

Hans-Peter Schneider

Die Haushaltswirtschaft der Länder – Verfassungsrechtliche Grenzen einer „Schuldenbremse“

Zusammenfassung

Mit der Föderalismusreform II ist im Jahre 2009 Art. 109 Abs. 3 in das Grundgesetz eingefügt worden, der die Länder ab 2020 verpflichtet, ihre Haushalte in Einnahmen und Ausgaben ohne Kredite auszugleichen (sog. Schuldenbremse). Dieses absolute strukturelle Verschuldungsverbot, das den Ländern vom Bund aufgezwungen wurde, verstößt gegen das Prinzip der getrennten, unabhängigen Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern (Art. 109 Abs. 1 GG), verletzt die parlamentarische Haushaltsautonomie der Landtage und ist unvereinbar mit der Eigenstaatlichkeit der Länder. Damit überschreitet es die in Art. 79 Abs. 3 GG normierten Grenzen der Verfassungsänderung, denen zufolge das Bundesstaatsprinzip und die Gliederung des Bundes in Länder für unantastbar erklärt wird, und stellt daher verfassungswidriges Verfassungsrecht dar.

Schlagworte: Schuldenbremse, Kreditaufnahme, Haushaltsautonomie, parlamentarisches Budgetrecht, Bundesstaatsprinzip, Eigenstaatlichkeit der Länder

Abstract

The Budget Management of the Länder – Constitutional Limits of a “Debt Brake”

As a result of the second phase of the reforms of the German federal system a new article 109 par. 3 was inserted in the Basic Law, which obliges the Länder, to balance their budgets without any revenue from credits (so-called debt brake). This absolute structural debt ban imposed by the Federation on the Länder, contravenes the principle of separate and independent budget management of the Federation and the Länder (article 109 par. 1 BL), violates the budgetary autonomy of the parliaments of the Länder and is incompatible with the statehood of the Länder. Thus, this regulation goes beyond the limits of constitutional amendments laid down in article 79 par. 3 BL, which declares changes or amendments to the Basic Law affecting the principle of the federal order or the division of the Federation into Länder inadmissible. Therefore the new article 109 pr. 3 BL has to be perceived as “unconstitutional” constitutional law.

Key words: debt brake, borrowing, budgetary autonomy, parliamentary budgeting power, principle of federalism, federal order, statehood of the Länder

1. Null-Verschuldung der Länder ab 2020?

„Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig“, so steht es in Art. 109 Abs. 1 GG seit 1949 noch geschrieben; doch die Zeit ist offenbar darüber hinweggegangen. Im Zuge der sogenannten Föderalismusreform II wurde mit dem „57. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes“ beschlossen, nach Art. 109 Abs. 2 folgenden Absatz 3 einzufügen:

„(3) Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. ...

Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. **Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.**“

Begründet wurde diese „Knebelungsvorschrift“ wie folgt: Die grundgesetzlichen Vorgaben des Absatzes 3 zur Begrenzung der Kreditaufnahme in den Länderhaushalten verletzen nicht den Wesensgehalt der durch Artikel 79 Abs. 3 geschützten Länderstaatlichkeit und ließen auch den Kerngehalt der durch Absatz 1 geschützten haushaltswirtschaftlichen Autonomie der Länder unberührt. Das Grundgesetz gewährleiste die Autonomie der Haushaltswirtschaft nicht uneingeschränkt. Das ergebe sich bereits daraus, dass das Finanzwesen im Bundesstaat ein Gesamtgefüge darstelle und die Haushaltsautonomie den grundgesetzlichen Bestimmungen über die Steuerzuteilung und den Finanzausgleich nachgeordnet sei. Unmittelbare Einschränkungen ergäben sich zudem bereits durch die bestehende Bindung der Haushaltswirtschaften von Bund und Ländern an die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Der bisherige Absatz 4 lasse insoweit auch weit reichende Einflussmöglichkeiten des Bundesgesetzgebers zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in Form von Vorgaben für Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Kreditaufnahme beziehungsweise zur Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen zu. Die kreditbezogenen Vorgaben des Absatzes 3 gäben den Ländern für diesen Teilausschnitt der Haushaltswirtschaft lediglich einen Rahmen vor, innerhalb dessen sie ihre Haushalte selbständig und unabhängig gestalten können. Absatz 3 beinhalte kein absolutes Verbot der Kreditaufnahme, sondern lediglich den Grundsatz eines strukturell ausgeglichenen Haushalts. Kreditaufnahmen aus konjunkturellen Gründen oder in außergewöhnlichen Notsituationen blieben weiterhin zulässig.

II. Vereinbarkeit des Verbots struktureller Kreditaufnahme der Länder mit ihrer Haushaltsautonomie (Art. 109 Abs. 1 GG)

Anzusetzen ist zunächst bei der zentralen These des Änderungsgesetzes, der Schuldenregelung stünde inhaltlich noch nicht einmal die durch Art. 109 Abs. 1 GG garantierte Haushaltsautonomie der Länder selbst entgegen, womit praktisch suggeriert wird, dass dem Bund hierzu bisher eigentlich nur die Gesetzgebungskompetenz fehlen würde, soweit man sie nicht bereits in Art. 109 Abs. 4 als gegeben betrachtet. Einer solch restriktive Auslegung des Art. 109 Abs. 1 GG ist jedoch weder mit seiner Entstehungsgeschichte (1) noch mit seinem weithin unbestrittenen Regelungsgehalt (2) vereinbar, der den Einwirkungen des Bundes auf die Haushaltsgestaltung der Länder enge Grenzen setzt (3).

1. Entstehungsgeschichte

Artikel 109 Abs. 1 GG enthält mit der Trennung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern eine für Bundesstaaten eigentlich selbstverständliche, also letztlich sogar überflüssige Regelung. Dies mag auch der Grund dafür sein, dass sich in früheren deutschen

Verfassungen hierzu keinerlei Vorbilder finden, obwohl dieses Prinzip in abgeschwächter Form bereits in § 17 der Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922 (RGBl. II S. 17) enthalten war¹. Im Zuge der Vorarbeiten für den Parlamentarischen Rat begegnet der erste Hinweis auf die spätere Endfassung in den „Bayerischen Leitgedanken für die Schaffung des Grundgesetzes“, wo es bereits heißt: „Bund und Länder führen eine gesonderte Finanzwirtschaft“. Aus dem dortigen Textzusammenhang ist zu entnehmen, dass man sich mit dieser Formulierung einerseits von der Weimarer Verfassungslage, wo das Reich ein klares Übergewicht hatte, und andererseits von der Praxis im Nationalsozialismus mit ausschließlicher Reichszuständigkeit nach Gleichschaltung der Länder absetzen wollte.

