



**Schriftliche Stellungnahme**  
**zur Vorbereitung der gemeinsamen öffentlichen Anhörung**  
**des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags**  
**und des Finanzausschusses des Bundesrates**  
**am 4. Mai 2009 (Föderalismusreform II - Finanzthemen)**

**I. Schuldenregel für den Gesamtstaat (Art. 109 GG)**

**1. Art. 109 GG n.F. als Erfüllung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben**

Das europäische Gemeinschaftsrecht enthält mit Art. 104 EGV auf der primärrechtlichen und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt auf der sekundärrechtlichen Ebene die wesentlichen rechtlichen Vorgaben für eine Reform des deutschen Staatsschuldenrechts. Art. 3 des dem EG-Vertrag beigefügten und ihm in der Normenhierarchie gleichgestellten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit legt fest, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten für die Defizite des gesamten Staatssektors verantwortlich sind. Satz 2 dieser Vorschrift, die gerade auch auf die Situation der Bundesstaaten in der Gemeinschaft zielt, fordert die Mitgliedstaaten auf, zu „gewährleisten, dass die innerstaatlichen Verfahren im Haushaltsbereich sie in die Lage versetzen, ihre sich aus diesem Vertrag ergebenden Verpflichtungen in diesem Bereich zu erfüllen.“

Diese gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben sind geltendes Recht. Aufgrund des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts folgt aus ihnen eine Rechtspflicht, in Deutschland Regelungen zu schaffen, die die gemeinschaftsrechtliche Haushaltsdisziplin innerstaatlich umsetzen. Dazu ist es notwendig, das deutsche Recht so auszugestalten, dass es mit der gemeinschaftsrechtlichen Haushaltsdisziplin kompatibel ist. Der Bund muss deshalb die Kompetenz erhalten, die gemeinschaftsrechtlich vorgeschriebene Haushaltsdisziplin gegenüber allen Akteuren des Staatssektors in Deutschland effektiv durchzusetzen. Die Länder sind ebenfalls verpflichtet, auf die innerstaatliche Umsetzung hinzuwirken.

Das Recht der Bundesrepublik Deutschland hat diesen gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen bisher nur unzureichend Rechnung getragen. Erst seit 2006 existiert mit Art. 109 Abs. 5 GG eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Verteilung eventueller finanzieller Sanktionen auf der Basis von Art. 104 Abs. 11 EGV. Damit allein ließ sich die Erfüllung der gemeinschaftsrechtlichen Pflichten bisher aber nicht gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass der neu gefasste Art. 109 Abs. 2 GG den Hinweis auf die von Bund und Ländern gemeinsam geschuldete Erfüllung der Verpflichtung zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin vorzieht und damit als Leitmotiv der folgenden Regelungen für die Haushaltspolitik von Bund und Ländern verankert. Der anschließende neue Art. 109 Abs. 3 GG erfüllt mit dem in seinem Satz 1 enthaltenen grundsätzlichen Verzicht auf Krediteinnahmen ebenso grundsätzlich die Verpflichtung aus Art. 104 Abs. 1 EGV, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden.

Die in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG vorgesehenen Ausnahmeregelungen müssen ebenfalls dem Gemeinschaftsrecht entsprechen. Maßstab dafür ist insbesondere, ob die Einhaltung der Grenze von 3 % für das Verhältnis des Defizits zum Bruttoinlandsprodukt sichergestellt ist.

Nach Art. 104 Abs. 2 Satz 2 Buchst. a) EGV darf das Defizit diesen Referenzwert ausnahmsweise und vorübergehend überschreiten. Nach Art. 2 der EG-Verordnung 1467/97<sup>1</sup> gilt der Referenzwert für das Finanzierungsdefizit nur dann „als ausnahmsweise und vorübergehend überschritten, wenn dies auf ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaats entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, oder auf einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung zurückzuführen ist“. Diese Formulierungen nimmt der neue Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG auf, indem er erlaubt, dass Bund und Länder eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen können. Vorausgesetzt, dass diese Vorschrift ebenso ausgelegt wird wie Art. 2 der EG-Verordnung 1467/97, ist die Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben sichergestellt.

