

An die
Mitglieder
des Haushalts- und
Finanzausschusses

**...tes Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz
(Verankerung der Schuldenregel in der Landesverfassung)
Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, CDU und FDP
- Drucksache 15/4966 -
hier: Verfassungskonformität von Art. 1 Nr. 1 (Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 b) des
Gesetzentwurfs - Drucksache 15/4966 - unter Einbeziehung der Erkenntnisse
einer Anhörung im hessischen Landtag**

In der Anlage erhalten Sie die erbetene Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes zu der im Betreff bezeichneten Thematik.

Wissenschaftlicher Dienst

Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

WD 1-1/52-1610

Datum

19. November 2010

Verfassungskonformität von Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 b des Entwurfs für ein Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LT-Drucks. 15/4966)**A. Auftrag**

Im Rahmen der Beratungen des Entwurfs für ein Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz¹ ist in der 61. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 9. November 2010 die Frage aufgeworfen worden, wie die in dem Entwurf vorgesehene Regelung des Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 b verfassungsrechtlich zu bewerten sei. Hintergrund ist die Beratung entsprechender Gesetzesinitiativen im hessischen Landtag, der zu dem gemeinsamen Entwurf von CDU- und FDP-Fraktion² sowie einem dazu eingebrachten Änderungsantrag der SPD-Fraktion³ am 3. November 2010 ein öffentliches Anhörverfahren⁴ durchgeführt hat. Besagter Änderungsantrag der hessischen SPD-Fraktion enthält eine Bestimmung, die - nahezu wortgleich - jener entspricht, die in der rheinland-pfälzischen Verfassung in Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 b verankert werden soll. Sie lautet:

„Weiter kann von Absatz 2 abgewichen werden, sofern Kredite zum Ausgleich einer auf höchstens vier Jahre befristeten Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation notwendig sind.“

In dem der mündlichen Anhörung vorangegangenen schriftlichen Anhörverfahren⁵ gab es aus dem Kreis der Sachverständigen Stellungnahmen auch zu der Frage, ob sich die zitierte Regelung aus dem Änderungsantrag der hessischen SPD-Fraktion noch im Rahmen des grundgesetzlich Zulässigen bewegt.

Im Hinblick auf die weitgehende sachliche Identität der jeweils vorgesehenen Regelungen hat der rheinland-pfälzische Haushalts- und Finanzausschuss den Wissenschaftlichen Dienst beauftragt, die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der in Rede stehenden Bestimmung kurzfristig aufzubereiten, insbesondere auch unter Einbeziehung der Erkenntnisse aus der Anhörung des hessischen Landtags.⁶

¹ LT-Drucks. 15/4966

² „Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen - Gesetz zur Schuldenbremse)“, Hess. LT-Drucks. 18/2732

³ Hess. LT-Drucks. 18/2898

⁴ Pressemitteilung des hessischen Landtags vom 29. Oktober 2010

⁵ Sämtliche Stellungnahmen sind als Ausschussvorlagen HAA 18/10 und HHA 18/51 (Teil 1 bis 4) über die Homepage des hessischen Landtags (<http://www.hessischer-landtag.de>) abrufbar.

⁶ Beschlussprotokoll der 61. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 9. November 2010, S. 2

B. Stellungnahme

Ausgangspunkt der Stellungnahme ist zunächst die Vergegenwärtigung der politischen Rahmenbedingungen, die der Landtag Rheinland-Pfalz für die Verankerung einer Schuldenregel definiert, und zu deren Ausfüllung er eine fraktionsübergreifende Arbeitsgruppe installiert hat (unter I.). Im Anschluss daran werden die wesentlichen Aussagen aus der schriftlichen Anhörung des hessischen Landtags, soweit sie hier relevant sind, in zusammengefasster Form dargestellt (unter II.). Die darauf Bezug nehmende verfassungsrechtliche Einschätzung des Wissenschaftlichen Dienstes folgt sodann unter III.