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

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

Dennoch gab es einige Zweifelsfragen, die bei den Verhandlungen im Parlamentarischen Rat geklärt werden mussten. Zunächst bestand Ungewissheit darüber, ob dem neuen Art. 121/123a nur formelle Bedeutung zukommen sollte, inhaltlich aber etwas

Selbstverständliches gesagt werde, oder ob aus ihm auch materielle Rechtsfolgen abgeleitet werden könnten. Weil letzteres offenbar eine Mehrheit im Finanzausschuss erreichen wollte, fragten sich die Skeptiker, ob dann Art. 121/123 a nicht zu weit gefasst sei und deshalb klargestellt werden müsse, dass er nur nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen gelte. Andere wollten diese Vorschrift unter einen ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt stellen und sie nur im Rahmen des geltenden Bundes- und Landesrechts angewandt wissen. Dem folgte die Mehrheit jedoch nicht.

Problematisiert wurde auch der Begriff der „Finanzwirtschaft“ selbst. Es sei unklar, ob er sich nur auf die Haushaltsführung beziehen sollte oder ob diese Bestimmung zugleich die Einnahmen- und Ausgabenseite betreffe, was im äußersten Fall bedeuten könne, dass Bund und Länder jeweils über eigene, von einander unabhängige Steuerquellen verfügen müssten und gemeinsame Steuern von vornherein ausgeschlossen seien. Einige befürchteten sogar, dass die Vorschrift als Absage an jede Art von Finanzausgleich missverstanden werden könne und ihm zumindest gewisse Schranken ziehe. Eine Mehrheit im Hauptausschuss und später auch im Plenum erklärte sich daher mit der Aufnahme des Art. 121/123 a in das Grundgesetz erst einverstanden, nachdem der Begriff der „Finanzwirtschaft“ durch den der „Haushaltswirtschaft“ ersetzt worden war. Ausgelöst wurden diese Diskussionen unter anderem durch Äußerungen einzelner Sachverständiger bei den Anhörungen im Finanzausschuss, die in Art. 121/123 a die zentrale, das gesamte Bundesstaatsgefüge beherrschende Grundnorm sahen und vor allem die finanzielle Selbständigkeit der Länder sicherstellen wollten. Ihr Argument, Finanzmacht sei zugleich politische Macht, ließ sich kaum widerlegen. Daher stand hinter den Debatten um das Trennprinzip in Wahrheit ein Streit um die konkrete Ausgestaltung der bundesstaatlichen Ordnung insgesamt, wie er auch sonst außer im Finanzausschuss zugleich in anderen Gremien des Parlamentarischen Rates zwischen Föderalisten und Unitaristen geführt wurde².

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

2. Regelungsgehalt

Ähnlich sieht es auch die höchstrichterliche Rechtsprechung bei der Bestimmung des aktuellen Regelungsgehalts von Art. 109 Abs. 1 GG. Schon 1952 entschied das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit der von Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärten „Gliederung des Bundes in Länder“, die gegen jede Verfassungsänderung gesichert sei, „daß Art. 109 GG die Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft den Ländern noch besonders gewährleistet“³, wobei mit dem Wort „besonders“ zum Ausdruck gebracht wurde, dass Art. 109 GG eine Art „lex specialis“ von Art. 79 Abs. 3 GG darstellt und somit an dessen Rechtswirkungen teilhat. Auch später hat das Gericht diese Sicht mehrfach bestätigt. Im „Finanzausgleichs-Urteil“ von 1992 erblickte es den „Sinn und Zweck der finanzverfassungsrechtlichen Normen des Grundgesetzes“ darin, „die Voraus-

setzungen dafür zu schaffen, daß die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern real wird, ihre politische Autonomie sich in der Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und der Haushaltswirtschaft (Art. 109 Abs. 1 GG) entfalten⁴. Diese haushaltspolitische Eigenverantwortung der Länder hat das Gericht erst kürzlich im „Berlin-Urteil“ von 2006 erneut bekräftigt: „Ein Land hat auf Grund seiner verfassungsrechtlich gemäß Art. 109 Abs. 1 GG verbürgten Haushaltsautonomie grundsätzlich alle haushaltswirtschaftlichen Maßnahmen selbst zu verantworten“⁵. Dieser Satz war offenbar auf vorausgegangene politische Entscheidungen gemünzt, die Berlin in die Schuldenfalle getrieben haben. In diesem Sinne hatte sich kurz zuvor auch schon der Berliner Verfassungsgerichtshof geäußert: „Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft, wozu auch die Kreditaufnahme gehört, selbständig und voneinander unabhängig (Art. 109 Abs. 1 GG) und haben infolgedessen materiell eigenständige Entscheidungsspielräume (materielle Haushaltsautonomie)“⁶.

Diesem Grundverständnis des Regelungsinhalts von Art. 109 Abs. 1 GG hat sich ein Großteil der Kommentatoren angeschlossen. Man geht zunächst von einem weiten Begriff der Haushaltswirtschaft aus und versteht darunter „die Gesamtheit der auf die staatlichen Einnahmen und Ausgaben bezogenen haushälterischen Vorgänge, also die gesamte, im aufgestellten Haushaltsplan dokumentierte und auf seiner Grundlage sich vollziehende öffentliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft von Bund und Ländern einschließlich der Rechnungslegung, Prüfung und Entlastung“⁷. Völlig unbestritten ist weiter, dass zu diesen etatbezogenen Vorgängen als Teil der Einnahmen auch die Aufnahme von Krediten gehört sowie die damit zusammenhängenden Entscheidungen über Art, Umfang, Laufzeit und Tilgung der Schulden⁸. Hingegen zählt schon rein terminologisch nicht zur Haushaltswirtschaft all das, was gemeinhin als öffentliche Finanz- oder Staatswirtschaft bezeichnet wird, also namentlich das Währungs-, Geld- und Münzwesen, das Notenbanksystem, das einheitliche Zoll- und Handelsgebiet sowie die intergovernmentalen Finanzbeziehungen (Steuerverteilung, Finanzausgleich, Mischfinanzierungen). Hierbei handelt es sich nicht um „Einschränkungen“ der Haushaltshoheit der Länder, sondern um Politikbereiche, die bereits tatbestandlich nicht in den Schutzbereich des Art. 109 Abs. 1 GG fallen. Die Garantie der Haushaltsautonomie von Bund und Ländern ist daher den Bestimmungen der Art. 105 bis 107 GG auch nicht nach- oder gar untergeordnet, sondern parallel dazu als „benachbart“ an- und nebengeordnet.

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

ebenso für Kreditaufnahmen, deren Umfang und Grenzen nur die jeweilige Gebietskörperschaft, die sich verschulden muss, selbst festzulegen und daher auch allein zu verantworten hat⁹.

