

## Die Haushaltswirtschaft der Länder –

### Verfassungsrechtliche Grenzen einer „Schuldenbremse“

#### I. „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. Bundestag und Bundesrat haben in Erster Lesung des „Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes“ beschlossen, nach Art. 109 Abs. 2 wird 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 wird 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 beinhaltet kein absolutes Verbot der Kreditaufnahme, sondern lediglich den Grundsatz eines strukturell ausgeglichenen Haushalts. Kreditaufnahmen aus konjunkturellen Gründen oder in außergewöhnlichen Notsituationen blieben weiterhin zulässig.

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

Ausgehend vom „Close-to-Balance“-Grundsatz des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, dessen oberstes Gebot den Ausgleich der Primärhaushalte verlangt, wird vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung für Deutschland insgesamt eine strukturelle (um konjunkturelle und sonstige temporäre Effekte bereinigte) Neuverschuldung von Null für zulässig gehalten, während der Bund einen Spielraum von 0,35 v.H. beansprucht. Darüber hinaus wird eine konjunkturelle Verschuldungskomponente eingebaut, die gewährleistet, dass die Haushalte im Konjunkturverlauf stabilisierend wirken, indem konjunkturbedingte Veränderungen bei den Einnahmen und Ausgaben zu größeren oder geringeren Spielräumen bei der Nettokreditaufnahme führen. Schließlich ist zur Kontrolle des Haushaltsvollzuges und erforderlichenfalls auch zur Sanktionierung die Schaffung eines Ausgleichskontos geplant, auf dem die nicht konjunkturbedingten Abweichungen von der Schuldenregel (Ausgleich der Primärhaushalte, Nettoneuverschuldung maximal 0,5 v.H. des BIP pro Jahr) im Vollzug der einzelnen Haushalte festgehalten werden sollen.

Die praktische Umsetzung dieser neuen Schuldenregelung stellt sich die Föderalismuskommission so vor, dass ihre Prinzipien im Grundgesetz verankert werden, und zwar bei für Bund und Länder gemeinsamen Regelungen zur Haushaltswirtschaft in Art. 109 GG, während alle weiteren Einzelheiten einem entsprechenden Ausführungsgesetz des Bundes vorbehalten bleiben, dessen Gesetzgebungskompetenz wohl ebenfalls verfassungsrechtlich zu normieren wäre. Außerdem wird ein solches Gesetz wegen seiner Auswirkungen auf die Länder zwar wohl kaum ohne die Zustimmung des Bundesrates verabschiedet werden können. Dieser Vorbehalt eröffnet jedoch nur den Landesregierungen weiteren Einfluss. Da jene sich aber mit Hilfe einer derartigen Schuldenregel aus exekutiver Sicht nur allzu gern vermeintlicher oder tatsächlicher Begehrlichkeiten ihrer Parlamente zu erwehren geneigt sind, ist von ihnen gegen die Unterwerfung ihres Landes unter das Schuldenregime des Bundes vermutlich kaum Widerstand zu erwarten. Damit stehen die Landesparlamente in der politischen Auseinandersetzung um die Wahrung ihrer Haushaltsautonomie weitgehend allein und könnten sich gegenüber dem Bund letztlich nur mit verfassungsrechtlichen Argumenten behaupten, die im Folgenden näher zu erörtern sind.

#### *IV. Vereinbarkeit des Vorschlags mit der Haushaltsautonomie der Länder (Art. 109 Abs. 1 GG)*

Zunächst fragt sich, ob die geplante Schuldenregelung mit der durch Art. 109 Abs. 1 GG garantierten Haushaltsautonomie der Länder vereinbar ist. Es wird behauptet, sie stünde einer verbindlichen Vorgabe des Bundes inhaltlich schon deshalb nicht entgegen, weil sie bereits durch Art. 109 Abs. 2 GG eingeschränkt sei, womit praktisch suggeriert wird, dass dem Bund hierzu bisher eigentlich nur die Gesetzgebungskompetenz fehlen würde (soweit man sie nicht bereits in Art. 109 Abs. 3 für gegeben erachtet). 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, letztlich überflüssige Regelung. Dies mag der Grund dafür sein, dass sich in früheren deutschen Verfassungen hierzu keinerlei Vorbilder finden, obwohl jenes Prinzip in abgeschwächter Form bereits in § 17 der Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922 enthalten war<sup>1</sup>. 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 vom Zentralismus im Nationalsozialismus nach Gleichschaltung der Länder absetzen wollte.

Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee behielt in Art. 37 seines Entwurfs die Formulierung aus den „Bayerischen Leitgedanken“ unverändert bei. 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, das Bund und Länder eine gesonderte Finanzwirtschaft zu führen haben, von wesentlicher Bedeutung für die Verfassung“<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> RGBl. II S. 17. Die Vorschrift des § 17 der Reichshaushaltsordnung 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“.

<sup>2</sup> Zur Genese von Art. 109 Abs. 1 GG: *Hans-Peter Schneider* in: H.-P. Schneider/J. Kramer (Hrsg.), Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung, Band 26, Frankfurt am Main 2009; ferner *Doeming/Füsslein/Matz*, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, NF, Band 1 (1951), S. 806-809.

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. Schon 1952 entschied das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit der von Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärten Gliederung des Bundes in Länder, „dass Art. 109 GG die Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft den Ländern noch besonders gewährleistet“<sup>3</sup>, wobei mit dem Wort „besonders“ zum Ausdruck gebracht wurde, dass Art. 109 GG eine Art „lex specialis“ von Art. 79 Abs. 3 GG darstellt und somit an dessen Rechtswirkungen teilhat. Auch später hat das Gericht diese Sicht mehrfach bestätigt. Im „Finanzausgleichs-Urteil“ von 1992 erblickte es den „Sinn und Zweck der finanzverfassungsrechtlichen Normen des Grundgesetzes“ darin, „die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern real wird, ihre politische Autonomie sich in der Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und der Haushaltswirtschaft (Art. 109 Abs. 1 GG) entfalten“<sup>4</sup>. 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“<sup>5</sup>. Der 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)“<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> BVerfGE 1, 117 (131).

<sup>4</sup> So BVerfGE 86, 148 (264) unter Hinweis auf BVerfGE 72, 330 (383).

<sup>5</sup> BVerfGE 116, 327 (394 ff.).

<sup>6</sup> Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urteil vom 31.10.2003, in : NVwZ 2004, 210 (215).

Diesem Grundverständnis des Regelungsgehalts von Art. 109 Abs. 1 GG hat sich ein Großteil der Kommentatoren angeschlossen. Man geht zunächst von einem weiten Begriff der Haushaltswirtschaft aus und versteht darunter „die Gesamtheit der auf die staatlichen Einnahmen und Ausgaben bezogenen haushälterischen Vorgänge, also die gesamte, im aufgestellten Haushaltsplan dokumentierte und auf seiner Grundlage sich vollziehende öffentliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft von Bund und Ländern einschließlich der Rechnungslegung, Prüfung und Entlastung“<sup>7</sup>. Völlig unbestritten ist weiter, dass zu diesen etatzbezogenen Vorgängen als Teil der Einnahmen auch die Aufnahme von Krediten gehört sowie die damit zusammenhängenden Entscheidungen über Art, Umfang, Laufzeit und Tilgung der Schulden<sup>8</sup>. 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. 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 Budgetautonomie von Bund und Ländern wird in Art. 109 Abs. 1 GG mit den Worten umschrieben, sie seien in ihrer Haushaltswirtschaft „selbständig und voneinander unabhängig“. Ungeachtet der Frage, ob hier zwischen Selbständigkeit und Unabhängigkeit noch zu unterscheiden sei oder ob es sich schlicht um einen Pleonasmus handelt, verbirgt sich hinter dieser Formulierung zweierlei: Erstens geht es um eine formelle Trennung der Haushalte in dem Sinne, dass beide Ebenen sowohl bei der Aufstellung als auch beim Vollzug ihrer Haushalte nicht nur unbeeinflusst und selbstbestimmt, sondern vor allem auch unbeeinflussbar handeln (d.h. weder einer Genehmigung noch einer Mitwirkung unterliegen), ja sogar das Haushaltsverfahren einschließlich der Haushaltskontrolle und Rechnungsprüfung (im Rahmen des Haushaltsgrundsätzegesetzes) 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