Die außerdem vorgesehene Option, Regelungen zu treffen, die im Ergebnis das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren ermöglichen, ist mit den europarechtlichen Vorgaben nur dann vereinbar, wenn gleichzeitig sichergestellt wird, dass die 3 %-Grenze selbst im konjunkturellen Abschwung eingehalten wird. Die erheblichen Mehr-

---

1 VO (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7.7.1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. 1997 Nr. L 209/6.

ausgaben und Mindereinnahmen im Zusammenhang eines starken Abschwungs, der noch keine außergewöhnliche Notsituation darstellt, könnten wohl durchaus zur Überschreitung der Defizitgrenze führen, wenn das Defizit in den Vorjahren zu nah an dieser Grenze lag. Akzeptabel ist diese Ausnahme deshalb nur wegen des gleichzeitigen Ausschlusses einer strukturellen Verschuldung der Länder und der Begrenzung der Kreditaufnahme durch den Bund auf den relativ niedrigen Wert von 0,35 % des BIP. Auf diese Weise entsteht der nötige Sicherheitsabstand, der es ermöglichen sollte, den Referenzwert auch im Abschwung einzuhalten.

## 2. Regelungstechnik

Der Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes sieht vor, in Art. 109 GG die für den Gesamtstaat geltenden Regeln zu verorten. Die daraus abzuleitenden Bestimmungen sollen sich dann für den Bund in Art. 115 GG und für die Länder in deren Verfassungen finden.

Diese Regelungstechnik ist einerseits elegant und wohl auch Ausdruck des Bemühens, den Anschein zu vermeiden, der Bund greife einseitig in die Haushaltsautonomie der Länder ein. Andererseits erweckt sie den Eindruck, als ob der grundgesetzändernde Gesetzgeber von einem dreigliedrigen Bundesstaatsbegriff ausgeht, nach dem der Gesamtstaat neben Bund und Länder tritt. Mit dem Bundesverfassungsgericht ist aber darauf zu bestehen, dass es neben Bund und Ländern nicht noch einen Gesamtstaat als weiteren Rechtsträger gibt.<sup>2</sup> Jedenfalls im Innenverhältnis ist daher nur zwischen dem Bund und den Ländern zu unterscheiden.<sup>3</sup>

Vor diesem Hintergrund wirkt es merkwürdig, wenn Art. 109 Abs. 3 GG n.F. quasi gesamtstaatliche Vorgaben enthält, die dann durch den Bund und die Länder umgesetzt werden sollen. Es scheint so, als solle eine Vorschrift der gesamtstaatlichen Verfassung den verfassungsändernden Bundesgesetzgeber verpflichten, an anderer Stelle im Grundgesetz bestimmte Regelungen zu treffen. Diese Merkwürdigkeit führt zwar nicht zur Verfassungswidrigkeit. Es ist aber gleichzeitig festzustellen, dass die Verdoppelung der Regelungen für den Bund in Art. 109 und 115 GG einerseits nicht notwendig wäre und andererseits nicht zur Schaffung von Verfassungsrecht mit unterschiedlicher Bindungskraft führen kann. Es würde deshalb ausreichen, die Kreditaufnahme durch den Bund nur in einer dieser Vorschriften zu regeln. Und Art. 109 Abs. 3 GG hindert zwar

---

2 BVerfGE 13, 54 (77 ff.).

3 Vgl. dazu Häde, Die innerstaatliche Verteilung gemeinschaftsrechtlicher Zahlungspflichten, 2006, S. 13 ff. m.w.N.

die Länder, abweichendes Verfassungsrecht zu schaffen, nicht aber in gleicher Weise den Bund daran, das Grundgesetz wieder zu ändern.

### **3. Verschuldungsverbot für die Länder und Art. 79 Abs. 3 GG**

#### **a) Art. 79 Abs. 3 GG als einziger Maßstab**

Art. 109 Abs. 3 GG n.F. gibt den Ländern auf, nur noch in den näher bezeichneten Ausnahmesituationen Kredite aufzunehmen. Im Ergebnis bedeutet das ein bundesverfassungsrechtliches Gebot an die Länder, die Staatsverschuldung zu untersagen. Da die Kompetenzen der Länder im Bereich der Steuergesetzgebung rudimentär sind, verlören sie mit dieser Änderung weitgehend die Möglichkeit, über gegenleistungsunabhängige Einnahmen selbst zu entscheiden. Darin könnte ein Verstoß gegen die Haushaltsautonomie der Länder zu sehen sein.