Wollte man hingegen mit der Begründung des Gesetzes annehmen, Art. 109 Abs. 1 GG gewährleiste die materielle Haushaltsgestaltungsmacht von Bund und Ländern nur bis zu der durch die Gesamtheit der finanzwirtschaftlichen Regelungen gezogenen Grenzen, würde man die Garantie einer selbständigen und unabhängigen Haushaltswirtschaft zumindest partiell unter einen – ihr selbst nicht zu entnehmenden – Gesetzesvorbehalt stellen, der ihre Reichweite von der jeweils einfach-gesetzlichen Rechtslage abhängig machen würde und sie damit praktisch leerlaufen ließe. Es ist deshalb ausgeschlossen, unter dem Begriff „Haushaltswirtschaft“ nur diejenigen Vorgänge zu verstehen, die den Ländern oder dem Bund (hinsichtlich seines eigenen Haushalts) nach den jeweils geltenden Rechtsvorschriften zur eigenen Erledigung zugewiesen sind¹⁰. Vielmehr fallen gerade umgekehrt alle nicht direkt mit der Haushaltsgestaltung im Einzelfall zusammenhängenden (finanz-)verfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisungen und -schränken schon von vornherein aus dem Schutzbereich des Art. 109 Abs. 1 GG heraus, so dass sich dieser in der Sicherung eines begrenzt autonomen Zuständigkeitsraumes zur Begründung zugewiesener oder selbst generierter Einnahmen (einschließlich der Kreditaufnahme, deren prinzipielle Zulässigkeit für die Länder in Art. 109 Abs. 4 Nr. 1 GG a.F. vorausgesetzt wird) und zur aufgabenbezogenen Festlegung selbst zu verantwortender Ausgaben erschöpft¹¹. So gesehen ist die geplante Schuldenregelung des Bundes mit ihrer strikten Kreditlimitierung und einer rigiden, sanktionsbewehrten Ausgleichsverpflichtung bei Überschreiten der absoluten Obergrenze mit Art. 109 Abs. 1 GG nicht vereinbar, sondern erweist sich gegenüber den Ländern als Eingriff in deren Haushaltsautonomie¹², dessen Verfassungsmäßigkeit davon abhängt, ob und inwieweit er sich rechtfertigen lässt.

3. Möglichkeiten und Grenzen für Einwirkungen des Bundes

Wenn demnach sowohl die finanz- und staatswirtschaftlichen Rahmenbedingungen, in die sich die Haushaltsautonomie der Länder einfügt, als auch andere finanzverfassungsrechtliche Normen des Grundgesetzes zur Rechtfertigung von Eingriffen des Bundes in Art. 109 Abs. 1 GG nicht herangezogen werden können, stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten sonst dem Bund zur Verfügung stehen, um die von ihm favorisierte Schuldenregelung im Grundgesetz zu verankern, und wo die Grenzen für derartige Einwirkungen des Bundes liegen.

Die Gesetzesbegründung verweist in diesem Zusammenhang zunächst auf den Grundsatz des bundes- bzw. länderfreundlichen Verhaltens (sog. Bundestreue). Zwar ist richtig, dass dieses ungeschriebene Verfassungsprinzip, welches Bund und Länder zur wechselseitigen Rücksichtnahme und zu einem fairen Umgang miteinander verpflichtet, auch für das Bund-Länder-Verhältnis im Bereich der Finanzverfassung gilt. Danach darf keines der Glieder etwas unternehmen, was den wohlverstandenen Interessen eines anderen oder der Gesamtheit zuwiderlaufen würde, und diese insbesondere nicht an der Erfüllung ihrer Aufgaben hindern¹³. Andererseits ist jedoch ebenso unbestreitbar, dass der Grundsatz der Bundestreue weder geschriebenes Verfassungsrecht (wie die Garantie der Haushaltsautonomie von Bund und Ländern in Art. 109 Abs. 1 GG) zu überspielen gestattet, noch verfassungswidrige Eingriffe in derartige Gewährleistungen zu rechtfertigen

vermag. Vor allem kommt ihm keine kompetenzbegründende Wirkung zu, so dass etwa für ein Ausführungsgesetz zur angestrebten Schuldenregelung die dafür erforderliche ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, falls es sich nicht auf Art. 109 Abs. 4 GG stützen lässt (dazu unter III. und IV.), ohnehin durch Verfassungsänderung erst geschaffen werden müsste. Im Übrigen stellt das Prinzip der Bundestreue keine „Einbahnstraße“ dar, auf der nur Pflichten der Länder gegenüber dem Bund Platz griffen. Vielmehr hat auch der Bund auf die Interessen der Länder Rücksicht zu nehmen, zumal wenn es wie hier um Einschränkungen ihrer Haushaltsautonomie als einem Wesensmerkmal der bundesstaatlichen Ordnung geht.

Schließlich lässt sich der mit dem neuen Schuldenregime verbundene Eingriff in die Haushaltsautonomie der Länder auch nicht mit den vielfältigen Wechselbeziehungen rechtfertigen, in denen Bund und Länder auf dem Gebiet der Finanzwirtschaft zueinander stehen. Denn diese Beziehungen, so eng sie auch sein mögen, tasten sämtlich die Haushaltsautonomie als solche nicht an; sie bestehen zusätzlich neben ihr und sind ihr nicht vorgelagert, sondern beigefügt. Das gilt auch für den Fall der extremen Haushaltsnotlage eines Landes, die ausnahmsweise Beistands- und Sanierungspflichten des Bundes und/oder anderer Länder begründen mag und zu deren Abbau oder Vorbeugung das Bundesverfassungsgericht den Bund für befugt hält, im Rahmen des Haushaltsgrundsätzegesetzes nach Art. 109 Abs. 4 GG Regelungen über Grundsätze für die Haushaltsplanung zu treffen, die gewisse vom Land zu beachtende Grenzen bei der Kreditfinanzierung und beim Schuldensockel setzen, verknüpft mit einem verbindlichen Sanierungsprogramm, das die Haushaltswirtschaft dieses Landes wieder in die Normallage zurückführen soll¹⁴. Denn erstens ist die neue Schuldenregelung nicht lediglich für den Einzelfall der extremen Haushaltsnotlage eines Landes gedacht (auch wenn sie zu deren Vorbeugung geeignet sein mag), sondern für den Normalfall und auf Dauer konzipiert. Zweitens handelt es sich bei der Schuldenregel nicht nur um „Grundsätze“, die für die Haushaltsplanung maßgeblich sein sollen, sondern um verbindliche detaillierte Vorgaben zu Kreditspielräumen, Obergrenzen und Ausgleichspflichten für jeden einzelnen Jahreshaushalt sämtlicher Länder, unabhängig davon, ob sie bereits über einen ausgeglichenen Primärhaushalt verfügen und/oder wie hoch sie sonst aktuell verschuldet sind. Wenn jene Vorgaben in der beschriebenen Form auf Dauer Bestand hätten, wäre angesichts der ohnehin schon durch Art. 105 und 106 GG festgeschriebenen Steuerverteilung zumindest die Einnahmenautonomie der Länder aus Art. 109 Abs. 1 GG praktisch beseitigt.

