

Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Finanzausschusses des Bundesrates am 4. Mai 2009

I. Grundsätzliches

Die vorgeschlagenen Änderungen des Grundgesetzes genügen nicht in allen Vorschriften den Anforderungen an einen Verfassungstext. Anders als Gesetze, die nicht selten sehr konkrete und detaillierte Regelungen enthalten müssen, soll eine Verfassung sich auf essentielle Vorgaben für den politischen Prozess und die Gesetzgebung beschränken. Eine Verfassung ist nicht das Grundbuch der Nation, aus deren Text Antworten auf möglichst viele Fragestellungen unmittelbar abzulesen sind, die sich in der Staatspraxis ergeben können. Vielmehr fungiert die Verfassung eines demokratischen Rechtsstaates als Rahmenordnung. Sie zeigt in den Grundrechten und im Staatsorganisationsrecht Grenzen für die Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers auf, lässt aber dem Parlament als unmittelbar vom Volk legitimiertem Repräsentativorgan Raum für seine Entscheidungen. Diese Entscheidungen können je nach den politischen Mehrheitsverhältnissen durchaus unterschiedlich ausfallen und sind nicht durch die Verfassung determiniert. Politik und Gesetzgebung erschöpfen sich in einem demokratischen Rechtsstaat nicht im Verfassungsvollzug.

Diese Anforderungen beanspruchen vor allem dann Geltung, wenn Verfassungsvorschriften nicht in der Gegenwart, sondern erst in der Zukunft ihre Rechtswirksamkeit entfalten sollen. Im vorliegenden Fall erlaubt der geplante Art. 143 d Abs. 1 dem Bund im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2015 von der Vorgabe des Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG abzuweichen. Die Länder dürfen im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG abweichen. Der verfassungsändernde Gesetzgeber

schränkt also durch zum Teil sehr detaillierte Einzelregelungen der Finanzverfassung den Handlungsspielraum des Bundes für die Zukunft, nach Ablauf von sechseinhalb Jahren, ein. Der Handlungsspielraum der Länder wird durch die verfassungsrechtlichen Detailregelungen sogar erst für die Zeit nach Ablauf von mehr als 10 Jahren eingeschränkt. Damit lässt der verfassungsändernde Gesetzgeber den gegenwärtig und in näherer Zukunft gewählten Repräsentanten des Volkes weite Gestaltungsmöglichkeiten, beschränkt aber gleichzeitig das Handeln in fernerer Zukunft. Bleiben die geplanten Regelungen bis zum Ende der zugelassenen Abweichungsmöglichkeiten in Kraft, stellt sich die Frage nach der demokratischen Legitimation der gegenwärtig handelnden Repräsentanten des Volkes für eine Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten ihrer Nachfolger. Verändern zukünftige Parlamente hingegen die jetzt zur Diskussion stehenden Regelungen, leidet der Geltungsanspruch der Verfassung. Gerade für erst in vielen Jahren uneingeschränkte Rechtswirksamkeit beanspruchende Regelungen sollte die Funktion der Verfassung als Rahmenordnung beachtet werden, die Raum für politische Gestaltungen lässt. Detaillierte Einzelregelungen mit Gesetzescharakter sollten vermieden werden.

II. Schuldenregel für den Gesamtstaat (Art. 109 GG)

Die vorgeschlagenen Änderungen des Art. 109 GG stellen einen grundlegenden Einschnitt in die bundesstaatliche Ordnung Deutschlands dar. Sie beschränken die Handlungsmöglichkeiten der Länder so weitgehend, dass sich die Frage nach ihrer Vereinbarkeit mit Art. 79 Abs. 3 GG stellt, die in der Gesetzesbegründung auch angesprochen wird. Unproblematisch ist insoweit die Neufassung des Art. 109 Abs. 2 GG. Es ist konsequent, die bisher in Art. 109 Abs. 5 Satz 1 GG enthaltene Verpflichtung von Bund und Ländern auf die Einhaltung des europäischen Stabilitätspakts in der Vorschrift nach vorne zu ziehen und in den Zusammenhang mit den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu stellen. Die Haushaltswirtschaft bleibt damit weiterhin dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht verpflichtet. Das gilt auch für die Kreditaufnahme von Bund und Ländern, die den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen hat.

