassungsänderung nach Art. 79 Abs. 3 GG stößt (V.). Das Gutachten endet mit einem Ausblick auf verschiedene Lösungswege, auf denen im Rahmen der Verfassungsordnung des Grundgesetzes eine gemeinsame Schuldenregelung von Bund und Ländern ohne fremdbestimmte Eingriffe in deren Haushaltsautonomie erreicht werden kann (VI.).

I. Der Vorschlag des Bundesfinanzministers vom 25. Februar 2008 (Kommissionsdrucksache 096)

Angesichts des hohen Verschuldungsgrades der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen mit insgesamt ca. 1,6 Billionen EUR und der weitgehenden Wirkungslosigkeit der auf Bruttoinvestitionen bezogenen Kreditobergrenze in Art. 115 GG und ähnlicher Normen in den Landesverfassungen ist man sich in der Föderalismuskommission II über die Notwendigkeit einer neuen Schuldenregelung für Bund und Länder einig. Gestritten wird über ihren Inhalt und die von den Landesparlamenten für unabdingbar erklärte Verknüpfung mit Verfahren der Altschuldentilgung. Der im Zuge dieser Diskussionen vom Bundesminister der Finanzen eingebrachte Vorschlag vom 25. Februar 2008 enthält u.a. ein neues Modell zur Schuldenbegrenzung, Erläuterungen zu dessen Umsetzung sowie eine gutachterliche Ausarbeitung über deren Verfassungsmäßigkeit.

1. Neue Schuldenregelung im Grundgesetz

Die neue Schuldenregel soll nach den Vorstellungen des Bundesfinanzministers drei Bedingungen erfüllen: sie soll 1. von den Ländern und Kommunen eingehalten werden können, 2. eine ausreichende Flexibilität zur Bewältigung schwieriger Situationen bieten und 3. dauerhaft tragfähige öffentliche Haushalte sichern. Sie orientiert sich zudem am Grundkonzept des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes und trägt bei der Haushaltswirtschaft dem Ziel eines über Konjunkturzyklen hinweg ausgeglichenen Haushalts Rechnung. Sie soll aus Gründen der intergenerativen Gerechtigkeit eine strukturelle Verschuldung nur noch in sehr engen Grenzen zulassen, zugleich aber weiterhin auch eine antizyklische („symmetrische“) Berücksichtigung der jeweiligen konjunkturellen Situation ermöglichen, d.h. in Abschwungphasen eine zusätzliche Verschuldung erlauben und im Aufschwung Kreditfinanzierungsspielräume verringern helfen sowie die Erzielung von Überschüssen vorsehen.

Ausgehend vom sog. „Close-to Balance“-Grundsatz des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, dessen oberstes Gebot den Ausgleich der Primärhaushalte verlangt, wird vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung für Deutschland insgesamt eine strukturelle (um konjunkturelle und sonstige temporäre Effekte bereinigte) Neuverschuldung von jährlich maximal 0,5 v.H. des BIP als absolute Obergrenze für zulässig gehalten, wobei der Bund einen Spielraum von 0,35 v.H. beansprucht, so dass den Ländern und Gemeinden für ihren Kreditbedarf nur noch 0,15 v.H. des BIP verbleiben. Darüber wird eine konjunkturelle Verschuldungskomponente eingebaut, die gewährleistet, dass die Haushalte im Konjunkturverlauf stabilisierend wirken, indem konjunkturbedingte Veränderungen bei den Einnahmen und Ausgaben zu größeren oder geringeren Spielräumen bei der Nettokreditaufnahme führen. Zur Feststellung der „Normallage“, nach der Auf- und Abschwünge zu bemessen sind, soll das auf europäischer Ebene vereinbarte und bereits genutzte Konjunkturbereinigungsverfahren verwendet werden.

Schließlich ist zur Kontrolle des Haushaltsvollzuges und erforderlichenfalls auch zur Sanktionierung die Schaffung eines Ausgleichskontos geplant, auf dem die nicht konjunkturbedingten Abweichungen von der Schuldenregel (Ausgleich der Primärhaushalte, maximal 0,5 v.H. des BIP Nettoneuverschuldung pro Jahr) im Vollzug der einzelnen Haushalte festgehalten werden sollen. Wird dabei die Grenze der grundsätz-

lich zulässigen Verschuldung überschritten, führt dies zu einer Belastung des Kontos, bei Unterschreitung zu einer Gutschrift. Das Ausgleichskonto wird – ähnlich einer Kreditlinie im Wirtschaftsverkehr – mit einer Obergrenze versehen (etwa 1 bis 2 BIP-Punkte), deren Verletzung von einem zu bestimmenden Schwellenwert zu einer Ausgleichsverpflichtung führt. Ausnahmen soll es künftig nur noch für Sondersituationen (Naturkatastrophen etc.) geben, wobei die die Inanspruchnahme einer solchen Ausnahmeklausel nicht situativ (durch restriktive Beschreibung der Notlage), sondern nur prozedural (durch ein höheres parlamentarisches Quorum oberhalb der absoluten Mehrheit: 3/5- oder 2/3-Mehrheit) ermöglicht werden soll.

2. Umsetzung der Schuldenregelung

Die praktische Umsetzung dieser neuen Schuldenregelung stellt sich der Bundesfinanzminister so vor, dass ihre Prinzipien im Grundgesetz verankert werden, und zwar bei für Bund und Länder gemeinsamen Regelungen zur Haushaltswirtschaft in Art. 109 GG, während alle weiteren Einzelheiten einem entsprechenden Ausführungsgesetz des Bundes vorbehalten bleiben, dessen Gesetzgebungskompetenz wohl ebenfalls verfassungsrechtlich zu normieren wäre. Außerdem wird ein solches Gesetz wegen seiner Auswirkungen auf die Länder zwar wohl kaum ohne die Zustimmung des Bundesrates verabschiedet werden können. Dieser Vorbehalt eröffnet jedoch nur den Landesregierungen weiteren Einfluß. Da jene sich aber mit Hilfe einer derartigen Schuldenregel aus exekutiver Sicht nur allzu gern vermeintlicher oder tatsächlicher Begehrlichkeiten ihrer Parlamente zu erwehren geneigt sind, ist von ihnen gegen die Unterwerfung ihres Landes unter das Schuldenregime des Bundes vermutlich kein ernsthafter Widerstand zu erwarten. Damit stehen die Landesparlamente in der politischen Auseinandersetzung um die Wahrung ihrer Haushaltsautonomie weitgehend allein und können sich gegenüber dem Bund letztlich nur mit verfassungsrechtlichen Argumenten behaupten, die ihnen auch dazu dienen mögen, ihre Interessen notfalls sogar gerichtlich in Karlsruhe durchzusetzen. Dies vorausahrend haben die drei Bundesminister der Finanzen, des Innern und der Justiz bereits im Herbst vorigen Jahres ein Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit ihres Vorschlages ausarbeiten lassen, das Gegenstand der folgenden Erörterungen ist und auf das nunmehr näher eingegangen wird.

3. Gemeinsames Rechtsgutachten von BMF, BMI und BMJ

Das am 9. Oktober 2007 erstellte und dem Vorschlag des Bundesfinanzministers vom 25. Februar 2008 als Anlage 2 der Kommissionsdrucksache 096 beigefügte interministerielle Gutachten beschäftigt sich im Kern mit der „Frage der rechtlichen Zulässigkeit einer einheitlichen Schuldenregelung für Bund und Länder“, verengt diese Fragestellung aber sogleich auf eine solche Regelung „im Grundgesetz“ und wirft damit „die Problematik der Regelungsbefugnis des verfassungsändernden Gesetzgebers“ auf, „nämlich ob es im Hinblick auf den in Aussicht genommenen Regelungsgegenstand verfassungsrechtliche Grenzen gibt, die selbst der verfassungsändernde Gesetzgeber nicht überschreiten darf“. Alternativen wie etwa die einvernehmliche Lösung des Problems im Wege eines Staatsvertrages zwischen Bund und Ländern wird schon von vornherein übehaupt nicht in Betracht gezogen.

Folgerichtig setzt das Gutachten als „ausschließlich(em)“ verfassungsrechtlichen Maßstab bei Art. 79 Abs. 3 GG an, der jede Änderung des Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, ihre grundsätzliche Mitwirkung bei der Gesetzgebung oder die in Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, für unzulässig erklärt. Zwar wird die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Staatsqualität der Länder zitiert, wonach ihnen ein Kern eigener Aufgaben als „Hausgut“ unentziehbar verbleiben muß, darunter insbesondere „die freie Bestimmung über seine Organisation einschließlich der in der Landesverfassung enthaltenen organisatorischen Grundentscheidungen“¹. Statt daraus jedoch den Schluß zu ziehen, dass zu diesen organisatorischen Grundentscheidungen im einem Bundesstaat nicht zuletzt auch die Haushaltsautonomie der Länder gehört, wie namentlich die zahlreichen, teilweise recht unterschiedlichen Regelungen über die Kreditaufnahme in allen Landesverfassungen zeigen², wird hervorgehoben, dass Art. 79 Abs. 3 GG eine eng auszulegende Ausnahmvorschrift darstelle, die den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht hindere, die positivrechtlichen Ausprägungen dieser Grundsätze aus sachgerechten Gründen zu modifizieren³.

¹ BVerfGE 34, 9 (19 f.).

² Vgl. Art. 84 BW-Verf., Art. 82 BayVerf., Art. 87 BerlVerf., Art. 103 BrdgbVerf., Art. 131 a BremVerf., Art. 72 HambVerf., Art. 141 HessVerf., Art. 65 MPVerf., Art. 71 NdsVerf., Art. 83 NRWVerf., Art. 117 RhPfVerf., Art. 108 SaarVerf., Art. 95 SächsVerf., Art. 99 SAVerf., Art. 53 SHVerf., Art. 98 Abs. 2 und 3 ThürVerf.

³ Unter Hinweis auf BVerfGE 109, 279 (310); 94, 49 (102 f.); 84, 90 (120 f.).

Selbst wenn man in diesem Sinne annehmen würde, dass die Verankerung einer für die Länder verbindlichen Schuldenregelung im Grundgesetz lediglich als eine nach Art. 79 Abs. 3 GG zulässige „systemimmanente Modifikation“⁴ des Bundesstaatsprinzips in Art. 20 Abs. 1 GG zu betrachten sei, bliebe zu klären, ob dann den Ländern auf dem Gebiet ihrer Finanzen überhaupt noch Staatsqualität zukäme. Das Gutachten äußert sich dazu nur sehr allgemein: Im Finanzverfassungsrecht erfordere Art. 79 Abs. 3 GG lediglich, dass es im Bundesstaat eine verfassungsrechtliche Ordnung des Finanzwesens geben müsse, für die Aufteilung der Kompetenzen im Finanzbereich der Grundsatz der Aufgabenpriorität maßgeblich sei und dass ein Ausgleich zwischen den widerstrebenden Maximen der Autonomie und der bündischen Einheit zu suchen sei. Demgegenüber vermöge der Grundsatz der getrennten Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern (Art. 109 Abs. 1 GG) den Anwendungsbereich des Art. 79 Abs. 3 GG nicht zu erweitern. Er sei dort ausdrücklich nicht genannt und im Übrigen durch die in Art. 109 GG später angefügten Absätze 2 bis 4 bereits erheblich eingeschränkt worden.

Wenn man jedoch annähme, dass der Grundsatz der föderalen Haushaltstrennung zum unantastbaren Kernbestand der bundesstaatlichen Ordnung im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG gehöre, würde sogar Art. 109 Abs. 1 GG selbst einer gemeinsam verpflichtenden Schuldenregelung von Bund und Ländern inhaltlich nicht entgegenstehen. Zwar umfasse die Haushaltsautonomie der Länder auch die Entscheidung über die Aufnahme von Krediten, aber nur insoweit, als das Grundgesetz keine vorrangige abweichende Regelung treffe. Art. 109 Abs. 1 GG schütze die Freiheit der Haushaltsführung von Bund und Ländern nur vor gezielter Einflußnahme durch die andere Seite. Auch für Entscheidungen im Bereich der Haushaltswirtschaft gelte der Grundsatz der Bundestreue, wonach alle Glieder eines Bundesstaates auf die Interessen der anderen Glieder Rücksicht zu nehmen hätten und sie nicht durch gegenläufige Maßnahmen an der Erfüllung ihrer Aufgaben hindern dürften.

