

Az.: II/52-1228

Auswirkungen der Umsetzung der Verschuldenskriterien für die Wirtschafts- und Währungsunion auf das Budgetrecht des Landtags

A - Auftrag

Die SPD-Fraktion hat den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, gutachtlich zu den „Auswirkungen der Umsetzung der Verschuldenskriterien für die Wirtschafts- und Währungsunion auf das Budgetrecht des Landtags“ Stellung zu nehmen. Im Kern soll untersucht werden, ob der Bund dergestalt auf die Länderhaushalte Einfluß nehmen darf, daß er durch ein Bundesgesetz - mit Zustimmung des Bundesrates - eine Defizitobergrenze auch für die Länderhaushalte festsetzt. Nach Auffassung der SPD-Fraktion wäre bei dieser Verfahrensweise das Budgetrecht des Parlaments als dessen „ureigenstes parlamentarisches Recht“ tangiert, da die Parlamente von der Mitwirkung ausgeschlossen wären.

B - Gutachtliche Stellungnahme

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

I. Vorbemerkung

Die von der SPD-Fraktion aufgeworfenen Fragen sind teils verfassungsrechtlicher, teils aber auch verfassungspolitischer Natur. Soweit es um die Frage geht, ob der Bund bereits aufgrund der derzeitigen Verfassungsrechtslage eine Aufteilung der Defizitobergrenze zwischen Bund und Ländern im Wege eines Bundesgesetzes vornehmen darf, erfordert dies eine verfassungsrechtliche Prüfung (III). Billigt man dem Bund diese Kompetenz nicht zu, so schließt sich die sowohl unter verfassungsrechtlichen als auch unter verfassungspolitischen Gesichtspunkten zu behandelnde Frage an, ob ihm im Wege einer Verfassungsänderung diese Kompetenz verschafft oder zum Schutze der Eigenstaatlichkeit der Länder ein anderer Lösungsansatz gewählt werden sollte (IV). Beiden Aspekten wird zunächst eine kurze Problembeschreibung vorangestellt (II).

II. Problembeschreibung

1. Nach Artikel 109 j Abs. 1 des EG-Vertrages (EGV) zählt zu den Voraussetzungen für die Einführung einer einheitlichen europäischen Währung „eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand“. Beurteilungsgrundlage dafür soll in erster Linie der Schuldenstand der einzelnen Mitgliedstaaten sein. Dementsprechend verpflichtet Artikel 104 c Abs. 1 EGV die Mitgliedstaaten vom Beginn der 3. Stufe der Währungsunion an, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Die Einhaltung der Haushaltsdisziplin wird anhand zweier Kriterien beurteilt, die im „Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“ - künftig Protokoll - im einzelnen festgelegt sind. Nach Artikel 1 des Protokolls darf das öffentliche Defizit 3 % und der öffentliche Schuldenstand insgesamt 60 % des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten. Artikel 2 des Protokolls legt fest, daß der Begriff „öffentlich“ nicht allein den Zentralstaat, sondern ebenso die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften sowie die Sozialversicherungseinrichtungen umfaßt. Zudem bestimmt Artikel 3 des Protokolls, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten für die Defizite dieses gesamten öffentlichen Sektors verantwortlich sind.

Innerstaatlich ist damit die Frage aufgeworfen, ob der Bund in Erfüllung seiner Vertragsverpflichtungen auch für die Länder eine Defizitgrenze festsetzen und eventuelle Sanktionen bei Nichteinhaltung dieser Grenzen auf die Länder verteilen darf.

