



Prof. Dr. Klaus Lange · Hein-Heckroth-Str. 5 · D-35390 Gießen

**Prof. Dr. Klaus Lange**

Professor für öffentliches Recht  
und Verwaltungslehre

Hein-Heckroth-Str. 5  
D-35390 Gießen

Tel.: 0641 / 99 – 21181

Fax: 0641 / 99 – 21189

Email : klaus.lange@recht.uni-giessen.de  
Internet : <http://www.prof-lange.de/>

Gießen, den 29. April 2009

### **Schriftliche Stellungnahme**

**für die Anhörung zur Föderalismusreform II – Finanzthemen –**

**am 4. Mai 2009**

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

##### **1. Art. 109 Abs. 1 GG a.F.**

Der aus verfassungsrechtlicher Sicht zentrale Punkt der Finanzthemen ist die Bindung der Bundesländer an Art. 109 Abs. 3 GG n.F., nach dessen Satz 1 die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Dieses Verschuldungsverbot beschränkt die finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder trotz der in Art. 109 Abs. 3 GG n.F. vorgesehenen Abweichungen. Das wirft die Frage nach seiner Verfassungsmäßigkeit auf.

Selbstverständlich können verfassungsrechtliche Bedenken nicht aus der gegenwärtigen Fassung des Art. 109 GG abgeleitet werden. Denn Verfassungsnormen können unter den Voraussetzungen des Art. 79 GG gerade durch verfassungsänderndes Gesetz abgeändert werden.

Ebenso wenig steht der Einfügung des neuen Art. 109 Abs. 3 in das Grundgesetz entgegen, dass Art. 109 Abs. 1 GG unverändert bestehen bleiben soll, wonach Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind. Dafür kommt es noch gar nicht darauf an, dass Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft nicht dasselbe ist wie Selbständigkeit der Finanzwirtschaft<sup>1</sup> und dass durch das Verschuldungsverbot Schranken errichtet werden, an welche der Bund und jedes Bundesland sich halten müssen, durch welche aber keine Einwirkungsmöglichkeiten von Bund und Ländern aufeinander eröffnet werden, vor denen die Garantie der untereinander bestehenden Selbständigkeit und Unabhängigkeit von Bund und Ländern schützen soll. Denn jedenfalls ist es eine übliche juristische Regelungstechnik, weitreichende Gewährleistungen zu Beginn einer Norm durch Regelungen in den folgenden Absätzen, die dazu im Widerspruch zu stehen scheinen, einzuschränken<sup>2</sup>. Ein gutes Beispiel dafür ist gerade Art. 109 GG selbst, der ursprünglich nur aus seinem ersten Absatz bestand<sup>3</sup>, der im Laufe der Jahrzehnte durch die folgenden Absätze ergänzt und eingeschränkt wurde. Solche Regelungen werden einhellig nicht als widersprüchliche Bestimmungen, sondern als von vornherein bestehende und wirksame Einschränkungen der weit formulierten Ausgangsgewährleistungen verstanden.

## 2. Budgethoheit der Landesparlamente

Der Einfügung des neuen Absatz 3 in Art. 109 GG steht auch die Budgethoheit der Landesparlamente nicht entgegen. Unter der Budgethoheit des Parlaments wird dessen Recht verstanden, vermittels der Feststellung des Haushaltsplans durch das Haushaltsgesetz über die Planung der staatlichen Ausgaben und Einnahmen zu entscheiden<sup>4</sup>. Es dient im Falle der Landesparlamente vor allem der Abgrenzung der insoweit bestehenden Kompetenz des Parlaments gegenüber den Kompetenzen der Landesexekutive. Im Allgemeinen ist es in den Landesverfassungen ausdrücklich mit den Worten formuliert, dass alle Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Haushaltsplan einzustellen sind und dieser durch das Haushaltsgesetz festgestellt wird<sup>5</sup>. Jedenfalls handelt es sich bei der Budgethoheit der Landesparlamente um einen Grundsatz des Landesverfassungsrechts. Landesrecht hindert den Bundesgesetzgeber aber nicht an der Schaffung von Bundesrecht und schon gar nicht an Änderungen des

---

<sup>1</sup> BVerfGE 101, 158 (220).

<sup>2</sup> Vgl. nur Art. 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 16a GG.

<sup>3</sup> BGBl. 1949, 1 (15).

<sup>4</sup> Vgl. Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 71.

<sup>5</sup> Vgl. Art. 139 Abs. 2 HessVerf; Art. 81 Abs. 2, 3 NRWVerf.

Grundgesetzes. Etwas anderes kann nur dort gelten, wo der Inhalt von Landesrecht zugleich Inhalt von Bundesrecht ist, das ausnahmsweise der Schaffung von Bundesrecht entgegensteht. Dann bindet es aber nicht in seiner Eigenschaft als Landesrecht, sondern in der von Bundesrecht.

### 3. Bundesstaatsprinzip als Bestandteil der „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 GG

Gegen das Verschuldungsverbot des Art. 109 Abs. 3 GG n.F. wird, soweit es die Länder betrifft, eingewandt, es schränke die Finanzautonomie der Länder in einer Weise ein, die mit dem durch Art. 79 Abs. 3 GG auch gegen Verfassungsänderungen geschützten Bundesstaatsprinzip unvereinbar sei. Das kann nicht überzeugen.

Das Bundesstaatsprinzip setzt voraus, dass die Länder Staatsqualität haben<sup>6</sup>. Dazu gehört auch eine Eigenständigkeit auf finanziellem Gebiet<sup>7</sup>. Es ist jedoch anerkannt, dass die durch Art. 79 Abs. 3 GG verfassungsfest garantierte Bundesstaatlichkeit kein starres Konstrukt ist. Institutionelle Anpassungsfähigkeit wird zu Recht als Bestandteil einer jedem Bundesstaat inhärenten Dynamik angesehen, die schon *Heinrich Triepel* auf einem Kontinuum zwischen Föderalismus und Unitarismus verortete. Zutreffend wird der Bundesstaat als eine komplexe institutionelle Konfiguration bezeichnet, die einem latenten Anpassungs- und Modernisierungsdruck ausgesetzt ist, der aus Konflikten räumlicher, historischer, ökonomischer, sozio-kultureller und politisch-kultureller Art resultiert und verarbeitet werden muss, weshalb sich im Erscheinungsbild eines Bundesstaates ständig Wandlungen und Entwicklungsschübe ergeben.<sup>8</sup>

Schon in der gegenwärtigen Ausgestaltung des Bundesstaates durch das Grundgesetz ist die finanzielle Eigenständigkeit der Länder auf der Einnahmenseite eng begrenzt. In der Entscheidung darüber, woher sie welche Einnahmen beziehen, sind sie durch die Steuergesetzgebungskompetenz des Bundes stark eingeschränkt. Die Bundesstaatlichkeit wird deshalb aber nicht in Frage gestellt<sup>9</sup>. Die dafür erforderliche Eigenstaatlichkeit der Länder wird, was ihre Einnahmen anbelangt, bereits dadurch als gesichert angesehen, dass ihnen

---

<sup>6</sup> Vgl. *BVerfGE* 34, 9 (19); 87, 181 (196).

<sup>7</sup> Dazu, dass diese durch Art. 79 Abs. 3 GG gewährleistet ist, auch *Sachs* (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2009, Art. 79 Rn. 62 m.w.Nachw.