Im Ergebnis führt zwar der Vorschlag der Föderalismuskommission II, die oben beschriebene Schuldenregelung im Grundgesetz zu verankern, in eine verfassungsrechtliche Sackgasse. Damit sind dem Bund jedoch nicht schon von vornherein alle Möglichkeiten verschlossen, auf die Länder mit geeigneten Maßnahmen zur Schuldenbegrenzung einzuwirken. Sie müssten allerdings im Unterschied zu jenem Vorschlag drei Voraussetzungen erfüllen: Sie hätten sich erstens auf wirkliche „Grundsätze“ oder allgemeine Zielbestimmungen zu beschränken, zweitens mit Verfahrensvorschriften statt materieller Regelungen zu begnügen und drittens von einem verbindlichen Sanktionssystem zu verabschieden¹⁵. Wer ein solch „weiches“ Schuldenregime des Bundes für wirkungslos hält, wird sich als einziger Alternative mit dem Lösungsweg eines Bund-Länder-Staatsvertrags abfinden müssen (dazu unter VI.).

III. Vereinbarkeit des Verbots struktureller Kreditaufnahme der Länder mit der Grundsatzkompetenz für das Haushaltsrecht (Art. 109 Abs. 4 GG)

Im Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts über die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Abbau und zur Verhütung von extremen Haushaltsnotlagen eines oder mehrerer Länder, die ausdrücklich auf Art. 109 Abs. 3 GG a.F. (neu Abs. 4) als geeigneter verfassungsrechtlicher Regelungsgrundlage verweist¹⁶, wird mancherorts die Ansicht vertreten, ein für Bund und Länder verbindliches Schuldenbegrenzungsregime ließe sich auch schon nach geltendem Verfassungsrecht im Rahmen der Grundsatzkompetenz des Bundes für das Haushaltsrecht (Art. 109 Abs. 4 GG) etablieren, so dass dafür eine Verfassungsänderung eigentlich gar nicht notwendig wäre. Somit ist im Folgenden zu prüfen, ob und inwieweit diese Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, die bisher nur die formelle Haushaltsautonomie der Länder betrifft, auch die materielle Entscheidungsfreiheit zu beschränken gestattet.

1. Entstehungsgeschichte

Die Haushaltsgrundsatzkompetenz des Bundes in Art. 109 Abs. 4 GG wurde als Abs. 3 mit Wirkung zum 1. Mai 1969 durch das 20. Änderungsgesetz in das Grundgesetz eingefügt. Die damalige Reform des Haushaltsrechts war erforderlich geworden, weil das mit Hilfe einer Globalsteuerung über die öffentlichen Haushalte angestrebte Ziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ohne eine begleitende Vereinheitlichung und Angleichung der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden in Plan- und Rechnungsaufbau sowie in den grundsätzlichen Verfahrensweisen nicht zu erreichen war. Zwar war zu jener Zeit in Bund und Ländern die Reichshaushaltsordnung von 1922 noch in Kraft, die – soweit sie verfassungskonform war – als Bundesrecht fort galt und bereits ein Mindestmaß an Etatkonformität sicherte. Durch die Ausdehnung der bereits bestehenden Grundsatzkompetenz des Bundes für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung auf das Haushaltsrecht sollte der verfassungsrechtliche Rahmen abgesichert werden, in dem sich die Ermächtigungen zur Umsetzung der beiden anderen Kompetenztitel leichter verwirklichen ließen¹⁷. Die Haushaltsgrundsatzkompetenz hat also in erster Linie eine dienende Funktion, die sich auf die budgetmäßige Stützung der damals herrschenden und auch heute noch festgeschriebenen antizyklischen Wirtschaftspolitik beschränkt.

2. Regelungsgehalt

Hauptzweck der Haushaltsgrundsatzkompetenz in Art. 109 Abs. 4 GG ist daher das Ziel, dem Bund die Befugnis zu verleihen, die beiden anderen Grundsatzregeln für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft in verfahrensrechtlicher Hinsicht zu ergänzen¹⁸. Demgemäß enthält das darauf gestützte „Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts von Bund und Ländern – HGrG“ (kurz: Haushaltsgrundsatzgesetz) vom 19.08.1969 (BGBl. I S.1273) im Wesentlichen nur prozedurale oder intentionale Vorschriften, die zwar bindenden Charakter haben, aber in ihrer Allgemeinheit den Ländern noch ausrei-

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

Hingegen sind die inhaltlichen Budgetentscheidungen im Einzelfall, wie sie bei der Aufstellung und beim Vollzug des jeweiligen Haushaltsgesetzes im Jahres- oder Zweijahresrhythmus getroffen werden, vom Regelungszweck des Art. 109 Abs. 4 GG nicht erfasst. Sie gehören zum Kernbereich der Staatlichkeit der Länder und genießen den besonderen Schutz von Art. 79 Abs. 3 GG (Näheres unter V.)¹⁹. Daher kann nach herrschender Meinung insbesondere die Einführung verbindlicher Verschuldens- und Kreditaufnahmegrenzen für die Länder nicht auf die Haushaltsgrundsätzekompetenz des Bundes gestützt werden. *Siekmann* geht sogar noch einen Schritt weiter: „Weder die Kreditaufnahmegrenzen aus Art. 115 I noch sonstige Vorgaben für die Schuldenpolitik der Länder dürfen in das Gesetz nach Abs. 3 aufgenommen werden. Sie gehört wohl schon nicht zum Haushaltsrecht. Jedenfalls geht Abs. 4 als detaillierte Spezialregelung für eine Reglementierung der Kreditaufnahme vor“²⁰. Ähnlich argumentiert auch *Hillgruber*: „Art. 109 Abs. 3 erlaubt dem Bundesgesetzgeber nicht, solche die Freiheit der Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft über die bestehenden finanzverfassungsrechtlichen Bindungen hinaus inhaltlich einschränkende Verpflichtungen den Ländern als gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht aufzuerlegen. Dies geht auch aus Art. 109 Abs. 4 hervor, der selbst sachlich und zeitlich eng begrenzte Eingriffe in die Kreditpolitik der Länder aus konjunkturpolitischen Gründen von einer besonderen Ermächtigung abhängig macht. ... Es widerspräche dieser Regelungssystematik, wenn Art. 109 Abs. 3 seitens des Bundes als kompetenzrechtlicher Hebel dazu benutzt werden könnte, die Länder als autonome Handlungsträger allgemein und dauerhaft in der Möglichkeit der Kreditfinanzierung zu beschränken“²¹.