I. Verfassungspolitischer Ausgangsrahmen und Beratungen der fraktionsübergreifenden Arbeitsgruppe

Zum besseren Verständnis der Regelung, wie sie für Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 b der Landesverfassung vorgesehen ist, soll zunächst nochmals der verfassungspolitische Ausgangsrahmen beschrieben werden, um sodann die „Normgenese“ vor dem Hintergrund der Beratungen der fraktionsübergreifend eingesetzten Arbeitsgruppe nachvollziehen zu können.

1. Verfassungspolitischer Ausgangsrahmen

Der verfassungspolitische Ausgangsrahmen für die Verankerung einer landesverfassungsrechtlichen Schuldenregel wird beschrieben insbesondere durch die einstimmig verabschiedete Entschließung „Föderalismusreform II - Schuldenbremse für Rheinland-Pfalz“ vom 24. Juni 2009.⁷ In dieser hat der Landtag Rheinland-Pfalz fraktionsübergreifend festgestellt, dass Regelungen zur Schuldenbegrenzung für die Länderhaushalte nur durch die Änderung landesrechtlicher Vorschriften, namentlich der Verfassung, verbindlich verankert werden können. Von dieser Feststellung ausgehend hat der Landtag ein Schuldenverbot für die Länder, wie es auf der Grundlage der Empfehlungen der Föderalismuskommission II in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG verankert wurde, für verfassungsrechtlich bedenklich erachtet und zugleich betont, dass die Entscheidung über die Gestaltung des Landshaushalts auch weiterhin uneingeschränkt vom Budgetrecht des Landtags getragen werden müsse. Unbeschadet einer möglichen verfassungsrechtlichen Überprüfung der Grundgesetzänderung kam der Landtag überein, fraktionsübergreifend nach Wegen zur Umsetzung einer entsprechenden Schuldenregel für Rheinland-Pfalz zu suchen, die in ausdrücklich eigener Gesetzgebungskompetenz erfolgen soll.

Im Rahmen der Aussprache über die Entschließung in der 69. Plenarsitzung am 24. Juni 2009 hat das Budgetrecht des Parlaments mehrfach Betonung erfahren, auch und gerade als Begründung für die Schaffung und Umsetzung einer selbständigen Schuldenregel.⁸

⁷ LT-Drucks. 15/3468, PlenProt. 15/69, S. 4190 (Beschluss)

⁸ Fraktionsvorsitzender Jochen Hartloff (SPD): „Das trägt den Bedenken Rechnung, die wir als Parlamentarier hier haben, nämlich dass unser Budgetrecht, eines der Königsrechte des Parlaments, beschnitten sein könnte durch die Beschlüsse, die der Bundestag und Bundesrat gefasst haben.“ (PlenProt. 15/69, S. 4187); Fraktionsvorsitzender Christian Baldauf (CDU): Ich glaube auch, das Wichtigste an dem gemeinsamen Antrag, den wir hier einbringen, ist, dass wir auf das Selbstverständnis des Landtags Wert legen: Wir entscheiden, wie wir diese Schuldenbremse haben möchten, in welcher Höhe, in welcher Form und natürlich mit dem Ziel, irgendwann keine Schulden mehr zu machen.“ (PlenProt. 15/69, S. 4188); Fraktionsvorsitzender Herbert Mertin (FDP): „Dieser Kompromiss hat einen Schönheitsfehler. Darüber kann man, verfassungsrechtlich gesehen, wie immer so oder so diskutieren, aber aus Sicht eines Landesparlaments hat der auf Bundesebene gefundene Kompromiss den Schönheitsfehler, dass die Bundesebene beschließt, was wir hier demnächst zu beschließen haben. Das kann nicht ganz richtig sein. Das Haushaltsrecht ist eines der elementarsten Rechte eines Parlaments, und das wird durch die ‚Modernisierung‘ auf Bundesebene jetzt in einem gewissen Umfang zurückgedreht.“ (PlenProt. 15/69, S. 4189).