Außerdem sei die Haushaltsautonomie der Länder schon nach geltendem Recht erheblich eingeschränkt. Die Vorschriften über die Steuerverteilung (Art. 105 und 106 GG) sowie über den Finanzausgleich (Art. 107 GG) seien ihr vorgelagert. Nach Art. 109 Abs. 2 GG seien Bund und Länder verpflichtet, bei ihrer Haushaltswirtschaft den

⁴ So BVerfGE 30, 1 ff.

Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Bereits 1992 habe das Bundesverfassungsgericht vom Bund verlangt, gemäß Art. 109 Abs. 3 GG – etwa im Rahmen des Haushaltsgrundsätzegesetzes – Regelungen zu treffen, die der Entstehung einer extremen Haushaltsnotlage entgegenwirken und zur Bewältigung einer bereits eingetretenen Notlage beitragen könnten. Normative Vorkehrungen hiergegen seien durch Art. 109 Abs. 2 GG nicht nur nahegelegt, sondern geboten. Regelungsgegenstand mögen etwa Grundsätze über die Obliegenheit von Bund und Ländern sein, in ihrer Haushaltsplanung gewisse, durch finanzwirtschaftliche Kennziffern bezeichnete Grenzen bei der Kreditfinanzierung und beim Schuldensockel zu beachten, und, sollten diese Grenzen überschritten sein, ein verbindliches Sanierungsprogramm aufzustellen, das die Haushaltswirtschaft in eine Normallage zurückführen soll⁵.

Den Einwand, dass Art. 109 Abs. 3 GG lediglich zur Aufstellung verfahrensrechtlicher Grundsätze für das Haushaltsrecht ermächtige, nicht aber zu verbindlichen Vorgaben für die materielle Gestaltung der Haushaltswirtschaft, geschweige denn zur Schaffung gesetzlicher Eingriffsgrundlagen in einzelne Haushaltsentscheidungen, versucht das Gutachten damit zu entkräften, dass Länder in einer extremen Haushaltsnotlage gar nicht mehr fähig seien, ihre Haushaltswirtschaft gemäß Art. 109 Abs. 2 an den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auszurichten und so ihren bundesstaatlichen Pflichten nachzukommen. Abgesehen davon, dass jene Feststellung in dieser Allgemeinheit nicht zutrifft, geht es – anders als es die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts besagen und die sich ihnen anschließenden Argumente im Gutachten nahelegen möchten – bei der geplanten Schuldenregelung im Grundgesetz gar nicht um die Verhütung oder den Abbau einer extremen Haushaltsnotlage, sondern um eine Begrenzung der Kreditaufnahme von Bund und Ländern in der Normallage. Was für den Notfall angezeigt sein mag, muß noch lange nicht Vorbildcharakter für den Normalfall gewinnen.

Schließlich – so das Gutachten – könne die Haushaltsautonomie der Länder auch nach Art. 109 Abs. 4 GG auf einfach-gesetzlichem Wege eingeschränkt werden, wenn Vorgaben des Bundes für Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Kreditaufnahme durch Gebietskörperschaften und Zweckverbände der Abwehr von Stö-

⁵ Vgl. BVerfGE 86, 148 (266 f.).

rungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu dienen bestimmt seien. Aufgrund all dieser Erwägungen gelangt das Gutachten schließlich zu dem Ergebnis, dass die oben beschriebenen Grundsätze einer gemeinsamen verbindlichen Schuldenregelung „die Selbständigkeit und Unabhängigkeit von Bund und Ländern bei der Haushaltsführung unberührt“ ließen und dafür „nur den Rahmen setzen“ würden. Innerhalb dieses Rahmens könnten Bund und Länder nach wie vor getrennt nach eigener Verantwortung und frei von gezielten Einflußnahmen der anderen Seite und anderen Bindungen ihre Entscheidungen bei der Haushaltsaufstellung, -ausführung und -kontrolle treffen. Was bei zwingenden und sanktionsbewehrten Vorgaben des Bundes für eine Nettoneuverschuldung sämtlicher Länder in Höhe von maximal 0,15 v.H. des BIP an Entscheidungsfreiheit und Eigenverantwortung bei künftiger Kreditaufnahme noch übrig wäre, bleibt das Geheimnis der Gutachter. Weniger verborgen sind hingegen – wie im Folgenden näher darzulegen ist – deren Mißdeutungen und Fehlinterpretationen jener Verfassungsnormen, die für die Frage der Zulässigkeit einer im Grundgesetz zu verankernden Schuldenregelung des Bundes nach obigem Muster maßgeblich sind.

II. Vereinbarkeit des Vorschlags mit der Haushaltsautonomie der Länder (Art. 109 Abs. 1 GG)

Anzusetzen ist zunächst bei der zentralen These des Gutachtens, der geplanten Schuldenregelung stünde inhaltlich noch nicht einmal die durch Art. 109 Abs. 1 GG garantierte Haushaltsautonomie der Länder selbst entgegen, womit praktisch suggeriert wird, dass dem Bund hierzu bisher eigentlich nur die Gesetzgebungskompetenz fehlen würde, soweit man sie nicht bereits in Art. 109 Abs. 3 als gegeben betrachtet. Einer solch restriktive Auslegung des Art. 109 Abs. 1 GG ist jedoch weder mit seiner Entstehungsgeschichte (1) noch mit seinem weithin unbestrittenen Regelungsgehalt (2) vereinbar, der den Einwirkungen des Bundes auf die Haushaltsgestaltung der Länder enge Grenzen setzt (3).

1. Entstehungsgeschichte

Artikel 109 Abs. 1 GG enthält mit der Trennung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern eine für Bundesstaaten eigentlich selbstverständliche, also letztlich so-

gar überflüssige Regelung. Dies mag auch der Grund dafür sein, dass sich in früheren deutschen Verfassungen hierzu keinerlei Vorbilder finden, obwohl dieses Prinzip in abgeschwächter Form bereits in § 17 der Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922 (RGBl. II S. 17) enthalten war⁶. Im Zuge der Vorarbeiten für den Parlamentarischen Rat begegnet der erste Hinweis auf die spätere Endfassung in den „Bayerischen Leitgedanken für die Schaffung des Grundgesetzes“, wo es bereits heißt: „Bund und Länder führen eine gesonderte Finanzwirtschaft“. Aus dem dortigen Textzusammenhang ist zu entnehmen, dass man sich mit dieser Formulierung einerseits von der Weimarer Verfassungslage, wo das Reich ein klares Übergewicht hatte, und andererseits von der Praxis im Nationalsozialismus mit ausschließlicher Reichszuständigkeit nach Gleichschaltung der Länder absetzen wollte.

Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee behielt in Art. 37 seines Entwurfs die Formulierung aus den „Bayerischen Leitgedanken“ unverändert bei. An dieser Fassung hielt auch der Parlamentarische Rat im Finanzausschuss und im Hauptausschuss bei den Beratungen über den späteren Art. 109 (damals Art. 121) lange Zeit fest. Es wurde lediglich erwogen, einen Vorbehalt „nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen“ aufzunehmen, um zu verhindern, dass mit dem Trennungsgebot in Bezug auf die Finanzwirtschaft auch die Erhebung von Gemeinschaftssteuern und der Finanzausgleich erschwert oder gar unmöglich gemacht werden könnten. Obwohl wegen gewisser Bedenken gegen den Begriff der „Finanzwirtschaft“ ein Änderungsantrag des Abg. Dr. Menzel mit der Formulierung: „Bund und Länder führen eine voneinander getrennte Haushaltswirtschaft“ in der 14. Sitzung des Hauptausschusses am 2. Dezember 1948 zunächst abgelehnt worden war und lediglich eine Umstellung des Artikels im Anschluss an die Regelung über die Finanzverwaltung in Art. 123 (später Art. 108) als Art. 123 a beschlossen wurde, schlug trotz der Bestätigung des ursprünglichen Wortlauts noch bei der 2. Lesung in der 41. Sitzung des Hauptausschusses am 15. Januar 1949 erst der Fünferausschuss nach seiner Klausurtagung vom 25. bis 27. Januar 1949 unvermittelt vor, Art. 123 a nunmehr wie folgt zu fassen: „Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander un-

⁶ Die Vorschrift des § 17 der Reichshaushaltsordnung (die im Reichstag insgesamt mit verfassungsändernder Mehrheit verabschiedet worden war, also nach der damals herrschenden formalistischen Betrachtungsweise, die keine Änderung des Verfassungstextes erforderte, materielles Verfassungsrecht darstellte) lautete wie folgt: „In den Haushaltsplan dürfen nur solche Ausgaben aufgenommen werden, die für die Aufrechterhaltung der Reichsverwaltung und zur Erfüllung der Aufgaben und der rechtlichen Verpflichtungen des Reichs notwendig sind“.

abhängig“. Diese Formulierung wurde im Parlamentarischen Rat bis zum Schluß beibehalten und in die Endfassung des Art. 109 GG übernommen.

Zwar war man sich sowohl auf Herrenchiemsee als auch im Parlamentarischen Rat über den Sinn und Zweck eines Artikels über die getrennte Finanzwirtschaft von Bund und Ländern einig: Er sollte verhindern, dass die Länder nicht - wie in der Weimarer Republik - zu Kostengängern des Bundes werden (oder umgekehrt) und dass sie insbesondere nicht - wie im Dritten Reich - vorwiegend auf Dotationen des Bundes angewiesen sind. Auf der 3. Sitzung des Plenums am 9. September 1948 brachte der Abg. Dr. Schwalber dieses Ziel auf folgende Kurzformel: „Ein Land, das kein Budgetrecht mehr hat, ist kein Staat, und einer Volksvertretung, der das Budgetrecht genommen wird, wird damit das Kernstück der Volksvertretung überhaupt genommen“. Dem fügte der Abg. Dr. Binder auf der 7. Sitzung des Plenums am 21. Oktober 1948 hinzu: „Ein bundesstaatlicher Aufbau unserer Verfassung wäre praktisch hinfällig, wenn die Länder nicht ihre selbstverantwortliche Finanzwirtschaft haben würden“, gefolgt von Dr. Seebohm mit den Worten: „Wenn für einen föderalen Staat die Staatlichkeit der Länder Voraussetzung des Bundes bildet, dann ist die Bestimmung des Artikels 121 des Entwurfes, daß Bund und Länder eine gesonderte Finanzwirtschaft zu führen haben, von wesentlicher Bedeutung für die Verfassung“.

Dennoch gab es einige Zweifelsfragen, die bei den Verhandlungen im Parlamentarischen Rat geklärt werden mußten. Zunächst bestand Ungewißheit darüber, ob dem neuen Art. 121/123a nur formelle Bedeutung zukommen soll, inhaltlich aber etwas Selbstverständliches gesagt werde, oder ob aus ihm auch materielle Rechtsfolgen abgeleitet werden könnten. Weil letzteres offenbar eine Mehrheit im Finanzausschuss erreichen wollte, fragten sich die Skeptiker, ob dann Art. 121/123 a nicht zu weit gefaßt sei und deshalb klargestellt werden müsse, dass er nur nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen gelte. Andere wollten diese Vorschrift unter einen ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt stellen und sie nur im Rahmen des geltenden Bundes- und Landesrechts angewandt wissen. Dem folgte die Mehrheit jedoch nicht.