Genau dies ist aber mit der neuen Schuldenregelung beabsichtigt. Sie soll weder nur für den Ausnahmefall gelten noch ein begrenztes konjunkturpolitisches Ziel verfolgen. Vielmehr geht es um eine dauerhafte „Schuldenbremse“, die ähnlich wirken soll, wie die Mechanismen im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Deshalb wäre an sich Art. 109 Abs. 4 GG als Ermächtigung zur Regelung von „Normalfällen“ nach altem Recht die einzige Verfassungsnorm gewesen, auf die eine Schuldenregelung hätte gestützt werden können, wenn man die oben angeführten durchgreifenden Bedenken der herrschenden Ansicht in der Kommentarliteratur außer Acht ließe. Folgt man ihnen, wofür nicht nur der Wortlaut des Art. 109 Abs. 4 GG spricht, sondern auch dessen systematische Stellung sowie dessen Sinn und Zweck, dann bliebe – da eine Kompetenz des Bundes aus der „Natur der Sache“ schon wegen des Eingriffscharakters eines solchen Gesetzes in die Haushaltsautonomie der Länder schon von vornherein ausscheidet – nur noch

eine Gesetzgebungszuständigkeit aus Art. 109 Abs. 4 GG a.F. übrig, der dem Bund jetzt schon gestattet, Vorschriften über „Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten durch Gebietskörperschaften und Zweckverbände“ zu erlassen. Auch darauf soll der Vollständigkeit halber noch kurz eingegangen werden.

IV. Vereinbarkeit des Verbots struktureller Kreditaufnahme der Länder mit der Konjunkturkompetenz des Bundes (Art. 109 Abs. 4 GG a.F.)

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

1. Entstehungsgeschichte

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

2. Regelungsgehalt

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

Während der Verfassungsgesetzgeber Art. 109 Abs. 3 GG a.F. als „Normalkompetenz“ geschaffen hat, war Absatz 4 a.F. als besondere „Krisenverhütungs- und -bereinigungskompetenz“ gedacht, die lediglich eine punktuelle und temporäre Kontingentierung der Kreditaufnahme durch Gebietskörperschaften erlaubte, um konjunkturellen Schwankungen oder Abschwungphasen auch mit fiskalischen Mitteln begegnen zu können²². Art. 109 Abs. 4 GG a.F. erwies sich damit einerseits als Konkretisierung der konjunkturpolitischen Zielvorgabe für die öffentlichen Haushalte in Absatz 2, andererseits aber auch als eng zu verstehende Ausnahmenvorschrift von Absatz 1, die einer erweiternden Auslegung etwa in der Absicht, auch andere Sachverhalte darunter zu fassen, unzugänglich ist. Deshalb kommt im Hinblick auf die vorgeschlagene Schuldenregelung weder eine direkte Anwendung noch eine Analogie in Betracht; sie ist im Übrigen schon vom Wortlaut des Absatzes 4 her ausgeschlossen. Somit scheidet auch Art. 109 Abs. 4 GG a.F. als verfassungsrechtliche Grundlage für ein Kreditbegrenzungsregime des Bundes aus.

Die Frage ist aber, ob der Rechtsgedanke dieses Artikels als Kriseninstrument nicht in der Weise fruchtbar gemacht werden kann, dass ohne Verletzung der Haushaltsautonomie von Ländern durch Verfassungsänderung eine Norm geschaffen wird, die – ähnlich wie Art. 109 Abs. 4 GG a.F. – ausschließlich der Verhütung und Beseitigung eines erheblichen Missstandes im gesamtstaatlichen Interesse dient, etwa der Prävention oder dem Abbau einer extremen Haushaltsnotlage in einem oder mehreren Ländern, wie sie das Bundesverfassungsgericht zu Recht gefordert hat²³. Eine solche Vorschrift müsste allerdings drei Voraussetzungen erfüllen, um derart weitreichende Eingriffe in die Haushaltsautonomie der Länder, wie sie Art. 109 Abs. 4 GG a.F. ermöglichte, zu rechtfertigen: Sie müsste erstens ebenfalls als Ausnahmenvorschrift konzipiert sein, zweitens nur punktuelle und vorübergehende Restriktionen und Beschränkungen der Haushaltsautonomie im Einzelfall gestatten, die sofort wieder aufgehoben werden, sobald die Haushaltsnotlage beseitigt ist, und vor allem drittens an die materiellen Kriterien anknüpfen, die das Bundesverfassungsgericht im „Berlin-Urteil“ für die Pflicht des Bundes, Sanierungshilfen zu gewähren, entwickelt hat (relative und absolute Notlage, Ausschöpfen aller verfügbaren Möglichkeiten der Abhilfe, letzter verbliebener Ausweg)²⁴. Davon ist die für die Normallage und generell für sämtliche Länder unabhängig von ihrem Verschuldensgrad vorgesehene Neuregelung des Art. 109 Abs. 3 GG jedoch so weit entfernt, dass dem Weg zu einer speziell auf extreme Haushaltsnotlagen zugeschnittenen Verfassungsnorm im Rahmen dieser Studie nicht weiter nachgegangen zu werden braucht. Der Bund darf sich jedenfalls nicht über eine möglicherweise zulässige, neu zu schaffende Haushaltsnotlagenregelung die „Eintrittskarte“ in ein allgemein gültiges, verbindliches und dauerhaftes Kreditbegrenzungsregime für die Länder erschleichen.

V. Vereinbarkeit des Verbots struktureller Kreditaufnahme der Länder mit den Grenzen der Verfassungsänderung (Art. 79 Abs. 3 GG)

Da die Neuregelung des Art. 109 Abs. 3 GG mit der durch Art. 109 Abs. 1 GG gewährleisteten Haushaltsautonomie der Länder unvereinbar ist und auch die übrigen Absätze 3 und 4 weder selbst als Ermächtigungsgrundlage in Betracht kommen, noch die mit dem Vorschlag ermöglichten gravierenden Eingriffe in die Entscheidungsfreiheit der Länder

über ihre Einnahmen und Ausgaben zu rechtfertigen vermögen, steht die Notwendigkeit zur Legitimierung einer entsprechenden Verfassungsergänzung, d.h. einer ausdrücklichen Änderung des Verfassungstextes (Art. 79 Abs. 1 GG), die der Zustimmung einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates bedarf (Art. 79 Abs. 2 GG), praktisch außer Frage. Damit stellt sich jedoch zugleich das Problem, ob eine solche Ergänzung des Grundgesetzes überhaupt zulässig ist oder nicht vielmehr an die Grenzen der Verfassungsänderung stößt, wie sie in Art. 79 Abs. 3 GG verankert sind. Danach sind insbesondere die Gliederung des Bundes in Länder sowie die in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze, wozu auch das Bundesstaatsprinzip gehört, für „änderungsfest“ erklärt worden. Zu prüfen ist daher, ob und inwieweit die neue Vorschrift, mit der die geplante Schuldenregel im Grundgesetz verankert worden ist, den „Grundsatz“ der bundesstaatlichen Ordnung (1) und/oder die Gliederung des Bundes in „Länder“ berührt.