2. Erarbeitung konsensfähiger Regelungen in der fraktionsübergreifenden Arbeitsgruppe

Ausgehend von dieser EntschlieÙung und deren einstimmiger Annahme durch das Parlament hat der Präsident des Landtags eine aus den Fraktionsvorsitzenden, dem Minister der Finanzen und dem Chef der Staatskanzlei bestehende Arbeitsgruppe installiert, deren Auftrag es war, einen konsensfähigen Entwurf für eine Verfassungsänderung zu erarbeiten, der den genannten Prämissen der EntschlieÙung Rechnung tragen soll.

In ihrer ersten Sitzung am 28. Oktober 2009 hatte die Arbeitsgruppe intensiv darüber beraten, inwieweit bei der Verankerung einer Schuldenregel im Hinblick auf die Vorgaben des Grundgesetzes überhaupt landesrechtlicher Gestaltungsspielraum bestehe. Die Arbeitsgruppe hatte sich darauf verständigt, den Wissenschaftlichen Dienst mit der Erarbeitung eines ersten Entwurfs für eine landesverfassungsrechtliche Schuldenregel zu beauftragen. Als Vorgabe hatte die Arbeitsgruppe dabei formuliert, der Entwurf müsse effektiv, möglichst transparent, zugleich aber auch Ausdruck der Budgethoheit des Parlaments sein.⁹

Der vom Wissenschaftlichen Dienst erarbeitete Entwurf ist der Arbeitsgruppe sodann mit Schreiben vom 7. Dezember 2009 zugeleitet worden. Dieser Entwurf enthielt ein grundsätzliches Verbot der Kreditaufnahme. Ausnahmen hiervon sollten nur noch in zwei Hauptfällen vorgesehen werden, nämlich:

- zum Ausgleich konjunkturbedingter Defizite im Rahmen eines symmetrischen Konjunkturausgleichsverfahrens („konjunkturschwankungsbedingte Verschuldung“)
- zum Ausgleich eines erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs infolge
 - von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen („Notlagenkredit“)
 - einer strukturellen, dem Land nicht zurechenbaren Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation („Strukturanpassungskredit“).

Die vorgesehenen Ausnahmen vom Kreditaufnahmeverbot zum Ausgleich konjunkturbedingter Defizite („konjunkturschwankungsbedingte Verschuldung“) sowie für Naturkatastrophen und andere außergewöhnliche Notsituationen („Notlagenkredit“) stellten sich auch in der verfassungsrechtlichen Bewertung der Arbeitsgruppe als völlig unproblematisch dar; denn ohne Zweifel halten sich diese Ausnahmen in dem Rahmen, den der Bund in den Bestimmungen des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG vorgegebenen hat.

Hingegen wurde für den weiteren - hier in Rede stehenden - Ausnahmetatbestand des sog. Strukturanpassungskredits die Frage der Verfassungskonformität intensiv diskutiert. Als mögliche Alternative hierzu wurde dann die Überlegung eingebracht, ob nicht eine Kreditaufnahme in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes des Bruttoinlandprodukts zugelassen werden

⁹ Vgl. hierzu: Pressemitteilung des Landtags vom 29. Oktober 2010

könne.¹⁰ Solchen Überlegungen ist dann allerdings eine Absage erteilt worden, weil eine landesverfassungsrechtliche Zulassung struktureller Verschuldungsmöglichkeiten mit den Vorgaben des Grundgesetzes ganz offensichtlich nicht im Einklang stehen würde. In ihrem schlussendlichen Votum hat sich die Arbeitsgruppe dann einvernehmlich darauf verständigt, dass die Ausnahmemöglichkeit des sog. Strukturanpassungskredits nicht nur haushaltspolitisch notwendig, sondern ein - angesichts des Budgetrechts des Landtags - auch verfassungsrechtlich zulässiger Weg sei, den man trotz und in Kenntnis aller Unwägbarkeiten gemeinsam beschreiben wolle. Auf der Grundlage dieser einvernehmlichen Bewertung in der Arbeitsgruppe ist der erarbeitete Vorschlag in den Fraktionen nochmals beraten und sodann von diesen am 8. September 2010 als gemeinsamer Gesetzentwurf eingebracht worden.