<sup>8</sup> *Lhotta*, Art. Bundesstaat, in: Heun u.a. (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, 2006, Sp. 264 (270). Vgl. auch *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 126 Rn. 292, wo der Bundesstaat als Typenbegriff qualifiziert wird, „der eine nicht abgeschlossene Fülle von Strukturen enthält, die ein Gesamtbild ergeben: eine Gestalt, die sich beschreiben, nicht jedoch definieren lässt“.

<sup>9</sup> Vgl. *BVerfGE* 1, 117 (131); 101, 158 (220).

nach der bundesstaatlichen Finanzverfassung eine angemessene Finanzausstattung gewährleistet ist<sup>10</sup>. An dieser Gewährleistung ändert sich durch das Verschuldungsverbot überhaupt nichts.

Wenn Art. 109 Abs. 3 GG den Ländern grundsätzlich verbietet, sich über ihren bisherigen Schuldenstand hinaus weiter zu verschulden, so ist das gerade vor diesem Hintergrund weit entfernt davon, den Bundesländern ihre Staatsqualität zu nehmen und die Bundesrepublik von einem Bundesstaat in einen Einheitsstaat zu verwandeln.

Das gilt umso mehr, als die Möglichkeit der Länder Kredite aufzunehmen durch das beabsichtigte Verschuldungsverbot nicht etwa gänzlich verschlossen wird, sondern in wesentlichem Maß aufrechterhalten bleibt. Wenn Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG n.F. bestimmt, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind, so wird damit lediglich die Nettokreditaufnahme begrenzt<sup>11</sup>. In dem Maße, in dem ein Bundesland Kreditverbindlichkeiten zurückführt, kann es also neue Kredite aufnehmen. Nicht die Fortführung des bisherigen Umfangs der Schuldenlast, sondern nur deren weitere Erhöhung wird grundsätzlich untersagt. Aber auch das nicht ausnahmslos: Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG n.F. können Bund und Länder vielmehr Regelungen zur im Auf- und Ab-schwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG n.F. bestimmt zwar, dass die Länder die nähere Ausgestaltung für ihre Haushalte mit der Maßgabe regeln, „dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden“. Diese Formulierung dürfte allerdings nur der Abgrenzung gegenüber Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG dienen, wonach dem Bund anders als den Ländern eine strukturelle Kreditaufnahme bis zu 0,35% des nominalen Bruttoinlandsprodukts gestattet ist. Deshalb und weil sie sich nur auf die „grundsätzliche“ Regelung in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG n.F.

---

<sup>10</sup> Vgl. *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, Vorbem. z. Art. 104 a – 115 Rn. 76 unter Bezugnahme auf *Paul Kirchhof*, Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzaufonomie, 1982, S. 11; *Wendt*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 139 Rn. 59; *Bryde*, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 3, 4./5. Aufl. 2003, Art. 79 Rn. 31; *Hain*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. II, 5. Aufl. 2005, Art. 79 Abs. 3 Rn. 127; *Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 36. S. auch *BVerfGE* 34, 9 (20); 72, 330 (383, 388); *Korioth*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 57, 99 ff.

<sup>11</sup> Vgl. BT-Drucks. 16/12410, Begründung, A. Allgemeiner Teil, Hintergrund und Ziele der Änderung der Artikel 109 und 115; Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Beziehungen, Kommissionsdrucks. 174: Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Beschlussdatum: 5. März 2009), S. [39].

bezieht, kann sie nicht so verstanden werden, als stünde sie im Widerspruch zu Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG n.F. den dort besonders genannten Fällen zulässiger Kreditaufnahme der Länder entgegen<sup>12</sup>. Dass Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG n.F. es den Ländern überlässt, für eine dem Verschuldungsverbot entsprechende Ausgestaltung ihrer Haushalte zu sorgen, wirft zwar die Frage nach wirksamen Sanktionen gegen Verletzungen des Verschuldungsverbots auf, ist aber ein zusätzlicher Ausdruck der Respektierung der Eigenstaatlichkeit der Länder.

Es wäre ein Armutszeugnis für die Länder, wenn ihre Staatlichkeit gerade davon für abhängig erklärt würde, dass sie sich über das hiernach durch Art. 109 Abs. 3 GG vorgesehene Maß auch weiter neu verschulden könnten. Wäre dies das entscheidende Merkmal, das die Länder noch für ihre Staatlichkeit anführen könnten, so wäre die Bundesrepublik längst kein Bundesstaat mehr. Allein an der Möglichkeit, die Staatsverschuldung immer weiter zu treiben, kann diese Qualität nicht hängen.

Die Annahme, dass die Bundesrepublik mit der Einführung des Verschuldungsverbots vom Bundesstaat zum Einheitsstaat mutierte, liegt umso ferner, als mit dem Verschuldungsverbot keine Übertragung von Kompetenzen von den Gliedstaaten auf den Gesamtstaat erfolgt. Die Aufteilung der staatlichen Aufgaben zwischen Gliedstaaten und Gesamtstaat ist aber gerade das wesentliche Merkmal des Bundesstaates<sup>13</sup>. Sie wird durch das Verschuldungsverbot nicht verändert. Soweit das Verschuldungsverbot die Länder betrifft, erhält es einen Sinn vielmehr gerade dadurch, dass es die bei den Ländern verbleibende Finanzautonomie voraussetzt. Gäbe es diese Finanzautonomie der Länder nicht, so liefe das Verschuldungsverbot leer.

Dafür, dass es sich bei dem auch an die Länder gerichteten Verschuldungsverbot um eine zulässige Modifikation der Ausgestaltung des Bundesstaatsprinzips handelt, spricht schließlich der Umstand, dass es gravierenden Problemen abzuhelpen bestimmt ist und daher auf Gründen von besonderem Gewicht beruht. Die Verschuldung von Bund und Ländern ist im Lauf der vergangenen Jahrzehnte kontinuierlich gestiegen. Die bisherigen verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Vorkehrungen dagegen haben sich als im Wesentlichen wirkungslos

---

<sup>12</sup> In diesem Sinne auch BT-Drucks. 16/12410, Begründung, B. Besonderer Teil, Zu Nr. 4 (Art. 109), Buchst. b (Abs. 3), Satz 5, wonach Satz 5 den Ländern für die Ausgestaltung der landesrechtlichen Kreditbegrenzungsregeln vorgibt, dass dem Grundsatz nach Satz 1 nur Rechnung getragen ist, wenn der Haushalt ohne Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichen ist; dabei ist allerdings die Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen unerwähnt geblieben.