Art. 109 Abs. 1 GG postuliert die Selbstständigkeit von Bund und Ländern in ihrer Haushaltswirtschaft. Diese Vorschrift würde durch den neuen Art. 109 Abs. 3 GG eingeschränkt. Maßstab für die Verfassungsmäßigkeit der Änderung ist aber nicht Art. 109 Abs. 1 GG, sondern allein Art. 79 Abs. 3 GG, der es untersagt, den in Art. 20 Abs. 1 GG niedergelegten Grundsatz der Bundesstaatlichkeit zu berühren.

#### **b) Der Kernbereich der Bundesstaatlichkeit**

Zur vor Verfassungsänderungen geschützten Bundesstaatlichkeit gehören insbesondere die Staatlichkeit der Länder, ihre Verfassungsautonomie und ein gewisses Maß an finanzieller Eigenständigkeit.<sup>4</sup> Insoweit mag auch die grundsätzliche Haushaltsautonomie zum Kernbereich der Staatlichkeit der Länder zu rechnen sein.<sup>5</sup> Das bedeutet allerdings nicht, dass alle derzeitigen Ausprägungen der Haushaltsautonomie änderungsfest wären.<sup>6</sup> Mit dem Verschuldungsverbot verlören die Länder zwar eine wichtige Einnahmequelle, nicht aber die grundsätzliche Befugnis, selbstständig über ihre Haushaltswirtschaft zu entscheiden.

---

4 Sachs, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 5. Aufl., 2009, Art. 79 Rdnr. 62.

5 Vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band III, 2000, Art. 109 Rdnr. 13; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 109 Rdnr. 3.

6 In diesem Sinne auch: Bundesministerium der Finanzen/Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer für Bund und Länder einheitlich geltenden Schuldenbegrenzungsregelung im Grundgesetz, 9.10.2007, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Anlage 2 zu Kommissionsdrucksache 96, S. 3. Anders jedenfalls im Hinblick auf die Verschuldungskompetenz H.-P. Schneider, Schuldenregelungen des Bundes für die Haushaltswirtschaft der Länder - Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen, Rechtsgutachten auf Anregung von Vertretern der Landtagsbank in der Föderalismuskommission II, Juli 2008, Kommissionsdrucksache 134, S. 13 ff.

Hinsichtlich der Einnahmen garantiert Art. 79 Abs. 3 GG nicht, dass die Länder eigenständig über deren Art und Höhe bestimmen können. Die Staatlichkeit der Länder entscheidet sich nicht an dem alleinigen Verfügungkönnen über bestimmte Einnahmequellen. Vielmehr ist es erforderlich, aber auch ausreichend, wenn ihnen Finanzmittel zustehen, die nicht vom Belieben der anderen Glieder des Bundesstaates abhängen.<sup>7</sup> Das Bundesverfassungsgericht zählt deshalb auf der Einnahmenseite nur „die Garantie der verfassungskräftigen Zuweisung eines angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen im Bundesstaat“<sup>8</sup> zu dem unentziehbaren Kern, der den Ländern in jedem Fall verbleiben muss.<sup>9</sup> Diese Garantie wird durch den grundsätzlichen Ausschluss der Kreditaufnahme nicht in Frage gestellt.

Hinzuweisen ist außerdem darauf, dass Art. 109 GG in der geltenden Fassung schon seit 40 Jahren sehr weitgehende Eingriffsmöglichkeiten für den Bund enthält. So ermächtigt Art. 109 Abs. 4 GG den Bund bereits jetzt, unter bestimmten Voraussetzungen Vorschriften über Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolgen der Aufnahme von Krediten zu erlassen. Auch insoweit handelt es sich um Einschränkungen der Haushaltsautonomie, die aber - soweit ersichtlich - nicht als Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG verstanden werden.

