

Anfängerhausarbeit ÖR

Methodik

Stöhnen über die Neuverschuldung^{*}

Von Wiss. Mit. Ruben Martini, Heidelberg

abstrakte Normenkontrolle – Gesetzesinitiative durch Ausschuss – Rechtsstaatsprinzip – Sozialstaatsprinzip – Finanzverfassung – Verbot der Nettoneuverschuldung – plebiszitäre Elemente auf haushaltsrechtlicher Ebene

SACHVERHALT

In der Endphase der Diskussionen um eine Reform der bundesstaatlichen Finanzverfassung konzentriert sich die öffentliche Debatte auf Vor-

kehrungen zur Dämpfung der Nettoneuverschuldung der Haushalte von Bund und Ländern. Aufsehen erregen dabei pointierte Äußerungen des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Dr. M., der sich in Interviews für ein kategorisches Verschuldungsverbot ausspricht.

^{*} Der Fall wurde im WS 2008/09 an der Universität Heidelberg als Ferienhausarbeit in der Übung im Öffentlichen Recht für Anfänger gestellt. Der Verf. der vorliegenden Musterlösung ist wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europäisches und Internationales Steuerrecht (Prof. Dr. Ekkehart Reimer) der Universität Heidelberg.

Führende Politiker erblicken in diesen Äußerungen eine unzulässige Einmischung in genuin politische Fragen. Da die Reden des M in der Öffentlichkeit aber auf große Resonanz stoßen, sehen sich die Koalitionsfraktionen im Deutschen Bundestag zum Handeln gezwungen. Sie bringen ein Gesetz zur Sicherung der Transparenz der öffentlichen Haushalte und ihrer Nachhaltigkeit (STÖHN-G) ein, das die Einführung eines absoluten Neuverschuldungsverbots vorsieht. Nach der ersten Beratung überweist das Plenum den Gesetzentwurf an den Haushaltsausschuss.

Im Haushaltsausschuss kommt es zu einem heftigen Disput. Erfahrene Parlamentarier weisen nachdrücklich auf die Notwendigkeit flexibler Regelungen hin. Das Neuverschuldungsverbot müsse zumindest Ausnahmen für Zeiten schlechter Konjunktur und unvorhersehbarer Notlagen vorsehen. Zudem sei es nicht akzeptabel, dass sich der Deutsche Bundestag die Gesetzgebung »mittlerweile aus Karlsruhe diktieren lasse«. Der Bundestag solle den Mut aufbringen, »dem geschwätzigen Dr. M goldene Zügel anzulegen«.

Am Ende der Sitzung schlägt der Vorsitzende des Haushaltsausschusses folgende Fassung des Gesetzentwurfs vor:

Artikel 1. Änderung des Grundgesetzes

1. Hinter Artikel 94 wird folgende Vorschrift eingefügt:

»Artikel 94 a

¹Öffentliche Äußerungen der Richter des Bundesverfassungsgerichts zu rechtlichen und politischen Fragen bedürfen der Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder durch den zuständigen Bundesminister. ²Dies gilt nicht für dienstliche Äußerungen im Rahmen laufender Verfahren oder der inneren Verwaltung des Bundesverfassungsgerichts.«

2. Änderung des Artikel 109

a. In Absatz 3 werden hinter dem Wort »konjunkturgerechte« die Wörter »und schuldenfreie« eingefügt.

b. In Absatz 4 werden die Angabe »Nr. 1« und die Worte »und 2. eine Verpflichtung von Bund und Ländern, unverzinsliche Guthaben bei der Deutschen Bundesbank zu unterhalten (Konjunkturausgleichsrücklagen),« gestrichen.

3. Änderungen des Artikel 115

a. In Absatz 1 Satz 1 werden die Worte »Aufnahme von Krediten sowie die« gestrichen.

b. Absatz 1 Satz 2 wird gestrichen.

Artikel 2. Änderungen des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder

1. § 8 wird um folgenden Absatz 3 ergänzt:

»(3) ¹Zu den Ausgaben im Sinne des Absatzes 2 gehören Rückstellungen für Versorgungslasten. ²Rückstellungen für Versorgungslasten sind für alle künftigen Jahre zu bilden, in denen den Inhabern der im Haushaltsjahr bestehenden Planstellen (§ 11 Abs. 1 Nr. 3) voraussichtlich Versorgungsansprüche zustehen werden. ³Die Rückstellungen sind auf das Haushaltsjahr abzuführen.«

2. § 51 a wird wie folgt gefasst:

»§ 51 a Nettoneuverschuldung

(1) Bund und Länder verzichten ab 2015 auf eine Nettoneuverschuldung.

(2) Ausnahmen sind nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig.

(3) Ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt, stellen Bund und Länder je für sich und unabhängig voneinander fest.

(4) ¹Für den Bund trifft der Deutsche Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder die Feststellung nach Absatz 3. ²Diese Feststellung bedarf der Zustimmung des Bundesrates und der Bestätigung durch Volksentscheid. ³Der Volksentscheid kommt zustande, wenn eine Mehrheit der abgegebenen Stimmen, mindestens aber ein Zehntel der zum Bundestag Wahlberechtigten, der Feststellung zustimmt. ⁴Auf die Durchführung des Volksentscheids finden die Vorschriften des Gesetzes über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Artikel 29 VI des Grundgesetzes (BGBl. I 1979, S. 1317) entsprechende Anwendung.

(5) Wer die Feststellung nach Absatz 3 für ein Land trifft, bestimmt das Landesrecht.«

Artikel 3 Inkrafttreten

(1) Artikel 1 Nr. 1 dieses Gesetzes tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

(2) Im Übrigen tritt dieses Gesetz am 1. 1. 2015 in Kraft.

Dieser Kompromissvorschlag findet im Ausschuss sogleich eine Mehrheit. In der zweiten Beratung im Plenum wird ein Antrag des fraktionslosen Abgeordneten A auf Streichung von Artikel 1 Nr. 1 des Entwurfs mehrheitlich abgelehnt und der Entwurf sodann ohne Aussprache angenommen.

Um die Plenarsitzung rechtzeitig beenden zu können, erklärt der Bundestagspräsident einen nachfolgenden Antrag des A darauf, es möge zumindest in der dritten Beratung zu einer öffentlichen Aussprache über den Entwurf kommen, für unzulässig und setzt sogleich die Schlussabstimmung an.

Bei dieser Abstimmung stimmen 408 Abgeordnete für den Gesetzentwurf, darunter die Hinterbänkler X und Y, die es allerdings – angeregt ins Gespräch vertieft – versäumen, sich von ihnen Sitzen zu erheben, und ihre Zustimmung nur durch Handzeichen zu erkennen geben. Der Bundestagspräsident erklärt das Gesetz dennoch für beschlossen und leitet es dem Präsidenten des Bundesrates zu.

Im Bundesrat kommt es zu einer kontroversen Aussprache. Vertreter des Stadtstaates S machen geltend, die Pflicht zur Bildung von Rückstellungen verstoße gegen das haushaltsrechtliche Abschnittsprinzip. Jedenfalls sei die Übergangsfrist zu kurz. Vor allem aber verstoße das obligatorische Plebiszit auf Bundesebene gegen das Prinzip der repräsentativen Demokratie. Das Grundgesetz monopolisiere die Gesetzgebung aus gutem Grund bei den verfassten Bundesorganen. Die Bundesbürger könnten mehrheitlich auch gar nicht beurteilen, ob das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gestört sei.