<sup>13</sup> *Konrad Hesse*, Art. Bundesstaat, in: *Evangelisches Staatslexikon*, 3. Aufl. 1987, Sp. 317.

erwiesen<sup>14</sup>. Eine übermäßige Staatsverschuldung und die damit wachsende Zinslast hemmen aber das langfristige Wachstum der Wirtschaft, verengen die aktuellen Handlungsspielräume des Staates und verlagern Finanzierungslasten in die Zukunft auf künftige Generationen. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht zu Recht eine neue Konkretisierung der allgemeinen Verfassungsprinzipien des demokratischen Rechtsstaats für den speziellen Bereich der Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben zum Schutz gegen eine Erosion gegenwärtiger und künftiger Leistungsfähigkeit des demokratischen Rechts- und Sozialstaats gefordert<sup>15</sup>. Dem trägt das Verschuldungsverbot Rechnung. In seiner Verbindung mit einer Konjunkturkomponente entspricht es der Forderung des Bundesverfassungsgerichts an den verfassungsändernden Gesetzgeber, Mechanismen zu entwickeln, die für gegebene Verschuldungsspielräume den Ausgleich über mehrere Haushaltsjahre sicherstellen<sup>16</sup>. Zugleich schafft es Grundlagen dafür, dass die Bundesländer künftig im Einklang mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts eigenverantwortlich unter Nutzung eines nicht auf einen wachsenden Schuldensockel gestützten und durch steigende Zinsbelastungen verengten finanziellen Gestaltungsspielraums agieren. Damit wird Bundesstaatlichkeit nicht geschwächt, sondern gefördert. Dass eine solche Entwicklung nicht jedem Bundesland für sich überlassen wird, liegt einmal daran, dass es bislang zu einer tragfähigen eigenständigen Entwicklung der Bundesländer in dieser Richtung nicht gekommen ist. Zugleich ist die Beendigung einer weiteren Verschuldung der Bundesländer deshalb ein gesamtstaatliches Anliegen, weil das Finanzwesen im Bundesstaat ein Gesamtgefüge darstellt<sup>17</sup>, Bund und Länder für einander einzustehen haben<sup>18</sup> und sie einem notleidenden Bundesland zur Unterstützung verpflichtet sind<sup>19</sup>. Außerdem kann die Verschuldung einzelner Bundesländer dazu führen, dass die Bundesrepublik insgesamt gegen gemeinschaftsrechtliche Vorgaben verstößt und entsprechenden Sanktionen ausgesetzt ist<sup>20</sup>.

Ein Verstoß gegen die durch Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärte Bundesstaatlichkeit kann in der Einfügung des Verschuldungsverbots des Art. 109 Abs. 3 GG in das Grundgesetz

---

<sup>14</sup> Vgl. *BVerfGE* 119, 96 (142 f.).

<sup>15</sup> *BVerfGE* 119, 96 (142). Vgl. hierzu auch *BVerfGE* 79, 311 (334, 343, 352 ff.); 99, 57 (67). Weitere Nachw. bei Lange, in: Festschrift für Werner Frotscher, 2007, S. 237 (239 f.).

<sup>16</sup> *BVerfGE* 119, 96 (143).

<sup>17</sup> So schon *BVerfGE* 4, 115 (140). Vgl. auch Siekmann, in: Sachs (o. Fn. 7), Art. 109 Rn. 8.

<sup>18</sup> *BVerfGE* 72, 330 (386, 397).

<sup>19</sup> Vgl. *BVerfGE* 86, 148 (263 ff.); 116, 327 (386).

<sup>20</sup> Dazu Siekmann, in: Sachs (o. Fn. 7), Art. 109 Rn. 55.

danach nicht erblickt werden. Wenn Bund und Länder gemeinsam den Gürtel enger schnallen und dies in ihrer gemeinsamen höchsten rechtlichen Ordnung, dem Grundgesetz, normieren, so setzen sie damit nicht den Einheitsstaat an die Stelle des Bundesstaats. Sie bestätigen vielmehr den Bundesstaat durch eine gemeinsame Aktion bundesstaatlicher Solidarität, in der im gemeinsamen Interesse alle Opfer bringen und die bündische Struktur der Bundesrepublik nicht beschädigt, sondern bestärkt wird.

#### **4. Demokratie- und Gewaltenteilungsprinzip als Bestandteile der „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 GG**

Art. 79 Abs. 3 GG gewährleistet mit der Bezugnahme auf die in Art. 20 niedergelegten Grundsätze auch den Schutz des Demokratieprinzips und des Gewaltenteilungsprinzips, wie sie in Art. 20 Abs.1 und 2 GG verankert sind. Hierunter könnte auch der Schutz der Budgethoheit der Landtage fallen, die indirekt von dem Verschuldungsverbot des Art.109 Abs. 3 GG betroffen sind, das sich zwar unmittelbar nur gegen die Länder als solche richtet, aber indirekt die für die Feststellung des Haushalts zuständigen Landtage trifft. Wenn das Verschuldungsverbot aber schon keine Verletzung der bundesstaatlich gewährleisteten Gestaltungsfreiheit der Länder darstellt, sondern von den Ländern hingenommen werden muss, dann kann ihm die Budgethoheit der Landtage weder unter dem Gesichtspunkt des Demokratieprinzips noch unter dem des Gewaltenteilungsprinzips entgegenstehen. Die Landtage können nicht mehr Rechte für sich beanspruchen, als dem Land zustehen.

#### **5. Gleichheit im Bundesstaat, bundesfreundliches Verhalten, Willkürverbot**

Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG n.F. gestattet dem Bund Einnahmen aus Krediten bis zu 0,35% des nominalen Bruttoinlandsprodukts, die ausdrücklich als mit dem grundsätzlichen Verschuldungsverbot vereinbar qualifiziert werden, während den Ländern eine solche sog. strukturelle Verschuldungsmöglichkeit nicht eröffnet wird. Es kann dahingestellt bleiben, ob und inwieweit sich die Länder gegenüber einer Änderung des Grundgesetzes auf Art. 3 Abs. 1 GG berufen können. Jedenfalls ist dem Bundesstaatsprinzip neben dem Gebot der Bundes-treue bzw. bundesfreundlichen Verhaltens ein Gebot bundesstaatlicher Gleichheit zu entnehmen, das die Verwendung gleicher Kriterien für die Behandlung von Bund und Ländern verlangen kann<sup>21</sup>. Auch könnte eine willkürliche Behandlung der Länder gegen das Rechts-

---

<sup>21</sup> So *BVerfGE* 101, 158 (227); *Sachs*, in: ders. (o. Fn. 7), Art. 20 Rn. 73. Ähnlich *Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 37 zum föderativen Gleichheitssatz.

staatsprinzip verstoßen, das zu den durch Art. 79 Abs. 3 GG gegen Verfassungsänderungen geschützten Grundsätzen gehören dürfte<sup>22</sup>.

Doch lässt sich zugunsten der Bevorzugung des Bundes durch Einräumung der strukturellen Verschuldungsmöglichkeit eine Reihe von Gründen anführen: Maßnahmen des Bundes, die hierdurch finanziert werden, können schon aufgrund ihrer Größenordnung größere ökonomische Wirksamkeit entfalten als solche der Länder. Vielfach werden derartige Maßnahmen des Bundes auch den Bundesländern zugute kommen, während sich eine solche Feststellung in umgekehrter Richtung nicht in gleichem Maße treffen lassen dürfte. Außerdem sehen sich die Bundesländer insbesondere aufgrund der demographischen Entwicklung und der Pensionslasten besonderen Lasten gegenüber, die eine besonders strenge Haushaltsdisziplin rechtfertigen. Auch entsprechen enge Verschuldungsgrenzen der Länder dem in der Bundesrepublik bestehenden föderalen System mit einer hohen Gewichtung des Solidargedankens und einem geringen Autonomiegrad der Länder, in dem den Ländern die Möglichkeit fehlt, durch Änderungen bei Steuern hohe Schuldenlasten zu bewältigen und damit Haushaltsnotlagen vorzubeugen<sup>23</sup>. Nicht zuletzt haben die Vertreter der Bundesländer in der Föderalismuskommission II offenbar einhellig zugestimmt, dass ihnen eine derartige strukturelle Verschuldung verschlossen bleibt<sup>24</sup>. Der Verständigung von Bund und Ländern kommt im Bundesstaat ein besonders hoher Rang zu. Wie das Bundesverfassungsgericht<sup>25</sup> schon im 1. Band seiner Entscheidungssammlung festgestellt hat, entspricht dem bundesstaatlichen Prinzip die verfassungsrechtliche Pflicht, dass die Glieder des Bundes sich verständigen. Den in der Rechtspflicht zu bundesfreundlichem Verhalten liegenden Zwang zur Verständigung wertet das Bundesverfassungsgericht als stark genug, „um die notwendigen gemeinsamen Entscheidungen sachgerecht herbeizuführen“. In Anbetracht der Bedeutung, die der Verständigung von Bund und Ländern danach zukommt, ist für die Annahme der Gleichheitswidrigkeit oder gar Willkür der Regelung zur strukturellen Verschuldungsmöglichkeit allein des Bundes, auf die Bund und Länder sich geeinigt haben, ebenso wenig Raum wie für die Annahme eines Verstoßes gegen die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten.