---

<sup>7</sup> So *Christian Hillgruber* in: Chr. Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, München 2005, Rn. 9 zu Art. 109; ähnlich bereits *Theodor Maunz* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz. Kommentar, München 2007, Rn. 3 zu Art. 109; *Werner Heun* in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 3, Tübingen 2000, Rn. 14 zu Art. 109; *Hans D. Jarass/Bodo Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 9. Aufl., München 2007, Rn. 1 zu Art. 109; *Ernst G. Mahrenholz* in: AK-GG, Bd. 3, Rn. 4 zu Art. 109.

<sup>8</sup> So statt anderer *Heun*, a.a.O. (FN. 33), Rn. 14: „Vermögens- und Schuldenverwaltung“.

für Kreditaufnahmen, deren Umfang und Grenzen nur die jeweilige Gebietskörperschaft, die sich verschulden muss, selbst festzulegen und daher auch allein zu verantworten hat<sup>9</sup>.

### *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. Man 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<sup>10</sup>. Andererseits ist jedoch ebenso unbestreitbar, dass der Grundsatz der Bundestreue weder geschriebenes Verfassungsrecht (wie die Garantie der Haushaltsautonomie von Bund und Ländern in Art. 109 Abs. 1 GG) zu überspielen gestattet noch verfassungswidrige Eingriffe in derartige Gewährleistungen zu rechtfertigen vermag. Insbesondere kommt ihm keine kompetenzbegründende Wirkung zu, so dass etwa für ein Ausführungsgesetz zur angestrebten Schuldenregelung die dafür erforderliche ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ohnehin durch Verfassungsänderung erst geschaffen werden müsste.

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 beigelegt. Das gilt auch für den Fall der extremen Haushaltsnotlage eines Landes, die ausnahmsweise Beistands- und Sanierungspflichten des Bundes und/oder anderer Länder begründen mag und zu deren Abbau oder Vorbeugung das Bundesverfassungsgericht den Bund für befugt hält, im Rahmen des Haushaltsgrundsätzegesetzes nach Art. 109 Abs. 3 GG Regelungen

---

<sup>9</sup> Vgl. *Hillgruber*, a.a.O. (FN. 33), Rn. 23-40; *Heun*, a.a.O. (FN. 33), Rn.17-19.

<sup>10</sup> So *Maunz*, a.a.O. (FN. 33), Rn.23 unter Hinweis auf BVerfGE 4, 140 ff.; *Hans Bernhard Brockmeyer* in: B. Schmidt-Bleibtreu/F. Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 11. Aufl., Berlin 2008, Rn. 2 und 8 zu Art. 109.

über Grundsätze für die Haushaltsplanung zu treffen, die gewisse vom Land zu beachtende Grenzen bei der Kreditfinanzierung und beim Schuldensockel setzen<sup>11</sup>. Denn erstens ist die neue Schuldenregelung nicht lediglich für den Einzelfall der extremen Haushaltsnotlage eines Landes gedacht (auch wenn sie zu deren Vorbeugung geeignet sein mag), sondern für den Normalfall und auf Dauer konzipiert. Zweitens handelt es sich bei der Schuldenregel nicht nur um „Grundsätze“, die für die Haushaltsplanung maßgeblich sein sollen, sondern um verbindliche detaillierte Vorgaben zu Kreditspielräumen, Obergrenzen und Ausgleichspflichten für jeden einzelnen Jahreshaushalt sämtlicher Länder, unabhängig davon, ob sie bereits über einen ausgeglichenen Primärhaushalt verfügen und/oder wie hoch sie sonst aktuell verschuldet sind. Wenn jene Vorgaben in der beschriebenen Form in das Grundgesetz ausgenommen würden, wäre angesichts der ohnehin schon durch Art. 105 und 106 GG festgeschriebenen Steuerverteilung zumindest die Einnahmenautonomie der Länder aus Art. 109 Abs. 1 GG praktisch beseitigt.