Vertreter der Südländer verteidigen demgegenüber die Neuregelung. Die Bildung von Rückstellungen sei im Interesse künftiger Generationen geboten. Die Haushaltswirtschaft müsse dem Gebot der Nachhaltigkeit Rechnung tragen. Die Haushaltsgesetzgeber hätten durch die lange Übergangsfrist hinreichend Gelegenheit, sich auf die Neuregelungen einzustellen. Zudem könne man davon ausgehen, dass der Bund mit der Einführung neuer Beschränkungen der Haushaltshoheit der Länder zugleich eine erhöhte Einstandspflicht für den Fall auf sich ziehe, dass es dadurch zu Haushaltsnotlagen in einzelnen Ländern komme. Dass das Verschuldungsverbot auf Bundesebene nunmehr durch verfahrensrechtliche Hürden abgesichert werde, sei ebenfalls verfassungskonform. Das Haushaltsgrundsatzgesetz und die jährlichen Haushaltsgesetze seien nun einmal keine Gesetze wie jedes andere.

Als es schließlich zur Abstimmung kommt, findet das Gesetz die erforderliche Mehrheit und wird kurz darauf ordnungsgemäß ausgefertigt und verkündet. Die Landesregierung des Stadtstaates S möchte sich damit nicht abfinden und erwägt die Einleitung eines bundesverfassungsgerichtlichen Verfahrens.

Bearbeitervermerk: Prüfen Sie gutachtlich (ggf. hilfsgutachtlich), ob ein Antrag des S auf Feststellung der Nichtigkeit des Gesetzes Erfolg haben wird. Auf Grundrechte ist nicht einzugehen.

LÖSUNG

Ein Antrag der S hat Aussicht auf Erfolg, wenn er zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit

I. Zuständigkeit des BVerfG

Das Bundesverfassungsgericht prüft gemäß Art. 93 I Nr. 2 GG i. V. m. §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG die Vereinbarkeit von Bundesrecht mit dem Grundgesetz¹.

II. Antragsberechtigung

Nach Art. 93 I Nr. 2 GG, § 76 I BVerfGG sind die Landesregierung, eine Landesregierung oder ein Drittel der Mitglieder des Bundestags antragsberechtigt. Somit steht der Regierung des Stadtstaates S die Antragsberechtigung zu. Angesichts des Cha-

¹ Ein denkbarer Bund-Länder-Streit nach Art. 93 I Nr. 3 GG wird dem Ziel des Stadtstaates S, die Nichtigkeit des STÖHN-G festzustellen, nicht gerecht.

rakters als objektives Beanstandungsverfahren kennt die abstrakte Normenkontrolle keinen Antragsgegner².

III. Antragsgegenstand

Antragsgegenstand nach Art. 93 I Nr. 2 GG i. V. m. § 76 I BVerfGG ist jede Rechtsnorm des Bundes- oder Landesrechts. Das STÖHN-G ist damit tauglicher Antragsgegenstand.

IV. Antragsbefugnis/Klarstellungsinteresse

Nach Art. 93 I Nr. 2 GG ist der Antragsteller antragsbefugt, falls Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel über die Vereinbarkeit von Bundesrecht oder Landesrecht mit dem Grundgesetz oder über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit sonstigem Bundesrecht bestehen. § 76 I BVerfGG geht darüber noch hinaus. Der Antragsteller muss die Norm für nichtig bzw. für gültig halten. Die Vertreter des Landes S sind von der Nichtigkeit der zu prüfenden Norm überzeugt. Somit kann die Frage nach der verfassungsgemäßen Konkretisierung des Art. 93 I Nr. 2 GG durch § 76 I BVerfGG dahinstehen, da die strengeren Voraussetzungen des § 76 I BVerfGG jedenfalls erfüllt sind.

Darüber hinaus fordert das BVerfG ein objektives Klarstellungsinteresse. Dies wird nur ausnahmsweise verneint³. Insbesondere entfällt dieses Interesse nicht, wenn auch wie hier mit dem Bund-Länder-Streit andere Verfahren vor dem BVerfG denkbar sind⁴. Gründe für eine Versagung dieses Interesses sind damit nicht ersichtlich. Der Antragsteller muss auch nicht darlegen, in seinen Rechten oder Interessen betroffen zu sein⁵.

V. Form/Frist

Gemäß § 23 I BVerfGG bedarf der Antrag der Schriftform, des Weiteren ist er zu begründen. Eine Frist ist nicht einzuhalten. Der Antrag der Regierung des Stadtstaates S wäre mithin zulässig.

B. Begründetheit

Der Antrag ist begründet, soweit das STÖHN-G nicht mit dem GG vereinbar ist⁶.

I. Verfassungsmäßigkeit Art. 1 STÖHN-G

1. Formelle Verfassungsmäßigkeit

a) Gesetzgebungskompetenz

Durch diesen Artikel wird hinter Art. 94 ein neuer Art. 94 a in das Grundgesetz eingefügt. Des Weiteren werden inhaltliche Änderungen an Art. 109 und 115 GG vorgenommen. Für Grundgesetzänderungen steht allein dem Bund die Kompetenz zu, was sich aus der Zusammenschau von Art. 79 I 1 und II GG ergibt.

b) Gesetzgebungsverfahren⁷

aa) Gesetzesinitiative

Nach Art. 76 I GG werden Gesetzesvorlagen beim Bundestag durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht.

Hier kommt die Vorlage von den Koalitionsfraktionen. Diese erfüllen notwendigerweise auch das Erfordernis des § 76 I GOBT, so dass es auf eine Verfassungsmäßigkeit dieser Konkretisierung des GG nicht ankommen kann⁸. Der ursprüngliche Gesetzentwurf wurde damit wirksam eingebracht.

Der ursprüngliche Entwurf des STÖHN-G behandelte nur haushaltsrechtliche Fragen. Der Ausschuss hat den die Richter des Bundesverfassungsgerichts betreffenden Art. 1 Nr. 1 STÖHN-G und damit Art. 94 a GG neu in die Vorlage eingeführt.

Dieses Vorgehen ist an Art. 76 I GG zu messen, wonach die Initiativberechtigung ausschließlich der Bundesregierung, dem Bundestag und dem Bundesrat zusteht. Ein Indiz kann hier § 62 I 2 GOBT liefern. Danach darf sich die Beschlussempfehlung nur auf die überwiesene Vorlage oder Sachfragen, die in unmittelbaren Zusammenhang stehen, beziehen. Letztendlicher Prüfungsmaßstab kann aber allein das GG sein.

Die Pflicht zur Gegenzeichnung für öffentliche Äußerungen von Richtern des BVerfG steht allenfalls in politischen Zusammenhang mit den restlichen haushaltsrechtlichen Regelungen. Ein sachlicher Zusammenhang ist nicht ersichtlich. Durch dieses Abweichen vom ursprünglichen Entwurf könnte der Haushaltsausschuss im Widerspruch zu Art. 76 I GG ein Initiativrecht für sich beanspruchen. § 62 I 2 GOBT müsste dafür das GG konkretisieren⁹.