---

<sup>22</sup> Dazu *Sachs* (o. Fn. 7), Art. 79 Rn. 73.

<sup>23</sup> Vgl. *Seitz*, Stellungnahme zum Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung zu den Finanzthemen am ... 22. Juni 2007, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 023, S. 5 ff.

<sup>24</sup> BT-Drucks. 16/12410, Begründung, A. Allgemeiner Teil, Änderung des Artikels 109: „Die Tatsache, dass der Grundsatz des ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichenen Haushalts für Bund und Länder in leicht unterschiedlicher Weise ausgestaltet wird, wurde in den Beratungen der Föderalismuskommission II von allen Seiten anerkannt und als sachgerecht dargestellt.“

<sup>25</sup> *BVerfGE* 1, 299 (315).

## **6. Budgethoheit des Bundestages**

Art. 109 GG n.F. beschränkt mit seinem Absatz 3 nicht allein das Budgetrecht der Landesparlamente, sondern auch das des Bundestages. Es ist indessen nicht ersichtlich, dass dadurch Normen des Grundgesetzes verletzt sein könnten. Das Grundgesetz enthält vielfältige Schranken der Staatstätigkeit, an die auch der Bundesgesetzgeber gebunden ist. Darauf, dass insbesondere der Neufassung des Art. 109 Abs. 3 GG sinnvolle, ja sachlich zwingende Erwägungen zugrunde liegen, ist oben hingewiesen worden.

## **7. Redaktionsversehen bei Art. 109 Abs. 5 GG n.F.**

Bei dieser Gelegenheit sei darauf hingewiesen, dass die vorgesehene Änderung des Art. 109 Abs. 5 Satz 1 GG den bisherigen Art. 109 Abs. 5 Satz 2 GG, der denselben Inhalt hat, überflüssig macht. Deshalb muss, was in dem Gesetzentwurf noch nicht zum Ausdruck gebracht ist, Satz 2 aufgehoben werden.

## **II. Schuldenregel für den Bund**

### **1. Art. 115 GG**

Die Neufassung des Art. 115 GG gibt aus den zu Art. 109 GG dargelegten Gründen keinen Anlass zu verfassungsrechtlichen Bedenken.

### **2. Ausführungsgesetz zu Art. 115 GG**

§ 7 Abs. 2 Satz 1 und 2 Art. 115-Gesetz bestimmt: „Bei negativem Saldo ist auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken. Der negative Saldo des Kontrollkontos soll einen Schwellenwert von 1,5 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten“. Diese Formulierungen (bloße „Hinwirkungspflicht“, Sollvorschrift) bleiben in ihrem Verbindlichkeitsgrad hinter der Formulierung des Art. 115 Abs. 2 Satz 4 Halbs. 2 GG n.F. zurück, die besagt: „Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen“. Das ist zwar unnötig missverständlich, aber unschädlich, da § 7 Abs. 2 Art. 115-Gesetz einer verfassungskonformen Auslegung im Sinne des vorrangigen Art. 115 GG n.F. zugänglich ist. Danach besteht bei einer Überschreitung des Schwellenwerts nicht nur eine Hinwirkungspflicht und eine durch unbestimmte sachgerechte Ausnahmemöglichkeiten relativierte Pflicht zur Vermeidung von Überschreitungen des Schwellenwerts, sondern eine lediglich durch konjunkturelle Gesichtspunkte modifizierte *Rückführungspflicht*.

Nach § 8 Satz 1 Art. 115-Gesetz kann bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan die nach § 2 Abs. 1 Satz 2 ermittelte zulässige Kreditaufnahme bis zu einem Betrag in Höhe von 3 Prozent der veranschlagten Steuereinnahmen überschritten werden. Die Vereinbarkeit dieser Bestimmung mit Art. 115 GG n.F. erscheint fraglich.

Allerdings wäre Art. 115 GG hier möglicherweise überhaupt nicht einschlägig, wenn er ausschließlich die Haushaltsaufstellung, die Regelung zu Nachtragshaushalten aber nur den Haushaltsvollzug beträfe und beides voneinander scharf zu trennen wäre. Indessen befasst sich schon Art. 115 Abs. 2 GG n.F. auch mit der tatsächlichen Kreditaufnahme als Teil des Haushaltsvollzugs. Vor allem aber können Nachträge zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan nicht allein dem Haushaltsvollzug zugeordnet und deshalb als von Art. 115 GG n.F. nicht erfasst angesehen werden. Dies folgt bereits daraus, dass die Regelungen über Nachtragshaushaltsgesetze gesetzgebungstechnisch nicht den Normen über die Ausführung des Haushaltsplans, sondern denen über die Aufstellung des Haushaltsplans zugeordnet sind<sup>26</sup>. Dass § 8 Satz 1 Art. 115-Gesetz in den Regelungsbereich des Art. 115 GG n.F. fällt, wird insbesondere aber auch daran deutlich, dass diese Norm eben Teil des Gesetzes zur Ausführung von Art. 115 GG ist und dass sie überdies mit der Zulassung einer Überschreitung der nach § 2 Abs. 1 Satz 2 ermittelten Kreditaufnahme auf eine Bestimmung Bezug nimmt, die gerade dem Art. Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG n.F. entspricht und diesen naheliegenderweise in das Gesetz zur Ausführung des Art. 115 GG inkorporiert.

Die danach erforderlich erscheinende Vereinbarkeit einer zusätzlichen Kreditaufnahme im Rahmen von Nachtragshaushalten mit Art. 115 GG n.F. setzt voraus, dass Art. 115 GG n.F. eine dahingehende Ausnahme von dem grundsätzlichen Verschuldungsverbot vorsieht. In Betracht kommt hierfür allenfalls die Ermächtigung zur näheren einfachgesetzlichen Regelung durch Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG n.F. Ob sie hierfür ausreicht, ist jedoch zweifelhaft. Die einfachgesetzliche Ausgestaltung muss sich im Rahmen des Art. 115 GG n.F. halten, die eine Ausweitung der Kreditaufnahme in Nachtragshaushalten jedenfalls nicht ausdrücklich vorsieht. Der in Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG n.F. als Beispielfall der einfachgesetzlichen Ausgestaltung genannte „Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze“ dürfte den Fall von Nachtragshaushalten nicht ohne weiteres umfassen. § 8 Art. 115-Gesetz wird deshalb nur dann als mit Art. 115 GG n.F. vereinbar angesehen werden können, wenn Art. 115 GG n.F. durch eine dafür Raum lassende Bestimmung ergänzt wird.

---

<sup>26</sup> Vgl. § 33 BHO.