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

Zu den in Art. 20 Abs. 1 GG festgeschriebenen Verfassungsstrukturprinzipien gehört neben den Grundsätzen der Republik, der Demokratie sowie des sozialen Rechtsstaats, wie sich aus den Worten „sozialer Bundesstaat“ ergibt, auch das System der föderativen Ordnung. Selbst wenn im einzelnen streitig ist, welche Elemente unabdingbar dazu gehören, besteht jedenfalls darüber Einigkeit, dass den Ländern als Gliedstaaten ein Mindestmaß an substantieller Eigenständigkeit verbleiben muss, die sich vor allem in der Verfassungshoheit sowie in eigenen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenzen äußert, aber auch auf unabhängigen Finanzquellen beruht, über deren Verwendung in Einnahmen und Ausgaben jedes Land eigenverantwortlich entscheiden können muss. Diese substantielle Eigenständigkeit darf weder durch Verschiebungen der Kompetenzbereiche noch durch erweiterte Eingriffsbefugnisse des Bundes in Angelegenheiten, die den Ländern allein und zur autonomen Gestaltung vorbehalten sind, ausgehöhlt werden²⁵.

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

Damit erledigt sich eines der Hauptargumente, mit dem die Unanwendbarkeit des Art. 79 Abs. 3 GG begründet werden sollte. Art. 109 Abs. 1 GG (als vermeintlich einziger sedes materiae der regionalen Haushaltsautonomie) vermöge – so heißt es in der Gesetzesbegründung – „den Anwendungsbereich des Art. 79 Abs. 3 GG nicht zu erweitern“, da dieser lediglich auf Art. 20 GG, nicht aber auf Art. 109 Abs. 1 GG Bezug nehme. Dabei wird zweierlei übersehen: Erstens gibt es gerade im Bund-Länder-Verhältnis Artikel des Grundgesetzes, die, obwohl in Art. 79 Abs. 3 nicht genannt, dennoch änderungsfest sind,

weil sie – wie etwa Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG mit dem Homogenitätsprinzip – ebenfalls ein Strukturmerkmal der bundesstaatlichen Ordnung zum Inhalt haben. Zweitens kommt es gar nicht darauf an, ob Art. 109 Abs. 1 GG in Art. 79 Abs. 3 GG erwähnt wird, weil die Haushaltsautonomie der Länder bereits unmittelbar aus dem Bundesstaatsprinzip selbst folgt und deshalb an dessen Gewährleistung in Art. 20 Abs. 1 GG teilhat.

Zweifel sind auch gegenüber einem weiteren Argument angebracht. Bei Art. 79 Abs. 3 GG soll es sich, wie das Bundesverfassungsgericht mehr unterstrichen habe, um eine eng auszulegende Ausnahmevorschrift handeln, „die den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht hindert, die positiv-rechtlichen Ausprägungen dieser Grundsätze aus sachgerechten Gründen zu modifizieren“²⁶. Selbst wenn man dem generell zustimmt, muss zumindest die einzige Entscheidung, die sog. systemimmanente Modifikationen unantastbarer Verfassungsgrundsätzen bei einem Strukturprinzip des Grundgesetzes für zulässig gehalten hat²⁷, näher in den Blick genommen werden. Es handelt sich um das „Maastricht-Urteil“ von 1993, in dem der unantastbare Gehalt des Demokratieprinzips näher bestimmt wurde. Entscheidend sei, „dass ein hinreichend effektiver Gehalt an demokratischer Legitimation, ein bestimmtes Legitimationsniveau, erreicht“ werde²⁸. Übertragen auf das Bundesstaatsprinzip stellt sich somit vorliegend die Frage, ob bei einer verfassungsrechtlichen Verankerung der vorgeschlagenen Schuldenregelung im Grundgesetz für die Länder noch ein effektives Maß an eigenverantwortlicher Haushaltsgestaltung, also ein bestimmtes Autonomieniveau, erhalten bliebe. Das ist offensichtlich nicht der Fall. Denn da die Einnahmen der Länder fast ausschließlich von Steuergesetzen des Bundes abhängen und ihre Ausgaben ebenfalls größtenteils durch bundesrechtliche Vollzugsstandards determiniert sind, bleibt ihnen als einziger finanzieller Handlungsspielraum und nicht selten sogar als letztes Mittel zum Haushaltsausgleich die Kreditpolitik übrig. Da künftig auch dieser Ausweg durch Bundesregelungen versperrt ist, wird man in Haushaltsangelegenheiten der Länder nicht mehr von einem hinreichend effektiven Autonomieniveau sprechen können. Daher kann hier letztlich offenbleiben, in welchem Umfang das Bundesstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 1 GG durch Art. 79 Abs. 3 GG für unabänderbar erklärt ist. Jedenfalls spricht viel dafür, dass die Kernelemente der neuen Schuldenregelung im Grundgesetz die bundesstaatliche Ordnung antasten und somit die dort festgelegten Grenzen der Verfassungsänderung überschreiten.

2. Die Gliederung des Bundes in „Länder“

Selbst wenn man jedoch annähme, dass durch die Verfassungsänderung zur Aufnahme der Schuldenregelung in das Grundgesetz das Bundesstaatsprinzip als einer der in Art. 20 Abs. 1 GG enthaltenen Grundsätze an sich nicht berührt wäre, bliebe noch zu prüfen, ob dadurch nicht die „Gliederung des Bundes in Länder“, welche ebenfalls durch Art. 79 Abs. 3 GG als unabänderbar geschützt ist, in Mitleidenschaft gezogen würde. Da unbestritten ist, dass den Ländern (Glieder-)Staatsqualität zukommt, stellt sich somit die Frage, worin die Staatsqualität der Länder besteht und was zu ihren unverzichtbaren Elementen gehört, was also nicht hinweggedacht werden kann, ohne dass die Staatsqualität der Länder entfiel (*conditio sine qua non*). Das Bundesverfassungsgericht hat bereits 1972 festgestellt, dass die Länder gegen eine Verfassungsänderung gesichert seien, „durch die sie die Qualität von Staaten oder ein Essentiale der Staatlichkeit einbüßen“ würden, und den Versuch unternommen, diese Eigenstaatlichkeit der Länder näher zu bestimmen. Ih-

nen müsse als „Hausgut“ ein Kern eigener Aufgaben unentziehbar verbleiben, wozu jedenfalls gehöre, dass „dem Land die freie Bestimmung über seine Organisation einschließlich der in der Landesverfassung enthaltenen organisatorischen Grundentscheidungen“ garantiert werde²⁹. In allen Landesverfassungen finden sich ausführliche Regelungen über das Haushaltswesen sowie insbesondere über die Voraussetzungen und Grenzen der Aufnahme von Krediten³⁰. Alle diese Vorschriften würden entweder leerlaufen oder weitgehend entwertet, wenn die neue Schuldenregelung mit ihren Begrenzungen und Sanktionen auf Bundesebene Bestand hätte und mit Hilfe eines Ausführungsgesetzes des Bundes umgesetzt werden sollte. Es spricht also viel dafür, die Freiheit der Haushalts- und Kreditpolitik zu eben jenen landesverfassungsrechtlich normierten organisatorischen Grundentscheidungen zu rechnen, die den Ländern unentziehbar verbürgt sind und deren Verlust ihnen die Staatsqualität nehmen würde.