2. Das Bundesfinanzministerium vertritt dazu die Auffassung, der Bund habe nach Artikel 109 Abs. 3 i.V.m. Abs. 4 GG die Kompetenz, durch ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates das maximal zulässige Staatsdefizit verbindlich auf Bund (einschließlich der Sozialversicherungseinrichtungen) und Länder (einschließlich ihrer Gemeinden) aufzuteilen. Die in Artikel 109 Abs. 1 GG verankerte Haushaltsautonomie der Länder sei nicht absolut garantiert, sondern sei in das finanzwirtschaftliche Gesamtsystem eingebettet. Rechtliche Beschränkungen ergäben sich bereits aus Artikel 109 Abs. 2 bis 4 GG. Das entsprechende Gesetz diene der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und sei deshalb durch Artikel 109 Abs. 4 GG gedeckt. Zudem bleibe die Grundsubstanz der föderativen Finanzverfassung unangetastet, weil nur ein Verschuldensrahmen gesetzt werde. Das neue Instrumentarium gehe nicht über die schon jetzt nach Artikel 109 Abs. 4 GG zulässige Deckelung der Kreditaufnahme von Bund, Ländern und Gemeinden hinaus.
3. Dagegen hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen die Schaffung einer klaren verfassungsrechtlichen Grundlage empfohlen¹. Konkret schlägt der Wissenschaftliche Beirat vor, Artikel 109 GG in seinen Absätzen 2 und 3 wie folgt zu fassen:

(2) Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und den Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Europäischen Union Rechnung zu tragen.

(3) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt sowie Vorschriften zur Vermeidung eines übermäßigen öffentlichen

¹ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten „Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldensgrenzen von Bund und Ländern“, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 54, 1994, S. 48

Defizits erlassen werden.²

In dem Bundesgesetz sollen nach dem Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirates auch die vorgesehenen Sanktionen für den Fall angeordnet werden, daß einzelne Länder die Verschuldenskriterien nicht einhalten.

III. Festlegung der Defizitobergrenzen durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz

1. Nach Artikel 109 Abs. 1 GG sind Bund und Länder „in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig“. Diese Bestimmung stellt in der bundesstaatlichen Ordnung einen Eckpfeiler dar, der die Eigenständigkeit der Länder in wesentlicher Hinsicht schützt. Die darin zum Ausdruck kommende Trennung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern sichert auf der „finanziellen Ebene“ den föderativen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland³. Mittelbar stellt die Bestimmung daher zugleich eine Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts dar. Denn sowohl für den Bund⁴ als auch für die Länder⁵ gilt, daß der Haushaltsplan durch Gesetz festgestellt wird. Sofern der Bund den Ländern verbindliche Vorgaben zur inhaltlichen Gestaltung des Haushaltsplans macht, greift er damit in die Gestaltungsfreiheit der Länderparlamente ein. Die Festsetzung von Defizitobergrenzen durch ein Bundesgesetz stellt daher in jedem Fall einen Eingriff in das parlamentarische Budgetrecht dar. In die Kompetenzen der Länder, namentlich der Länderparlamente, darf der Bund jedoch nur aufgrund einer ausdrücklichen verfassungsgesetzlichen Ermächtigung eingreifen.

2. Eine solche verfassungsgesetzliche Ermächtigung könnten die in Artikel 109 Abs. 2 bis 4 GG beschriebenen Tatbestände sein. Die haushaltswirtschaftliche Selbständigkeit von Bund und Ländern wird ergänzt und begrenzt durch ihre staatspolitische Verpflichtung zur gegenseitigen Rücksichtnahme und Solidarverantwortung für das Ganze⁶. Bei der nachfolgenden rechtlichen Prüfung ist al-

² Wissenschaftlicher Beirat a.a.O., S. 48

³ Vogel/Wiebel in Bonner Kommentar, Artikel 109, Rdnr. 42 (Zweitbearbeitung 1971)

⁴ Vgl. Artikel 110 Abs. 2 Satz 1 GG

⁵ Vgl. z.B. Artikel 116 Abs. 2 Satz 1 rlp. LV; Artikel 79 Abs. 2 Satz 1 bawü. Verf.; Artikel 78 Abs. 3 bay. Verf.; Artikel 139 Abs. 2 hess. Verf.

⁶ BVerfGE 4, 115, 140 std. Rspr.; Fischer-Menshausen in von Münch/Kunig, Grundgesetz- Kommentar, Band 3, 3. Aufl., 1996, Artikel 109 Rdnrn. 1, 8

lerdings zu berücksichtigen, daß Artikel 109 Abs. 2 bis 4 GG Ausnahmetatbestände zu dem in Artikel 109 Abs. 1 GG festgelegten Grundsatz der Haushaltsautonomie der Länder beschreibt. Die Bestimmungen sind daher restriktiv auszulegen.