II. Erkenntnisse aus der Anhörung des Hessischen Landtags

Zur Anhörung des hessischen Landtags liegen schriftliche Stellungnahmen in einem Umfang von über 430 Seiten vor. Soweit in der Kürze der Zeit eine erste Sichtung der juristischen¹¹ Stellungnahmen möglich war, lässt sich festhalten, dass die verfassungsrechtliche Beurteilung des Änderungsantrags der hessischen SPD-Fraktion uneinheitlich ausfällt.

Ein Teil der Anzuhörenden hält die Ausnahmeregelung für mit Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG nicht vereinbar. Die Begründungsansätze sind ebenfalls unterschiedlich: Während teilweise in den Stellungnahmen mehr oder weniger pauschal darauf hingewiesen wird, dass das Grundgesetz in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG eine abschließende Regelung getroffen habe, die der Schaffung zusätzlicher Ausnahmen durch das Landesrecht entgegenstehe,¹² gehen andere Stellungnahmen¹³ zumindest im Grundsatz davon aus, dass die hier gegenständliche Ausnahme ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung durchaus in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG finden könne, weil danach Ausnahmeregelungen für „außergewöhnliche Notsituationen“ zulässig seien. Allerdings erfüllten strukturelle Änderungen der Einnahme- oder Ausgabesituation, wie sie der Änderungsantrag der hessischen SPD-Fraktion zum Gegenstand habe, nicht die Voraussetzungen einer solchen Notsituation, da sie sich gerade nicht der Kontrolle des Staates entziehen.¹⁴

Andere Sachverständige bejahen hingegen die Zulässigkeit, weil sie zu dem Ergebnis kommen, dass auch strukturelle Veränderungen auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite, soweit sie durch Entscheidungen des Bundes bedingt sind, die Merkmale einer aus Ländersicht gegebenen Notsituation erfüllen könnten.¹⁵

¹⁰ Dies hätte die Annahme der Verfassungswidrigkeit von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG (Unzulässigkeit eines Haushaltsdefizits in der Normallage) vorausgesetzt, vgl. hierzu: *Hancke*, DVBl. 2009, 621, 626; *Fassbender*, NVwZ 2009, 737, 750

¹¹ Ausgeklammert bleibt eine überwiegend finanzwissenschaftlich geprägte Stellungnahmen (*Lenk*, S. 293) und auch die Stellungnahme des *Bundes der Steuerzahler Hessen e.V.* (S. 362), der es im Wesentlichen bei der Feststellung belässt, es sei nur schwer vorstellbar, dass der Bundesrat einer Gesetzgebung zustimme, die den Ländern eine übermäßige Verschuldung aufbürde.

¹² *Gröpl*, S. 37 (vgl. auch: *ders.*, LKRZ 2010, S. 401 ff.); *Häde*, S. 6; *Hessischer Rechnungshof*, S. 332; *Pün-der*, S. 354

¹³ *Tappe*, S. 249; vgl. auch *Korioth*, S. 106 (siehe auch Fn. 15)

¹⁴ *Tappe*, a.a.O. (Stellungnahme), S. 249

¹⁵ *Wieland*, S. 46; ähnlich auch *Korioth*, a.a.O. (Stellungnahme), S. 106, der in seiner Begründung allerdings unklar bleibt, weil er einerseits eine solche Argumentation für vertretbar hält, sie dann allerdings im Konflikt mit der „*Intention*“ des verfassungsändernden Gesetzgebers sieht, woraus er schlussendlich dann doch die Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz folgert.