Problematisiert wurde auch der Begriff der „Finanzwirtschaft“ selbst. Es sei unklar, ob er sich nur auf die Haushaltsführung beziehen sollte oder ob diese Bestimmung zugleich die Einnahmen- und Ausgabenseite betreffe, was im äußersten Fall bedeuten

könne, dass Bund und Länder jeweils über eigene, von einander unabhängige Steuerquellen verfügen müßten und gemeinsame Steuern von vornherein ausgeschlossen seien. Einige befürchteten sogar, dass die Vorschrift als Absage an jede Art von Finanzausgleich mißverstanden werden könne und ihm zumindest gewisse Schranken ziehe. Eine Mehrheit im Hauptausschuss und später auch im Plenum erklärte sich daher mit der Aufnahme des Art. 121/123 a in das Grundgesetz erst einverstanden, nachdem der Begriff der „Finanzwirtschaft“ durch den der „Haushaltswirtschaft“ ersetzt worden war. Ausgelöst wurden diese Diskussionen unter anderem durch Äußerungen einzelner Sachverständiger bei den Anhörungen im Finanzausschuss, die in Art. 121/123 a die zentrale, das gesamte Bundesstaatsgefüge beherrschende Grundnorm sahen und vor allem die finanzielle Selbständigkeit der Länder sicherstellen wollten. Ihr Argument, Finanzmacht sei zugleich politische Macht, ließ sich kaum widerlegen. Daher stand hinter den Debatten um das Trennprinzip in Wahrheit ein Streit um die konkrete Ausgestaltung der bundesstaatliche Ordnung insgesamt, wie er auch sonst außer im Finanzausschuss zugleich in anderen Gremien des Parlamentarischen Rates zwischen Föderalisten und Unitaristen geführt wurde⁷.

Zusammengefaßt kann festgestellt werden, dass der Parlamentarische Rat bei der Schaffung des Art. 109 GG zwar uneins in der Frage war, ob diese Norm zum Beleg für die Staatlichkeit der Länder unverzichtbar sei oder in einer föderativen Ordnung als selbstverständlich gestrichen werden könne. Beide Positionen verband aber die gemeinsame Überzeugung, dass die Trennung der Haushaltswirtschaften von Bund und Ländern zu den Wesensmerkmalen eines Bundesstaates gehört und Art. 109 GG somit das Bundesstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG (zusammen mit Art. 104 a GG) für den Bereich der Finanzverfassung lediglich konkretisiert.

2. Regelungsgehalt

Ähnlich sieht es auch die höchstrichterliche Rechtsprechung bei der Bestimmung des aktuellen Regelungsgehalts von Art. 109 Abs. 1 GG. Schon 1952 entschied das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit der von Art. 79 Abs. 3 GG für unan-

⁷ Zur Genese von Art. 109 Abs. 1 GG vgl. auch *Doeming/Füsslein/Matz*, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, NF, Band 1 (1951), S. 806-809; *Theodor Maunz* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz. Kommentar, München 2007, RdNr. 2 und 3 zu Art. 109; *Christian Hillgruber* in: Chr. Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, München 2005, Rd.Nr. 5-7 zu Art. 109; *Werner Heun* in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 3, Tübingen 2000, RdNr. 2 zu Art. 109.

tastbar erklärten „Gliederung des Bundes in Länder“, die gegen jede Verfassungsänderung gesichert sei, „daß Art. 109 GG die Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft den Ländern noch besonders gewährleistet“⁸, wobei mit dem Wort „besonders“ zum Ausdruck gebracht wurde, dass Art. 109 GG eine Art „lex specialis“ von Art. 79 Abs. 3 GG darstellt und somit an dessen Rechtswirkungen teilhat. Auch später hat das Gericht diese Sicht mehrfach bestätigt. Im „Finanzausgleichs-Urteil“ von 1992 erblickte es den „Sinn und Zweck der finanzverfassungsrechtlichen Normen des Grundgesetzes“ darin, „die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern real wird, ihre politische Autonomie sich in der Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und der Haushaltswirtschaft (Art. 109 Abs. 1 GG) entfalten“⁹. Diese haushaltspolitische Eigenverantwortung der Länder hat das Gericht erst kürzlich im „Berlin-Urteil“ von 2006 erneut bekräftigt: „Ein Land hat auf Grund seiner verfassungsrechtlich gemäß Art. 109 Abs. 1 GG verbürgten Haushaltsautonomie grundsätzlich alle haushaltswirtschaftlichen Maßnahmen selbst zu verantworten“¹⁰. Dieser Satz war offenbar auf vorausgegangene politische Entscheidungen gemünzt, die Berlin in die Schuldenfalle getrieben haben. In diesem Sinne hatte sich kurz zuvor auch schon der Berliner Verfassungsgerichtshof geäußert: „Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft, wozu auch die Kreditaufnahme gehört, selbständig und voneinander unabhängig (Art. 109 Abs. 1 GG) und haben infolgedessen materiell eigenständige Entscheidungsspielräume (materielle Haushaltsautonomie)“¹¹.

Diesem Grundverständnis des Regelungsgehalts von Art. 109 Abs. 1 GG hat sich ein Großteil der Kommentatoren angeschlossen. Man geht zunächst von einem weiten Begriff der Haushaltswirtschaft aus und versteht darunter „die Gesamtheit der auf die staatlichen Einnahmen und Ausgaben bezogenen haushälterischen Vorgänge, also die gesamte, im aufgestellten Haushaltsplan dokumentierte und auf seiner Grundlage sich vollziehende öffentliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft von Bund und Ländern einschließlich der Rechnungslegung, Prüfung und Entlastung“¹². Völlig un-

⁸ BVerfGE 1, 117 (131).

⁹ So BVerfGE 86, 148 (264) unter Hinweis auf BVerfGE 72, 330 (383).

¹⁰ BVerfGE 116, 327 (394 ff.).

¹¹ Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urteil vom 31.10.2003, in : NVwZ 2004, 210 (215).

¹² So *Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 7), RdNr.9; ähnlich bereits *Maunz*, a.a.O. (Fn. 7), RdNr. 3; *Heun*, a.a.O. (Fn. 7), RdNr.14; *Hans D. Jarass/Bodo Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 9. Aufl., München 2007, RdNr. 1 zu Art. 109; *Ernst G. Mahrenholz* in: AK-GG, Bd. 3, RdNr. 4 zu Art. 109.

bestritten ist weiter, dass zu diesen etatzbezogenen Vorgängen als Teil der Einnahmen auch die Aufnahme von Krediten gehört sowie die damit zusammenhängenden Entscheidungen über Art, Umfang, Laufzeit und Tilgung der Schulden¹³. Hingegen zählt schon rein terminologisch nicht zur Haushaltswirtschaft all das, was gemeinhin als öffentliche Finanz- oder Staatswirtschaft bezeichnet wird, also namentlich das Währungs-, Geld- und Münzwesen, das Notenbanksystem, das einheitliche Zoll- und Handelsgebiet sowie die intergovernmentalen Finanzbeziehungen (Steuerverteilung, Finanzausgleich, Mischfinanzierungen). Hierbei handelt es sich nicht um „Einschränkungen“ der Haushaltshoheit der Länder (so aber wohl das Gutachten, S. 5), sondern um Politikbereiche, die bereits tatbestandlich nicht in den Schutzbereich des Art. 109 Abs. 1 GG fallen. Die Garantie der Haushaltsautonomie von Bund und Ländern ist daher den Bestimmungen der Art. 105 bis 107 GG auch nicht nach- oder gar untergeordnet, sondern parallel dazu als „benachbart“ an- und nebengeordnet.

Die Budgetautonomie von Bund und Ländern wird in Art. 109 Abs. 1 GG mit den Worten begründet und umschrieben, sie seien in ihrer Haushaltswirtschaft „selbständig und voneinander unabhängig“. Ungeachtet der Frage, ob hier zwischen Selbständigkeit und Unabhängigkeit noch zu unterscheiden sei oder ob es sich schlicht um einen Pleonasmus handelt, verbirgt sich hinter dieser Formulierung zweierlei: Erstens geht es um eine formelle Trennung der Haushalte in dem Sinne, dass beide Ebenen sowohl bei der Aufstellung als auch beim Vollzug ihrer Haushalte nicht nur unbeeinflusst und selbstbestimmt, sondern vor allem auch unbeeinflussbar handeln (d.h. weder einer Genehmigung noch einer Mitwirkung unterliegen), ja sogar das Haushaltsverfahren einschließlich der Haushaltskontrolle und Rechnungsprüfung (im Rahmen des Haushaltsgrundsätzegesetzes, dazu unter III.) nach eigenen Vorstellungen regeln können (sog. formelle Haushaltsautonomie). Zweitens gewährleistet Art. 109 Abs. 1 GG darüber hinaus Bund und Ländern auch die Freiheit, alle Entscheidungen über ihre Einnahmen und Ausgaben dem Grund und der Höhe nach (im Rahmen sonstiger finanzverfassungsrechtlicher Vorgaben) eigenverantwortlich zu treffen (sog. materielle Haushaltsautonomie). Das gilt prinzipiell ebenso für Kreditaufnahmen, deren Umfang und Grenzen nur die jeweilige Gebietskörperschaft, die sich verschulden muß, selbst festzulegen und daher auch allein zu verantworten hat¹⁴.

¹³ So statt anderer *Heun*, a.a.O. (Anm. 7), RdNr. 14: „Vermögens- und Schuldenverwaltung“

¹⁴ Vgl. *Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 7), RdNr. 23-40; *Heun*, a.a.O. (Fn. 7), RdNr.17-19.

Wollte man hingegen mit dem Gutachten annehmen, Art. 109 Abs. 1 GG gewährleiste die materielle Haushaltsgestaltungsmacht von Bund und Ländern nur bis zu der durch die Gesamtheit der finanzwirtschaftlichen Regelungen gezogenen Grenzen, würde man die Garantie einer selbständigen und unabhängigen Haushaltswirtschaft zumindest partiell unter einen – ihr selbst nicht zu entnehmenden – Gesetzesvorbehalt stellen, der ihre Reichweite von der jeweils einfach-gesetzlichen Rechtslage abhängig machen würde und sie damit praktisch leerlaufen ließe. Es ist deshalb ausgeschlossen, unter dem Begriff „Haushaltswirtschaft“ nur diejenigen Vorgänge zu verstehen, die den Ländern oder dem Bund (hinsichtlich seines eigenen Haushalts) nach den jeweils geltenden Rechtsvorschriften zur eigenen Erledigung zugewiesen sind¹⁵. Vielmehr fallen gerade umgekehrt alle nicht direkt mit der Haushaltsgestaltung im Einzelfall zusammenhängenden (finanz-)verfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisungen und –schränken schon von vornherein aus dem Schutzbereich des Art. 109 Abs. 1 GG heraus, so daß sich dieser in der Sicherung eines begrenzt autonomen Zuständigkeitsraumes zur Begründung zugewiesener oder selbst generierter Einnahmen (einschließlich der Kreditaufnahme, deren prinzipielle Zulässigkeit für die Länder in Art. 109 Abs. 4 Nr. 1 GG vorausgesetzt wird) und zur aufgabenbezogenen Festlegung selbst zu verantwortender Ausgaben erschöpft¹⁶. So gesehen ist die geplante Schuldenregelung des Bundes mit ihrer strikten Kreditlimitierung und einer rigiden, sanktionsbewehrten Ausgleichsverpflichtung bei Überschreiten der absoluten Obergrenze – entgegen der im Gutachten (S. 3) vertretenen Ansicht – mit Art. 109 Abs. 1 GG nicht vereinbar, sondern erweist sich gegenüber den Ländern vielmehr als Eingriff in deren Haushaltsautonomie¹⁷, dessen Verfassungsmäßigkeit davon abhängt, ob und inwieweit er sich rechtfertigen läßt.