Artikel 109 Abs. 2 GG verpflichtet die Länder „bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts⁷ Rechnung zu tragen“. Zwar stellt der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen unbestimmten Verfassungsbegriff dar, der einen in die Zukunft hinein offenen Vorbehalt für die Aufnahme neuer gesicherter Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften als zuständiger Fachdisziplin enthält⁸. Die Bestimmung hat jedoch eine ausschließlich konjunkturelle Zielrichtung⁹. Zudem hat der Bund auf der Grundlage von Artikel 109 Abs. 2 GG keine besonderen Rechte oder Aufsichtsbefugnisse gegenüber den Ländern¹⁰. Vielmehr hat jede Ebene im Rahmen der Grundsatzgesetzgebung in eigener Verantwortung darüber zu entscheiden, wie sie ihre Verpflichtung aus Artikel 109 Abs. 2 GG erfüllt¹¹.

Nach Artikel 109 Abs. 3 GG können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, „für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden“. Schon aus dem Wortlaut der Bestimmung ergibt sich, daß die Kompetenz des Bundesgesetzgebers auf die Regelung von Grundsätzen beschränkt ist und diese dem Bund keine besonderen Exekutiv-, Aufsichts- oder Weisungsrechte gegenüber den Ländern gibt¹². Jedenfalls können den Ländern danach allenfalls Prinzipien, also allgemeine Leitlinien für ihre Gesetzgebung vorgegeben werden¹³.

⁷ Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum

⁸ BVerfGE 79, 311, 338

⁹ BVerfGE 79, 311, 331 ff., Vogel/Wiebel, a.a.O. Artikel 109 Rdnr. 23, Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand Oktober 1996, Artikel 109 Rdnr. 34; Vogel, in Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 1990, § 87 Rdnr. 17

¹⁰ Fischer-Menshausen, a.a.O., Artikel 109 Rdnr. 10; Siekmann in Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 1996, Artikel 109 Rdnr. 20

¹¹ Maunz, a.a.O. Artikel 109 Rdnr. 40; Vogel/Wiebel, a.a.O. Artikel 109 Rdnr. 103

¹² Maunz, a.a.O. Artikel 109 Rdnr. 45; Fischer-Menshausen a.a.O. Artikel 110-115 Rdnr. 7; ders., a.a.O. Artikel 109 Rdnr. 17; vgl. auch BVerfGE 86, 148, 266 f: Regelungsgegenstand können „Grundsätze über die Obliegenheit von Bund und Ländern sein“.

¹³ Siekmann, a.a.O. Artikel 109 Rdnr. 36

Schließlich kann auch Artikel 109 Abs. 4 GG nicht als Kompetenzgrundlage für den Bund herangezogen werden. Zwar eröffnet die Bestimmung dem Bund Eingriffskompetenzen in die Länderhaushalte indem er ermächtigt wird u.a. Höchstbeträge für die Aufnahme von Krediten festzulegen. Artikel 109 Abs. 4 GG dient jedoch ausschließlich der „konjunkturell bedingten Einwirkung“¹⁴. Wegen dieser Ausrichtung auf konjunkturell motivierte Verschuldensprobleme bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, die Bestimmung im Zusammenhang mit der Festlegung der Konvergenzkriterien als Kompetenzgrundlage heranzuziehen, da die Konvergenzkriterien nicht der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, sondern der Vorbereitung der europäischen Währungsunion dienen¹⁵. Die Währungsunion ist - worauf auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Maastricht-Urteil hingewiesen hat - als Stabilitätsgemeinschaft konzipiert, die vorrangig die Preisstabilität zu gewährleisten hat¹⁶. Das in Artikel 109 Abs. 4 GG als Staatsziel formulierte gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ist dagegen nicht einseitig anhand finanzpolitischer Kriterien zu bestimmen, sondern umfaßt auch, wie in § 1 Satz 2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums (StWG)¹⁷ zum Ausdruck kommt, neben der Stabilität des Preisniveaus einen hohen Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum. Eine lediglich finanz- oder integrationspolitisch motivierte Neuorientierung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht verfolgt eine andere Zielrichtung als sie in Artikel 109 Abs. 4 GG zum Ausdruck kommt. Die in Artikel 104 c EGV festgelegte gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung zur Haushaltsdisziplin gebietet die Einhaltung der Defizitgrenze ohne größere Rücksicht auf sonstige konjunkturelle Erfordernisse¹⁸. Die in der Rechtslehre gleichwohl vertretene Auffassung, da das deutsche Verfassungsrecht ebenso wie das Gemeinschaftsrecht die Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite verlange, stehe der direkten Anwendung von Artikel 109 Abs. 4 GG nichts im Wege¹⁹, überzeugt daher nicht. Sie verkennt den Cha-