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

Da der Vorschlag der Föderalismuskommission – wie dargelegt – mit der durch Art. 109 Abs. 1 GG gewährleisteten Haushaltsautonomie der Länder kollidiert, ist zur Realisierung des Konzepts zumindest eine entsprechende Verfassungsergänzung, d.h. eine ausdrückliche Änderung des Verfassungstextes (Art. 79 Abs. 1 GG), zwingend erforderlich. Damit stellt sich jedoch zugleich das Problem, ob eine solche Ergänzung des Grundgesetzes überhaupt zulässig ist oder nicht vielmehr an die Grenzen der Verfassungsänderung in Art. 79 Abs. 3 GG stößt. 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. Zu fragen ist, ob und inwieweit eine neue Vorschrift, mit der die geplante Schuldenregel im Grundgesetz verankert werden soll, den „Grundsatz“ der bundesstaatlichen Ordnung (1) und/oder die Gliederung des Bundes in „Länder“ (2) berührt.

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

Zu den in Art. 20 Abs. 1 GG verankerten Verfassungsstrukturprinzipien gehört neben den Grundsätzen der Republik, der Demokratie und des sozialen Rechtsstaats mit den Worten „sozialer Bundesstaat“ auch die föderative Ordnung. Selbst wenn streitig ist, welche ihrer Elemente unabdingbar sind, besteht jedenfalls darüber Einigkeit, dass den Ländern als Glied-

---

<sup>11</sup> So BVerfGE 86, 148 (266 f.).

staaten ein Mindestmaß an substanzieller Eigenständigkeit verbleiben muss, die sich vor allem in der Verfassungshoheit sowie in eigenen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenzen äußert, aber unabhängige Finanzquellen verlangt, über deren Verwendung in Einnahmen und Ausgaben jedes Land eigenverantwortlich entscheiden können muss. Diese substanzielle 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 werden<sup>12</sup>. Darunter fällt auch die Budgethoheit. Die Befugnis, über den jeweiligen Landeshaushalt und die 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 – abgesehen von deren positiv-rechtlicher Ausprägung in Art. 109 Abs. 1 GG – zugleich unmittelbar aus Art. 20 Abs. 1 GG herleiten.

## 2. Die Gliederung des Bundes in „Länder“

Selbst wenn man annähme, dass eine Verfassungsänderung zur Aufnahme der vorgeschlagenen Schuldenregelung in das Grundgesetz das Bundesstaatsprinzip als in Art. 20 Abs. 1 GG als solches nicht berührt, wäre dadurch jedenfalls die „Gliederung des Bundes in Länder“, welche ebenfalls durch Art. 79 Abs. 3 GG als unabänderbar geschützt ist, in Mitleidenschaft gezogen. Da unbestritten ist, dass den Ländern (Glieder-)Staatsqualität zukommt, stellt sich die Frage, was zu ihren unverzichtbaren Elementen gehört, was also nicht hinweggedacht werden kann, ohne dass die Staatsqualität der Länder entfiele (*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<sup>13</sup>. In allen Landesverfassungen finden sich ausführliche Regelungen über das Haushaltswesen sowie insbesondere über die Voraussetzungen und Grenzen der Aufnahme von Krediten<sup>14</sup>. All diese Vorschriften würden entweder leerlaufen oder weitgehend ent-

---

<sup>12</sup> Vgl. statt anderer: *Cornelia Vismann* in: AK-GG, 3. Aufl., Neuwied 2002, Rn. 47 ff. zu Art. 79; *Horst Dreier* in: H. Dreier (Hrsg.), a.a.O. (FN. 33), Rn. 16 ff., 50; *Brun-Otto Bryde* in: v.Münch/Kunig, a.a.O. (FN. 26), Band 2, Rn. 31 f. Grundlegend bereits *Konrad Hesse*, Bundesstaatsreform und Grenzen der Verfassungsänderung, in: AöR 98 (1973), S. 1 ff. (14 ff.).