3. Möglichkeiten und Grenzen für Einwirkungen des Bundes

Wenn demnach sowohl die im Gutachten genannten finanz- und staatswirtschaftlichen Rahmenbedingungen, in die sich die Haushaltsautonomie der Länder einfügt, als auch andere finanzverfassungsrechtliche Normen des Grundgesetzes zur Recht-

¹⁵ Vgl. *Klaus Vogel/Markus Wiebel* in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg (Stand 2008) Art. 109 (Zweitbearbeitung), RdNr. 30.

¹⁶ Ebenso *Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 7), RdNr. 35.

¹⁷ In diesem Sinne auch *Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 7), RdNr. 93: „Die bundesgesetzliche Verankerung eines permanenten „Schuldendeckels“ und die Limitierung des ausschöpfbaren Kreditrahmens aber bedeuten als verbindliche inhaltliche Vorgaben für die Haushaltswirtschaft einen massiven Eingriff in die materielle Budgetautonomie der Länder“.

fertigung von Eingriffen des Bundes in Art. 109 Abs. 1 GG nicht herangezogen werden können, stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten sonst dem Bund zur Verfügung stehen, um die von ihm favorisierte Schuldenregelung im Grundgesetz zu verankern, und wo die Grenzen für derartige Einwirkungen des Bundes liegen.

Das Gutachten verweist in diesem Zusammenhang zunächst auf den Grundsatz des bundes- bzw. länderfreundlichen Verhaltens (sog. Bundestreue). Zwar ist richtig, dass dieses ungeschriebene Verfassungsprinzip, welches Bund und Länder zur wechselseitigen Rücksichtnahme und zu einem fairen Umgang miteinander verpflichtet, auch für das Bund-Länder-Verhältnis im Bereich der Finanzverfassung gilt. Danach darf keines der Glieder etwas unternehmen, was den wohlverstandenen Interessen eines anderen oder der Gesamtheit zuwiderlaufen würde, und diese insbesondere nicht an der Erfüllung ihrer Aufgaben hindern¹⁸. Andererseits ist jedoch ebenso unbestreitbar, dass der Grundsatz der Bundestreue weder geschriebenes Verfassungsrecht (wie die Garantie der Haushaltsautonomie von Bund und Ländern in Art. 109 Abs. 1 GG) zu überspielen gestattet noch verfassungswidrige Eingriffe in derartige Gewährleistungen zu rechtfertigen vermag. Insbesondere kommt ihm keine kompetenzbegründende Wirkung zu, so dass etwa für ein Ausführungsgesetz zur angestrebten Schuldenregelung die dafür erforderliche ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, falls es sich nicht auf Art. 109 Abs. 3 oder 4 GG stützen lässt (dazu unter III. und IV.), ohnehin durch Verfassungsänderung erst geschaffen werden müsste. Im Übrigen stellt der Prinzip der Bundestreue keine „Einbahnstrasse“ dar, auf der nur Pflichten der Länder gegenüber dem Bund Platz greifen. Vielmehr hat auch der Bund auf die Interessen der Länder Rücksicht zu nehmen, zumal wenn es wie hier um Einschränkungen ihrer Haushaltsautonomie als einem Wesensmerkmal der bundesstaatlichen Ordnung geht.

Schließlich lässt sich der mit dem neuen Schuldenregime verbundene Eingriff in die Haushaltsautonomie der Länder auch nicht mit den vielfältigen Wechselbeziehungen rechtfertigen, in denen Bund und Länder auf dem Gebiet der Finanzwirtschaft zueinander stehen. Denn diese Beziehungen, so eng sie auch sein mögen, tasten sämtlich die Haushaltsautonomie als solche nicht an; sie bestehen zusätzlich neben ihr

¹⁸ So *Maunz*, a.a.O. (Fn. 7), RdNr.23 unter Hinweis auf BVerfGE 4, 140 ff.; *Hans Bernhard Brockmeyer* in: B. Schmidt-Bleibtreu/F. Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 11. Aufl., Berlin 2008, RdNr. 2 und 8 zu Art. 109.

und sind ihr nicht vorgelagert, sondern beigefügt. Das gilt auch für den Fall der extremen Haushaltsnotlage eines Landes, die ausnahmsweise Beistands- und Sanierungspflichten des Bundes und/oder anderer Länder begründen mag und zu deren Abbau oder Vorbeugung das Bundesverfassungsgericht den Bund für befugt hält, im Rahmen des Haushaltsgrundsätzegesetzes nach Art. 109 Abs. 3 GG Regelungen über Grundsätze für die Haushaltsplanung zu treffen, die gewisse vom Land zu beachtende Grenzen bei der Kreditfinanzierung und beim Schuldensockel setzen, verknüpft mit einem verbindlichen Sanierungsprogramm, das die Haushaltswirtschaft dieses Landes wieder in die Normallage zurückführen soll¹⁹. Denn erstens ist die neue Schuldenregelung nicht lediglich für den Einzelfall der extremen Haushaltsnotlage eines Landes gedacht (auch wenn sie zu deren Vorbeugung geeignet sein mag), sondern für den Normalfall und auf Dauer konzipiert. Zweitens handelt es sich bei der Schuldenregel nicht nur um „Grundsätze“, die für die Haushaltsplanung maßgeblich sein sollen, sondern um verbindliche detaillierte Vorgaben zu Kreditspielräumen, Obergrenzen und Ausgleichspflichten für jeden einzelnen Jahreshaushalt sämtlicher Länder, unabhängig davon, ob sie bereits über einen ausgeglichenen Primärhaushalt verfügen und/oder wie hoch sie sonst aktuell verschuldet sind. Wenn jene Vorgaben in der beschriebenen Form in das Grundgesetz ausgenommen würden, wäre angesichts der ohnehin schon durch Art. 105 und 106 GG festgeschriebenen Steuerverteilung zumindest die Einnahmenautonomie der Länder aus Art. 109 Abs. 1 GG praktisch beseitigt.

Damit führt zwar der Vorschlag des Bundesfinanzministers, die oben beschriebene Schuldenregelung im Grundgesetz zu verankern, in eine verfassungsrechtliche Sackgasse. Damit sind dem Bund jedoch nicht schon von vornherein alle Möglichkeiten verschlossen, auf die Länder mit geeigneten Maßnahmen zur Schuldenbegrenzung einzuwirken. Sie müßten allerdings im Unterschied zu jenem Vorschlag drei Voraussetzungen erfüllen: Sie hätten sich erstens auf wirkliche „Grundsätze“ oder allgemeine Zielbestimmungen zu beschränken, zweitens mit Verfahrensvorschriften statt materieller Regelungen zu begnügen und drittens von einem verbindlichen Sanktionssystem zu verabschieden²⁰. Wer ein solch „weiches“ Schuldenregime des Bundes für

¹⁹ So BVerfGE 86, 148 (266 f.); im Gutachten S. 4.

²⁰ Daher ist beispielsweise Art. 109 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich unbedenklich, der Bund und Länder lediglich auf das generelle Ziel verpflichtet, „bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen“.

wirkungslos hält, wird sich als einziger Alternative mit dem Lösungsweg eines Bund-Länder-Staatsvertrags abfinden müssen (dazu unter VI.).

4. Zwischenergebnis 1

Die Trennung der Haushaltswirtschaften von Bund und Ländern gehört zu den Wesensmerkmalen eines Bundesstaates. Art. 109 Abs. 1 GG konkretisiert somit das Bundesstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG (zusammen mit Art. 104 a GG) für den Bereich der Finanzverfassung. Das ergibt sich bereits aus seiner Entstehungsgeschichte. Ähnlich haben die höchstrichterliche Rechtsprechung und die Kommentarliteratur die Selbständigkeit und Eigenverantwortung der Länder für ihre Haushalte, namentlich bei der Gestaltung der Einnahmen (einschließlich der Kreditaufnahme) und Ausgaben immer wieder betont und dem Kernbereich von Art. 109 Abs. 1 GG zugerechnet. Die geplante Schuldenregelung greift in die Haushaltsautonomie der Länder ein und bedarf daher einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung, darüber hinaus einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Erlass eines Ausführungsgesetzes. Zur Schaffung dieser Voraussetzungen genügt weder die Bezugnahme auf das Prinzip der Bundestreue noch der Hinweis auf die Regelungsbefugnisse des Bundes bei extremen Haushaltsnotlagen.

III. Vereinbarkeit des Vorschlags mit der Grundsatzkompetenz des Bundes für das Haushaltsrecht (Art. 109 Abs. 3 GG)

Im Anschluß an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts über die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Abbau und zur Verhütung von extremen Haushaltsnotlagen eines oder mehrerer Länder, die ausdrücklich auf Art. 109 Abs. 3 als geeigneter verfassungsrechtlicher Regelungsgrundlage verweist²¹, wird mancherorts die Ansicht vertreten, ein für Bund und Länder verbindliches Schuldenbegrenzungsregime ließe sich auch schon nach geltendem Verfassungsrecht im Rahmen der Grundsatzkompetenz des Bundes für das Haushaltsrecht (Art. 109 Abs. 3 GG) etablieren, so dass dafür eine Verfassungsänderung eigentlich gar nicht notwendig

²¹ Vgl. BVerfGE 86, 148 (266). Dort heißt es wörtlich: „Zuvörderst nötig und besonders dringlich ist es, Bund und Länder gemeinsam treffende Verpflichtungen und Verfahrensregelungen festzulegen, die der Entstehung einer Haushaltsnotlage entgegenwirken und zum Abbau einer eingetretenen Notlage beizutragen geeignet sind. Dem Bundesgesetzgeber bietet hierzu Art. 109 Abs. 3 GG die Regelungskompetenz“. Ebenso erst kürzlich BVerfGE 116, 271 (393) im sog. Berlin-Urteil.

wäre. Somit ist im Folgenden zu prüfen, ob und inwieweit diese Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, die bisher nur die formelle Haushaltsautonomie der Länder betrifft, auch die materielle Entscheidungsfreiheit zu beschränken gestattet.

1. Entstehungsgeschichte

Die Haushaltsgrundsätzekompetenz des Bundes in Art. 109 Abs. 3 GG wurde mit Wirkung zum 1. Mai 1969 durch das 20. Änderungsgesetz in das Grundgesetz eingefügt. Die damalige Reform des Haushaltsrechts war erforderlich geworden, weil das mit Hilfe einer Globalsteuerung über die öffentlichen Haushalte angestrebte Ziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ohne eine begleitende Vereinheitlichung und Angleichung der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden in Plan- und Rechnungsaufbau sowie in den grundsätzlichen Verfahrensweisen nicht zu erreichen war. Zwar war zu jener Zeit in Bund und Ländern die Reichshaushaltsordnung von 1922 noch in Kraft, die – soweit sie verfassungskonform war – als Bundesrecht fortgalt und bereits ein Mindestmaß an Etatkonformität sicherte. Durch die Ausdehnung der bereits bestehenden Grundsatzkompetenz des Bundes für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung auf das Haushaltsrecht sollte der verfassungsrechtliche Rahmen abgesichert werden, in dem sich die Ermächtigungen zur Umsetzung der beiden anderen Kompetenztitel leichter verwirklichen ließen²². Die Haushaltsgrundsätzekompetenz hat also in erster Linie eine dienende Funktion, die sich auf die budgetmäßige Stützung der damals herrschenden und auch heute noch festgeschriebenen antizyklischen Wirtschaftspolitik beschränkt.

2. Regelungsgehalt

Hauptzweck der Haushaltsgrundsätzekompetenz in Art. 109 Abs. 3 GG ist daher das Ziel, dem Bund die Befugnis zu verleihen, die beiden anderen Grundsatzregeln für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft in verfahrensrechtlicher Hinsicht zu ergänzen²³. Demgemäß enthält das darauf gestützte „Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts von Bund und Ländern - HGrG“ (kurz: Haushaltsgrundsätzegesetz)

²² Vgl. die Begründung im Regierungsentwurf (BT-Drs. V/3040), S. 44. Ebenso *Ernst Benda*, Die aktuellen Ziele der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, in: NJW 1967, S. 849 f.; ebenso *Maunz*, a.a.O. (Fn. 7), RdNr.44.