¹⁴ Häde, Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht und europäische Haushaltsdisziplin, JZ 1997, S. 269, 272 m.w.N.; Hartmann, Europäische Union und die Budgetautonomie der deutschen Länder, 1994, S. 172; Fischer-Menshausen, a.a.O. Artikel 109 Rdnr. 7

¹⁵ A.A.Hennecke, Die Gewährleistungspflicht der EU-Mitgliedsstaaten zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin, ZG 1996, 299, 307

¹⁶ BVerfGE 89, 155, 200

¹⁷ Vom 8.6.1967, BGBl...

¹⁸ Häde, a.a.O. S. 273

¹⁹ Häde, a.a.O. S. 275 m.w.N.

rakter des Artikels 109 Abs. 4 GG als Ausnahmeregelung, deren Anwendung restriktiv erfolgen muß.

3. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes läßt sich auch nicht über Artikel 2 des 2. Gesetzes zum Vertrag vom 7. Februar 1992 über die Europäische Union (BGBl. 1992 I S. 1251) - künftig: Zustimmungsgesetz - herleiten. Nach Artikel 2 des Zustimmungsgesetzes sind die aus Artikel 104 c EGV folgenden Verpflichtungen für die Haushalte von Bund und Ländern „auf der Grundlage einer Abstimmung zwischen Bund und Ländern zu erfüllen“. Dies läßt jedoch nur Instrumente auf die sich Bund und Länder einigen oder unverbindliche Empfehlungen zu²⁰. Keinesfalls stellt die Bestimmung eine Ermächtigung für verpflichtende Festlegungen durch den Bund dar²¹. Der Auffassung des Bundesrates, Artikel 2 des Zustimmungsgesetzes enthalte lediglich einen Programmsatz, ist zuzustimmen²². Daher kann dahingestellt bleiben, ob für Änderungen des Grundgesetzes, die im Zusammenhang mit Angelegenheiten der Europäischen Union erforderlich werden, entgegen Artikel 79 Abs. 1 GG eine ausdrückliche Änderung des Wortlauts des Grundgesetzes nicht erforderlich ist, wie Artikel 23 Abs. 1 Satz 3 GG nahelegen könnte²³.
4. Dem Bund steht ferner - erst recht - nicht die Kompetenz zur Verteilung eventueller Sanktionen der Gemeinschaft auf Bund und Länder nach Artikel 104 c Abs. 11 EGV zu²⁴. Danach kann der Rat einen Mitgliedstaat zu der Hinterlegung einer unverzinslichen Einlage verpflichten und als letztes Mittel gegen ihn eine Geldbuße verhängen²⁵. Zwar ermächtigt Artikel 109 Abs. 4 Nr. 2 GG den Bund, durch Gesetz eine Verpflichtung der Länder zur Unterhaltung unverzinslicher Guthaben bei der Bundesbank vorzusehen. Diese sogenannte Konjunkturausgleichsrücklagen sind jedoch nicht mit den Einlagen nach dem Gemeinschaftsrecht gleichzusetzen²⁶. In jedem Fall fehlt dem Bund eine ausdrückliche Ermächtigung zur

²⁰ Ebenso Hennecke, a.a.O. S. 300

²¹ So auch Wissenschaftlicher Beirat a.a.O. S. 46; Sannwald, Die Reform der Finanzverwaltung, ZRP 1993, S. 103, 108 f; unklar insoweit Siekmann, a.a.O. Artikel 109 Rdnr. 50

²² Entschließung des Bundesrates zum Vertrag vom 07.02.1992 über die Europäische Union, II Nr. 7 (BR-Drucksache 810/92); vgl. dazu auch die Stellungnahme des Bundesrates zu Artikel 2, Drucks. 12/3334, Anlage 2 S. 116 f.