Erhebliche Probleme mit Blick auf die Eigenstaatlichkeit der Länder wirft jedoch der neue Art. 109 Abs. 3 GG auf. Der verfassungsändernde Gesetzgeber greift mit der geplanten Regelung erheblich in die eigene Staatlichkeit der Länder ein. Die eigene Staatlichkeit der Länder ist aber Bestandteil der sogenannten Ewigkeitsklausel des Grundgesetzes in Art. 79 Abs. 3 GG. Danach ist eine Änderung des Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder berührt wird, unzulässig. Da Länder nicht nur Verwaltungseinheiten des Zentralstaates sind, sondern da ihnen eigene Staatlichkeit zukommt, müssen sie hinreichende Autonomie und Gestaltungsmöglichkeiten behalten, sodass ihre Staatsqualität nicht beeinträchtigt wird. Die Budgethoheit und die eigenständige Haushaltswirtschaft bilden einen wesentlichen Teil der Staatlichkeit der Länder.

Das gilt vor allem deshalb, weil die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen im Grundgesetz dem Bund die Möglichkeit einräumt, sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben der Länder weitgehend zu determinieren. Von dieser Möglichkeit hat der Bund auch umfassend Gebrauch gemacht. Die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis über die Steuern gemäß Art. 105 Abs. 2 GG

hat es dem Bundesgesetzgeber ermöglicht, die Einnahmen der Länder durch seine Steuergesetzgebung weitestgehend zu bestimmen. Der umfassende Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung in Art. 74 GG, insbesondere die Befugnisse zur Ausgestaltung des sozialen Rechtsstaates, haben dem Bund die Möglichkeit eröffnet, auch die Ausgaben der Länder in großem Umfang festzulegen. Da die Länder nach Art. 30 und 83 ff. GG im wesentlichen für den Vollzug der Bundesgesetze zuständig sind und die Ausgabenlast gemäß Art. 104 a Abs. 1 GG der Aufgabenlast folgt (Konnexitätsprinzip), ergeben sich aus den Sozialgesetzen des Bundes im weitesten Sinne Ausgabeverpflichtungen der Länder in großem Umfang.

Diese Einwirkungsmöglichkeiten auf die Länderhaushalte haben den Gestaltungsspielraum der Länder in ihrer Haushaltspolitik zu einem erheblichen Teil beschränkt. Dem hat der Bund bislang durch eine Ausweitung des Länderfinanzausgleichs entgegenzuwirken gesucht. Das ist nur zum Teil gelungen. Je nach Wirtschaftslage und Steuerkraft waren und sind nicht wenige Länder unter den gegebenen Rahmenbedingungen zumindest zeitweise zur Kreditaufnahme gezwungen. Die Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens gemäß Art. 106 Abs. 3 und 4 GG konnte dem nur beschränkt entgegenwirken, weil auch die Deckungslastenquote des Bundes sich verschlechtert hat und das Umsatzsteueraufkommen der Gesamtheit der Länder insoweit den Maßstab bildet. Die Situation einzelner Länder kann aber vom Länderdurchschnitt erheblich abweichen.

Unter diesen finanzverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen ist zwar der geplante Satz 1 des neuen Art. 109 Abs. 3 GG n. F., wonach die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind, sinnvoll und entspricht dem neuen Absatz 2 der Vorschrift. Schon der neue Satz 2 des Absatzes 3 muss jedoch weit ausgelegt werden, wenn die Staatlichkeit der Länder erhalten bleiben soll. Welche Regelungen die Länder zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung treffen und was unter außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, zu verstehen ist, müssen die Länder vollständig selbst entscheiden. Der Bund muss diese autonomen Regelungen der Länder respektieren.

Auch das Gebot einer „entsprechenden Tilgungsregelung“ in Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG n.F. ist nur dann mit der Staatlichkeit der Länder und damit mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar, wenn die Tilgungsplanung vollständig der demokratisch legitimierten Entscheidung der Länderparlamente überlassen bleibt.

Die geplante Regelung des Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG n. F. ist überflüssig. Dass die nähere Ausgestaltung für den Haushalt des Bundes Art. 115 GG regelt, ergibt sich aus der Systematik der Verfassung. Der verfassungsändernde Gesetzgeber kann sich durch eine Regelung in Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG n. F. auch nicht in seiner gleichrangigen Regelung in Art. 115 GG binden. Die Bestimmung mag zu dem in der Föderalismuskommission II ausgehandelten Kompromiss gehören, sie ist in Art. 109 GG jedoch fehl am Platze.