²³ *Brockmeyer*, a.a.O. (Fn. 18), RdNr.10. Ebenso *Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 7), RdNr. 93: „Art. 109 Abs. 3 ermächtigt nicht zur Regelung des materiellen Haushaltsrechts, sondern nur zur Aufstellung (verfahrensrechtlicher) Grundsätze für das Haushaltsrecht“ (Herv. im Original).

vom 19.08.1969 (BGBl. I S.1273) im Wesentlichen nur prozedurale oder intentionale Vorschriften, die zwar bindenden Charakter haben, aber in ihrer Allgemeinheit den Ländern noch ausreichenden Spielraum zur eigenständigen Gestaltung ihrer Haushaltswirtschaft im Sinne von Art. 109 Abs. 1 GG belassen. Dieser Rahmen wird neuerdings auch durch § 51 a HGrG nicht verlassen, der in Bund und Ländern für die Einhaltung der Haushaltsdisziplin nach den Bestimmungen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes sorgen soll. Zwar betrifft diese Vorschrift nicht nur die formelle, sondern auch die materielle Haushaltsautonomie, also die Entscheidungsfreiheit über Einnahmen und Ausgaben. Den Gebietskörperschaften wird darin jedoch lediglich aufgegeben, eine Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte „anzustreben“. Gelingt dies nach den Vorgaben des Finanzplanungsrates nicht, erörtert dieser die Gründe und gibt lediglich „Empfehlungen“ zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin. Damit handelt es sich hier exakt um jene „weiche“ Regelung (soft law), die den Kern der materiellen Haushaltsautonomie von Bund und Ländern unberührt läßt und sich deshalb problemlos mit Art. 109 Abs. 1 GG verträgt.

Hingegen sind die inhaltlichen Budgetentscheidungen im Einzelfall, wie sie bei der Aufstellung und beim Vollzug des jeweiligen Haushaltsgesetzes im Jahres- oder Zweijahresrhythmus getroffen werden, vom Regelungszweck des Art. 109 Abs. 3 GG nicht erfaßt. Sie gehören zum Kernbereich der Staatlichkeit der Länder und genießen den besonderen Schutz von Art. 79 Abs. 3 GG (Näheres unter V.)²⁴. Daher kann nach herrschender Meinung insbesondere die Einführung verbindlicher Verschuldens- und Kreditaufnahmegrenzen für die Länder nicht auf die Haushaltsgrundsatzkompetenz des Bundes gestützt werden. *Siekmann* geht sogar noch einen Schritt weiter: „Weder die Kreditaufnahmegrenzen aus Art. 115 I noch sonstige Vorgaben für die Schuldenpolitik der Länder dürfen in das Gesetz nach Abs. 3 aufgenommen werden. Sie gehört wohl schon nicht zum Haushaltsrecht. Jedenfalls geht Abs. 4 als detaillierte Spezialregelung für eine Reglementierung der Kreditaufnahme vor“²⁵. Ähnlich argumentiert auch *Hillgruber*: „Art. 109 Abs. 3 erlaubt dem Bundesgesetzgeber nicht, solche die Freiheit der Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft über die be-

²⁴ So *Peter M. Huber*, Klare Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen? Gutachten für den 65. DJT, Bonn 2004, S. D 72.

²⁵ *Hellmut Siekmann* in: M. Sachs, Grundgesetz. Kommentar, 4. Aufl., München 2007, RdNr. 29 zu Art. 109.

stehenden finanzverfassungsrechtlichen Bindungen hinaus inhaltlich einschränkende Verpflichtungen den Ländern als gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht aufzuerlegen. Dies geht auch aus Art. 109 Abs. 4 hervor, der selbst sachlich und zeitlich eng begrenzte Eingriffe in die Kreditpolitik der Länder aus konjunkturpolitischen Gründen von einer besonderen Ermächtigung abhängig macht. ... Es widerspräche dieser Regelungssystematik, wenn Art. 109 Abs. 3 seitens des Bundes als kompetenzrechtlicher Hebel dazu benutzt werden könnte, die Länder als autonome Handlungsträger allgemein und dauerhaft in der Möglichkeit der Kreditfinanzierung zu beschränken²⁶.

Genau dies ist aber mit dem Vorschlag des Bundesfinanzministers für eine neue Schuldenregelung beabsichtigt. Sie soll weder nur für den Ausnahmefall gelten noch ein begrenztes konjunkturpolitisches Ziel verfolgen. Vielmehr geht es ihm um eine dauerhafte „Schuldenbremse“, die ähnlich wirken soll, wie die Mechanismen im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Deshalb wäre an sich Art. 109 Abs. 3 GG als Ermächtigung zur Regelung von „Normalfällen“ *de constitutione lata* die einzige Verfassungsnorm, auf die eine Schuldenregelung derzeit gestützt werden könnte, wenn man die oben angeführten durchgreifenden Bedenken der herrschenden Ansicht in der Kommentarliteratur außer Acht ließe. Folgt man ihnen, wofür nicht nur der Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 GG spricht, sondern auch dessen systematische Stellung sowie dessen Sinn und Zweck, dann bliebe – da eine Kompetenz des Bundes aus der „Natur der Sache“ schon wegen des Eingriffscharakters eines solchen Gesetzes in die Haushaltsautonomie der Länder schon von vornherein ausscheidet – nur noch eine Gesetzgebungszuständigkeit aus Art. 109 Abs. 4 GG übrig, der dem Bund jetzt schon gestattet, Vorschriften über „Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten durch Gebietskörperschaften und Zweckverbände“ zu erlassen. Auch darauf soll der Vollständigkeit noch kurz eingegangen werden.

3. Zwischenergebnis 2

Die geplante Schuldenregelung kann nicht auf die Haushaltsgrundsätzekompetenz des Bundes in Art. 109 Abs. 3 GG gestützt werden. Fraglich ist bereits, ob eine gene-

²⁶ Hillgruber, a.a.O. (Fn. 7), RdNr. 94 zu Art. 109; a.A. nur Markus Heinzen in: v.Münch/Kunig, Grundgesetz, Band 3, 5. Aufl., RdNr. 22 f. zu Art. 109 und wohl auch Heun, a.a.O. (Fn. 7), RdNr. 7: „ausreichende Ermächtigungsgrundlage“ (allerdings beschränkt auf die Umsetzung der europarechtlichen Defizitbegrenzungen durch entsprechende Kennziffern und Kreditobergrenzen).

relle Begrenzung der Kreditaufnahme bei Bund und Ländern überhaupt unter den Begriff des „Haushaltsrechts“ fällt. Außerdem sind die einzelnen Bestandteile dieser verbindlichen Schuldenregelung (absolute Obergrenze für strukturelle Neuverschuldung, strikte Ausgleichsverpflichtungen bei deren Überschreiten, Führung eines entsprechenden Ausgleichskontos), die wie eine „Kreditdeckelung“ wirken sollen, so detailliert ausgestaltet, dass sie nicht mehr als bloße „Grundsätze“ im Sinne von Art. 109 Abs. 3 GG verstanden werden können, und zwar unabhängig von der Frage, welche dieser Elemente in das Grundgesetz aufgenommen werden sollen und was ergänzend einem Ausführungsgesetz vorzubehalten ist.

IV. Vereinbarkeit des Vorschlags mit der Konjunkturkompetenz des Bundes (Art. 109 Abs. 4 GG)

Schließlich ist – nur der Vollständigkeit halber – noch kurz auf die Konjunkturkompetenz des Bundes in Art. 109 Abs. 4 GG einzugehen, weil diese Norm als einzige innerhalb der Finanzverfassung dem Bund gestattet, den Ländern verbindliche Vorgaben für Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten zu machen. Denn selbst wenn diese Norm für die neue Schuldenregelung nicht unmittelbar gelten sollte, stellt sich die Frage, ob zumindest eine Analogie möglich wäre oder ob nicht eine ähnliche Vorschrift dazu durch Verfassungsergänzung geschaffen werden könnte.

1. Entstehungsgeschichte

Die Konjunkturkompetenz des Bundes in Art. 109 Abs. 4 GG verdankt ihre Entstehung ebenfalls dem seit Mitte der sechziger unternommenen Versuch, mit Hilfe der öffentlichen Haushalte Wirtschaftspolitik zu betreiben. Sie ist zusammen mit den Absätzen 2 und 3 durch das 15. Änderungsgesetz vom 8.6.1967 (BGBl. I S. 581) in das Grundgesetz eingefügt worden und soll sowohl deren Ziele als auch deren Regelungsgegenstände fördern sowie mit Hilfe konkreter Maßnahmen (Kreditbegrenzungen, Konjunkturausgleichsrücklagen) zu verwirklichen und umzusetzen erlauben. Um zu verhindern, dass der Bund permanent in die Haushaltsautonomie der Länder eingreifen kann, wurde ihr Anwendungsbereich von vornherein auf den Fall einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beschränkt. Nur zu diesem Zweck

darf der Bund entsprechende Maßnahmen ergreifen, auch wenn er vorsorglich bereits von dieser Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch gemacht hat.

2. Regelungsgehalt

Mit Art. 109 Abs. 4 Nr. 1 GG wird der Bund ermächtigt, durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz Vorschriften „über Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten durch Gebietskörperschaften und Zweckverbände“ zu erlassen. Auf diese Weise wird ihm ermöglicht, eine konkrete Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch gezielte Eingriffe in die Budgetgestaltung der Länder und Kommunen abzuwehren und vor allem ihre Anleihepolitik direkt zu beeinflussen. Gerechtfertigt werden diese massiven Beschränkungsmöglichkeiten der regionalen und lokalen Haushaltsautonomie mit dem hohen gesamtstaatlichen Interesse an der Wiederherstellung des Gleichgewichts von Geldwertstabilität, Wirtschaftswachstum, hohem Beschäftigungsstand und ausgewogener Handelsbilanz („magisches Viereck“).

Während der Verfassungsgesetzgeber Art. 109 Abs. 3 GG als „Normalkompetenz“ geschaffen hat, ist Absatz 4 als besondere „Krisenverhütungs- und –bereinigungskompetenz“ gedacht, die lediglich eine punktuelle und temporäre Kontingentierung der Kreditaufnahme durch Gebietskörperschaften erlaubt, um konjunkturellen Schwankungen oder Abschwungphasen auch mit fiskalischen Mitteln begegnen zu können²⁷. Art. 109 Abs. 4 GG erweist sich damit einerseits als Konkretisierung der konjunkturpolitischen Zielvorgabe für die öffentlichen Haushalte in Absatz 2, andererseits aber auch als eng zu verstehende Ausnahmvorschrift von Absatz 1, die einer erweiternden Auslegung etwa in der Absicht, auch andere Sachverhalte darunter zu fassen, unzugänglich ist. Deshalb kommt im Hinblick auf die vorgeschlagene Schuldenregelung weder eine direkte Anwendung noch eine Analogie in Betracht; sie ist im Übrigen schon vom Wortlaut des Absatzes 4 her ausgeschlossen. Somit scheidet auch Art. 109 Abs. 4 GG als verfassungsrechtliche Grundlage für ein Kreditbegrenzungsregime des Bundes aus.