<sup>13</sup> BVerfGE 34, 9 (19 f.).

<sup>14</sup> 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 RhPVerf., Art. 108 SaarVerf., Art. 95 SächsVerf., Art. 99 SAVerf., Art. 53 SHVerf., Art. 98 ThürVerf..

wertet, wenn die vorgeschlagene Schuldenregelung mit ihren Begrenzungen und Sanktionen auf Bundesebene Verfassungskraft erlangen und mit Hilfe eines Ausführungsgesetzes des Bundes umgesetzt werden sollte. Es spricht also viel dafür, die Freiheit der Haushalts- und Kreditpolitik zu eben jenen landesverfassungsrechtlich normierten organisatorischen Grundentscheidungen zu rechnen, die den Ländern unentziehbar verbürgt sind und deren Verlust ihnen die Staatsqualität nehmen würde.

### 3. Die Kreditautonomie der Länder als Wesensmerkmal ihrer Staatlichkeit

Demgemäß geht die herrschende Meinung in der Literatur auch zweifelsfrei davon aus, dass die Verschuldungsbefugnis (Kreditautonomie) der Länder im Rahmen ihrer Haushaltshoheit zu den Wesensmerkmalen der Landesstaatlichkeit gehört und damit gegen Verfassungsänderungen, die sie auszuhöhlen bestimmt und geeignet sind, durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützt wird. Einige Kommentatoren nehmen in diesem Zusammenhang zwar nicht unmittelbar auf die Kreditautonomie Bezug, zählen aber die selbständige Haushaltswirtschaft insgesamt zu den Wesensmerkmalen der Eigenstaatlichkeit eines jeden Landes, die nach Art. 79 Abs. 3 GG nicht angetastet werden darf, und entnehmen die Befugnis eines Landes, sich zu verschulden, bereits dem Begriff unabhängigen Haushaltswirtschaft in Art. 109 Abs. 1 GG<sup>15</sup>. 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“<sup>16</sup>. Sodann zitiert *Hillgruber* einen Satz von *Hans-Wolfgang Arndt*: „Eine bundesstaatliche Struktur ist ohne die prinzipielle Autonomie in der Haushaltspolitik nicht denkbar“<sup>17</sup>, und fährt selbst wie folgt fort: „Daher wird Art. 109 Abs. 1 auch als ein ‚Grundpfeiler‘ des Föderalismus bezeichnet“<sup>18</sup>.

Andere Kommentatoren gehen weiter und dehnen jenen Kernbereich auch auf die materielle Haushaltsautonomie aus. So schiebt *Siekmann*: „Die inhaltlichen Budgetentscheidungen ... gehören zudem zum Kernbereich der Staatlichkeit der Länder und genießen den besonderen

---

<sup>15</sup> So *Maunz*, a.a.O. (FN. 33), Rn. 21 und 3.

<sup>16</sup> *Hillgruber*, a.a.O. (FN. 33), Rn. 2 f., unter Hinweis auf *Klaus Stern*, Staatsrecht, Bd. 1, § 19 III, 2 b).

<sup>17</sup> *Hans-Wolfgang Arndt*, Staatshaushalt und Verfassungsrecht, in: JuS 1990, S. 343-347 (343).

<sup>18</sup> Später äußert sich *Hillgruber*, a.a.O. (FN. 33) 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“ (Rn. 42 unter Hinweis auf BVerfGE 39, 96 <108>; 72, 330 <383>; 86, 148 <264>).