III. Zur verfassungsrechtlichen Einschätzung und Bewertung

1. Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab

Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab für den Entwurf des Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 b der Landesverfassung ist Art. 109 Abs. 3 GG, der in seinen hier relevanten Sätzen 1 und 2 lautet:

„Die Haushalte von Bund Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Ab-schwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahme-regelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich be-einträchtigen, vorsehen.“

Während Satz 1 von Art. 109 Abs. 3 GG den Grundsatz eines ohne Kreditaufnahme ausgegli-chenen Haushalts beinhaltet, legt Satz 2 dieser Regelung - abschließend¹⁶ - fest, inwieweit Bund und Länder in ihren jeweiligen Regelungen Abweichungen hiervon vorsehen können. Danach sind u.a. Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsi-tuationen zulässig. Hierdurch soll die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung gewährleistet werden.¹⁷ Der Tatbestand der außergewöhnlichen Notsituation hat dabei eine Auffangfunktion für die vom Begriff der Naturkatastrophe nicht erfassten anthropogenen Un-glücksfälle.¹⁸

Ob der Entwurf des Art. 117 Abs. 1 Satz 2 der Landesverfassung für sich in Anspruch nehmen kann, eine außergewöhnliche Notsituation nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG zu regeln, soll nachfolgend erörtert werden.

2. Tatbestandliche Voraussetzungen einer „außergewöhnlichen Notsituation“ nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG

Eine außergewöhnliche Notsituation ist eine Krise, die sich der Kontrolle des Staates ent-zieht.¹⁹ Da eine abschließende enumerative verfassungsrechtliche Benennung möglicher Not-situationen wegen der Vielzahl und Unterschiedlichkeit denkbarer Anwendungsfälle nicht möglich erschien, erfolgte in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG eine tatbestandliche Eingrenzung durch drei Merkmale, die gleichzeitig erfüllt sein müssen: Die Notsituation muss außerge-wöhnlich sein, ihr Eintritt muss sich der Kontrolle des Staates entziehen und sie muss den Haushalt erheblich beeinträchtigen.²⁰

Welche Fälle der Verfassungsgesetzgeber dabei im Blick gehabt hat, ergibt sich insbesondere aus der Begründung zu Art. 109 GG, in der entsprechende Beispiele genannt sind. Eine au-ßergewöhnliche Notsituation kann danach eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsab-läufe sein, die aufgrund ihres extremen Ausmaßes infolge eines exogenen Schocks, wie etwa

¹⁶ BT-Drucks. 16/12410, S. 11

¹⁷ BT-Drucks. 16/12410, S. 11

¹⁸ Reimer, in: *Epping/Hillgruber*, GG, 2009, Art. 109, Rn. 66

¹⁹ Reimer, a.a.O., Art. 109, Rn. 64

²⁰ BT-Drucks. 16/12410, S. 11

bei der Finanzkrise, aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet.²¹ Aber auch ein Ereignis von positiver historischer Tragweite, wie die Deutsche Wiedervereinigung, die einen erheblichen Finanzbedarf ausgelöst habe, soll nach der Begründung - ausdrücklich - ein Anwendungsfall der Klausel bilden können, mithin als außergewöhnliche Notsituation zu verstehen sein.²²

3. Verfassungsrechtliche Begründbarkeit des Entwurfs des Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 b der Landesverfassung

Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 b des Entwurfs ermöglicht die ausnahmsweise und auf höchstens vier Jahre befristete Aufnahme zusätzlicher Kredite im Fall von Änderungen der strukturellen Einnahmehasis sowie der äußeren Vorgaben in Bezug auf die strukturellen Ausgaben des Landes, soweit die Änderung auf Rechtsvorschriften beruht und sie dem Land nicht zurechenbar ist.²³ Erhebliche strukturelle Veränderungen im Bereich der Einnahmen sollen sich nach der Begründung zum Beispiel durch Steuerrechtsänderungen ergeben können;²⁴ denn gerade auf Umfang und Ausgestaltung von Änderungen im Bereich des Steuerrechts habe das Land keinen unmittelbaren Einfluss.²⁵

Gemessen an den genannten Kriterien, die für die Annahme einer außergewöhnlichen Notsituation nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG erforderlich sind, ergibt sich für die verfassungsrechtliche Begründbarkeit einer solchen Regelung Folgendes:

Problematisch ist allein, ob sich eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation „der Kontrolle des Staates“ entzieht, was nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG ja Voraussetzung ist. Der staatlichen Kontrolle entzieht sich eine Notsituation dabei immer dann, wenn sie auf äußeren Umständen beruht, die nicht oder im Wesentlichen nicht der staatlichen Kontrolle unterliegen.²⁶

Die in Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 b der Landesverfassung vorgesehene Ausnahme setzt für ihre Anwendung voraus, dass die Veränderung der Einnahme- oder Ausgabesituation dem Land nicht zurechenbar ist. Änderungen, die dem Land nicht zurechenbar sind, entziehen sich zwangsläufig aber auch seiner Kontrolle. Für steuerlich bedingte Änderungen der Einnahmesituation ist das offenkundig, da die Länder aufgrund der in Art. 105 GG vorgegebenen Kompetenzverteilung jedenfalls über keine substantiellen Steuergesetzgebungskompetenzen²⁷ verfügen. Nach der gegenwärtigen Finanzverfassung entscheidet in erster Linie nämlich der Bund über die Einnahmen des Staates,²⁸ so dass eine Kontrollierbarkeit der Länder insoweit ausscheidet.²⁹

²¹ BT-Drucks. 16/12410, S. 11

²² BT-Drucks. 16/12140, S. 11

²³ LT-Drucks. 15/4966, S. 7

²⁴ LT-Drucks. 15/4966, S. 7

²⁵ LT-Drucks. 15/4966, S. 7

²⁶ BT-Drucks. 16/12410, S. 11

²⁷ Die Steuergesetzgebungskompetenz der Länder beschränkt sich auf Art. 105 Abs. 2 a GG.

²⁸ *Huster/Rux*, in: *Epping/Hillgruber*, a.a.O., Art. 20, Rn. 23 ff.

²⁹ So auch *Tappe*, a.a.O. (Stellungnahme), S. 13

Fraglich ist aber, ob es für die Annahme einer sich der staatlichen Kontrolle entziehenden Situation genügt, wenn diese Voraussetzung nicht gesamtstaatlich, sondern nur für ein einzelnes Land vorliegt.³⁰ Letztlich geht es dabei um die Frage, was unter „Staat“ im Sinn von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG zu verstehen ist.

Die Verpflichtung aus Art. 109 Abs. 3 GG betrifft die Haushalte von Bund und Ländern, die folglich Adressaten dieser Regelung sind, und zwar je für sich.³¹ Der für die Inanspruchnahme der Ausnahmemöglichkeiten nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG bestehende Regelungsvorbehalt muss für den Bund und für jedes Land folglich jeweils eigenständig ausgefüllt werden.³² Eröffnet Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG damit für die Länder die Möglichkeit, Ausnahmeregelungen für außergewöhnliche Notsituationen vorzusehen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen, so dürfte es nur folgerichtig sein, dass sich die Frage der Kontrollierbarkeit dieser Notsituation aus Sicht desjenigen Adressaten beurteilt, der von der an ihn gerichteten grundgesetzlichen Regelungsmöglichkeit Gebrauch macht. Für die Länderebene wären dies die einzelnen Länder, für die Bundesebene der Bund. Auch Entscheidungen des Bundesrats können dem Land nicht zugerechnet werden, weil es sich um ein Bundesorgan handelt.³³ Hier eine gesamtstaatliche Perspektive anzulegen, würde bedeuten, dass für ein Land zwar eine krisenhafte Notsituation vorliegen könnte, die sich auch seiner Kontrolle entzieht, es sich aber dennoch die zur Krisenbewältigung benötigten Kreditmittel nicht verschaffen könnte, weil die Krisensituation sich als vom Bund kontrolliert oder kontrollierbar darstellt. Damit wäre die Handlungsfähigkeit der Länder entscheidend in Frage gestellt.