Zu beachten ist hier aber, dass der Bundestag jedoch noch einmal in der zweiten Lesung im Plenum über den Vorschlag berät. Auch wird ein Antrag des fraktionslosen Abgeordneten A, der genau diese Änderung betrifft, abgelehnt. Die Mitglieder des Bundestages werden somit auf die sachfremde Änderung aufmerksam gemacht. Sie machen sich den durch den Haushaltsausschuss geänderten Entwurf damit zu eigen. Anders als etwa der Vermittlungsausschuss ist der Haushaltsausschuss auch Teil des Organs Bundestag. Der Bundestag nimmt daher sein Initiativrecht aus Art. 76 I GG wahr. Somit kann auch mit Hinblick auf eine gebotene Rechtssicherheit¹⁰ der Verstoß gegen § 62 I 2 GOBT verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sein¹¹.

bb) Verfahren im Bundestag

Bei der ersten Lesung und der Überweisung an den Haushaltsausschuss sind keine Verstöße gegen das GG ersichtlich. Insbesondere findet eine Aussprache nur auf Antrag statt, § 79 S. 1 GOBT. Das Gesetz wurde nach § 80 I 1 Halbs. 2 GOBT ordnungsgemäß einem Ausschuss überwiesen.

Im Rahmen der zweiten Beratung könnte die Ablehnung des Antrags des fraktionslosen Abgeordneten A auf Streichung des Art. 1 Nr. 1 STÖHN-G zu verfassungsrechtlichen Bedenken führen. Nach § 82 I 2 GOBT ist jedes einzelne Mitglied des Bundestages dazu antragsberechtigt. Dieser Antrag wurde jedoch von der Mehrheit abgelehnt. Dieses Vorgehen ist mit Hinblick auf das im Bundestag herrschende Mehrheitsprinzip (vgl. nur Art. 42 II 1 GG) damit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

² Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge/ROZEK BVerfGG 28. EL 2008 § 76 Rdn. 7.

³ BVerfGE 6, 104, 110; 52, 63, 80; 96, 133, 137.

⁴ BVerfGE 32, 199, 211.

⁵ Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge/ROZEK BVerfGG 28. EL 2008 § 76 Rdn. 5.

⁶ Hier ist es entscheidend, zwischen den einzelnen Regelungen des STÖHN-G zu differenzieren. So werden die Kompetenzgrundlage und der Prüfungsmaßstab für Art. 2 STÖHN-G durch Art. 1 STÖHN-G geändert, so dass Art. 1 zuerst einer verfassungsrechtlichen Prüfung unterzogen werden muss.

⁷ Hier ist darauf zu achten, dass Verstöße gegen die GOBT allenfalls ein Indiz für eine Verfassungswidrigkeit darstellen. Art. 82 I 1 GG stellt allein auf die Vorschriften des GG ab, die damit den alleinigen Prüfungsmaßstab darstellen. Die Vorschriften der GOBT müssen damit für eine verfassungsrechtliche Relevanz eines Verstoßes das GG konkretisieren.

⁸ Vgl. dazu Sachs/LÜCKE/MANN GG 4. Aufl. 2007 Art. 76 Rdn. 10.

⁹ Für eine Konkretisierung BRANDNER JURA 1999, 449, 454; für eine Nichtigkeit auch BRYDE JZ 1998, 115, 120, in dessen behandelte Frage aber im Gegensatz zu dem vorliegenden Fall kein ausdrücklicher Antrag gegen die Änderung erfolgt.

¹⁰ BVerfGE 91, 148, 175.

¹¹ Mit entsprechender Begründung ist es ebenso möglich, einen Verstoß gegen Art. 76 I GG anzunehmen. Dann allerdings muss das restliche Verfahren, in dem die geänderte Vorlage vom Bundestag behandelt wird, argumentativ berücksichtigt werden.

Der Antrag des A auf Aussprache in einer dritten Lesung wird vom Bundestagspräsidenten abgelehnt und sogleich die Schlussabstimmung angesetzt. Die GOBT sieht in ihrem § 84 S. 2 eine Antragsberechtigung seitens des Ältestenrats und seitens anwesender 5% der Mitglieder des Bundestages vor. Somit ist A nicht nach der GOBT antragsberechtigt. Der Antrag durfte vom Bundestagspräsidenten nach seiner Geschäftsordnung abgelehnt werden. Diese Maßnahme ist ebenso wie die Vorschriften der GOBT, die in der dritten Lesung ein Quorum von 5% vorsieht, aufgrund der Bedeutung der Funktionsfähigkeit des Parlamentes nicht zu beanstanden. Darüber hinaus ist A als einzelner Abgeordneter ja schon in der zweiten Lesung für eine allgemeine Aussprache antragsberechtigt.

Jedoch schreibt § 78 I 1 GOBT *drei Beratungen* für Gesetzentwürfe vor. Verfassungsrechtliche Relevanz hätte der Verstoß, wenn § 78 I 1 GOBT den Art. 77 I 1 GG konkretisierte. Die Anzahl der Lesungen wird im GG nicht explizit genannt. Art. 77 I 1 GG trifft nur die Aussage, dass Bundesgesetze vom Bundestag beschlossen werden¹². Vor dem Hintergrund der repräsentativen Demokratie kann hier allein eine ausreichende Beschäftigung der Volksvertretung mit der Vorlage gefordert werden. Dies setzt angesichts der Eigenschaft des Deutschen Bundestages als Ausschussparlament nicht zwingend eine dreimalige Behandlung im Plenum voraus¹³. Auch die Behandlung in einem Ausschuss als Spiegelbild des Plenums kann im Zusammenspiel mit den Antragsrechten der §§ 79 S. 1, 81 I 1, 84 S. 2 GOBT anstatt einer allgemeinen Aussprache als ausreichend betrachtet werden. Auch kann der Beratung in drei Lesungen angesichts der regelmäßig praktizierten Zusammenfassung von zweiter und dritter Lesung kein Charakter von Verfassungsgewohnheitsrecht beigegeben werden¹⁴.

Ferner müsste ein wirksamer Beschluss gefasst worden sein. Nach Art. 77 I 1 GG werden Bundesgesetze vom Bundestag beschlossen. In dem vorliegenden Fall ist angesichts der Grundgesetzänderung nach Art. 79 II GG eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages erforderlich. Die Hinterbänker X und Y versäumen, sich von ihren Sitzen zu erheben und geben ihre Zustimmung nur durch Handzeichen zu erkennen. Dies könnte eine Ungültigkeit der Stimmen bedeuten, was es an der Zweidrittelmehrheit fehlen lassen könnte. Dafür muss zunächst die relevante Mehrheit bestimmt werden. Die Art. 79 II, 121 GG verlangen für eine Verfassungsänderung zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl. Diese bestimmt sich im Rahmen einer dynamischen Verweisung nach dem BWG¹⁵. Dieses gibt zwar in seinem § 1 I 1 eine Zahl von 598 Abgeordneten vor, das aber nur vorbehaltlich der sich aus dem BWG selbst ergebenden Abweichungen. Eine solche Abweichung stellen die sogenannten Übergangmandate des § 6 V 2 Halbs. 1 BWG dar. Mit diesen zusätzlichen Mandaten kommt der 16. Deutsche Bundestag derzeit auf 612 Abgeordnete¹⁶. Damit sind für eine Zweidrittelmehrheit nicht lediglich 399 Abgeordnete, sondern 408 erforderlich.