3. Die Kreditautonomie der Länder als Wesensmerkmal ihrer Staatlichkeit

Demgemäß geht die herrschende Meinung in der Literatur auch zweifelsfrei davon aus, dass die Verschuldungsbefugnis (Kreditautonomie) der Länder im Rahmen ihrer Haushaltshoheit zu den Wesensmerkmalen der Landesstaatlichkeit gehört und damit gegen Verfassungsänderungen, die sie auszuhöhlen bestimmt und geeignet sind, durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützt wird. Einige Kommentatoren nehmen in diesem Zusammenhang zwar nicht unmittelbar auf die Kreditautonomie Bezug, zählen aber die selbständige Haushaltswirtschaft insgesamt zu den Wesensmerkmalen der Eigenstaatlichkeit eines jeden Landes, die nach Art. 79 Abs. 3 GG nicht angetastet werden darf, und entnehmen die Befugnis eines Landes, sich zu verschulden, bereits dem Begriff der unabhängigen Haushaltswirtschaft in Art. 109 Abs. 1 GG³¹. So heißt es etwa bei *Hillgruber*: „Art. 20 Abs. 1 konstituiert die Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat. Die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 schirmt die Bundesstaatlichkeit in ihrer Grundsubstanz auch gegen eine Verfassungsänderung ab, und Art. 109 Abs. 1 gewährleistet den Ländern *im besonderen* die Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft. ... Zur Eigenstaatlichkeit der Länder gehört daher grundsätzlich auch die Haushaltsautonomie“³². Sodann zitiert *Hillgruber* einen Satz von *Hans-Wolfgang Arndt*: „Eine bundesstaatliche Struktur ist ohne die prinzipielle Autonomie in der Haushaltspolitik nicht denkbar“³³, und fährt selbst wie folgt fort: „Daher wird Art. 109 Abs. 1 auch als ein ‚Grundpfeiler‘ des Föderalismus bezeichnet“.

Später äußert sich *Hillgruber* noch ausführlicher und differenzierter zum Verhältnis von Art. 109 Abs. 1 GG zu Art. 79 Abs. 3 GG: „Die Bestimmung des Art. 109 Abs. 1 steht zwar als solche nicht unter dem Schutz der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3. Sie hat daran aber vermittelt durch das von dieser erfasste Bundesstaatsprinzip (‚Gliederung des Bundes in Länder‘; Art. 20 Abs. 1) Anteil. Die Eigenstaatlichkeit des Bundes und der Länder wäre ohne eine getrennte, selbständige und unabhängige Haushaltswirtschaft der beiden Ebenen sein Torso. Die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft der verschiedenen Haushaltsträger darf daher nicht vollständig beseitigt werden. Jedenfalls die formelle Haushaltsautonomie ist daher als Kernbereich der Garantie des Art. 109 Abs. 1 – prinzipiell, nicht einschränkungslos (vgl. Art. 109 Abs. 3) – verfassungsänderungsfest“³⁴.

Andere Kommentatoren gehen weiter und dehnen jenen Kernbereich auch auf die materielle Haushaltsautonomie aus. So schiebt etwa *Siekmann*: „Die inhaltlichen Budgetentscheidungen ... gehören zudem zum Kernbereich der Staatlichkeit der Länder und genießen den besonderen Schutz von Art. 79 III“. Deswegen lehnt er – worauf oben (unter III.) schon hingewiesen wurde – die Einführung verbindlicher Verschuldungs- und Kreditaufnahmegrenzen für die Länder, gestützt auf Art. 109 Abs. 3 GG, ab³⁵. *Vismann* räumt den Ländern bei Haushaltsentscheidungen wenigstens einen – durch die Ewigkeitsgarantie geschützten – politischen Ermessens- und Gestaltungsvorrang ein: „Eine *haushaltsrechtliche Einschätzungsprärogative* steht den Ländern auf der Grundlage eines in Abs. 3 [von Art. 79 GG] garantierten Kernbereichs der Unabhängigkeit zu, nicht jedoch Art und Gestaltung der Einnahme- und Verteilungsgrundsätze von Steuern“³⁶. Zu ähnlichen Ergebnissen bei der Gesamtdarstellung des Problems gelangt auch *Johannes Kramer* in seiner Göttinger Dissertation über „Grenzen der Verfassungsänderung im Bereich der bundesstaatlichen Finanzverfassung“³⁷. Damit kann abschließend festgestellt werden, dass die Verfassungsänderung, mit der die neue Schuldenregelung im Grundgesetz verankert wurde, als „verfassungswidriges Verfassungsrecht“ mit der sog. Ewigkeitsgarantie in Art. 79 Abs. 3 GG unvereinbar ist, weil sie die Haushalts- und Kreditautonomie der Länder als Kernbestandteil ihrer Eigenstaatlichkeit berührt.

Anmerkungen

- 1 Die Vorschrift des § 17 der Reichshaushaltsordnung (die im Reichstag insgesamt mit verfassungsändernder Mehrheit verabschiedet worden war, also nach der damals herrschenden formalistischen Betrachtungsweise, die keine Änderung des Verfassungstextes erforderte, materielles Verfassungsrecht darstellte) lautete wie folgt: „In den Haushaltsplan dürfen nur solche Ausgaben aufgenommen werden, die für die Aufrechterhaltung der Reichsverwaltung und zur Erfüllung der Aufgaben und der rechtlichen Verpflichtungen des Reichs notwendig sind“.
- 2 Zur Genese von Art. 109 Abs. 1 GG ausführlich: *Hans-Peter Schneider*, in: Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung, hg. von H.-P. Schneider und J. Kramer, Band 26, Frankfurt/M. 2009, Art. 109, S. 679-761; vgl. auch *Doemig/Füsslein/Matz*, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, NF, Band 1 (1951), S. 806-809; *Theodor Maunz* in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz. Kommentar, München 2007, RdNr. 2 und 3 zu Art. 109; *Christian Hillgruber* in: *Chr. Starck* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, München 2005, Rd.Nr. 5-7 zu Art. 109; *Werner Heun* in: *H. Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 3, Tübingen 2000, RdNr. 2 zu Art. 109.
- 3 BVerfGE 1, 117 (131).
- 4 So BVerfGE 86, 148 (264) unter Hinweis auf BVerfGE 72, 330 (383).
- 5 BVerfGE 116, 327 (394 ff.).
- 6 Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urteil vom 31.10.2003, in: NVwZ 2004, 210 (215).
- 7 So *Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr.9; ähnlich bereits *Maunz*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr. 3; *Heun*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr.14; *Hans D. Jarass/Bodo Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 9. Aufl., München 2007, RdNr. 1 zu Art. 109; *Ernst G. Mahrenholz* in: AK-GG, Bd. 3, RdNr. 4 zu Art. 109.
- 8 So statt anderer *Heun*, a.a.O. (Anm. 2), RdNr. 14: „Vermögens- und Schuldenverwaltung“.
- 9 Vgl. *Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr. 23-40; *Heun*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr.17-19.
- 10 Vgl. *Klaus Vogel/Markus Wiebel* in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg (Stand 2008) Art. 109 (Zweitbearbeitung), RdNr. 30.
- 11 Ebenso *Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr. 35.
- 12 In diesem Sinne auch *Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr. 93: „Die bundesgesetzliche Verankerung eines permanenten „Schuldendeckels“ und die Limitierung des ausschöpfbaren Kreditrahmens aber bedeuten als verbindliche inhaltliche Vorgaben für die Haushaltswirtschaft einen massiven Eingriff in die materielle Budgetautonomie der Länder“.