Die größten Probleme mit Blick auf die eigene Staatlichkeit der Länder und Art. 79 Abs. 3 GG wirft der geplante Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG n. F. auf. Während es eine Selbstverständlichkeit ist,

dass die Länder im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen die nähere Ausgestaltung für ihre Haushalte regeln, schränkt die Maßgabe, dass der grundsätzlichen Pflicht zum Haushaltsausgleich nur entsprochen sei, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen würden, die Autonomie der Länder bedenklich ein. Da die Länder als Staaten ihre Aufgaben nur erfüllen können, wenn sie über die erforderlichen Finanzmittel verfügen, stößt der Bund an seine verfassungsrechtlichen Grenzen, wenn er ihnen zugleich Einnahmen und Ausgaben vorschreibt und zusätzlich jegliche strukturelle Verschuldung untersagt. „Nur auf der Basis einer hinreichenden Finanzausstattung sind die Länder und ist der Bund in der Lage, die eigene Staatlichkeit zu entfalten. Insofern ist es unabdingbar, dass die bundesstaatliche Verfassung die finanziellen Positionen des Bundes und seiner Glieder bestimmt und absichert“ (BVerfGE 72, 330, 388). Untersagt der Bund den Ländern jegliche strukturelle Verschuldung, schreibt ihnen aber gleichzeitig in großem Umfang Einnahmen und Ausgaben vor, begründet er damit eine Garantienstellung für die Staatlichkeit der Länder in Bezug auf die insoweit erforderliche finanzielle Absicherung. Wenn der Bund den Ländern den Ausweg in die Verschuldung kraft seiner Verfassung abschneidet, ist er verantwortlich dafür, den Ländern nötigenfalls aus eigenen Mitteln eine hinreichende Finanzausstattung zu gewährleisten. Dazu kann der bundesstaatliche Finanzausgleich genügen. Ist das nicht der Fall, ist die Staatlichkeit der Länder nur dann gewahrt und sind die Vorgaben des Art. 79 Abs. 3 GG nur dann beachtet, wenn der Bund aus eigenen Mitteln für eine hinreichende Finanzausstattung der Länder sorgt.

Insoweit besteht ein notwendiger innerer Zusammenhang zwischen Art. 109 Abs. 3 GG n.F. und Art. 148d GG. Sind Länder auch bei Ausschöpfung aller zumutbaren Sparanstrengungen nicht in der Lage, ihre Altschulden soweit zu reduzieren und ihre Haushalte soweit zu konsolidieren, dass sie 2020 das Verbot struktureller Verschuldung ohne Beeinträchtigung ihrer Staatlichkeit zu beachten vermögen, muss der Bund kraft seiner Garantienstellung aus vorangegangenem Tun – der Normierung eines bundesverfassungsrechtlichen Verschuldungsverbotes für die Länder – aus eigenen Mitteln eine hinreichende Finanzausstattung der Länder sicherstellen. Art. 109 Abs. 3 GG n.F. ist also nur wegen seines notwendigen inneren Zusammenhangs mit Art. 143d GG nicht als Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG und als verfassungswidrige Beeinträchtigung der Staatlichkeit der Länder zu beachten. Das hat zur Konsequenz, dass die in Art. 143d Abs. 2 GG genannten Zahlen gegebenenfalls revidiert werden müssen. Sollte sich herausstellen, dass die Länder auch bei allen zumutbaren Sparanstrengungen nicht zu einem vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahresende 2020 in der Lage sind, ist der Bund gefordert.

Durch die geplante Änderung der Finanzverfassung übernimmt der Bund also gegenüber den Ländern eine bisher im Verfassungstext nicht verankerte Finanzverantwortung. Indem er durch das Verbot struktureller Verschuldung die Handlungsmöglichkeiten der Länder beschränkt, begründet er eine eigene Pflicht zu den Zahlungen, die erforderlich sind, damit die Staatlichkeit der Länder und damit Art. 79 Abs. 3 GG unbeeinträchtigt bleiben. Diese Verantwortung sollte dem Bund schon bei dem Beschluss der Neuregelung bewusst sein.