Die Frage ist aber, ob der Rechtsgedanke dieses Artikels als Kriseninstrument nicht in der Weise fruchtbar gemacht werden kann, dass ohne Verletzung der Haushalts-

²⁷ Ebenso *Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 7), RdNr. 94.

autonomie von Ländern durch Verfassungsänderung eine Norm geschaffen wird, die – ähnlich wie Art. 109 Abs. 4 GG – ausschließlich der Verhütung und Beseitigung eines erheblichen Mißstandes im gesamtstaatlichen Interesse dient, etwa der Prävention oder dem Abbau einer extremen Haushaltsnotlage in einem oder mehreren Ländern, wie sie das Bundesverfassungsgericht zu Recht gefordert hat²⁸. Eine solche Vorschrift müßte allerdings drei Voraussetzungen erfüllen, um derart weitreichende Eingriffe in die Haushaltsautonomie der Länder, wie sie Art. 109 Abs. 4 GG ermöglicht, zu rechtfertigen: Sie müßte erstens ebenfalls als Ausnahmenvorschrift konzipiert sein, zweitens nur punktuelle und vorübergehende Restriktionen und Beschränkungen der Haushaltsautonomie im Einzelfall gestatten, die sofort wieder aufgehoben werden, sobald die Haushaltsnotlage beseitigt ist, und vor allem drittens an die materiellen Kriterien anknüpfen, die das Bundesverfassungsgericht im „Berlin-Urteil“ für die Pflicht des Bundes, Sanierungshilfen zu gewähren, entwickelt hat (relative und absolute Notlage, Ausschöpfen aller verfügbaren Möglichkeiten der Abhilfe, letzter verbliebener Ausweg)²⁹. Davon ist das für die Normallage und generell für sämtliche Länder unabhängig von ihrem Verschuldensgrad vorgesehene Modell des Bundesfinanzministers jedoch so weit entfernt, dass dem Weg zu einer speziell auf extreme Haushaltsnotlagen zugeschnittenen Verfassungsnorm im Rahmen dieses Gutachtens nicht weiter nachgegangen zu werden braucht. Der Bund darf sich jedenfalls nicht über eine möglicherweise zulässige, neu zu schaffende Haushaltsnotlagenregelung die „Eintrittskarte“ in ein allgemein gültiges, verbindliches und dauerhaftes Kreditbegrenzungsregime für die Länder erschleichen.

3. Zwischenergebnis 3

Die Konjunkturkompetenz des Bundes in Art. 109 Abs. 4 GG, die Kreditbeschränkungen bei Ländern und Kommunen ermöglicht, ist als Ausnahmeregelung für den Sonderfall einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts konzipiert und eignet sich weder selbst zur Installation eines allgemeinen gesamtstaatlichen Schuldenregimes des Bundes, das in die Haushaltsautonomie der Länder (Art. 109 Abs. 1 GG) eingreift, noch als Vorbild für eine Parallelnorm zur gesonderten Verankerung der vorgeschlagenen Schuldenregel im Grundgesetz. Lediglich für den Fall einer extremen Haushaltsnotlage könnte eine ähnlich rigide Vorschrift geschaffen werden.

²⁸ Vgl. BVerfGE 86, 148 (266 f.); 116, 271 (393).

²⁹ BVerfGE 116, 271 ff.

V. Vereinbarkeit des Vorschlags mit den Grenzen der Verfassungsänderung (Art. 79 Abs. 3 GG)

Da der Vorschlag des Bundesfinanzministers – wie oben dargelegt – mit der durch Art. 109 Abs. 1 GG gewährleisteten Haushaltsautonomie der Länder unvereinbar ist und auch die übrigen Absätze 3 und 4 weder selbst als Ermächtigungsgrundlage in Betracht kommen, noch die mit dem Vorschlag ermöglichten gravierenden Eingriffe in die Entscheidungsfreiheit der Länder über ihre Einnahmen und Ausgaben zu rechtfertigen vermögen, steht zur Realisierung des Konzepts die Notwendigkeit einer entsprechenden Verfassungsergänzung, d.h. einer ausdrücklichen Änderung des Verfassungstextes (Art. 79 Abs. 1 GG), die der Zustimmung einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates bedarf (Art. 79 Abs. 2 GG), praktisch außer Frage. Damit stellt sich jedoch zugleich das Problem, ob eine solche Ergänzung des Grundgesetzes überhaupt zulässig ist oder nicht vielmehr an die Grenzen der Verfassungsänderung stößt, wie sie in Art. 79 Abs. 3 GG verankert sind. Danach sind insbesondere die Gliederung des Bundes in Länder sowie die in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze, wozu auch das Bundesstaatsprinzip gehört, für „änderungsfest“ erklärt worden. Zu prüfen ist daher, ob und inwieweit eine neue Vorschrift, mit der die geplante Schuldenregel im Grundgesetz verankert werden soll, den „Grundsatz“ der bundesstaatlichen Ordnung (1) und/oder die Gliederung des Bundes in „Länder“ berührt.

1. Das Verfassungsstrukturprinzip des Bundesstaates (Art. 20 Abs. 1 GG)

Zu den in Art. 20 Abs. 1 GG festgeschriebenen Verfassungsstrukturprinzipien gehört neben den Grundsätzen der Republik, der Demokratie sowie des sozialen Rechtsstaats, wie sich aus den Worten „sozialer Bundesstaat“ ergibt, auch das System der föderativen Ordnung. Selbst wenn im einzelnen streitig ist, welche Elemente unabdingbar dazu gehören, besteht jedenfalls darüber Einigkeit, dass den Ländern als Gliedstaaten ein Mindestmaß an substantieller Eigenständigkeit verbleiben muß, die sich vor allem in der Verfassungshoheit sowie in eigenen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenzen äußert, aber auch auf unabhängigen Finanzquellen beruht, über deren Verwendung in Einnahmen und Ausgaben jedes Land eigenverantwortlich entscheiden können muß. Diese substantielle Eigenständigkeit darf weder durch Verschiebungen der Kompetenzbereiche noch durch erwei-

terte Eingriffsbefugnisse des Bundes in Angelegenheiten, die den Ländern allein und zur autonomen Gestaltung vorbehalten sind, ausgehöhlt werden³⁰.

Unter die den Ländern zu autonomer Gestaltung übertragenen Kompetenzbereiche fällt auch die Budgethoheit. Die Befugnis, über den jeweiligen Landeshaushalt mit den darin veranschlagten Einnahmen und Ausgaben nach eigenem Gutdünken entscheiden zu können, gehört zu den Grundvoraussetzungen einer selbständigen, unabhängigen Landespolitik und ist daher nicht nur ein Kernbestandteil der bundesstaatlichen Ordnung, sondern – da es hierbei um das Budgetrecht der Landesparlamente geht – zugleich ein Wesensmerkmal der Demokratie auf Landesebene, das die Eigenstaatlichkeit der Länder unterstreicht und verstärkt. Deshalb lässt sich die Haushaltsautonomie der Länder – auch ohne deren positiv-rechtliche Ausprägung in Art. 109 Abs. 1 GG – zugleich unmittelbar aus Art. 20 Abs. 1 GG herleiten.

Damit erledigt sich eines der Hauptargumente des Gutachtens, mit dem die Unanwendbarkeit des Art. 79 Abs. 3 GG begründet werden sollte. Art. 109 Abs. 1 GG (als vermeintlich einziger *sedes materiae* der regionalen Haushaltsautonomie) vermöge – so heißt es auf Seite 3 – „den Anwendungsbereich des Art. 79 Abs. 3 GG nicht zu erweitern“, da dieser lediglich auf Art. 20 GG, nicht aber auf Art. 109 Abs. 1 GG Bezug nehme. Dabei wird zweierlei übersehen: Erstens gibt es gerade im Bund-Länder-Verhältnis Artikel des Grundgesetzes, die, obwohl in Art. 79 Abs. 3 nicht genannt, dennoch änderungsfest sind, weil sie – wie etwa Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG mit dem Homogenitätsprinzip – ebenfalls ein Strukturmerkmal der bundesstaatlichen Ordnung zum Inhalt haben. Zweitens kommt es gar nicht darauf an, ob Art. 109 Abs. 1 GG in Art. 79 Abs. 3 GG erwähnt wird, weil die Haushaltsautonomie der Länder bereits unmittelbar aus dem Bundesstaatsprinzip selbst folgt und deshalb an dessen Gewährleistung in Art. 20 Abs. 1 GG teilhat.

Zweifel sind auch gegenüber einem weiteren Argument des Gutachtens angebracht. Bei Art. 79 Abs. 3 GG soll es sich, wie das Bundesverfassungsgericht mehr unterstrichen habe, um eine eng auszulegende Ausnahmevorschrift handeln, „die den verfas-

³⁰ Vgl. statt anderer: *Cornelia Vismann* in: AK-GG, 3. Aufl., Neuwied 2002, RdNr. 47 ff. zu Art. 79; *Horst Dreier* in: H. Dreier (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 7), Rd.Nr. 16 ff., 50; *Brun-Otto Bryde* in: v.Münch/Kunig, a.a.O. (Fn. 26), Band 2, RdNr. 31 f. Grundlegend bereits *Konrad Hesse*, Bundesstaatsreform und Grenzen der Verfassungsänderung, in: AöR 98 (1973), S. 1 ff. (14 ff.).

sungsändernden Gesetzgeber nicht hindert, die positiv-rechtlichen Ausprägungen dieser Grundsätze aus sachgerechten Gründen zu modifizieren³¹. Selbst wenn man dem generell zustimmt, muß zumindest die einzige Entscheidung, die sog. systemimmanente Modifikationen unantastbarer Verfassungsgrundsätzen bei einem Strukturprinzip des Grundgesetzes für zulässig gehalten hat³², näher in den Blick genommen werden. Es handelt sich um das „Maastricht-Urteil“ von 1993, in dem der unantastbare Gehalt des Demokratieprinzips näher bestimmt wurde. Entscheidend sei, „dass ein hinreichend effektiver Gehalt an demokratischer Legitimation, ein bestimmtes Legitimationsniveau, erreicht“ werde³³. Übertragen auf das Bundesstaatsprinzip stellt sich somit vorliegend die Frage, ob bei einer verfassungsrechtlichen Verankerung der vorgeschlagenen Schuldenregelung im Grundgesetz für die Länder noch ein effektives Maß an eigenverantwortlicher Haushaltsgestaltung, also ein bestimmtes Autonomieniveau, erhalten bliebe. Das ist offensichtlich nicht der Fall. Denn da die Einnahmen der Länder fast ausschließlich von Steuergesetzen des Bundes abhängen und ihre Ausgaben ebenfalls größtenteils durch bundesrechtliche Standards determiniert sind, bleibt ihnen als einziger finanzieller Handlungsspielraum und nicht selten sogar als letztes Mittel zum Haushaltsausgleich die Kreditpolitik übrig. Würde künftig auch dieser Ausweg durch Bundesregelungen versperrt oder verengt, wird man in Haushaltsangelegenheiten der Länder nicht mehr von einem hinreichend effektiven Autonomieniveau sprechen können. Daher kann hier letztlich offenbleiben, in welchem Umfang das Bundesstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 1 GG durch Art. 79 Abs. 3 GG für unabänderbar erklärt ist. Jedenfalls würde eine Vorschrift, welche die Kernelemente der vorgeschlagenen Schuldenregelung im Grundgesetz verankern wollte, die bundesstaatliche Ordnung antasten und somit die dort festgelegten Grenzen der Verfassungsänderung überschreiten.

2. Die Gliederung des Bundes in „Länder“

Selbst wenn man jedoch annähme, dass durch eine Verfassungsänderung zur Aufnahme der vorgeschlagenen Schuldenregelung in das Grundgesetz das Bundesstaatsprinzip als einer der in Art. 20 Abs. 1 GG enthaltenen Grundsätze an sich nicht

³¹ Vgl. Seite 2 des Gutachtens, das u.a. auf BVerfGE 109, 279 (310); 94, 49 (102 f.); 84, 90 (120f.) verweist.

³² Alle übrigen Entscheidungen sind zu veränderbaren Grundrechten ergangen und haben dabei nur deren mehr oder weniger engen Zusammenhang mit den Art. 1 oder 20 GG zu prüfen gehabt.