Wären die Stimmen von X und Y ungültig, so wäre die erforderliche Mehrheit mit lediglich 406 Abgeordneten nicht erreicht. Gemäß § 48 I 2 GOBT erfolgt die Schlussabstimmung über Gesetzentwürfe im Sinne des § 86 S. 1 GOBT in der dritten Beratung durch Aufstehen oder Sitzenbleiben. X und Y gaben aber ihre Zustimmung allein durch Handzeichen zu erkennen, was ein Indiz für die Verfassungswidrigkeit sein könnte.

Die Verletzung unwesentlicher Formvorschriften rechtfertigt die Wiederholung einer Abstimmung aber nicht. Auch eine Kenntlichmachung des Abstimmungsverhaltens muss den Beschluss als solchen als rechtmäßig bestehen lassen. Das GG trifft weder in seinem Art. 42 II 1 noch in den Art. 77 I 1, 79 II, 121, die hier im Speziellen zu beachten sind, eine Aussage über die Art der Abstimmung. § 48 I 2 GOBT konkretisiert damit das GG nicht¹⁷. Der Verstoß kann nicht zu einer Verfassungswidrigkeit führen.

cc) Verfahren im Bundesrat

Hinsichtlich der nach Art. 79 II GG erforderlichen Mitwirkung des Bundesrates ergeben sich ausweislich des Sachverhaltes keine Bedenken.

c) Ausfertigung/Verkündung

Vorliegend wurde die Vorschrift des Art. 82 I 1 GG über die Ausfertigung und Verkündung in Verbindung mit der Gegenzeichnungspflicht des Art. 58 S. 1 GG eingehalten.

2. Materielle Verfassungsmäßigkeit

Durch Art. 1 STÖHN-G wird das GG geändert. Prüfungsmaßstab verfassungsändernden Rechts ist die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III GG. Danach dürfen u. a. die in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze nicht berührt werden.

a) Art. 1 Nr. 1 STÖHN-G

Nach dem neuen Art. 94 a GG bedürfen öffentliche Äußerungen der Richter des Bundesverfassungsgerichts zu rechtlichen und politischen Fragen der Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder durch den jeweils zuständigen Bundesminister. Für diese Gegenzeichnungspflicht kommt ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip in seiner Ausprägung als Gewaltenteilungsprinzip im Sinne des Art. 20 II 2 GG in Betracht. Dieses kennzeichnet die Gewalten als voneinander unabhängig. Sie sind in ihrem Kernbereich gegen Beeinträchtigungen durch die anderen Gewalten geschützt¹⁸. Bestätigung erfährt dies für die Judikative insbesondere in Art. 97 I GG, wonach die Richter unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sind¹⁹.

Dies bedeutet Abhängigkeitsverbot und ein Unterwerfungsgebot. Der einzelne Richter soll eigenverantwortlich im Rahmen von Gesetz und Recht entscheiden, wird gleichzeitig aber Verfassung und gültigem Recht unterworfen²⁰. Dem entgegen gesetzt ist der reine Ordnungsbereich, der der Regelung durch den Gesetzgeber offen steht²¹. Hier geht es um öffentliche Äußerungen auf rechtlichen und politischen Gebiet, die der Gegenzeichnung durch die Exekutive bedürfen. Dies gilt nach Art. 94 a S. 2 GG n. F. nicht für dienstliche Äußerungen im Rahmen laufender Verfahren und zu Angelegenheiten der inneren Verwaltung des BVerfG. Dadurch werden die Richter nicht in der Ausübung ihrer Amtstätigkeit eingeschränkt. Die öffentlichen Äußerungen fallen nicht in den Kernbereich der Judikative und sind mithin nicht von Art. 20 GG geschützt. Es liegt damit kein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip vor.

b) Art. 1 Nr. 2 lit. a STÖHN-G

Durch die Änderungen des Art. 109 III GG wird es dem Bund ermöglicht, Grundsatzzesetze, die zu einem Verbot der Aufnahme von Krediten führen, zu erlassen.

Verstoßen worden sein könnte dadurch gegen das in Art. 20 I GG niedergelegte *Bundesstaatsprinzip*, das durch Art. 28 I 1 GG für die Eigenstaatlichkeit eine Verstärkung erfährt. Die Länder bedürfen zu ihrer Eigenständigkeit gegenüber dem Bund eines

¹² BVerfGE 29, 221, 234.

¹³ Von Münch/Kunig/BRYDE GG 5. Aufl. 2003 Art. 77 Rdn. 4; Epping/Hillgruber/DIETLEIN GG 1. Aufl. 2008 Art. 77 Rdn. 8.

¹⁴ BVerfGE 29, 221, 234.

¹⁵ Epping/Hillgruber/BROCKER GG 1. Aufl. 2008 Art. 121 Rdn. 7.

¹⁶ SCHREINER/LINN So arbeitet der Deutsche Bundestag 22. Aufl. 2009, 132.

¹⁷ Maunz/Dürig/KLEIN GG 52. EL 2008 Art. 42 Rdn. 89.

¹⁸ BVerfGE 34, 52, 59; 95, 1, 15; von Münch/Kunig/SCHNAPP GG 5. Aufl. 2001 Art. 20 Rdn. 41.

¹⁹ SCHILKEN JZ 2006, 860, 861; Dreier/SCHULZE-FIELITZ GG 2. Aufl. 2008 Art. 97 Rdn. 14.

²⁰ Von Münch/Kunig/MEYER GG 5. Aufl. 2003 Art. 97 Rdn. 8 ff.

²¹ MAURER Staatsrecht 5. Aufl. 2007 § 19 Rdn. 17.

Mindestmaßes an finanzieller Autonomie. Die wesentliche Steuerung der Finanzausstattung der Länder darf nicht in die Hände des Bundes übergehen. Dies wird auch in Art. 109 I GG konkretisiert, wonach der Bund und die Länder in ihrer Haushaltswirtschaft autonom sind²².

Dabei ist aber zu beachten, dass es sich hier lediglich um die Einräumung einer Grundsatzkompetenz handelt. Der Bund kann lediglich auf genereller Ebene Regelungen mit dem Ziel einer schuldenfreien Haushaltswirtschaft treffen. Den Ländern kann infolgedessen nicht eine genaue Verwendung der Mittel vorgeschrieben werden. Den Ländern bleibt im Rahmen dieser Kompetenz weiter Spielraum auf finanzieller Ebene. Damit liegt kein Verstoß gegen das Bundesstaatsprinzip vor.

Ferner kommt ein Verstoß gegen das ebenfalls in Art. 20 I GG niedergelegte *Sozialstaatsprinzip* in Frage. Der Staat hat danach die Aufgabe, für soziale Sicherheit und Gerechtigkeit zu sorgen. Eine Konkretisierung stellt dabei Art. 109 II GG dar, wonach die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht dient²³.