Auch wenn die vorgesehene weitere Beschränkung der Haushaltsautonomie der Länder Art. 79 Abs. 3 GG noch nicht verletzen würde, sei dennoch angemerkt, dass ein zusätzlicher Handlungsspielraum der Länder im Bereich ihrer Einnahmen insbesondere durch die Gewährung von mehr Autonomie bei der Steuergesetzgebung dazu beitragen könnte, möglicherweise dennoch fortbestehende Zweifel an der Verfassungskonformität des Verschuldungsverbots auszuräumen.

### **c) Verfassungsautonomie der Länder**

Art. 109 Abs. 3 GG n.F. schreibt einerseits in Satz 1 selbst fest, dass die Haushalte auch der Länder grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen sind. Andererseits überlässt er in Satz 5 die nähere Ausgestaltung den Ländern, das allerdings nur „mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.“ Verstünde man Art. 28 Abs. 1 GG als Grenze dessen, was der Bundesverfas-

---

7 Häde, *Finanzausgleich - Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union*, 1996, S. 3.

8 BVerfGE 34, 9 (20);

9 Vgl. auch Bryde, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Band 3, 5. Aufl., 2003, Art. 79 Rdnr. 31; Dreier, in: ders. (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Band 2, 2. Aufl., 2006, Art. 20 (Bundesstaat) Rdnr. 36.

sungsgesetzgeber dem Landesverfassungsgesetzgeber auferlegen darf,<sup>10</sup> könnte darin auch eine Verletzung der durch Art. 79 Abs. 3 GG als Kernbestandteil ihrer Staatlichkeit geschützten Verfassungsautonomie der Länder zu sehen sein.

Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit dem „Kern eigener Aufgaben“, der jedem Land als "Hausgut" verbleiben muss, ausdrücklich nur „die freie Bestimmung über seine Organisation einschließlich der in der Landesverfassung enthaltenen organisatorischen Grundentscheidungen“ erwähnt. Das spricht nicht dafür, dass auch die Befugnis zur Kreditfinanzierung als Element der Verfassungshoheit vor Einwirkungen des Bundesverfassungsgesetzgebers geschützt wäre. Und auch hier gibt es seit 40 Jahren die Regelung des Art. 109 Abs. 2 GG, die über die Vorgaben in Art. 28 Abs. 1 GG hinausgeht und den Ländern vorschreibt, im Rahmen ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Die vorgeschlagene Änderung des Art. 109 GG würde daher auch insoweit Art. 79 Abs. 3 GG nicht widersprechen.

#### **d) Einwirkungen des europäischen Gemeinschaftsrechts**

Gerade im Bereich der Staatsverschuldung sind darüber hinaus die bereits erwähnten gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zu beachten und speziell die dort verankerte Pflicht der Regierungen der Mitgliedstaaten, die Haushaltsdisziplin innerstaatlich verbindlich umzusetzen. Die gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland aus Art. 3 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, zu „gewährleisten, dass die innerstaatlichen Verfahren im Haushaltsbereich sie in die Lage versetzen, ihre sich aus diesem Vertrag ergebenden Verpflichtungen in diesem Bereich zu erfüllen“, gilt bereits seit dem Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union am 1.11.1993. Schon damals war absehbar, dass damit zwangsläufig Einschränkungen der Haushaltsautonomie der Länder verbunden sein müssen. Die Tatsache, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner einschlägigen Entscheidung<sup>11</sup> das nicht thematisiert hat, mag kein Beweis, wohl aber ein Indiz dafür sein, dass es insoweit keine grundlegenden verfassungsrechtlichen Probleme sah.

Zudem wirkt das Gemeinschaftsrecht wegen seines grundsätzlichen Vorrangs in einer Weise auf das nationale Recht ein, dass selbst Änderungen möglich werden, deren Zulässigkeit zuvor unter Hinweis auf Art. 79 Abs. 3 GG bezweifelt wurde. Das gilt speziell für das so genannte Ausländerwahlrecht, das das Bundesverfassungsgericht zwar

---

10 Vgl. z.B. Dreier, in: ders., GG, Art. 28 Rdnr. 55, wonach eine Verschärfung der Anforderungen des Art. 28 Abs. 1 GG „rasch an die Grenzen der Länder-Eigenstaatlichkeit stoßen“ würde.