- 13 So *Maunz*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr.23 unter Hinweis auf BVerfGE 4, 140 ff.; *Hans Bernhard Brockmeyer* in: *B. Schmidt-Bleibtrew/F. Klein*, Kommentar zum Grundgesetz, 11. Aufl., Berlin 2008, RdNr. 2 und 8 zu Art. 109.
- 14 So BVerfGE 86, 148 (266 f.).
- 15 Daher ist beispielsweise Art. 109 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich unbedenklich, der Bund und Länder lediglich auf das generelle Ziel verpflichtet, „bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen“.
- 16 Vgl. BVerfGE 86, 148 (266). Dort heißt es wörtlich: „Zuvörderst nötig und besonders dringlich ist es, Bund und Länder gemeinsam treffende Verpflichtungen und Verfahrensregelungen festzulegen, die der Entstehung einer Haushaltsnotlage entgegenwirken und zum Abbau einer eingetretenen Notlage beizutragen geeignet sind. Dem Bundesgesetzgeber bietet hierzu Art. 109 Abs. 3 GG die Regelungskompetenz“. Ebenso erst kürzlich BVerfGE 116, 271 (393) im sog. Berlin-Urteil.
- 17 Vgl. die Begründung im Regierungsentwurf (BT-Drs. V/3040), S. 44. Ebenso *Ernst Benda*, Die aktuellen Ziele der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, in: NJW 1967, S. 849 f.; ebenso *Maunz*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr.44.
- 18 *Brockmeyer*, a.a.O. (Fn. 13), RdNr.10. Ebenso *Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr. 93: „Art. 109 Abs. 3 ermächtigt nicht zur Regelung des materiellen Haushaltsrechts, sondern nur zur Aufstellung (verfahrensrechtlicher) Grundsätze für das Haushaltsrecht“ (Herv. im Original).
- 19 So *Peter M. Huber*, Klare Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen? Gutachten für den 65. DJT, Bonn 2004, S. D 72.
- 20 *Hellmut Siekmann* in: *M. Sachs*, Grundgesetz. Kommentar, 4. Aufl., München 2007, RdNr. 29 zu Art. 109.
- 21 *Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr. 94 zu Art. 109; a.A. nur *Markus Heinzen* in: *v.Münch/Kunig*, Grundgesetz, Band 3, 5. Aufl., RdNr. 22 f. zu Art. 109 und wohl auch *Heun*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr. 7: „ausreichende Ermächtigungsgrundlage“ (allerdings beschränkt auf die Umsetzung der europarechtlichen Defizitbegrenzungen durch entsprechende Kennziffern und Kreditobergrenzen).
- 22 Ebenso *Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr. 94.
- 23 Vgl. BVerfGE 86, 148 (266 f.); 116, 271 (393).
- 24 BVerfGE 116, 271 ff.
- 25 Vgl. statt anderer: *Cornelia Vismann* in: AK-GG, 3. Aufl., Neuwied 2002, RdNr. 47 ff. zu Art. 79; *Horst Dreier* in: *H. Dreier* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 2), Rd.Nr. 16 ff., 50; *Brun-Otto Bryde* in: *v.Münch/Kunig*, Grundgesetz-Kommentar, Band 2, RdNr. 31 f. Grundlegend bereits *Konrad Hesse*, Bundesstaatsreform und Grenzen der Verfassungsänderung, in: AöR 98 (1973), S. 1 ff. (14 ff.).
- 26 Vgl. BVerfGE 109, 279 (310); 94, 49 (102 f.); 84, 90 (120f.).
- 27 Alle übrigen Entscheidungen sind zu veränderbaren Grundrechten ergangen und haben dabei nur deren mehr oder weniger engen Zusammenhang mit den Art. 1 oder 20 GG zu prüfen gehabt.
- 28 BVerfGE 89, 155 (208 f.).
- 29 BVerfGE 34, 9 (19 f.).
- 30 Vgl. Art. 84 BW-Verf., Art. 82 BayVerf., Art. 87 BerlVerf., Art. 103 BrdgbVerf., Art. 131 a BremVerf., Art. 72 HambVerf., Art. 141 HessVerf., Art. 65 MPVerf., Art. 71 NdsVerf., Art. 83 NRWVerf., Art. 117 RhPfVerf., Art. 108 SaarVerf., Art. 95 SächsVerf., Art. 99 SAVerf., Art. 53 SHVerf., Art. 98 Abs. 2 und 3 ThürVerf.
- 31 So *Maunz*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr. 21 und 3.
- 32 *Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr. 2 und 3 (Herv.d.Verf.) unter Hinweis auf *Klaus Stern*, Staatsrecht, Bd. 1, § 19 III, 2 b).
- 33 *Hans-Wolfgang Arndt*, Staatshaushalt und Verfassungsrecht, in: JuS 1990, S. 343-347 (343).
- 34 *Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr. 42 unter Hinweis auf BVerfGE 39, 96 (108); 72, 330 (383); 86, 148 (264). Im Ergebnis ebenso *Klaus Vogel/Markus Wiebel* in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg (Stand 2008) Art. 109 (Zweitbearbeitung), RdNr. 65.
- 35 *Siekmann*, a.a.O. (Fn. 20), RdNr. 29.
- 36 *Vismann*, a.a.O. (Fn. 25), RdNr. 51; ebenso *Dreier*, a.a.O. (Fn. 2) RdNr. 17 zu Art. 79 Abs. 3.
- 37 Aachen 2000. Vgl. vor allem das 2. Kapitel über „Die nach Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Elemente der bundesstaatlichen Ordnung“.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider, Drosselweg 4, 30559 Hannover
E-Mail: hps@dif.uni-hannover.de