³³ BVerfGE 89, 155 (208 f.).

berührt wäre, bliebe noch zu prüfen, ob dadurch nicht die „Gliederung des Bundes in Länder“, welche ebenfalls durch Art. 79 Abs. 3 GG als unabänderbar geschützt ist, in Mitleidenschaft gezogen würde. Da unbestritten ist, dass den Ländern (Glieder-)Staatsqualität zukommt, stellt sich damit die Frage, worin die Staatsqualität der Länder besteht und was zu ihren unverzichtbaren Elementen gehört, was also nicht hinweggedacht werden kann, ohne dass die Staatsqualität der Länder entfiere (*conditio sine qua non*). Das Bundesverfassungsgericht hat bereits 1972 festgestellt, dass die Länder gegen eine Verfassungsänderung gesichert seien, „durch die sie die Qualität von Staaten oder ein Essentiale der Staatlichkeit einbüßen“ würden, und den Versuch unternommen, diese Eigenstaatlichkeit der Länder näher zu bestimmen. Ihnen müsse als „Hausgut“ ein Kern eigener Aufgaben unentziehbar verbleiben, wozu jedenfalls gehöre, dass „dem Land die freie Bestimmung über seine Organisation einschließlich der in der Landesverfassung enthaltenen organisatorischen Grundentscheidungen“ garantiert werde³⁴. In allen Landesverfassungen finden sich ausführliche Regelungen über das Haushaltswesen sowie insbesondere über die Voraussetzungen und Grenzen der Aufnahme von Krediten³⁵. Alle diese Vorschriften würden entweder leerlaufen oder weitgehend entwertet, wenn die vorgeschlagene Schuldenregelung mit ihren Begrenzungen und Sanktionen auf Bundesebene Verfassungskraft erlangen und mit Hilfe eines Ausführungsgesetzes des Bundes umgesetzt werden sollte. Es spricht also viel dafür, die Freiheit der Haushalts- und Kreditpolitik zu eben jenen landesverfassungsrechtlich normierten organisatorischen Grundentscheidungen zu rechnen, die den Ländern unentziehbar verbürgt sind und deren Verlust ihnen die Staatsqualität nehmen würde.

3. Die Kreditautonomie der Länder als Wesensmerkmal ihrer Staatlichkeit

Demgemäß geht die herrschende Meinung in der Literatur auch zweifelsfrei davon aus, dass die Verschuldungsbefugnis (Kreditautonomie) der Länder im Rahmen ihrer Haushaltshoheit zu den Wesensmerkmalen der Landesstaatlichkeit gehört und damit gegen Verfassungsänderungen, die sie auszuhöhlen bestimmt und geeignet sind, durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützt wird. Einige Kommentatoren nehmen in diesem Zusammenhang zwar nicht unmittelbar auf die Kreditautonomie Bezug, zählen aber

³⁴ BVerfGE 34, 9 (19 f.).

³⁵ Vgl. oben Fn. 2.

die selbständige Haushaltswirtschaft insgesamt zu den Wesensmerkmalen der Eigenstaatlichkeit eines jeden Landes, die nach Art. 79 Abs. 3 GG nicht angetastet werden darf, und entnehmen die Befugnis eines Landes, sich zu verschulden, bereits dem Begriff unabhängigen Haushaltswirtschaft in Art. 109 Abs. 1 GG³⁶. So heißt es etwa bei *Hillgruber*: „Art. 20 Abs. 1 konstituiert die Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat. Die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 schirmt die Bundesstaatlichkeit in ihrer Grundsubstanz auch gegen eine Verfassungsänderung ab, und Art. 109 Abs. 1 gewährleistet den Ländern *im besonderen* die Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft. ... Zur Eigenstaatlichkeit der Länder gehört daher grundsätzlich auch die Haushaltsautonomie“³⁷. Sodann zitiert *Hillgruber* einen Satz von *Hans-Wolfgang Arndt*: „Eine bundesstaatliche Struktur ist ohne die prinzipielle Autonomie in der Haushaltspolitik nicht denkbar“³⁸, und fährt selbst wie folgt fort: „Daher wird Art. 109 Abs. 1 auch als ein ‚Grundpfeiler‘ des Föderalismus bezeichnet“.

Später äußert sich *Hillgruber* noch ausführlicher und differenzierter zum Verhältnis von Art. 109 Abs. 1 GG zu Art. 79 Abs. 3 GG: „Die Bestimmung des Art. 109 Abs. 1 steht zwar als solche nicht unter dem Schutz der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3. Sie hat daran aber vermittelt durch das von dieser erfasste Bundesstaatsprinzip (‚Gliederung des Bundes in Länder‘; Art. 20 Abs. 1) Anteil. Die Eigenstaatlichkeit des Bundes und der Länder wäre ohne eine getrennte, selbständige und unabhängige Haushaltswirtschaft der beiden Ebenen sein Torso. Die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft der verschiedenen Haushaltsträger darf daher nicht vollständig beseitigt werden. Jedenfalls die formelle Haushaltsautonomie ist daher als Kernbereich der Garantie des Art. 109 Abs. 1 – prinzipiell, nicht einschränkungslos (vgl. Art. 109 Abs. 3) - verfassungsänderungsfest“³⁹.

Andere Kommentatoren gehen weiter und dehnen jenen Kernbereich auch auf die materielle Haushaltsautonomie aus. So schreibt etwa *Siekmann*: „Die inhaltlichen Budgetentscheidungen ... gehören zudem zum Kernbereich der Staatlichkeit der Länder und genießen den besonderen Schutz von Art. 79 III“. Deswegen lehnt er –

³⁶ So *Maunz*, a.a.O. (Fn. 7), RdNr. 21 und 3.

³⁷ *Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 7), RdNr. 2 und 3 (Herv.d.Verf.) unter Hinweis auf *Klaus Stern*, Staatsrecht, Bd. 1, § 19 III, 2 b).

³⁸ *Hans-Wolfgang Arndt*, Staatshaushalt und Verfassungsrecht, in: JuS 1990, S. 343-347 (343).

³⁹ *Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 7), RdNr. 42 unter Hinweis auf BVerfGE 39, 96 (108); 72, 330 (383); 86, 148 (264). Im Ergebnis ebenso *Vogel/Wiebel*, a.a.O. (Fn. 15), RdNr. 65.

worauf oben (unter III.) schon hingewiesen wurde – die Einführung verbindlicher Verschuldungs- und Kreditaufnahmegrenzen für die Länder, gestützt auf Art. 109 Abs. 3 GG, ab⁴⁰. *Vismann* räumt den Ländern bei Haushaltsentscheidungen wenigstens einen – durch die Ewigkeitsgarantie geschützten – politischen Ermessens- und Gestaltungsvorrang ein: „Eine *haushaltsrechtliche Einschätzungsprärogative* steht den Ländern auf der Grundlage eines in Abs. 3 [von Art. 79 GG] garantierten Kernbereichs der Unabhängigkeit zu, nicht jedoch Art und Gestaltung der Einnahme- und Verteilungsgrundsätze von Steuern“⁴¹. Zu ähnlichen Ergebnissen bei der Gesamtdarstellung des Problems gelangt auch *Johannes Kramer* in seiner Göttinger Dissertation über „Grenzen der Verfassungsänderung im Bereich der bundesstaatlichen Finanzverfassung“⁴². Damit kann abschließend festgestellt werden, dass eine Verfassungsänderung, mit der die vorgeschlagene Schuldenregelung im Grundgesetz verankert würde, als „verfassungswidriges Verfassungsrecht“ mit der sog. Ewigkeitsgarantie in Art. 79 Abs. 3 GG unvereinbar wäre, weil sie die Haushalts- und Kreditautonomie der Länder als Kernbestandteil ihrer Eigenstaatlichkeit berührt.

4. Zwischenergebnis 4

Zu den Grenzen der Verfassungsänderung nach Art. 79 Abs. 3 GG gehört mit dem Schutz der Eigenstaatlichkeit der Länder zugleich deren Haushaltsautonomie, und zwar sowohl in verfahrensrechtlicher (formeller) als auch in inhaltlicher (materieller) Hinsicht. Darunter fällt auch die Verschuldungsbefugnis (Kreditautonomie) zumindest insoweit, als bei allen diesbezüglichen Regelungen des Bundes dem Land eine substantielle Einschätzungsprärogative in Bezug auf die Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Kreditaufnahme erhalten bleiben muß. Diesen Anforderungen genügt die vorgeschlagene Schuldenregelung des Bundes nicht.

VI. Lösungsmöglichkeiten für gemeinsame Schuldenregelungen von Bund und Ländern

Damit ist jedoch nicht gesagt, dass es keinerlei Möglichkeiten gäbe, auf verfassungsrechtlich unbedenklichem Wege zu einer gemeinsamen, für Bund und Länder glei-

⁴⁰ *Siekman*, a.a.O. (Fn. 25), RdNr. 29.

⁴¹ *Vismann*, a.a.O. (Fn. 30), RdNr. 51; ebenso *Dreier*, a.a.O. (Fn. 7) RdNr. 17 zu Art. 79 Abs. 3.

⁴² Aachen 2000. Vgl. vor allem das 2. Kapitel über „Die nach Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Elemente der bundesstaatlichen Ordnung“.

chermaßen verbindlichen Schuldenregelung zu gelangen. Erstens könnte der Bund zur Verhütung und zum Abbau extremer Haushaltsnotlagen unter eingeschränkten Voraussetzungen Vorsorge gegen die Überschuldung einzelner Länder treffen (1.). Zweitens wäre die Verankerung einer „weichen“ Schuldenregelung im Grundgesetz zulässig, welche die Haushalts- und Kreditautonomie der Länder im Kern unberührt läßt und deren Einschätzungsprärogative auf diesem Gebiet nicht unangemessen beschränkt (2.). Drittes ließe sich die vorgeschlagene Schuldenregelung nach dem Grundsatz „volenti non fit iniuria“ in verfassungskonformer Weise im Rahmen eines entsprechenden Staatsvertrages zwischen Bund und Ländern vereinbaren.

1. Regelung zur Bewältigung extremer Haushaltsnotlagen

Bereits 1992 hat das Bundesverfassungsgericht erstmals Regelungen des Bundes angemahnt, die der Entstehung einer Haushaltsnotlage entgegenwirken und zum Abbau einer eingetretenen Haushaltsnotlage beizutragen geeignet sind⁴³. Vierzehn Jahre später hat das Gericht im „Berlin-Urteil“ diese Forderung nicht nur wiederholt und erneuert, sondern dadurch noch zugespitzt, dass es nunmehr einerseits derartige Haushaltsnotlagen sogar als „bundesstaatlichen Notstand“ qualifizierte und andererseits konkrete Erwartungen an die zweite Stufe der Föderalismusreform zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen richtete in der Hoffnung, sie werde in „die nähere Prüfung grundlegend neuer – einfachgesetzlich und verfassungsgesetzlich über Art. 109 Abs. 3 GG hinaus fundierter – Lösungskonzepte zur Vorbeugung von Haushaltskrisen und deren Bewältigung“ eintreten. Das Bundesstaatsprinzip mache „solche Bestrebungen angesichts der gegenwärtig defizitären Rechtslage erforderlich“⁴⁴.

Angesichts dieses mehr als deutlich zum Ausdruck gebrachten höchstrichterlichen Appells wird sich der Bund jenem Ansinnen kaum länger verschließen können, will er nicht riskieren, sich wegen verfassungswidrigen Unterlassens erneut vor Gericht verantworten zu müssen. Deshalb sollte möglichst umgehend eine solche Haushaltsnotlagenregelung geschaffen werden, die jene Lücke zu schließen geeignet ist. Sie ist allerdings als Ausnahmeregelung zu verstehen und so auszugestalten, dass sie erstens nur für Krisenfälle gilt und nicht auch für die Normallage, zweitens lediglich

⁴³ BVerfGE 86, 148 (266 f.).