Bei dieser Bestimmung handelt es sich nicht lediglich um einen Programmsatz, sondern um eine echte Rechtspflicht²⁴. Dabei ist der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts unbestimmt und insbesondere mit Hinblick auf die Nachbarwissenschaften entwicklungs offen. Der Gehalt wird daher wesentlich durch den einfachen Gesetzgeber mitbestimmt²⁵. Dies ist durch § 1 S. 2 StabG geschehen. Danach ist der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts das Ergebnis der an den vier Subzielen ausgerichteten Haushaltswirtschaft. So sind finanzpolitischen Maßnahmen zu treffen, die zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen. So ist in einer Gesamtschau Art. 109 II GG als Gebot der Nachhaltigkeit staatlichen Wirtschaftens im Sinne einer Begrenzung der Kreditfinanzierung zu verstehen. Die Staatsverschuldung ist daher nur zur Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einzusetzen. Es ist ein Schuldensockel zu vermeiden²⁶.

Hier wird die Grundsatzkompetenz zu einer schuldenfreien Haushaltswirtschaft eingeräumt. Diese dient gerade der Begrenzung der Aufnahme von Schulden. Gleichzeitig sind Ausnahmen von einem eventuellen Verbot einer Neuverschuldung auch in der neuen Fassung des Art. 109 IV GG weiterhin möglich, so dass bei Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts dieses auch durch Kreditaufnahmen wiederhergestellt werden kann. Es liegt kein Verstoß gegen das Sozialstaatsprinzip vor.

c) Art. 1 Nr. 2 lit. b STÖHN-G

Durch Art. 1 Nr. 2 lit. b STÖHN-G wird im Ergebnis die Nr. 2 des Art. 109 IV 1 GG gestrichen. Es bestünde damit keine Verpflichtung für den Bund und die Länder mehr, Konjunkturausgleichsrücklagen bei der Deutschen Bundesbank zu unterhalten.

Auch hier kommt ein Verstoß gegen das *Sozialstaatsprinzip* in seiner Ausprägung des Art. 109 II GG in Frage. Konjunkturausgleichsrücklagen werden in Zeiten der Hochkonjunktur gebildet und dienen in konjunkturschwachen Zeiten der Nachfragestärkung. Es wird dadurch eine antizyklische Wirtschaftspolitik ermöglicht²⁷. Mit der Streichung der Verpflichtung zur Rücklagenbildung wird diese Politik nicht mehr verfolgt.

Für eine Verfassungswidrigkeit müsste eine solche Haushaltswirtschaft aber vom Sozialstaatsprinzip gefordert sein. Dass dessen Ausprägung in Art. 109 II GG den Haushaltsgesetzgebern eine antizyklische Haushaltspolitik zur Pflicht macht, wird ganz überwiegend verneint²⁸. Zwar favorisierte der verfassungsändernde Gesetzgeber 1967 eine solche Politik. Daraus können aber keine Schlüsse auf eine Forderung derselben im Rahmen des damals schon in der Verfassung enthaltenen Sozialstaatsprinzips gezogen werden.

Vielmehr wird dem Gesetzgeber die Wahl der Mittel, mit Hilfe derer das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu erreichen ist, überlassen. Dies gilt nun insbesondere angesichts der Neufassung. Somit ist Art. 109 II GG nicht einmal die Grundentscheidung für ein bestimmtes Wirtschaftssystem oder gar die Richtigkeit einer ökonomischen Lehrmeinung zu entnehmen. Es ergibt sich keine aus dem Sozialstaatsprinzip folgende Pflicht zu einer antizyklischen Haushaltswirtschaft. Damit ist die Streichung der Konjunkturausgleichsrücklagen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

d) Art. 1 Nr. 3 lit. a STÖHN-G

Mit der Änderung ist nun für die Aufnahme von Krediten kein Bundesgesetz mehr erforderlich. Dies ist am *Rechtsstaatsprinzip* des Art. 20 GG zu messen. Im Rahmen des Gesetzesvorbehalts könnte für die Kreditaufnahme eine gesetzliche Ermächtigung erforderlich sein. Hier ist aber die direkte Grundrechtsrelevanz von Kreditaufnahmen zweifelhaft. So wird einem Gesetz nach Art. 115 I Alt. 1 GG sogar gänzliche Außenwirkung abgesprochen²⁹. Es ist damit mit Hinblick auf den Gesetzesvorbehalt keine gesetzliche Grundlage für eine Kreditaufnahme zu fordern.

Daneben ist das *parlamentarische Budgetrecht* im Rechtsstaatsprinzip verankert. Die Exekutive soll nicht selbst über den Grund und die Höhe von Krediten entscheiden können. Kreditaufnahmen sind nach § 51 a II HGrG n. F. weiter in Ausnahmefällen möglich. Hierbei wird aber im Rahmen des § 51 a IV 1 HGrG der Deutsche Bundestag für die Feststellung der Ausnahmesituation tätig. Außerdem bleibt es im Rahmen des Art. 110 II 1 GG beim Vorbehalt des Gesetzes für das eigentliche Haushaltsgesetz, in das etwaige Kreditaufnahmen weiterhin einzustellen sind. Der Legislative bleibt damit weiterhin die Kontrolle über Kreditaufnahmen. Das parlamentarische Budgetrecht wird nicht verletzt; das Rechtsstaatsprinzip bleibt gewahrt.

e) Art. 1 Nr. 3 lit. b STÖHN-G

Hierbei handelt es sich um eine redaktionelle Änderung. Kredite dürfen ausschließlich in Fällen der Störung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts aufgenommen werden, so dass sich eine Begrenzung der Kreditaufnahme erübrigt.

II. Verfassungsmäßigkeit der Art. 2 und 3 STÖHN-G

1. Formelle Verfassungsmäßigkeit

a) Kompetenz

Diese liegt nach Art. 70 I GG grundsätzlich bei den Ländern. Somit müsste das Grundgesetz eine Kompetenznorm zu Gunsten des Bundes enthalten.

aa) Art. 2 STÖHN-G

Hierbei werden Regelungen auf dem Gebiet der Haushaltswirtschaft getroffen. Dafür sind nach Art. 109 I GG im Allgemeinen der Bund und die Länder jeweils für ihren Bereich zuständig. Sie sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständig und voneinander unabhängig.

Hier wird durch Art. 1 Nr. 2 lit. a STÖHN-G Art. 109 III GG geändert. Danach können die für Bund und Länder gemeinsam

22 Von Münch/Kunig/HEINTZEN GG 5. Aufl. 2003 Art. 109 Rdn. 9.

23 Von Münch/Kunig/HEINTZEN GG 5. Aufl. 2003 Art. 109 Rdn. 14.

24 Epping/Hillgruber/REIMER GG 1. Aufl. 2008 Art. 109 Rdn. 22.

25 BVerfGE 79, 311, 338; Epping/Hillgruber/REIMER GG 1. Aufl. 2008 Art. 109 Rdn. 16, 19.

26 BVerfGE 86, 148, 266 f.

27 Von Münch/Kunig/HEINTZEN GG 5. Auflage 2003 Art. 109 Rdn. 30.

28 Dreier/HEUN GG 2. Aufl. 2008 Art. 109 Rdn. 22; Sachs/SIEKMANN GG 4. Aufl. 2007 Art. 109 Rdn. 21.

29 BLECKMANN DVBl 2004, 333.

geltenden Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte und schuldenfreie Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung durch Bundesgesetz aufgestellt werden. Diese Änderung ist wie oben festgestellt verfassungsgemäß, so dass die neue Fassung als Kompetenzgrundlage heranzuziehen ist.