²³ Hennecke, a.a.O. S. 307; Häde, a.a.O. S. 274

²⁴ Fischer-Menshausen, a.a.O. Artikel 109 Rdnr. 29 a

²⁵ Zu den gestuften Sanktionsverfahren im einzelnen s. Hennecke, a.a.O. S. 303 f.

²⁶ So auch Häde, a.a.O. S. 275 f.

Aufteilung einer Geldbuße. Beide Sanktionen dürfte der Bund daher nicht ohne verfassungsrechtliche Ermächtigung an die Länder weitergeben.

Als Zwischenergebnis läßt sich damit feststellen, daß zweifelhaft ist, ob dem Bund nach geltender Verfassungsrechtslage die Kompetenz zusteht, auch für die Länderhaushalte Defizitobergrenzen festzusetzen²⁷. Die Zweifel gelten gleichermaßen für die Befugnis, unmittelbar eventuelle Sanktionen der Europäischen Union wegen Verletzung der Konvergenzkriterien auf Bund und Länder aufzuteilen.

IV. Änderung des Grundgesetzes

Im Hinblick auf die vorstehend beschriebenen verfassungsrechtlichen Bedenken hat der Wissenschaftliche Beirat - wie bereits erwähnt²⁸ - eine Änderung des Artikels 109 Abs. 2 und 3 GG vorgeschlagen. Diese Änderung soll die verfassungsrechtliche Grundlage für die Kompetenz des Bundes schaffen, die Defizitobergrenzen für Bund und Länder im Wege eines Bundesgesetzes festzulegen. Eine solche Verfassungsänderung weckt Zweifel, ob sie dem Bundesstaatsprinzip hinreichend Rechnung trägt (1), in jedem Fall erscheint sie aus Sicht der Länder verfassungspolitisch bedenklich (2).

1. Nach Artikel 79 Abs. 3 GG ist eine Änderung des Grundgesetzes unter anderem dann unzulässig, wenn dadurch die in Artikel 20 GG niedergelegten Grundsätze berührt werden. Artikel 20 Abs. 1 GG enthält als Strukturprinzip der Verfassung u.a. das Bundesstaatsprinzip²⁹. Den Ländern wird dadurch eine eigene, nicht vom Bund abgeleitete Staatsqualität mit daraus folgender Verfassungsautonomie zuerkannt³⁰. Ihnen muß dabei ein Kern eigener Aufgaben als „Hausgut“ unentziehbar verbleiben³¹. Zum Kernbestand der Staatlichkeit der Länder zählt deren eigenständige Haushaltswirtschaft³². So ist gerade die Finanzverfassung

²⁷ Nach einem Bericht im Handelsblatt vom 13. November 1996 halten auch die meisten Länder eine Grundgesetzänderung für erforderlich; s. auch Handelsblatt vom 13. Mai 1997

²⁸ Vgl. oben S. 3

²⁹ BVerfGE 55, 274, 318; Bethge, Deutsche Bundesstaatlichkeit und Europäische Union in Wendt u.a. (Hrsg.) Festschrift für Karl Heinrich Friauf, 1996, S. 55

³⁰ Pieroth in Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 3. Auflage, 1995, Artikel 20 Rdnr. 10 m.w.N.

³¹ Kirchner/Haas, Rechtliche Grenzen für Kompetenzübertragungen auf die Europäische Gemeinschaft, JZ 1993, 760, 769 m.w.N.