11 BVerfGE 89, 155.

grundsätzlich ablehnte, in Form eines gemeinschaftsrechtliche Vorgaben umsetzenden Kommunalwahlrechts für EU-Bürger aber akzeptierte.<sup>12</sup>

Obwohl ein Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG ohnehin nicht vorliegt, wirkt die gemeinschaftsrechtliche Pflicht zur Umsetzung der Haushaltsdisziplin in ähnlicher Weise auf das nationale Recht ein. Sie enthält zugleich implizit die Forderung, dass die pflichtgemäße Durchführung der europarechtlichen Vorgaben innerstaatlich nicht unzulässig sein darf. Wenn das Gemeinschaftsrecht verlangt, dass es innerstaatliche Verfahren geben muss, die die Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, die Pflicht zur Haushaltsdisziplin zu erfüllen, dann dürfen sich die innerstaatlichen Möglichkeiten nicht in der Erteilung von Empfehlungen oder Mahnungen erschöpfen. Stattdessen muss der Bundesebene die Kompetenz zu verbindlichen Einwirkungen zustehen.<sup>13</sup> Das schließt die verbindliche Aufteilung des Verschuldungsrahmens mit ein. Der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung auf das mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder eines Haushaltsüberschusses entspricht das grundsätzliche Verschuldungsverbot, das der Gesetzentwurf vorsieht. Auch das spricht dafür, die vorgesehene Änderung des Art. 109 GG für zulässig zu halten.

#### **4. Redaktionelles**

Art. 1 Nr. 4 Buchst. e) des Gesetzentwurfs sieht eine Neufassung von Art. 109 Abs. 5 Satz 1 vor, enthält aber keine Bestimmungen über die logisch notwendigen Konsequenzen für die bisherigen Sätze 2-4. Satz 2 sollte gestrichen werden. Aus den Sätzen 3 und 4 sollten die Sätze 2 und 3 werden.

## **II. Schuldenregel für den Bund**

### **1. Streichung der Ausnahme für Sondervermögen**

Der neu gefasste Art. 115 GG verspricht eine wirksame Begrenzung der Kreditaufnahme durch den Bund. Das gilt über das bereits in Art. 109 Abs. 3 GG n.F. Geregelt hinaus insbesondere auch für den Wegfall der bisher noch in Art. 115 Abs. 2 GG vorgesehenen Möglichkeit, Ausnahmen für Sondervermögen zuzulassen.

Art. 143d Abs. 1 Satz 1 GG soll allerdings bestimmen, dass am 31.12.2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen unberührt bleiben. Um

---

<sup>12</sup> BVerfGE 83, 37 (59).

<sup>13</sup> Vgl. etwa Stern, Die Konvergenzkriterien des Vertrags von Maastricht und ihre Umsetzung in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: Festschrift für Ulrich Everling, Band II, 1995, S. 1469 (1485).

Umgehungsversuche zu vermeiden, sollte überlegt werden, ob diese Regelung nicht befristet werden und danach auslaufen kann.

## **2. Strukturelle Verschuldung**

Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG n.F. erlaubt eine strukturelle Verschuldung des Bundes in Höhe von 0,35 % des BIP. Das dürfte dazu führen, dass die Nettokreditaufnahme künftig in aller Regel unter den veranschlagten Investitionsausgaben liegt. Insoweit ist eine deutliche Senkung der Staatsverschuldung zu erwarten.

Andererseits fehlt künftig jeder rechtliche Bezug der möglichen Kreditaufnahme zur Schaffung von Werten. Das könnte im Extremfall dazu führen, dass die Kreditaufnahmegrenze selbst dann vollständig ausgeschöpft wird, wenn überhaupt keine Investitionen vorgesehen sind.