Haushaltsrecht umfasst dabei alle Rechtssätze, welche die Haushaltswirtschaft, zu der alle auf die staatlichen Einnahmen und Ausgaben bezogenen Vorgänge gehören, einer Wirtschaftseinheit des öffentlichen Rechts regeln³⁰. Vorschriften über die Haushaltswirtschaft betreffen den Haushaltsvollzug und Anweisungen über die Budgetaufstellung. Der Begriff der Finanzplanung umfasst eine periodenübergreifende mittelfristige Konjunkturpolitik³¹.

Der neue § 8 III HGrG erweitert in seinem S. 1 die Definition von Ausgaben im Sinne des § 8 II Nr. 2 HGrG. Er betrifft damit das Haushaltsrecht. Die Sätze 2 und 3 betreffen die Verpflichtung zur Bildung von Rückstellungen. Es werden damit Anweisungen über die Budgetaufstellung getroffen. Diese Anordnung wird damit von der Haushaltswirtschaft erfasst.

Die Regelungen des Art. 2 STÖHN-G müssten darüber hinaus als Grundsätze i. S. d. Art. 109 III GG anzusehen sein. Dies bedeutet eine Beschränkung auf die allgemeinen Leitlinien für die Gesetzgebung der Länder³². Die Gesetzgebung hat sich auf allgemeine Regelungen, die durch eine hohe Abstraktion, Generalität der Adressaten und zeitliche Beständigkeit gekennzeichnet sind, zu beschränken. Es können keine erschöpfenden Regelungen getroffen werden, die dem Adressaten keinerlei Spielraum mehr lassen³³. Dieser Kompetenztitel erlaubt es damit dem Bundesgesetzgeber nicht, inhaltliche Entscheidungen über die Mittelverwendung zu treffen³⁴.

In den vorliegenden Regelungen wird lediglich eine inhaltliche Definition getroffen (Satz 1) bzw. eine Verpflichtung zur Bildung von Rückstellungen normiert (Sätze 2 und 3). Die Höhe der Rückstellungen bleibt bis auf die buchhalterische Behandlung im Rahmen eines Abzinsungsgebotes dem jeweiligen Haushaltsgesetzgeber überlassen. Damit werden lediglich allgemeine Regelungen getroffen und nicht die einzelne Mittelverwendung angeordnet. Es handelt sich bei den Regelungen des § 8 III HGrG um Grundsätze im Sinne des Art. 109 III GG. Dem Bund steht die Gesetzgebungskompetenz zu.

Im Rahmen der Neufassung des § 51 a I HGrG wird das *Verbot einer Nettoneuverschuldung* statuiert. Diese Regelung könnte unter die Kompetenz der konjunkturgerechten und schuldenfreien Haushaltswirtschaft im Sinne des Art. 109 III GG n. F. fallen. Durch die Einfügung des Wortes »schuldenfrei« wird klar, dass nun erst recht in Anknüpfung an das BVerfG³⁵ in Art. 109 III GG eine Grundlage für Defizitbegrenzungen zu sehen ist. So sollte Art. 109 II GG u. a. verhindern, dass sich jeweils unter der Höchstgrenze des Art. 115 I 2 Halbs. 1 GG ein stetig wachsender Schuldensockel bildet³⁶. Nun wurde Art. 115 I 2 GG gestrichen. Auch ein gänzlicher Verzicht auf eine Nettoneuverschuldung ist damit vom Kompetenztitel des GG erfasst.

Dabei müsste es bei der Regelung von Grundsätzen i. S. d. Art. 109 III GG geblieben sein. Es wird nur ein Limit bezüglich der Finanzierung durch Kredite gesetzt. Die Verwendung der im Haushalt angesetzten Ausgaben bleibt weiter dem jeweiligen Haushaltsgesetzgeber überlassen. Es handelt sich damit um eine Regelung der Grundsätze. Der Bund hat die Kompetenz zur Neufassung des § 51 a I HGrG.

Nach § 51 a II 4 HGrG sind Ausnahmen von dem Verbot der Nettoneuverschuldung nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig. Dies stellen Bund und Länder unabhängig voneinander fest. Diese Regelung fällt als Ausnahmeregelungen ebenso unter die Grundsätze der konjunkturgerechten und schuldenfreien Haushaltswirtschaft des Art. 109 III GG.

bb) Art. 3 STÖHN-G

Das Inkrafttreten eines Gesetzes ist nicht Teil des Gesetzgebungsverfahrens, sondern Teil der inhaltlichen Regelung³⁷. Somit bedarf es eines Kompetenztitels. Nach Art. 82 II 1 GG soll der für den materiellen Teil zuständige Gesetzgeber auch das Inkrafttreten regeln³⁸. Dem Bund steht demnach auch für Art. 3 STÖHN-G die Kompetenz zu.

b) Gesetzgebungsverfahren/Ausfertigung/Verkündung

Hier ist auf die Ausführungen unter B.I.1. zu verweisen. Die Zustimmungsbefähigung des Gesetzes ergibt sich aus Art. 109 III GG.

2. Materielle Verfassungsmäßigkeit

Für diesen nicht verfassungsändernden Artikel des STÖHN-G ist das gesamte Grundgesetz Prüfungsmaßstab.

a) Art. 2 Nr. 1 STÖHN-G (§ 8 III HGrG)

Zunächst ist hier an einen Verstoß gegen das Prinzip der *Haushaltsautonomie* von Bund und Ländern nach Art. 109 I GG zu denken. Dieses bestimmt die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Länder in ihrer Haushaltswirtschaft³⁹. Auf der Seite der Ausgaben steht es Bund und Ländern grundsätzlich frei, die ihnen zufließenden Mittel nach eigenem Ermessen einzusetzen⁴⁰.

Hier werden die Haushaltsgesetzgeber des Bundes und der Länder verpflichtet, Rückstellungen zu bilden. Dies könnte eine unzulässige Bestimmung bezüglich der Ausgaben darstellen. Zu bedenken ist dabei aber, dass Rückstellungen lediglich buchhalterisch zukünftige Ausgaben in die Gegenwart verlagern. Der Gestaltungsspielraum des jeweiligen Haushaltsgesetzgebers bezüglich der Ausgaben (Planstellen im Sinne des § 11 I 1 Nr. 3 HGrG) selbst besteht weiter. Ferner sind nun im Rahmen des Art. 109 III GG n. F. grundsätzliche Regelungen in Bezug auf eine schuldenfreie Haushaltswirtschaft möglich. Die Haushaltsautonomie wird nicht unzulässigerweise eingeschränkt.

Soweit der Bundeshaushalt betroffen ist, kommt ein Verstoß gegen das in Art. 110 II 1 GG verankerte für den Bund geltende *haushaltsrechtliche Abschnittsprinzip* in Betracht. Danach sind Haushaltspläne nach Jahren getrennt aufzustellen. Einnahmen und Ausgaben müssen bestimmten Haushaltsjahren zugerechnet werden⁴¹.