### III. Übergangsregelung für die neuen Schuldenregelungen: Art. 143d Abs. 1 GG

Gegen die Übergangsregelung des Art. 143d Abs. 1 GG n.F. ist meines Erachtens aus verfassungsrechtlicher Sicht nichts einzuwenden.

In § 9 Abs. 2 des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG heißt es für den Bund, dass das strukturelle Defizit des Haushaltsjahres 2010 ab dem Jahr 2011 in gleichmäßigen Schritten zurückgeführt wird. Die Wirksamkeit dieser Regelung setzt voraus, dass der Begriff des „strukturellen Defizits“ hinreichend bestimmt ist. Ob bislang eine hinreichend präzise Abgrenzung gegenüber konjunkturell bedingten und durch außergewöhnliche Notsituationen bedingten Defiziten möglich ist, lässt sich von hier aus nicht beurteilen. Gleiches gilt für die Bezugnahme auf das Defizit des Bundes bzw. die Finanzierungsdefizite der Länder in Art. 143d Abs. 1, 2 GG n.F. und § 2 des Entwurfs eines Konsolidierungshilfengesetzes.

### IV. Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen: Art. 109a GG

Art. 109a GG sieht ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz vor, das die fortlaufende Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern durch einen Stabilitätsrat, die Voraussetzungen und das Verfahren zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage und die Grundsätze zur Aufstellung und Durchführung von Sanierungsprogrammen zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen regelt. Damit wird dem vom Bundesverfassungsgericht<sup>27</sup> mehrfach angemahnten Regelungsbedarf Rechnung getragen.

Das Stabilitätsratsgesetz, mit dem der Gesetzgebungsauftrag des Art. 109a GG umgesetzt werden soll, regelt in seinem § 1 Abs. 4 das Zustandekommen der Beschlüsse des Stabilitätsrats. § 1 Abs. 4 Satz 4 lautet: „Entscheidungen, die den Bund betreffen, werden abweichend von Satz 1 mit der Mehrheit von zwei Dritteln aller stimmberechtigten Mitglieder gefasst“. Die Abweichung von Satz 1, der vorsieht, dass die Beschlüsse des Stabilitätsrates mit der Stimme des Bundes und der Mehrheit von zwei Dritteln der Länder gefasst werden, liegt darin, dass Entscheidungen, die den Bund betreffen, nicht der Zustimmung des Bundes bedürfen. Dafür ist der Bund, anders als die Länder bei sie betreffenden Entscheidungen, bei Entscheidungen, die ihn betreffen, offenbar stimmberechtigt. Er verfügt dabei ersichtlich, wie jedes einzelne Bundesland, über nicht mehr als eine Stimme. Das ist eine Gewichtung, die die Bedeutung des Bundes einerseits und den Grundsatz, dass möglichst nicht in eigener Sa-

---

<sup>27</sup> BVerfGE 86, 148 (266); 116, 327 (393 f.).

che entschieden werden sollte, zu einem vertretbaren Ausgleich bringt, der meines Erachtens keinen verfassungsrechtlichen Einwänden ausgesetzt ist.

In der Begründung zu § 1 Abs. 4 Stabilitätsratsgesetz heißt es: „Minderheitsmeinungen können von den Betroffenen veröffentlicht werden“<sup>28</sup>. Das ist im Stabilitätsratsgesetz allerdings nicht ausdrücklich vorgesehen und erscheint nach der Fassung des Entwurfs des Gesetzes zweifelhaft. Denn nach § 1 Abs. 3 Satz 2 Stabilitätsratsgesetz sind die Sitzungen des Stabilitätsrats vertraulich und nicht öffentlich. Das steht der Veröffentlichung von Minderheitsmeinungen entgegen. § 1 Abs. 4 Satz 5 Stabilitätsratsgesetz dürfte zu keinem anderen Ergebnis führen. Danach werden die Beschlüsse und die zugrunde liegenden Beratungsunterlagen veröffentlicht. Minderheitsmeinungen sind weder Beschlüsse noch Beratungsunterlagen.

## V. Gewährung von Konsolidierungshilfen

### 1. Art. 143d Abs. 2 und 3 GG

Nach Art. 143d Abs. 2 GG n.F. können den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein als Hilfe zur Einhaltung der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG n.F., also des Verschuldungsverbots, für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes in Höhe von insgesamt 800 Millionen Euro jährlich gewährt werden. Die Gewährung der Hilfen setzt einen vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahresende 2020 voraus. Die sich aus der Gewährung der Konsolidierungshilfen ergebende Finanzlast wird nach Art. 143d Abs. 3 GG n.F. hälftig von Bund und Ländern, von letzteren aus ihrem Umsatzsteueranteil, getragen.

Die Regelung, welche auch die Bundesländer, die sich in einer besonders schwierigen Haushaltslage befinden, in den Stand versetzen soll, ihren Haushalt ab 2020 ohne Nettoneuverschuldung auszugleichen, ist grundsätzlich verfassungsrechtlich unbedenklich. Das Bundesverfassungsgericht hat aus dem im Grundgesetz verankerten System des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern zwar abgeleitet, dass Bundesergänzungszuweisungen zur Sanierung des Not leidenden Haushalts eines Landes nur unter den streng definierten Voraussetzungen einer extremen Haushaltsnotlage zulässig sind<sup>29</sup>. Bei den Konsolidierungshilfen handelt es sich aber schon nicht um solche Sanierungshilfen, sondern um eine Unterstützung, die Ländern, denen dies besonders schwer fällt, ab 2020 die Einhaltung des ihnen durch Grund-

---

<sup>28</sup> BT-Drucks. 16/12400, Begründung, Besonderer Teil: Zu Art. 1 § 1 Abs. 4.

<sup>29</sup> BVerfGE 116, 327 (377 ff.).

gesetzänderung auferlegten Verschuldungsverbots ermöglichen soll. Sie ist jedenfalls geeignet zur Erreichung dieses Ziels beizutragen. Außerdem soll die Zulässigkeit der Konsolidierungshilfen mit Verfassungsrang in das Grundgesetz aufgenommen werden. Das schließt es aus, die Gewährung von Konsolidierungshilfen unter Berufung auf allgemeine Deduktionen aus dem im Grundgesetz verankerten System des Finanzausgleichs für verfassungswidrig zu erklären.

Nach Art. 143d Abs. 2 Satz 6 GG n.F. ist die gleichzeitige Gewährung der Konsolidierungshilfen und Sanierungshilfen aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage ausgeschlossen. Im Hinblick darauf, dass die vom Bundesverfassungsgericht formulierten strikten Voraussetzungen von Sanierungshilfen aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage nicht gegeben sein dürften, soweit Konsolidierungshilfen gewährt würden, ist es von vornherein einsichtig, dass beides nicht kumulativ geleistet, sondern eine Konsolidierungshilfe auf eine etwaige solche Sanierungshilfe angerechnet werden müsste. Sollte die für ein Bundesland vorgesehene Konsolidierungshilfe die Höhe einer zulässigen Sanierungshilfe zur Bewältigung einer extremen Haushaltsnotlage übersteigen, so ist es dem Land nach der vorgesehenen Regelung unbenommen, statt der Sanierungshilfe die gesamte Konsolidierungshilfe in Anspruch zu nehmen. Dagegen ist nichts zu erinnern.