⁴⁴ BVerfGE 116, 327 (393 f.).

auf Einzelfälle zugeschnitten ist und nicht flächendeckend gegenüber allen Ländern unabhängig von deren Haushaltssituation wirkt und drittens in tatbestandlicher Hinsicht die Kriterien übernimmt, die das Bundesverfassungsgericht für die Pflicht zur Gewährung von Sanierungshilfen entwickelt hat (relative und absolute Haushaltsnotlage, Erschöpfung aller eigenen Abhilfemöglichkeiten, letzter verbliebener Ausweg). Vorbild einer solchen Regelung könnte Art. 109 Abs. 4 GG sein, der ebenfalls eine zulässige Ausnahme von Art. 109 Abs. 1 GG darstellt und dessen Anwendbarkeit gleichermaßen auf eine Krisensituation zugeschnitten ist, nämlich auf eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (vgl. auch oben IV.). Ähnlich wie diese Norm würde auch eine eng gefasste, auf den Einzelfall bezogene und an konkrete Kriterien geknüpfte Haushaltsnotlagenvorschrift des Bundes die Haushalts- und Kreditautonomie des betroffenen Landes in einer mit Art. 109 Abs. 1, 79 Abs. 3 GG vereinbaren Weise einschränken können.

2. Bindung an die „Regeln einer nachhaltigen Finanzpolitik“ (Änderung des Art. 109 Abs. 2 GG)

Ebenso unbedenklich erscheint eine allgemeine, der Intention des Bundesfinanzministers nahekommende Schuldenregelung im Grundgesetz dann, wenn sie „weich“ formuliert wird, d.h. wenn – ähnlich wie in Art. 109 Abs. 2 GG – zwar eine Rechtsverpflichtung von Bund und Ländern begründet, diese aber lediglich auf ein generelles Ziel (hier: die Berücksichtigung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts) hin ausgerichtet wird. Vorausgesetzt, dass den hoch verschuldeten Ländern (mit einer Schuldenstandsquote von mehr als 25 v.H. ihres BIP) nicht nur durch Zinsbeihilfen, sondern durch echte Tilgungszuschüsse der Abbau ihrer Altschulden erleichtert wird⁴⁵, könnte man sich darauf beschränken, Bund und die übrigen Länder an die Regeln einer nachhaltigen Finanzpolitik zu binden und zu verpflichten, ihre Primarhaushalte in Einnahmen und Ausgaben mittelfristig zum Ausgleich zu bringen sowie ihre Schuldenstandsquote abzusenken oder zumindest konstant zu halten. Diese Vorgaben würden dank der üblichen Geldentwertung automatisch zu einer Reduzierung der Schulden um zwischen 2 und 2,5 v.H. pro Jahr führen und die öffentlichen Haushalte innerhalb eines Zeitraums von 15 bis 20 Jahren praktisch schuldenfrei werden lassen.

⁴⁵ Vgl. dazu *Hans-Peter Schneider*, Gestaltungsföderalismus statt Verwaltungsföderalismus: Chancen und Risiken der Landesparlamente, in: ZSE 6 (2008), S. 331-355 (340).

Umgesetzt werden könnte dieses Modell zunächst durch geringfügige Änderungen des Art. 109 Abs. 2 und 3 sowie durch ein entsprechendes Ausführungsgesetz:

Artikel 109 Abs. 2 sollte künftig lauten:

*„Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts **und den Regeln einer nachhaltigen Finanzpolitik** Rechnung zu tragen“.*

Artikel 109 Abs. 3 sollte künftig lauten:

*„Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft, **für eine nachhaltige Finanzpolitik** und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden“.*

Der Bund hätte damit die Möglichkeit, gemäß Art. 109 Abs. 3 GG n.F. alles Weitere in einem Ausführungsgesetz zu regeln und in dieses Gesetz auch Angebote an die hoch verschuldeten Länder zur Tilgung ihrer Altschulden aufzunehmen.

Auf Sanktionen für säumige Länder – etwa in Gestalt von Verwarnungen, Bußgeldern, Abzügen beim Finanzausgleich oder sogar einer Pflicht zur Erhebung von Zuschlägen auf die Einkommensteuer (sog. „Schuldensoli“) – sollte dabei jedoch verzichtet werden. Derart „drakonische“ Maßnahmen haben nichts mehr zu tun mit dem Gebot solidarischen „Einstehens füreinander“, von dem die bündische Idee lebt, sondern sind schlicht Ausdruck eines obrigkeitsstaatlichen Denkens der Zurechtweisung und Bevormundung. Denn es ist ja nicht so, dass ein Land, das sich nicht in der Lage sieht, seinen Haushalt auszugleichen oder seine Defizite abzubauen, Schuld auf sich lädt und daher wie ein individueller Übeltäter bestraft werden muss. Auch der Vergleich mit dem Sanktionsmechanismus des europäischen Stabilitätspakt hinkt, weil die Länder – anders als die Mitglieder der Währungsunion – dem Bund keine entsprechenden Kompetenzen übertragen haben. Deshalb sollte man in solchen Fällen von Sanktionsmaßnahmen Abstand nehmen und gerade umgekehrt Länder, die bei der Rückführung ihrer Schulden besonders erfolgreich sind, eher belohnen als bestrafen. Dies könnte etwa im Rahmen des Finanzausgleichs durch zusätzliche Tilgungsergän-

zungszuweisungen des Bundes und/oder durch Berücksichtigung jener Anstrengungen eines Landes im horizontalen Ausgleichssystem geschehen. Um bei der Überwindung von Haushaltskrisen, der Haushaltsstabilisierung oder beim Schuldenabbau Erfolg zu erzielen, bedarf es aus Sicht der Landesparlamente keiner Sanktionen, die, um wirksam zu sein, die Lage des betroffenen Landes eher verschlimmern, sondern finanzieller Anreize (incentives) als Anerkennung und Prämie für seine Haushaltsdisziplin.

3. Schuldenregelung durch Staatsvertrag von Bund und Ländern

Sollte hingegen eine generelle, rigide und detaillierte Schuldenregelung mit bestimmten strukturellen und konjunkturellen Verschuldungskomponenten, festen Höchstgrenzen, engen Ausnahmen und einem sanktionsbewehrten Ausgleichskonto bevorzugt werden, wie sie der Bundesfinanzminister vorgeschlagen hat, könnte sie ohne Verfassungsverstoß nur im Wege eines Staatsvertrags zwischen Bund und Ländern vereinbart werden. Die Vorteile eines solchen Vorgehens liegen vor allem in der maßgeblichen Beteiligung sowohl der gesetzgebenden Körperschaften des Bundes als auch der Landesparlamente, um deren Budgethoheit es dabei vor allem geht und die auf diese Weise ihre Zustimmung zu den einzelnen Regelungen erteilen können. Aber es gibt auch erhebliche Nachteile, die vor allem im komplizierten Ratifikationsprozess nach dem Einstimmigkeitsprinzip und in erschwerter Abänderbarkeit eines Staatsvertrages liegen – Nachteile, die sich gerade bei einer neuen Schuldenregelung mit ihrem eher experimentellen Charakter besonders negativ auswirken dürfte.

4. Zwischenergebnis 5

Für eine Schuldenregelung des Bundes, die nicht an die Grenzen der Verfassungsänderung in Art. 79 Abs. 3 GG stoßen würde, bieten sich drei Lösungsmöglichkeiten an: 1. die Schaffung einer eng an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts orientierten, auf den Einzelfall bezogenen und an konkrete Kriterien geknüpfte Ausnahmenvorschrift zur Bewältigung extremer Haushaltsnotlagen, 2. die Verankerung einer „weichen“ Schuldenregelung im Grundgesetz mit Zielvorgaben, Verfahrensnormen und Anreizelementen ohne Sanktionen und 3. die Umsetzung der vom Bundesfinanzminister vorgeschlagenen Schuldenregelung im Wege eines Staatsvertrages zwischen Bund und Ländern.

VII. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Die Trennung der Haushaltswirtschaften von Bund und Ländern gehört zu den Wesensmerkmalen eines Bundesstaates. Art. 109 Abs. 1 GG konkretisiert somit das Bundesstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG (zusammen mit Art. 104 a GG) für den Bereich der Finanzverfassung. Das ergibt sich bereits aus seiner Entstehungsgeschichte.
2. Ähnlich haben die höchstrichterliche Rechtsprechung und die Kommentarliteratur die Selbständigkeit und Eigenverantwortung der Länder für ihre Haushalte, namentlich bei der Gestaltung der Einnahmen (einschließlich der Kreditaufnahme) und Ausgaben immer wieder betont und dem Kernbereich von Art. 109 Abs.1 GG zugerechnet.
3. Die geplante Schuldenregelung greift in die Haushaltsautonomie der Länder ein und bedarf daher einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung, darüber hinaus einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Erlass eines Ausführungsgesetzes. Zur Schaffung dieser Voraussetzungen genügt weder die Bezugnahme auf das Prinzip der Bundestreue noch der Hinweis auf die Regelungsbefugnisse des Bundes bei extremen Haushaltsnotlagen.
4. Die geplante Schuldenregelung kann nicht auf die Haushaltsgrundsätzekompetenz des Bundes in Art. 109 Abs. 3 GG gestützt werden. Fraglich ist bereits, ob eine generelle Begrenzung der Kreditaufnahme bei Bund und Ländern überhaupt unter den Begriff des „Haushaltsrechts“ fällt.
5. Außerdem sind die einzelnen Bestandteile dieser verbindlichen Schuldenregelung (absolute Obergrenze für strukturelle Neuverschuldung, strikte Ausgleichsverpflichtungen bei deren Überschreiten, Führung eines entsprechenden Ausgleichskontos), die wie eine „Krediddeckelung“ wirken sollen, so detailliert ausgestaltet, dass sie nicht mehr als bloße „Grundsätze“ im Sinne von Art. 109 Abs. 3 GG verstanden werden können, und zwar unabhängig von der Frage, welche dieser Elemente in das Grundgesetz aufgenommen werden sollen und was einem Ausführungsgesetz vorzubehalten ist.

6. Die Konjunkturkompetenz des Bundes in Art. 109 Abs. 4 GG, die Kreditbeschränkungen bei Ländern und Kommunen ermöglicht, ist als Ausnahmeregelung für den Sonderfall einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts konzipiert und eignet sich weder selbst zur Installation eines allgemeinen gesamtstaatlichen Schuldenregimes des Bundes, das in die Haushaltsautonomie der Länder (Art. 109 Abs. 1 GG) eingreift, noch als Vorbild für eine Parallelnorm zur gesonderten Verankerung der vorgeschlagenen Schuldenregel im Grundgesetz. Lediglich für den Fall einer extremen Haushaltsnotlage könnte eine ähnlich rigide Vorschrift geschaffen werden.
7. Zu den Grenzen der Verfassungsänderung nach Art. 79 Abs. 3 GG gehört mit dem Schutz der Eigenstaatlichkeit der Länder zugleich deren Haushaltsautonomie, und zwar sowohl in verfahrensrechtlicher (formeller) als auch in inhaltlicher (materieller) Hinsicht. Darunter fällt auch die Verschuldungsbefugnis (Kreditautonomie) zumindest insoweit, als bei allen diesbezüglichen Regelungen des Bundes dem Land eine substantielle Einschätzungsprärogative in Bezug auf die Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Kreditaufnahme erhalten bleiben muß. Diesen Anforderungen genügt die vorgeschlagene Schuldenregelung des Bundes nicht.
8. Für eine Schuldenregelung des Bundes, die nicht an die Grenzen der Verfassungsänderung in Art. 79 Abs. 3 GG stoßen würde, bieten sich drei Lösungsmöglichkeiten an: 1. die Schaffung einer eng an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts orientierten, auf den Einzelfall bezogenen und an konkrete Kriterien geknüpfte Ausnahmegesetz zur Bewältigung extremer Haushaltsnotlagen, 2. die Verankerung einer „weichen“ Schuldenregelung im Grundgesetz mit Zielvorgaben, Verfahrensnormen und Anreizelementen ohne Sanktionen und 3. die Umsetzung der vom Bundesfinanzminister vorgeschlagenen Schuldenregelung im Wege eines Staatsvertrages zwischen Bund und Ländern.

Hannover, den 31. Juli 2008

(Prof. Dr. Dr.h.c. Hans-Peter Schneider)