³² Vogel/Wiebel a.a.O. Artikel 109 Rdnr. 42, Kirchner/Haas, a.a.O. S. 769 f.; Maunz, a.a.O. Artikel 109 Rdnr. 63

„Teilbereich der Bundesstaatlichkeit“³³ und „Spiegelbild der allgemeinen bundesstaatlichen Ordnung“³⁴. Zwar kann die Verfassungs- und Haushaltsautonomie der Länder durch das Grundgesetz begrenzt werden, dies darf jedoch nicht zu einer Aushöhlung der Staatlichkeit der Länder führen. Dem stünde das Bundesstaatsprinzip entgegen. Daher muß sich eine Durchbrechung des Grundsatzes der Budgetautonomie der Länder auf Ausnahmefälle beschränken, darf der Bund in dieses Recht nur aus besonderen, in der Verfassung mit hinreichender Bestimmtheit festgelegten Gründen eingreifen. Dabei ist verfassungsrechtlich unerheblich, ob die Länder über Artikel 23 GG oder im Wege einer ausdrücklichen Verfassungsänderung an der Entziehung ihres „Hausguts“ mitwirkten. Denn das Bundesstaatsprinzip steht nicht zur Disposition der Länder³⁵.

Demnach ist hier folgendes zu bedenken: die Folgewirkungen einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion können derzeit noch nicht übersehen werden. Sie reichen jedenfalls über den engeren Rahmen der Währungspolitik weit hinaus. Von dem in Artikel 104 c EGV festgeschriebenen Gebot, übermäßige Haushaltsdefizite zu vermeiden, wird das Ausgabenverhalten von Bund und Ländern in allen Bereichen ihrer Zuständigkeit betroffen sein³⁶. Während die Absätze 2 bis 4 des Artikels 109 GG in ihrer bisherigen konjunkturellen Ausrichtung nur einen begrenzten Kompetenzrahmen des Bundes aufzeigen, kann über eine Änderung von Artikel 109 GG in dem Sinne, wie sie der Wissenschaftliche Beirat vorschlägt, der Weg für heute noch nicht absehbare Einflußmöglichkeiten des Bundes auf die Länderhaushalte und damit insbesondere auf das Budgetrecht der Länderparlamente geebnet werden³⁷. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem sog. Maastricht-Urteil darauf hingewiesen, daß mit der Ratifikation des Unionsvertrages „ein unüberschaubarer, in seinem Selbstlauf nicht mehr steuerbarer Automatismus zu einer Währungsunion“ in Gang gesetzt werde. Es hat dies aber hingenommen, weil jeder weitere Schritt auf dem Weg zu einer europäischen Rechtsgemeinschaft zumindest „von einer weiteren parlamentarisch zu beeinflussenden Zustimmung der Bundesregierung abhängt“³⁸. Aus Sicht der

³³ BVerGE 55, 274, 302; 67, 256, 275

³⁴ Bethge, a.a.O. S. 56 m.w.N.

³⁵ Zu diesem Gesichtspunkt vgl. auch Kirchner/Haas, a.a.O S. 770

³⁶ von Simson/Schwarze, in Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Europäische Union und Grundgesetz, § 4 Rdnr. 128

³⁷ Vgl. Maunz, a.a.O., Artikel 109 Rdnr. 63: Die Eröffnung weiterer (Anm.: über Artikel 109 Abs. 4 GG hinausgehender) Eingriffsmöglichkeiten des Bundes wäre daher im Hinblick auf Artikel 79 Abs. 3 GG sehr bedenklich

³⁸ BVerfGE 89, 155 (157 Ls 9 c), 203 f.

Länderparlamente fehlt es dagegen an solchen weiteren Einflußmöglichkeiten, sobald dem Bund die Kompetenz zur Festlegung einer Defizitobergrenze zusteht. Daran ändert die Mitwirkung der Landesregierungen über den Bundesrat nichts. Denn nach geltender Verfassungsrechtslage können die Länderparlamente die Zustimmung ihrer jeweiligen Landesregierung im Bundesrat zu den entsprechenden Festlegungen gerade nicht zwingend beeinflussen, da die Landesparlamente die Regierungen rechtlich nicht in deren Stimmverhalten im Bundesrat binden können³⁹.