## **2. Ausführungsgesetz zu Art. 143d Abs. 2 und 3 GG**

Art. 3 des Entwurfs eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform enthält ein Konsolidierungshilfengesetz, das der Ausführung des Art. 143d Abs. 2 und 3 GG n.F. zu dienen bestimmt ist. Nach dessen § 2 Abs. 1 Satz 1 sind die in § 1 Abs. 1 genannten Länder, die 2010 ein Finanzierungsdefizit aufweisen, im Zeitraum 2011 bis 2020 zu einem vollständigen Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits verpflichtet. Die Formulierung dürfte einerseits zu kurz greifen, andererseits zu weit gehen. Zu kurz greift sie insofern, als nach Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG n.F. nicht nur die Haushalte des in § 1 Abs. 1 genannten Bundesländer, sondern die aller Bundesländer im Haushaltsjahr 2020 ohne strukturelles Defizit auskommen müssen. Zu weit gefasst ist sie, weil Art. 143d Abs. 2 GG n.F. nur die Gewährung der Konsolidierungshilfen von dem Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits abhängig macht. Darauf sollte sich das Ausführungsgesetz beschränken.

## **3. Aufbringung der Hilfen: Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG)**

Art. 7 des Entwurfs eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform sieht zur Finanzierung der Konsolidierungshilfen eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vor. Nach §

1 Satz 4 FAG stehen von dem um bestimmte Beträge gekürzten Aufkommen der Umsatzsteuer dem Bund 50,5% und den Ländern 49,5% zu mit der Maßgabe, dass der Bund zusätzlich einen Betrag erhält, der von dem Anteil der Länder abgezogen wird. Dieser Betrag wird in § 1 Satz 4 FAG als „der in § 1 Satz 5 genannte Betrag“ bezeichnet. In Satz 5 wird seine Höhe in absoluten Zahlen, beginnend mit den Jahren 2005 und 2006, bis zu dem Betrag angegeben, der dem Bund ab dem Jahr 2014 zusätzlich zufließen soll.

Nach Art. 7 des Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform soll nach § 1 Satz 15 FAG zunächst der folgende Satz eingefügt werden: „Zur Finanzierung der Konsolidierungshilfen nach dem Konsolidierungshilfengesetz wird der in Satz 4 genannte Betrag im Jahr 2011 um 266 666 666 Euro und ab dem Jahr 2012 um 400 Millionen Euro erhöht“. Zwar wird in § 1 FAG ein und derselbe Betrag in wenig glücklicher Weise einmal als der in Satz 5 genannte Betrag und ein andermal als der in Satz 4 genannte Betrag bezeichnet. Da Art. 7 des Begleitgesetzes aber die gerade in Satz 5 in absoluten Zahlen angegebenen Beträge ändern will, wäre es sinnvoll, die im Begleitgesetz vorgesehenen Erhöhungen nicht auf den in Satz 4, sondern auf den in Satz 5 genannten Betrag (oder richtiger: die in Satz 5 genannten Beträge) zu beziehen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Formulierung in Art. 7 des Begleitgesetzes, wonach sich der dem Bund zusätzlich zustehende Betrag „ab dem Jahr 2012 um 400 Millionen Euro erhöht“, das zeitliche Ende dieser Erhöhung und den am Ende stehenden veränderten Betrag nicht erkennen lässt. Konsolidierungshilfen werden nach Art. 3 § 1 des Begleitgesetzes nur bis zum Jahre 2019 gezahlt werden und ein Drittel davon noch im Folgejahr des letzten Jahres, also 2020. Dem muss die Bemessung des zur Finanzierung der Konsolidierungshilfen zulasten der Länder zusätzlich an den Bund fließenden Aufkommens der Umsatzsteuer entsprechen. Es läge daher nahe, dass der nach Art. 7 des Begleitgesetzes als erstes nach § 1 Satz 15 FAG einzufügende Satz in seinem zweiten Teil statt „und ab dem Jahr 2012 um 400 Millionen Euro erhöht“ lauten sollte: „und vom Jahr 2012 bis zum Jahr 2019 um 400 Millionen Euro, im Jahr 2020 um 133 333 333 Euro erhöht“. Indessen tritt das Finanzausgleichsgesetz nach seinem § 20 mit Ablauf des 31. Dezember 2019 außer Kraft. Deshalb ist für Regelungen, die das Jahr 2020 betreffen, in ihm kein Raum. Insofern ist gegen die bloße Angabe der Erhöhung um 400 Millionen Euro ab dem Jahr 2012 letztlich nichts einzuwenden.

## VI. Art. 104b GG – grundsätzliche und finanzverfassungsrechtliche Aspekte

Art. 104b GG lässt bereits in seiner bisherigen Fassung Abweichungen von dem sog. Kooperationsverbot zu. Danach darf der Bund den Ländern Finanzhilfen bei besonders bedeutsamen Investitionen der Länder und Kommunen gewähren, die (1) zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, (2) zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder (3) zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Voraussetzung dafür ist aber immer, dass dem Bund insoweit durch das Grundgesetz Gesetzgebungsbefugnisse verliehen sind. Aus dieser Regelung folgt – dem Konnexitätsgrundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG entsprechend –, dass, soweit die in Art. 104b Abs. 1 GG genannten Voraussetzungen nicht erfüllt sind, Finanzhilfen des Bundes an die Länder unzulässig sind<sup>30</sup>. Das entspricht dem bundesstaatlichen Anliegen, eine Steuerung der Länder durch den Bund auch dann zu vermeiden, wenn sie mit Hilfe des „goldenen Zügels“ erfolgt.

Im Zuge der Föderalismusreform II soll Art. 104b Abs. 1 GG um den Satz ergänzt werden: „Abweichend von Satz 1 kann der Bund im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren.“

Diese Formulierung ist allerdings nicht sehr klar. Sie erweckt zunächst den Eindruck, dass die darin genannten Finanzhilfen im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen von den Voraussetzungen des Satzes 1 nur insoweit freigestellt sind, als sie sich auch auf Bereiche beziehen dürfen, für die dem Bund keine Gesetzgebungsbefugnisse zustehen. Die Konsequenz einer solchen allein am Wortlaut orientierten Auslegung wäre, dass die übrigen Voraussetzungen des Satzes 1 künftig auch für Finanzhilfen nach dem neuen Satz 2 gelten würden – diese Finanzhilfen also nur zulässig wären, wenn sie zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Bei einer am Zweck des neuen Satzes 2 orientierten teleologischen Auslegung kann eine solche Interpretation aber nicht überzeugen. Denn es kann vernünftigerweise kaum angenommen werden, dass die Zulässigkeit von Finanzhilfen des Bundes im Fall von Naturkatastrophen auf Fälle beschränkt sein sollte, in denen mit der Finanzhilfe eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abgewehrt, unterschiedliche Wirtschaftskraft im

---

<sup>30</sup> Vgl. BT-Drucks. 16/813, S. 19, Zu Nr. 17.

Bundesgebiet ausgeglichen oder das wirtschaftliche Wachstum gefördert wird. Gerade im Fall von Naturkatastrophen werden Finanzhilfen oft genug auf den Schutz von Leib und Leben und von Sachgütern beschränkt sein. Danach liegt ein Verständnis der beabsichtigten Neuregelung in dem Sinne nahe, dass Finanzhilfen des Bundes im Fall von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen ganz unabhängig von den Voraussetzungen des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG gewährt werden können. Das sollte allerdings nach Möglichkeit in einer weniger missverständlichen Formulierung des neuen Art. 104b Abs. 1 Satz 2 GG seinen Ausdruck finden, die etwa lauten könnte: „Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann der Bund unabhängig von den Voraussetzungen nach Satz 1 Finanzhilfen gewähren“<sup>31</sup>.