Zwar trifft es zu, dass das Finanzwesen im Bundesstaat ein Gesamtgefüge³⁴ darstellt, und dass das Prinzip der Bundestreue die einzelnen Länder zur Rücksichtnahme auf gesamtstaatliche Interessen verpflichtet³⁵. Für die hier vertretene Auffassung streitet aber die Eigenstaatlichkeit der Länder, die nicht nur zu den Wesensmerkmalen des in Art. 20 Abs. 1 GG verankerten Bundesstaatsprinzips gehört, sondern nach Art. 79 Abs. 3 GG zudem verfassungsfest geschützt ist.³⁶ Vom Bundesstaatsprinzip ist auch die Haushaltsautonomie der Länder umfasst.³⁷ Auch wenn sich die Staatlichkeit der Länder nicht durch das Recht zur Verschuldung definiert,³⁸ so bedingt sie doch eine Finanzausstattung, die die Länder befähigt, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben auch erfüllen zu können.³⁹ Sofern die adäquate Finanzausstattung der Länder durch Steuerzuweisungen gesichert ist, wird die Staatsqualität der Länder durch das strukturelle Neuverschuldungsverbot nicht beeinträchtigt.⁴⁰ Wenn das Steueraufkommen in konjunkturell schlechten Zeiten sowie in Notsituationen vorübergehend allerdings nicht ausreichen sollte, ermöglicht auch das neue Staatsschuldenrecht den Ländern eine Kreditaufnahme.⁴¹

³⁰ Hierzu: *Tappe*, a.a.O. (Stellungnahme), S. 13

³¹ *Reimer*, a.a.O., Art. 109, Rn. 49

³² *Reimer*, a.a.O., Art. 109, Rn. 59

³³ Vgl. LT-Drucks. 15/4966, S. 7

³⁴ BVerfGE 4, 115, 149; *Korioth*, JZ 2009, 729, 731

³⁵ BVerfGE 69, 1, 299, 315; siehe auch *Kemmler*, DÖV 2009, 549, 555

³⁶ *Huster/Rux*, a.a.O., Art. 20, Rn. 7 ff.

³⁷ *Isensee*, in: *ders./Paul Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl., 2008, § 126, Rn. 306; *Stern*, Staatsrecht I, 2. Aufl. 1984, § 19 III 2 b; *Sachs*, in: *ders.* (Hrsg.) GG, 5. Aufl. 2009, Art. 79, Rn. 62

³⁸ *Tappe*, DÖV 2009, 881, 888

³⁹ BVerfGE 72, 330, 388

⁴⁰ *Kemmler*, a.a.O., DÖV 2009, 549, 556

⁴¹ Vgl. hierzu: *Scholl*, DÖV 2010, 160, 169

Ein weiteres, mit dem Bundesstaatsprinzip in Zusammenhang stehendes Argument folgt aus Art. 109 Abs. 1 GG, wonach Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind. Auch die haushaltswirtschaftliche Eigenständigkeit der Länder dient der Sicherung der politischen Autonomie.⁴²

Insoweit dürfte sich die für die Landesverfassung in Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 b vorgesehene Regelung im Rahmen des grundgesetzlich Zulässigen halten. Letztlich handelt es sich bei ihr nicht um die Normierung einer qualitativ neuen Ausnahme, sondern um die Regelung eines speziellen Sachverhalts von außergewöhnlichen Notlagen nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG, für deren Konkretisierung dem Gesetzgeber überdies ein Einschätzungsspielraum zur Verfügung steht,⁴³ der hier - wie gezeigt - auch nicht überschritten sein dürfte.