Es wird hier die Verpflichtung zur Bildung von Rückstellungen für Versorgungslasten eingeführt. Dabei muss zwischen Aufwand (erfolgswirksame Buchung unter Umständen periodenfremder Auszahlungen) und Auszahlung (tatsächlicher Abfluss der Mittel) unterschieden werden. Die Rückstellungen sind auf das Haushaltsjahr abzuzinsen, was bedeutet, dass die später dafür erhaltenen Zinsen in der Höhe der jetzigen Rücklage berück-

30 Maunz/Dürig/MAUNZ GG 52. EL 2008 Art. 109 Rdn. 3.

31 Sachs/SIEKMANN GG 4. Aufl. 2007 Art. 109 Rdn. 29–31.

32 Sachs/SIEKMANN GG 4. Aufl. 2007 Art. 109 Rdn. 36.

33 Dreier/HEUN GG 2. Aufl. 2008 Art. 109 Rdn. 32.

34 Epping/Hillgruber/REIMER GG 1. Aufl. 2008 Art. 109 Rdn. 36.

35 BVerfGE 86, 148, 266 f.; für die abweichende Auffassung, nach der das GG keine Grundlage für eine bundesrechtliche Vorgabe auf diesem Gebiet enthält, vgl. BK-GG/VOGEL/WALDHOFF 136. EL 2008 Vorb zu Art. 104a–115 Rdn. 661; MEHDE DÖV 1997, 616, 618 ff., was aber aufgrund des hier geänderten Art. 109 III GG nicht problematisch sein dürfte.

36 BVerfGE 79, 311, 355 f.

37 BVerfGE 34, 9, 23.

38 BVerfGE 42, 264, 282 f.; Epping/Hillgruber/PIEPER GG 1. Aufl. 2008 Art. 82 Rdn. 16.

39 STERN Staatsrecht 2. Aufl. 1984, 669.

40 Von Münch/Kunig/HEINTZEN GG 5. Aufl. 2003 Art. 109 Rdn. 9.

41 Dreier/HEUN GG 2. Aufl. 2008 Art. 110 Rdn. 28.

sichtigt werden. Es wird damit lediglich ein periodenfremder Aufwand auf die einzelnen Haushaltsjahre verteilt. Dabei bleibt es bei einer getrennten Darstellung für die einzelnen Haushaltsjahre. Es wird nicht gegen Art. 110 II 1 GG verstoßen.

Weiter könnte gegen das *zeitliche Bepackungsverbot* des Art. 110 IV 1 GG verstoßen worden sein. Dies wiederum nur soweit der Bundeshaushalt betroffen ist. Danach dürfen in das Haushaltsgesetz keine Vorschriften aufgenommen werden, die Rechtswirkungen vor oder nach der vom Haushaltsgesetz ausdrücklich bezeichneten Haushaltsperiode entfalten⁴².

Die periodische Entscheidungskompetenz des Haushaltsgesetzgebers über die gesamten Einnahmen und Ausgaben wird aber in keiner Weise durch die Vorwegfestlegungen geschmälert, das Parlament durch die Rücklagenbildung für kommende Haushaltsjahre nicht gebunden. Die Auflösung der Rückstellung und die Mittelverwendung müssen im betreffenden Haushaltsjahr durch den entsprechenden Haushaltsgesetzgeber neu beschlossen werden. Rechtswirkungen entfaltet die Rückstellung damit allein im Jahr der Bildung. Die Tatsache der vorhandenen Rücklage ist in der Periode der Auflösung nicht rechtswirksam, sondern lediglich rein tatsächliche Grundlage einer Mittelverwendung. Zu periodenübergreifenden Rechtswirkungen kommt es daher nicht⁴³. Es liegt daher kein Verstoß gegen Art. 110 IV 1 GG vor.

b) Art. 2 Nr. 2 STÖHN-G

aa) Verzicht auf Nettoneuverschuldung (§ 51 a I HGrG)

Das Verbot einer Nettoneuverschuldung in § 51 a I HGrG n. F. ist dem Grunde nach verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden⁴⁴.

Allerdings ist dem Bund und vor allem den Ländern nur eine Frist bis 2015 eingeräumt. Diese könnte mit Hinblick auf eine aus der *Bundestreue* folgende Rückspflicht zu beanstanden sein. Aus dieser folgt aber auch eine Einstandspflicht aller Glieder der bundesstaatlichen Gemeinschaft. Im Fall einer Haushaltsnotlage eines Gliedes muss Hilfe geleistet werden⁴⁵. Dadurch trifft auch den Bund gerade in den ersten Jahren der Geltung des § 51 a I HGrG eine erhöhte Einstandspflicht. Die Frist überschreitet damit nicht ein unzumutbares Maß.

Die ausnahmsweise Möglichkeit der Kreditaufnahme in § 51 a II und III HGrG ist insbesondere mit Hinblick auf Art. 109 IV GG n. F. verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. § 51 a III HGrG legt die getrennte Feststellung durch die jeweils betroffene Körperschaft fest und entspricht damit dem Prinzip der Haushaltsautonomie i. R. d. Art. 109 I GG.

bb) Zustimmung des Bundesrates (§ 51 a IV 2 Fall 1 HGrG)

Die Feststellung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch den Bundestag bedarf nach § 51 a IV 2 Fall 1 HGrG der Zustimmung des Bundesrates. Die Zustimmungspflichtigkeit von Gesetzen ist aber im Grundgesetz abschließend geregelt⁴⁶ und kann nicht einfachgesetzlich angeordnet werden.

Hier handelt es sich aber um eine Feststellung. Diese stellt kein Gesetz dar, sondern nur einen Beschluss ähnlich dem des Art. 115 a I GG. Sie unterliegt damit nicht dem nur für Gesetze geltenden Enumerationsprinzip für die Zustimmungspflichtigkeit. Die Regelung des § 51 a IV 2 Fall 1 HGrG ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

cc) Volksentscheid als Abschluss der Feststellung (§ 51 a IV 2 Fall 2 HGrG)

Ferner wird durch § 51 a IV 2 Fall 2 HGrG n. F. die Feststellung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einer obligatorischen Bestätigung durch einen Volksentscheid unterstellt. Dies stellt zunächst die Frage nach der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Zulässigkeit *plebiszitärer Elemente*.

In Betracht kommt hier ein Verstoß gegen das Prinzip der

repräsentativen Demokratie des Art. 20 II 2 GG. Danach wird die Staatsgewalt vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der drei Gewalten ausgeübt.

Dies könnte man als gänzliche Absage an unmittelbare Entscheidungen des Volkes in Sachfragen betrachten⁴⁷. Dem Wortlaut des Art. 20 II 2 GG ist jedoch keine eindeutige Grundentscheidung zu entnehmen. In systematischer Hinsicht stellen die Art. 29 II 1, IV, 118 a, 146 GG ein zweischneidiges Schwert dar. So kann man vertreten, dass sie die plebiszitären Elemente in der Verfassung abschließend regeln. Genau so gut ist es aber möglich, sie lediglich als besondere Anordnung solcher im Grunde zulässigen Instrumente der direkten Demokratie zu sehen⁴⁸. Dies wird unterstützt durch die Annahme, dass plebiszitäre Elemente in den Landesverfassungen bei einer strikten Entscheidung des Grundgesetzes für eine repräsentative Demokratie nicht mit dem Homogenitätsverbot des Art. 28 I 1 GG vereinbar wären⁴⁹. Die Erfahrungen mit der WRV zeigen jedoch, dass dem GG nicht unbedingt eine plebiszit-freundliche Haltung zu entnehmen ist. Grundsätzlich darf der Gesetzgeber sein ihm im Rahmen des Art. 76 ff. GG zustehendes Gesetzgebungsrecht auch nicht durch einfaches Bundesgesetz delegieren.