## **3. Ausnahmeregelungen**

Eine höhere Kreditaufnahme setzt nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG n.F. voraus, dass sich entweder eine Naturkatastrophe ereignet hat oder dass eine außergewöhnliche Not-situation vorliegt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanz-lage erheblich beeinträchtigt. Zu diesen materiellen Voraussetzungen, deren Vorliegen grundsätzlich verfassungsgerichtlicher Kontrolle unterliegen dürfte, tritt als formelle Voraussetzung das Erfordernis der Entscheidung mit der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages. In der Diskussion waren bisher höhere formelle Hürden. So hatte etwa der Sachverständigenrat in seinem Sondergutachten vorgeschlagen, eine Zweidrittelmehr-heit zu fordern.<sup>14</sup> Die bisherigen Regierungsmehrheiten im Bund hätten dazu meist nicht ausgereicht. In solchen Situationen wäre es daher nötig, auch die Opposition zur Zustimmung zu bewegen. Das könnte sich als zu restriktiv erweisen. Vor dem Hinter-grund der in Krisenzeiten erforderlichen Handlungsfähigkeit und Flexibilität der Bun-desregierung erscheint es sinnvoll, die „Kanzlermehrheit“ ausreichen zu lassen. Das spricht für die vorgeschlagene Regelung.

## **4. Ausnahme bei Nachtragshaushalten**

§ 8 des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG sieht Abweichungsrechte bei Nachtrags-haushalten vor. Danach soll unter bestimmten Voraussetzungen eine Überschreitung der

---

<sup>14</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, März 2007, Ziffer 188.



Kreditaufnahmegrenze des Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG n.F. im Rahmen eines Nachtrags Haushalts zulässig sein. Es erscheint zweifelhaft, ob diese zusätzliche Ausnahmeregelung in Art. 115 Abs. 2 GG n.F. eine ausreichende verfassungsrechtliche Grundlage findet.

### III. Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Art. 109a GG)

Das Bundesverfassungsgericht hat schon 1992 festgestellt, es sei zuvörderst „nötig und besonders dringlich [...], Bund und Länder gemeinsam treffende Verpflichtungen und Verfahrensregelungen festzulegen, die der Entstehung einer Haushaltsnotlage entgegenwirken und zum Abbau einer eingetretenen Haushaltsnotlage beizutragen geeignet sind“.<sup>15</sup> Es ist sehr zu begrüßen, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber diesem Appell nun folgt.

Gesetzliche Regelungen, die den Weg zur Erlangung von Hilfszahlungen der bundesstaatlichen Gemeinschaft beschreiben, könnten unerwünschte Anreize setzen. Die Erfahrungen mit früheren Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen weisen jedenfalls in diese Richtung. Deshalb ist es positiv zu bewerten, dass Gegenstand des neuen Art. 109a GG nicht der Umgang mit bereits eingetretenen extremen Haushaltsnotlagen sein soll, sondern allein die Feststellung und Vermeidung drohender Haushaltsnotlagen.

Gegenüber dem Finanzplanungsrat, dem eine nur beratende Funktion zukommt, soll der neu zu schaffende Stabilitätsrat deutlich erweiterte Befugnisse erhalten. Die Zusammensetzung des Stabilitätsrats aus Vertretern der Regierungen von Bund und Ländern trägt dem hinsichtlich der erforderlichen demokratischen Legitimation Rechnung.

In der Begründung zum Stabilitätsratsgesetz heißt es, als Gäste könne der Stabilitätsrat Vertreter der kommunalen Spitzenverbände oder der Deutschen Bundesbank hinzuziehen.<sup>16</sup> Eine entsprechende Regelung enthält das Gesetz allerdings nicht. Sie könnte aber wohl auch in der Geschäftsordnung verankert werden.

Ausdrücklich festzuhalten ist, dass weder Art. 109a GG n.F. noch das vorgesehene Stabilitätsratsgesetz Zahlungen an Länder vorsehen, denen eine Haushaltsnotlage droht. § 5 Abs. 1 Satz 3 StabiRatG enthält die Festlegung, dass Sanierungsmaßnahmen nur insoweit geeignet sind, „als sie in der alleinigen Kompetenz der betroffenen Gebietskörperschaft liegen.“ Selbst dann, wenn die Sanierung fehlschlägt, sieht das Gesetz keine finanziellen Hilfeleistungen vor, sondern in § 5 Abs. 4 StabiRatG nur die Vereinbarung eines neuen Sanierungsprogramms.