Soweit in den Stellungnahmen zum Änderungsantrag der hessischen SPD-Fraktion ausgeführt wurde, dass eine solche „Lesart“ (zumindest) den „Intentionen“ des verfassungsändernden Gesetzgebers auf Bundesebene widersprechen würde, weil Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG exogenen Krisen Rechnung habe tragen wollen, was voraussetze, dass diese Krisen außerhalb staatlicher Politik und Rechtssetzung entstanden sind,⁴⁴ kann dem jedenfalls nicht ausnahmslos gefolgt werden. Wenn der durch die Deutsche Wiedervereinigung ausgelöste Finanzbedarf entsprechend der Begründung zu Art. 109 Abs. 3 GG gerade als ausdrückliches Beispiel für eine Notsituation angeführt wird, erscheint die behauptete Vorgabe, die Krise müsse außerhalb staatlicher Politik und Rechtssetzung entstanden sein, zu apodiktisch.

Dass verfassungsrechtliche Unwägbarkeiten an dieser Stelle nicht gänzlich ausgeschlossen werden können, liegt in der Natur der Sache; denn Rheinland-Pfalz ist eines der ersten Länder, das überhaupt eine selbständige Schuldenregel in seiner Verfassung verankert. Auf eine Judikatur der Verfassungsgerichte oder fundierte Stellungnahmen des wissenschaftlichen Schrifttums⁴⁵ kann folglich nicht zurückgegriffen werden.

Für die verfassungsrechtliche Bewertung darf aber nicht unberücksichtigt bleiben, dass die Länder nach Maßgabe des bisher geltenden Rechts von den in Art. 109 Abs. 3 GG geregelten Vorgaben bis zum Jahr 2019 abweichen dürfen (Art. 143 d Abs. 1 Satz 3 GG). Allerdings müssen die Länder den Übergangszeitraum dazu nutzen, ihre Haushalte so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG erfüllt wird (Art. 143 d Abs. 1 Satz 4 GG). Diese Formulierung verlangt für die Jahre 2011 bis 2019 allerdings nur, dass die Haushaltsgesetzgeber in den Ländern das Konsolidierungsziel stets „im Blick“ haben.⁴⁶ Konkrete Rechtsfolgen ergeben sich daraus für diese Jahre aber nicht,⁴⁷ vor allem wird durch Art. 143 d Abs. 1 Satz 4 GG auch nicht ausgeschlossen, dass die Nettoneuverschuldung in allen oder einzelnen Jahren des Übergangszeitraums sogar ansteigt.⁴⁸

Insoweit würden mit der vorgesehenen Schuldenregel deutlich engere Verschuldungsgrenzen in die Landesverfassung eingeführt, als sie bislang galten und als sie nach dem Grundgesetz für den Übergangszeitraum nach Art. 143 d Abs. 1 Satz 4 GG erforderlich wären. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt stellt sich die Frage der grundgesetzlichen Vereinbarkeit folglich nicht,

⁴² Reimer, a.a.O., Art. 109, Rn. 14

⁴³ Reimer, a.a.O., Art. 109, Rn. 64

⁴⁴ Korioth, a.a.O. (Stellungnahme), S. 9

⁴⁵ Auch Gröpl, LKRZ 2010, S. 401, 404, streift die Problematik allenfalls am Rande (siehe auch Fn. 12).

⁴⁶ Reimer, a.a.O., Art. 143, Rn. 9

⁴⁷ Reimer, a.a.O., Art. 143, Rn. 9

⁴⁸ Reimer, a.a.O., Art. 143, Rn. 9

vielmehr kann sie nur auf den Zeitraum ab dem Haushaltsjahr 2020 bezogen werden. Dies gilt es auch im Hinblick darauf zu berücksichtigen, dass das verfassungsrechtliche Schicksal der grundgesetzlichen Schuldenregel im Hinblick auf die vor dem Bundesverfassungsgericht anhängige Klage des Landtags Schleswig-Holstein noch ungewiss ist.

Nach alledem dürfte es sich bei der in Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 b vorgesehenen Ausnahmeregelung um eine Bestimmung handeln, die sich im Rahmen des grundgesetzlich Zulässigen bewegt, weil sie in transparenter Form einen Fall regelt, der die tatbestandlichen Voraussetzungen einer außergewöhnlichen Notsituation nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG erfüllt.

W i s s e n s c h a f t l i c h e r D i e n s t