2. Unbeschadet der vorstehend beschriebenen verfassungsrechtlichen Bedenken erwiese sich eine dem Bund eingeräumte Gesetzgebungskompetenz aus Sicht der Länder als verfassungspolitisch fragwürdig und als eine „europäische Fortschreibung des deutschen Exekutivföderalismus“⁴⁰. Die in Artikel 109 Abs. 1 GG garantierte Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern verlangen nicht nur getrennte Haushalte. Vielmehr müssen die zuständigen Organe von Bund und Ländern die Entscheidungen im Bereich der Haushaltswirtschaft in eigener Verantwortung treffen können, ohne gegenseitigen Kontrollen und Einwirkungen ausgesetzt zu sein⁴¹. Eine Kompetenzzuweisung an den Bund birgt die Gefahr, daß die prinzipiell nur als Ausnahme gedachten Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes auf die Haushalte der Länder zur Regel werden und damit den Grundsatz der Selbständigkeit und Unabhängigkeit aushebeln. Auch unter verfassungspolitischen Gesichtspunkten ist zu bedenken, daß die eben schon beschriebene weitere wirtschaftliche Entwicklung der Europäischen Union nach Verwirklichung der dritten Stufe der Währungsunion ebensowenig absehbar ist, wie die damit zusammenhängenden Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes auf die Länderhaushalte. Mit der Kompetenzübertragung an den Bund dürften die Einflußmöglichkeiten - namentlich der Landesparlamente - unumkehrbar verloren sein.

Zu bedenken ist ferner, daß mit der Kompetenzübertragung an den Bund dieser auch dazu befugt werden müßte, eventuelle Sanktionen der Gemeinschaft nach

³⁹ BVerfGE 8, 104, 120 std. Rspr. Dästner, Zur Aufgabenverteilung zwischen Bundesrat, Landesregierungen und Landesparlamenten in Angelegenheiten der Europäischen Union, NWVBI 1994, S. 1, 3 m.w.N.

⁴⁰ Di Fabio, Tagungsbericht der Staatsrechtslehrtagung 1993, JZ 1994, S. 30, 31

⁴¹ Fischer-Menshausen, a.a.O. Artikel 109 Rdnr. 5; Siekmann a.a.O. Artikel 109 Rdnr. 7

Artikel 104 c Abs. 11 EGV auf Bund und Länder zu verteilen⁴². Auch insoweit ist das Ausmaß der Einflußnahme des Bundes auf die Haushalte der Länder derzeit nicht absehbar.

3. Die Länder könnten - statt die Regelungskompetenz für die innerstaatliche Umsetzung der Konvergenzkriterien auf den Bund zu übertragen - diese Umsetzung selbst vornehmen. Hierfür gibt es das Instrument des Staatsvertrages⁴³.

Mögliche Bedenken hinsichtlich der Praktikabilität eines solchen Verfahrens⁴⁴ überzeugen nicht. Aus dem Grundsatz der Bundestreue, der seine Fortsetzung im Grundsatz der Gemeinschaftstreue nach Artikel 5 EGV findet, ergibt sich, daß die Länder bundes- und gemeinschaftstreuwidrig handeln würden, wenn sie die Einhaltung von Gemeinschaftsrechtsverpflichtungen nicht beachteten, die einzu- gehen dem Bund nach Artikel 23 GG gestattet war⁴⁵. Darüber hinaus normiert auch Artikel 2 des Zustimmungsgesetzes eine entsprechende Einigungspflicht. In einen solchen Staatsvertrag könnte auch der Bund mit eingebunden werden, indem der Vertrag sowohl den Anteil des Bundes als auch der Länder gemeinsam festlegt. Staatsverträge zwischen dem Bund und den Ländern sind in der Staatspraxis durchaus üblich⁴⁶. Sofern ein Land oder mehrere Länder, aber auch der Bund, eine vertretbare Einigung treuwidrig verhindern, steht gegebenenfalls über einen Bund-Länder-Streit der Weg zum Bundesverfassungsgericht offen⁴⁷.