Hier wird allerdings nur ein Volksentscheid zu einer haushaltsrechtlichen und damit politischen Frage getroffen, die später nicht der Überprüfung durch die Gerichte untersteht und damit nicht zu einem Legitimationskonflikt führen kann. Dies lässt eine einfachgesetzlich festgelegte Bestätigung der Feststellung des Bundestages durch Volkentscheid daher zunächst als zulässig erscheinen.

Eine andere Bewertung könnte sich allerdings daraus ergeben, dass es hier um eine Entscheidung über das Vorliegen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geht. Es wird über eine Budgetfrage durch das Volk entschieden. So sind i. R. d. *Budgethoheit des Parlamentes* nach Art. 110 I 1 GG alle Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen, der nach Art. 110 II 1 GG durch Gesetz festgestellt wird. Dem Parlament steht das Recht zu, den von der Regierung vorgelegten Haushaltsplan durch Gesetz zu beschließen und mit Hilfe eines unabhängigen Rechnungshofes den ordnungsgemäßen Haushaltsvollzug zu überprüfen⁵⁰.

Dieses Recht könnte haushaltswirksame plebiszitäre Entscheidungen als unzulässig erscheinen lassen⁵¹. Bei finanzpolitischen Fragestellungen besteht eine starke Gefahr der Demagogie. Auch sind haushaltswirksame Entscheidungen komplexer Natur, die eine plebiszitäre Beantwortung durch »Ja« oder »Nein« weitgehend ausschließen. Die Fachkompetenz für die Feststellung dieser wirtschaftspolitischen Frage liegt nicht beim Volk. Nach Art. 110 II 1 GG wird die Finanzplanung des Bundes abschließend durch das Haushaltsgesetz vor Beginn des Rechnungsjahres festgestellt. Auch wird die Gefahr gesehen, dass sich Vertreter von Partikularinteressen durch plebiszitäre Elemente Sonder Vorteile zu Lasten der Allgemeinheit verschaffen⁵².

42 Von Münch/Kunig/HEINTZEN GG 5. Aufl. 2003 Art. 110 Rdn. 44; WENDT/ELICKER VerwArch 95, 2004, 471, 491.

43 WENDT/ELICKER VerwArch 95, 2004, 471, 495.

44 Vgl oben B.I.2.b.

45 Von Münch/Kunig/SCHNAPP GG 5. Aufl. 2001 Art. 20 Rdn. 11.

46 Dreier/STETTNER GG 2. Aufl. 2006 Art. 77 Rdn. 11.

47 BUGIEL Volkswille und repräsentative Entscheidung 1991, 109 f.

48 BUGIEL Volkswille und repräsentative Entscheidung 1991, 121.

49 So hält BVerfGE 60, 175, 208 sogar ein Volksgesetzgebungsverfahren in den Ländern für zulässig.

50 DEGENHART BayVBl 2008, 453, 457.

51 So der BayVerfGH BayVBl 1977, 143, 150 und jüngst BayVBl 2008, 466; BremStGH NVwZ 1988, 388, 389, jeweils für Volksbegehren, die auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss nehmen. So ist nach Art. 73 BayVerf ein Volksentscheid über den Staatshaushalt explizit nicht möglich.

52 BbgVerfG LKV 2002, 77, 80.

Hier liegt der Fall aber etwas anders. Es soll nicht zu einzelnen Punkten des Haushalts abgestimmt oder etwa ein Volksbegehren möglich sein. Lediglich die Feststellung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch Bundestag und Bundesrat bedarf der Bestätigung durch Volksentscheid. Es können nicht einzelne Haushaltsansätze durch das Volk eingebracht werden. Die Höhe der Verschuldung wird nicht durch die Abstimmung festgelegt.

Schwerer liegen jedoch die erstgenannten Punkte. Bei diesem Volksentscheid handelt es sich nicht um Sachfragen, sondern allein um finanzielle Aspekte. Diese werden aber im Rahmen der Budgethoheit maßgeblich von der verantwortungsbewussten Bewertung der Gesamtsituation des Staates und der Prioritätensetzung aufgrund dieser Entscheidung durch das Parlament geprägt⁵³. Es kann damit kein Raum für plebiszitäre Elemente verbleiben. § 51 a IV 2 Fall 2 HGrG verstößt gegen das Grundgesetz.

Weiterhin muss die Mehrheit der abgegebenen Stimmen lediglich ein Zehntel der zum Bundestag Wahlberechtigten darstellen. Dieses *geringe Quorum* könnte mit Hinblick auf die Legitimation des Volksentscheides im Rahmen des Demokratieprinzips des Art. 20 GG bedenklich sein. So fordert Art. 29 VI 1 GG mindestens ein Viertel der zum Bundestag Wahlberechtigten, was ein Zehntel als zu niedrig erscheinen lassen könnte. Es ist aber der Unterschied zu sehen. So geht es in Art. 29 GG um die grundlegende Frage einer Neugliederung des Bundesgebietes. In vorliegenden Fall wurde die Feststellung aber schon durch den Bundestag und den Bundesrat getroffen bzw. bestätigt. Auch ist zu gewärtigen, dass ein zu hohes Quorum zu einer unüberwind-

baren Hürde für eine unter Umständen dringend benötigte Kreditaufnahme werden kann.

Ferner ist in § 51 a IV HGrG *kein Notbewilligungsrecht* vorgesehen. Genau so wenig findet sich ein solches in dem anwendbaren G Artikel 29 VI. Die Feststellung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bedarf daher in jedem Fall einer Bestätigung durch Volksentscheid. Es könnte damit mit Hinblick auf das in Art. 109 ff. GG niedergelegte Konzept eines geordneten Staatshaushaltes zu nicht hinnehmbaren Verzögerungen bei der Kreditaufnahme kommen. Der Staat könnte zahlungsunfähig werden. Anzudenken ist aber eine Lösung über das Notbewilligungsrecht des Bundesministers der Finanzen aus Art. 112 S. 1 GG. Dessen Kompetenz, überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben zu bewilligen bleibt unberührt. Der Minister kann aber danach nur *Ausgaben* bewilligen, die Aufnahme von *Krediten* ist weiter von der Feststellung einer Ausnahme nach § 51 a II HGrG abhängig. Damit erscheint auch das Fehlen eines Notbewilligungsrechts § 51 a HGrG scheitern zu lassen.

C. Ergebnis

Art. 1 STÖHN-G ist mit dem Grundgesetz vereinbar. Art. 2 STÖHN-G verstößt, soweit er den Volksentscheid betrifft, gegen das GG ist damit nichtig. Das Normenkontrollverfahren hat damit teilweise Aussicht auf Erfolg.

⁵³ BayVerfGH BayVBl 2008, 466.