---

<sup>15</sup> BVerfGE 86, 148 (266).

<sup>16</sup> BT-Drs. 16/12400, S. 43.

Das trägt der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung. In seinem Urteil vom 19.10.2006 zu Berlin<sup>17</sup> hat es festgestellt, dass es sich bei finanziellen Sanierungshilfen um Fremdkörper im System der bundesstaatlichen Finanzverfassung handelt, die allenfalls als letztes Mittel in ganz außergewöhnlichen Notsituationen in Erwägung zu ziehen sind. Vor diesem Hintergrund ist es richtig, alle Bemühungen auf die Prävention zu konzentrieren und keinen gesetzlichen Anspruch auf Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen oder ähnliche externe Hilfeleistungen zu schaffen.

#### **IV. Gewährung von Konsolidierungshilfen**

Das Grundgesetz enthält bisher keine Ermächtigung zu Konsolidierungshilfen. Vor dem Hintergrund der erwähnten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur grundsätzlichen Unzulässigkeit von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen wären solche Zahlungen daher verfassungsrechtlich ausgeschlossen. Erst der vorgeschlagene Art. 143d Abs. 2 und 3 GG kann die verfassungsrechtliche Rechtfertigung für Konsolidierungshilfen schaffen.

Die Begründung zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes enthält den knappen Hinweis, bei der Festlegung der Höhe der Konsolidierungshilfen seien „insbesondere die Zinslasten, Schuldenstände und Haushaltsstrukturen berücksichtigt“ worden.<sup>18</sup> Weder hier noch im Konsolidierungshilfengesetz finden sich aber nähere Angaben zur Berechnung, die es möglich machten, die Höhe der den einzelnen Empfängerländern zugestandenem Mittel nachzuvollziehen. Diese Intransparenz ist bedenklich.

#### **V. Finanzhilfen des Bundes für Investitionen (Art. 104b GG)**

Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Finanzhilfen des Bundes an die Länder ist seit dem 1.9.2006, dass das Grundgesetz dem Bund in den geförderten Bereichen Gesetzgebungsbefugnisse verleiht (Art. 104b Abs. 1 GG). Es bestehen Zweifel, ob alle in § 3 des Zukunftsinvestitionsgesetzes erwähnten Förderbereiche jeweils von einer dem Bund zugewiesenen Gesetzgebungsbefugnis erfasst werden.

Der Gesetzentwurf sieht die Einfügung eines zweiten Satzes in Art. 104b Abs. 1 GG vor, der Abweichungen von Satz 1 im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen erlauben soll. Der Bund soll dann befugt sein, „auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen [zu] gewähren.“ Die Gesetzesbegründung geht davon

---

<sup>17</sup> BVerfGE 116, 327.

<sup>18</sup> BT-Drs., 16/12410, S. 24.

aus, dass das Zukunftsinvestitionsgesetz „deshalb im Lichte der verfassungsrechtlichen Neuregelung auszulegen sein“ wird.<sup>19</sup>

Es dürfte zutreffend sein, dass die Regelungen des Zukunftsinvestitionsgesetzes nach dem Inkrafttreten der Neuregelung nicht mehr als verfassungswidrig beanstandet werden können. Darüber hinaus ermöglicht die Einfügung künftige Finanzhilfen auch dann, wenn dem Bund für die von dieser Förderung betroffenen Materien keine Gesetzgebungskompetenz zusteht.

Die Ausnahmvorschrift ist allerdings wegen der im Bundesstaatsprinzip verankerten Pflicht zur Bundestreue eng auszulegen. Die in den erwähnten Ausnahmefällen erweiterte Kompetenz wird es dem Bund deshalb nach wie vor nicht erlauben, bei Gelegenheit von außergewöhnlichen Ereignissen eigene, in dieser Situation nicht erforderliche politische Akzente in Bereichen zu setzen, für die ihm eine Gesetzgebungsbefugnis fehlt.

Frankfurt (Oder), den 28. April 2009



Professor Dr. Ulrich Häde

---

<sup>19</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 15.