In diesem Zusammenhang ist auch zu bedenken, daß der Bund, sofern ihn wegen überhöhter Länderdefizite Sanktionen treffen würden, diese zwar nicht unmittelbar an die Länder weitergeben könnte, ihm jedoch über Artikel 106 Abs. 3 GG eine Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile möglich wäre. Nach Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 GG ist die Ertragsverteilung aus der Umsatzsteuer einer unterschiedlichen Bedarfsentwicklung in Bund und Ländern anzupassen⁴⁸. Trifft

⁴² Möglicherweise hätte er diese Kompetenz mit der Befugnis zur Festlegung der Defizitobergrenzen aber auch schon kraft Sachzusammenhangs

⁴³ In diesem Sinne auch der bayerische Finanzminister Erwin Huber, Süddeutsche Zeitung vom 7. März 1997 sowie FAZ vom 13. Mai 1997

⁴⁴ Vgl. etwa Hennecke, a.a.O. S. 309; Wissenschaftlicher Bericht; a.a.O. S. 29

⁴⁵ Vgl. dazu Wissenschaftlicher Beirat, a.a.O. S. 47, Hennecke, a.a.O. S. 307; Fischer-Menshausen, a.a.O. Rdnr. 7

⁴⁶ Vgl. etwa Abkommen über das Deutsche Institut für Bautechnik; ferner den sog. Hörfunk - Überleitungsstaatsvertrag vom 17. Juni 1993

⁴⁷ So auch Wissenschaftlicher Beirat, a.a.O. S. 47

⁴⁸ BVerfGE 72, 330, 384; Pieroth, a.a.O. Artikel 106 Rdnr. 8

den Bund nach dem EG-Vertrag primär die Sanktionslast, so kann er dies bei der Festsetzung der Umsatzsteueranteile der Länder berücksichtigen. Zwar bedarf das entsprechende Bundesgesetz nach Artikel 106 Abs. 3 Satz 3 GG der Zustimmung des Bundesrates, die beteiligten Organe sind zu dessen Erlaß jedoch verpflichtet, wenn die in Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 GG festgelegten Grundsätze dies erfordern⁴⁹. Auch auf diesem Weg kann der Bund daher Einfluß nehmen, wenn einzelne Länder eine staatsvertragliche Regelung treuwidrig verhindern würden.

V. Zusammenfassung

Im Ergebnis läßt sich damit folgendes festhalten:

Eine bundesgesetzliche Festlegung von Defizitobergrenzen für die Landeshaushalte stellt einen Eingriff in das parlamentarische Budgetrecht dar und bedarf daher in jedem Fall einer verfassungsgesetzlichen Grundlage. Es bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel, ob dem Bundesgesetzgeber diese Kompetenz gestützt auf Artikel 109 Abs. 2 bis 4 GG zusteht. Mit der Mehrheit der Länder⁵⁰ ist vielmehr davon auszugehen, daß dies nicht der Fall ist, sondern einem entsprechenden Bundesgesetz eine Änderung des Grundgesetzes vorausgehen müßte.

Gegen eine Änderung des Grundgesetzes bestehen jedoch sowohl verfassungsrechtliche als auch verfassungspolitische Bedenken. Die in Artikel 109 Abs. 1 GG garantierte Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern soll die Eigenstaatlichkeit der Länder auf der finanziellen Ebene sichern. Nachhaltige Eingriffe des Bundes in das Budgetrecht der Länder - wie sie im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Währungsunion jedenfalls nicht völlig ausgeschlossen sind - können den Grundsatz der Bundesstaatlichkeit in Frage stellen und daher gegen Artikel 79 Abs. 3 GG verstoßen. Eine Grundgesetzänderung, die dem Bund entsprechende Kompetenzen gibt, ist daher aus Sicht der Länder nicht nur verfassungspolitisch, sondern auch verfassungsrechtlich bedenklich. Die Länder können daher den Weg des Staatsvertrags wählen, um die Defizitobergrenzen im einzelnen festzulegen.

⁴⁹ Pieroth, a.a.O. Rdnr. 8; Fischer/Menshausen a.a.O. 1996, Artikel 106 Rdnr. 25

⁵⁰ s. Handelsblatt vom 13. November 1996

Dieses Verfahren sicherte neben der Eigenstaatlichkeit der Länder im Haushaltsbereich auch eine entsprechende Mitwirkung der Landesparlamente.

Wissenschaftlicher Dienst