Schutz von Art. 79 III<sup>19</sup>. Deswegen lehnt er die Einführung verbindlicher Verschuldungs- und Kreditaufnahmegrenzen für die Länder ab<sup>19</sup>. *Vismann* räumt den Ländern bei Haushaltsscheidungen 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“<sup>20</sup>. 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“<sup>21</sup>. Damit kann abschließend festgestellt werden, dass eine Verfassungsänderung, mit der die vorgeschlagene Schuldenregelung im Grundgesetz verankert würde, als „verfassungswidriges Verfassungsrecht“ mit der sog. Ewigkeitsgarantie in Art. 79 Abs. 3 GG unvereinbar wäre, weil sie die Haushalts- und Kreditautonomie der Länder als Kernbestandteil ihrer Eigenstaatlichkeit berührt.

#### *E. Schlussbemerkung*

Deutschland – ein Bundesstaat ohne Föderalisten? So will es zumindest scheinen, wenn man dem Volke Glauben schenkt. Einer Umfrage der Bertelmann Stiftung zufolge hält jeder Vierte die Länder für verzichtbar, davon die meisten in Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt. Nur 3 v.H. der Bürger denken an die Landespolitik, wenn sie nach besonderen Merkmalen ihres Landes gegenüber anderen Ländern gefragt werden. In Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen kann jeder vierte Befragte keine Merkmale nennen, die er seinem Land zuschreiben würde. Die Bürger identifizieren sich zuerst mit ihrer Stadt oder Gemeinde, sodann mit der Bundes- und EU-Ebene; die Landesebene wird in mehr als der Hälfte der Länder (von Bayern und Mecklenburg-Vorpommern abgesehen) am wenigsten genannt. Schließlich sprechen sich 91 v.H. der Befragten für bundesweit vergleichbare Standards in Kindergärten, Schulen und Universitäten aus und 85 v.H. für bundeseinheitliche Steuersätze<sup>22</sup>. Gewiss, der Föderalismus war in Deutschland noch nie sehr populär. Aber sollten dann nicht wenigstens die Politiker – dem Vorbild unseres Jubilars folgend – mit gutem Beispiel vorangehen und die Bundesstaatlichkeit achten, schützen und, wo immer sie können, gegen

---

<sup>19</sup> *Hellmut Siekmann* in: M. Sachs, Grundgesetz, 4. Aufl., München 2007, RdNr. 29 zu Art. 109.

<sup>20</sup> *Vismann*, a.a.O. (FN. 38), Rn. 51; ebenso *Dreier*, a.a.O. (FN. 33) Rn. 17 zu Art. 79 Abs. 3.

<sup>21</sup> Aachen 2000. Vgl. vor allem das 2. Kapitel über „Die nach Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Elemente der bundesstaatlichen Ordnung“.

<sup>22</sup> Vgl. *Ole Wintermann/Thieß Petersen*, Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer, Gütersloh 2008, S. 16 et passim.

alle Widerstände in der öffentlichen Meinung verteidigen? Statt dessen warten sie mit Reformvorschlägen auf, die im Hinblick auf die von ihnen zu wahrende und zu fördernde Eigenstaatlichkeit der Länder bereits an die Grenzen der Verfassungsänderung stoßen. Wie sollte die Bevölkerung den Föderalismus schätzen lernen, wenn er noch nicht einmal von der Politik ernst genommen wird? Dabei gäbe es zu einem aktiven Engagement für den Föderalismus gerade heute allen Grund. Denn wir leben zunehmend in einer Welt, in der nach *Kant* “Übel und Gewalttätigkeit an einem Orthe unseres Globis an allen gefühlet wird”<sup>23</sup>, und für die daher “ein rechtlicher Zustand der Föderation”<sup>24</sup> allein Frieden und Freiheit zu sichern vermag.

---

<sup>23</sup> *Immanuel Kant*, Die Metaphysik der Sitten (2, Aufl. 1798), Erster Teil: Rechtslehre, § 62 (Das Weltbürgerrecht), in: Kant-Studienausgabe, Band IV, Wiesbaden 1956, S. 476.

<sup>24</sup> *Kant*, Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis (1793), hrsg. von Julius Ebbinghaus, Frankfurt am Main 1968, S. 65.