In diesem Verständnis ist die Einfügung des neuen Satzes 2 in Art. 104b Abs. 1 GG verfassungsrechtlich unbedenklich.

Sie bindet die Kompetenz des Bundes, den Ländern über Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG hinaus Finanzhilfen zu gewähren, an ganz besondere Ausnahmesituationen. Das ist für den Fall von Naturkatastrophen evident. Die alternative Tatbestandsvoraussetzung, bei deren Vorliegen solche Finanzhilfen des Bundes zulässig sein sollen, ist der Fall einer außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Man mag sich zunächst fragen, ob diese Begrifflichkeit die notwendige Bestimmtheit aufweist, um eine problematische Ausweitung von Finanzhilfen des Bundes zu verhindern. Außergewöhnliche Situationen gibt es viele, solche, die den Haushalt erheblich beeinträchtigen, auch. Selbst die Bestimmung, dass Notsituationen im Sinne des neuen Art. 104b Abs. 1 Satz 2 GG nur solche sind, „die sich der Kontrolle des Staates entziehen“, ist nicht besonders eng gefasst. Gemeint ist mit dieser etwas sibyllinischen Formel der Begründung eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform zufolge, dass „der Eintritt“ der Notsituation sich der staatlichen Kontrolle entziehen muss<sup>32</sup>. Dieses Verständnis, das der Klarheit halber in den Gesetzestext selbst aufgenommen werden könnte, erfasst potentiell eine Vielzahl von Veränderungen der Wirtschaftslage, von denen mit Fug und Recht behauptet werden kann, dass ihr Eintritt sich der Kontrolle des Staates entzieht. Doch dürften die in der Gesetzesbegründung aufgeführten Beispiele, von denen aus dem Bereich der Wirtschaftsab-

---

<sup>31</sup> Unter Berücksichtigung der gleich folgenden Ausführungen noch klarer: „... deren Eintritt sich der Kontrolle des Staates entzieht und die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen ...“.

<sup>32</sup> BT-Drucks. 16/12400, Begründung, B. Besonderer Teil, Zu Art. 2 § 6.

läufe allein die aktuelle Finanzkrise genannt ist, gefolgt von der Deutschen Wiedervereinigung, auf die man bei unvorbereiteter Lektüre des auf Notsituationen abstellenden Gesetztextes vielleicht nicht ohne weiteres käme, geeignet sein, den extremen Ausnahmecharakter der Vorschrift deutlich zu machen und damit deren restriktive Interpretation hinreichend anzuleiten<sup>33</sup>.

In dieser Einengung ist die Erweiterung der Finanzhilfekompetenz des Bundes durch Art. 104b Abs. 1 Satz 2 GG n.F. durchaus sinnvoll. Sie ermöglicht in besonderen Ausnahmesituationen Finanzhilfen des Bundes, deren Effektivität nicht dadurch behindert wird, dass sie auf Bereiche beschränkt sind, für die der Bund die Gesetzgebungskompetenz besitzt. Denn die Wirksamkeit von Finanzhilfen dürfte sich vielfach auf Aufgabenbereiche beziehen, deren sinnvolle Abgrenzung nicht entlang den Gesetzgebungskompetenzen verläuft.

## VII. Überfrachtung der Verfassung?

Die vorgesehenen Änderungen des Grundgesetzes enthalten eine Reihe von Detailregelungen eher rechtstechnisch anmutenden Charakters, die die Frage aufwerfen, ob sie wirklich in eine Verfassung gehören oder nicht vielmehr in einem einfachen Gesetz getroffen werden sollten. Gegen ihre Aufnahme in das Grundgesetz spricht, dass eine Verfassung sich auf möglichst klare und verständliche Normen von höchster grundsätzlicher Bedeutung konzentrieren sollte, damit ihr einmalig hoher Rang nicht verwässert, ihre Verwurzelung in der Öffentlichkeit nicht geschwächt und ihre auf Dauer angelegte Geltung nicht durch die Notwendigkeit baldiger und häufiger Änderungen entkräftet wird.

Soweit die beabsichtigten Einfügungen in das Grundgesetz Verpflichtungen der Länder enthalten, könnten sie statt im Grundgesetz aber nur dann durch einfaches Bundesgesetz normiert werden, wenn dem Bund dafür eine Gesetzgebungskompetenz zustünde. Ob eine solche Gesetzgebungskompetenz dem Grundgesetz, insbesondere Art. 109 Abs. 3 GG a.F., entnommen werden kann, ist zumindest zweifelhaft<sup>34</sup>. Das spricht für die geplanten Änderungen des Grundgesetzes, soweit sie Verpflichtungen der Länder begründen oder den Bun-

---

<sup>33</sup> Auslegungsprobleme werden gleichwohl bleiben, wie etwa hinsichtlich der Frage, was mit „Staat“ und „staatlich“ in Art. 104b Abs. 1 Satz 2 GG n.F. gemeint ist. Die erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage im Sinne dieser Bestimmung wird gerade auf Seiten des Finanzhilfe empfangenden Bundeslandes vorliegen müssen; aber sind damit, dass die Notsituation sich der Kontrolle des Staates entziehen muss, nicht sowohl Bund als auch Bundesländer gemeint?

<sup>34</sup> Dafür könnte *BVerfGE* 86, 148 (266 f.) sprechen. Deziidiert dagegen etwa *Hillgruber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 5. Aufl. 2005, Art. 109 Abs. 3 Rn. 93 f.

desgesetzgeber zur einfachgesetzlichen Regelung von Pflichten der Länder ermächtigen. Dazu gehören insbesondere das Verschuldungsverbot, das in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG n.F. aufgenommen werden soll, sowie die davon vorgesehenen Abweichungen. Das Verschuldungsverbot ist zu wichtig, als dass Abweichungen davon zugelassen werden könnten, die nicht ebenfalls schon im Grundgesetz präzise definiert werden. Dass der Gegenstand der Ermächtigung zum Erlass von Bundesgesetzen mit Wirkung für die Länder detailliert und präzise angegeben wird, rechtfertigt sich, wie im Falle des Art. 109a GG, aus der Bedeutung des dadurch ermöglichten Eingriffs in die Rechtssphäre der Länder. Das Verschuldungsverbot und die Abweichungen davon sowie die verfahrensrechtlichen Vorgaben zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen in Art. 109a GG sollen nicht nur für die Länder gelten, sondern gerade auch für den Bund. Wegen ihres elementaren inneren Zusammenhangs drängt es sich daher auf, die Regelungen für den Bund, die den für die Länder geltenden entsprechen, nicht einem einfachen Bundesgesetz zu überlassen, sondern wie die auf die Länder bezogenen ebenfalls im Grundgesetz zu verankern. Dafür spricht gerade auch der Umstand, dass sie Gegenstand einer Einigung von Bund und Ländern sind, der historische Bedeutung in grundlegenden finanzverfassungsrechtlichen Fragen zukommt und an deren höchstrangig verankerter Bindungswirkung Bund wie Länder ein berechtigtes und bundesstaatlich motiviertes gemeinsames Interesse haben. Die Einfügung des Art. 109 Abs. 3 n.F., des Art. 109a und des Art. 143d, bei dem es sich ohnehin nur um eine Übergangsvorschrift handelt, in das Grundgesetz erscheint daher geboten.