Die Regelung in Art. 1 Nr. 4 Buchstabe e des Änderungsgesetzes muss noch dahin ergänzt werden, dass die bisherigen Sätze 3 und 4 des Art. 109 Abs. 5 GG nunmehr zu den Sätzen 2 und 3 werden.

III. Schuldenregel für den Bund (Art. 115 GG)

Die Regelung in Art. 115 Abs. 2 GG n.F. geht über das hinaus, was in einer Verfassung als Rahmenordnung geregelt werden sollte. Der verfassungsändernde Gesetzgeber sollte erwägen, ob die Regelungen in den vorgesehenen Sätzen 4 ff. tatsächlich in der Verfassung getroffen werden müssen und ob insoweit nicht ein Regelungsvorbehalt zu Gunsten des Bundesgesetzgebers genügt. Die Notwendigkeit eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages für die außergewöhnliche Kreditaufnahme im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen könnte in Satz 3 der geplanten Regelung aufgenommen werden. Dass die Rückführung der so aufgenommenen Kredite binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen hat, ist als Regelung so unbestimmt, dass auf sie verzichtet werden kann.

IV. Übergangsregelung für die neuen Schuldenregeln (Art. 143 d Abs. 1 GG)

Auf die Bedenklichkeit einer nur für die Zukunft strikten Verschuldungsregel, die in den nächsten sechs bzw. zehn Jahren für die gegenwärtigen Repräsentanten des Volkes keine Rechtsbindung entfaltet und für deren Nachfolger nur wirksam werden wird, wenn diese nicht eine Neuregelung treffen, ist bereits unter I. hingewiesen worden.

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

Die Einfügung einer Regelung zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen durch einen Stabilitätsrat ist zu begrüßen. Haushaltsnotlagen müssen – wenn irgend möglich – durch rechtzeitiges Eingreifen verhindert werden. Sind sie einmal eingetreten, ist ihre Beseitigung mit erheblichen Belastungen für alle Beteiligten verbunden.

VI. Gewährung von Konsolidierungshilfen (Art. 143 d Abs. 2 und 3 GG)

Wie bereits dargelegt, ist die Gewährung von Konsolidierungshilfen notwendige Konsequenz aus dem Verbot struktureller Verschuldung in Art. 109 Abs. 3 GG n. F. (siehe dazu oben II.). Ob die im Entwurf der Verfassungsänderung enthaltenen Zahlen und die dort genannten Empfängerländer richtig gewählt sind, wird sich erst in den nächsten Jahren zeigen. Die Pflicht des Bundes, die eigene Staatlichkeit der Länder unangetastet zu lassen, bringt für ihn eine Folgeverantwortung aus der Einführung eines strukturellen Verschuldungsverbots mit sich. Können die Länder ihre eigene Staatlichkeit unter Beachtung des strukturellen Verschuldungsverbots trotz aller zumutbarer Sparanstrengungen nicht mehr entfalten, trifft den Bund eine Garantienstellung für die Gewährung derjenigen finanziellen Mittel, die zur Bewahrung der eigenen Staatlichkeit der Län-

der auch bei Beachtung eines strukturellen Verschuldungsverbots erforderlich sind. Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 148 d Abs. 2 und 3 GG stehen folglich in einem untrennbaren Zusammenhang. Verbietet der Bund den Ländern jegliche strukturelle Verschuldung, muss er die finanziellen Konsequenzen dieses Verbots tragen.

VII. Finanzhilfen des Bundes (Art. 104 b GG)

Die vorgeschlagene Regelung ist zu begrüßen. Die Beschränkung der Finanzhilfen in Art. 104 b GG auf dem Bereich der Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes ist verfehlt. Sinnvoll wäre es, zugleich auch die Beschränkung auf Investitionen aufzuheben. Finanzhilfen des Bundes können auch für Ausgaben sinnvoll und geboten sein, die keine Investitionen darstellen. Sinnvoller wäre es, die Finanzhilfen von Verfassungswegen zeitlich zu beschränken und degressiv auszugestalten. Dann könnten auch die drei gegenwärtig in Art. 104 b Abs. 1 GG noch genannten Fallgruppen gestrichen werden. Sie entfalten kaum begrenzende Wirkung, weil praktisch jede Finanzhilfe als zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich gerechtfertigt werden kann.



Univ.-Prof. Dr. Joachim Wieland