Partiell entbehrlich ist allerdings möglicherweise die beabsichtigte Neufassung des Art. 115 Abs. 2 GG. Die hierin enthaltenen Regelungen wiederholen teilweise Art. 109 Abs. 3 GG n.F., im Übrigen finden sie sich weitgehend im Gesetz zur Ausführung von Art. 115 Grundgesetz wieder, ohne dass ein zwingendes Bedürfnis nach ihrer Verankerung im Grundgesetz erkennbar ist. Deshalb könnte Art. 115 Abs. 2 GG ohne Verlust an inhaltlicher Substanz gekürzt werden, was bei einer leichten Umformulierung zugleich mit einer Kürzung des Art. 109 Abs. 3 GG n.F. verbunden werden könnte.

Art. 109 Abs. 3 GG n.F. könnte danach lauten (Formulierungsänderungen jeweils kursiv):

„(3) Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. *Der Haushalt des Bundes entspricht dieser Maßgabe, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die Haushalte der Länder entsprechen ihr nur, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.* Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung

für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, *deren Eintritt sich der Kontrolle des Staates entzieht und die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen*, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen.“

Art. 115 Abs. 2 GG n.F. könnte sich dann auf die folgende Fassung beschränken:

*„(2) Die nähere Ausgestaltung der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG für den Bund, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze, regelt ein Bundesgesetz. Für die Überschreitung der Kreditobergrenzen im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, deren Eintritt sich der Kontrolle des Staates entzieht und die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, bedarf es eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages.“*

Da bei einer solchen Änderung die strikte Formulierung des bislang vorgesehenen Art. 115 Abs. 2 Satz 4 Halbs. 2 GG n.F. entfiel, sollte die schwächere Formulierung in § 7 Abs. 2 Satz 1 und 2 Art. 115-Gesetz<sup>35</sup> durch sie ersetzt werden. Wenn man sich meinen diesbezüglichen Bedenken<sup>36</sup> anschließt, müsste außerdem, je nachdem, ob eine derartige Regelung für Bund und Länder oder nur für den Bund gelten soll, in Art. 109 Abs. 3 GG n.F. oder Art. 115 Abs. 2 GG n.F. noch eine Ermächtigung zu zusätzlicher Kreditaufnahme im Fall von Nachtragshaushalten eingefügt werden.

Die Aufnahme der übrigen dafür vorgesehenen Regelungen aus dem Bereich der Finanzthesen in das Grundgesetz erscheint überzeugend.

## VIII. Zusammenfassung

Die Gesetzentwürfe zur Föderalismusreform II, BT-Drucks. 16/12400 und 16/12410, begehen aus meiner Sicht keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken. Insbesondere verstößt Art. 109 Abs. 3 GG n.F. nicht gegen die Garantie des Bundesstaatsprinzips durch Art. 79 Abs. 3 GG, sondern bestätigt es vielmehr durch eine gemeinsame Aktion bundesstaatlicher Solidarität, in der im gemeinsamen Interesse sowohl vom Bund als auch von den Ländern Opfer gebracht werden.

---

<sup>35</sup> Hierzu o. S. 9.

<sup>36</sup> Oben S. 10.

Kritische Anmerkungen beschränken sich auf Einzelfragen teils lediglich redaktioneller Art: So erscheint es zweifelhaft, ob die durch § 8 Satz 1 Art. 115-Gesetz eröffnete Befugnis des Bundes, bei Nachtragshaushalten die nach § 2 Abs. 1 Satz 2 ermittelte zulässige Kreditaufnahme bis zu einem Betrag in Höhe von 3 Prozent der veranschlagten Steuereinnahmen zu überschreiten, mit Art. 115 GG n.F. vereinbar ist, ohne darin ausdrücklich zugelassen worden zu sein.

Die in der Begründung zu § 1 Abs. 4 Stabilitätsratsgesetz geäußerte Auffassung, dass Minderheitsmeinungen von den Betroffenen veröffentlicht werden können, dürfte in der Entwurfsfassung des Stabilitätsratsgesetzes keine hinreichende Grundlage finden.

Redaktionell ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die vorgesehene Änderung des Art. 109 Abs. 5 Satz 1 GG den bisherigen Art. 109 Abs. 5 Satz 2 GG, der denselben Inhalt hat, überflüssig macht. Satz 2 muss daher aufgehoben werden.

Mit den „außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen“ in Art. 104b Abs. 1 Satz 2, Art. 109 Abs. 3 Satz 2 und Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG n.F. ist der Begründung des Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform zufolge gemeint, dass „der Eintritt“ der Notsituation sich der staatlichen Kontrolle entziehen muss. Es würde der Rechtsklarheit dienen, wenn dieses Verständnis mit den Worten „außergewöhnlichen Notsituationen, deren Eintritt sich der Kontrolle des Staates entzieht“ bereits in den Normtext aufgenommen würde.

Die Formulierungen in § 7 Abs. 2 Satz 1 und 2 Art. 115-Gesetz (bloße „Hinwirkungspflicht“, Sollvorschrift) bleiben in ihrem Verbindlichkeitsgrad hinter der Formulierung des Art. 115 Abs. 2 Satz 4 Halbs. 2 GG n.F. zurück. Das ist unnötig missverständlich, aber unschädlich, da § 7 Abs. 2 Art. 115-Gesetz einer verfassungskonformen Auslegung im Sinne des vorrangigen Art. 115 GG n.F. zugänglich ist.

§ 2 des vorgesehenen Konsolidierungshilfengesetzes könnte den Vorgaben des Art. 143d Abs. 1 und 2 GG n.F. besser angepasst werden. Zur Aufbringung der Konsolidierungshilfen soll nach § 1 Satz 15 FAG ein Satz eingefügt werden, durch den „der in Satz 4 genannte Betrag“ um bestimmte Beträge geändert wird. Sachgerechter, obwohl sicherlich nicht unerlässlich, wäre eine Änderung „der in Satz 5 genannten Beträge“, da diese erst die Zahlenwerte der Beträge angeben, um die es geht.

Die Ergänzung des Art. 104b Abs. 1 GG um den Satz „Abweichend von Satz 1 kann der Bund im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der

Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren“ erweckt zunächst den Eindruck, dass die darin genannten Finanzhilfen im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen von den Voraussetzungen des Satzes 1 nur insoweit freigestellt sind, als sie sich auch auf Bereiche beziehen dürfen, für die dem Bund keine Gesetzgebungsbefugnisse zustehen. Eine sinnvolle teleologische Auslegung zeigt aber, dass diese Finanzhilfen auch an die übrigen in Satz 1 genannten Voraussetzungen (Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts etc.) nicht gebunden sein sollen. Das könnte durch eine dementsprechende Formulierung von vornherein klargestellt werden.

In diesem Zusammenhang ist auch an eine Kürzung des Art. 115 Abs. 2 GG n.F. zu denken, der teils unnötige Wiederholungen des Art. 109 Abs. 3 GG n.F. enthält und teils Regelungen, die einem einfachen Bundesgesetz überlassen werden können. Zugleich mit einer Kürzung des Art. 115 Abs. 2 GG n.F. wäre auch eine Kürzung des Art. 109 Abs. 3 GG n.F. möglich.

Die in Betracht zu ziehenden redaktionellen Änderungen bleiben in ihrem Gewicht allerdings weit hinter der großen inhaltlichen Bedeutung des Reformwerks zurück. Ich würde es deshalb als ganz unverhältnismäßig ansehen, die Realisierung der Gesetzentwürfe daran etwa scheitern zu lassen.



Prof. Dr. Klaus Lange  
Präsident a.D. und Mitglied  
des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen