

Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
– Drucksache 16/12410 –**

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)

A. Problem

Die bislang geltenden Fiskalregelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme haben nicht verhindern können, dass die Schuldenlast von Bund und Ländern in der Vergangenheit stark angestiegen ist. Die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern bedürfen daher der Modernisierung. Bundestag und Bundesrat haben deshalb am 15. Dezember 2006 beschlossen, eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-/Länder-Finanzbeziehungen einzusetzen. Den Vorschlägen der Kommission folgend wurden von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes und der Entwurf eines Begleitgesetzes mit den notwendigen Folgeregelungen auf einfach-gesetzlicher Ebene eingebracht. Ziel der Grundgesetzänderungen im Bereich der Finanzverfassung ist es, im Einklang mit den Vorgaben des reformierten europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes die institutionellen Voraussetzungen für die Sicherung einer langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern zu verbessern.

In dem Gesetzentwurf wird im Wesentlichen für die Haushalte von Bund und Ländern der verfassungsrechtliche Grundsatz eines ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichenen Haushalts festgeschrieben. Für den Bund ist diesem Grundsatz Rechnung getragen, wenn das strukturelle Defizit 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes nicht überschreitet. Für die Länder ist keine strukturelle Verschuldung zulässig. Ausnahmen von diesem Grundsatz sollen nur zur Stabilisierung der Konjunkturentwicklung sowie im Falle von Naturkatastrophen oder bestimmten außergewöhnlichen Notsituationen unter jeweils spezifischen Voraussetzungen möglich sein. Diese Neuregelungen sollen erstmals mit Wirkung für das Haushaltsjahr 2011 Anwendung finden; zwingend einzuhalten sind sie vom Bund ab dem Jahr 2016 und von den Ländern ab dem Jahr 2020. Bestimmten Ländern mit besonders schwieriger Haushaltssituation soll die bundesstaatliche Gemeinschaft bis 2020 Konsolidierungshilfen gewähren können.

Ferner soll der Gesetzentwurf die verfassungsrechtlichen Grundlagen für eine Bund-/Länder-Zusammenarbeit im Bereich der Informationstechnik sowie für das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei Leistungsausgleichen in der öffentlichen Verwaltung schaffen.

B. Lösung

Annahme des Gesetzentwurfs mit den vom Ausschuss beschlossenen Änderungen, die der Bereinigung eines Redaktionsversehens dienen.

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Kosten wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 16/12410 mit folgender Maßgabe, im Übrigen unverändert anzunehmen:

In Artikel 1 Nummer 4 wird Buchstabe e wie folgt gefasst:

,e) Absatz 5 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 wird aufgehoben.

bb) Der bisherige Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Zusammenhang mit den Bestimmungen in Artikel 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin tragen Bund und Länder im Verhältnis 65 zu 35.“

Berlin, den 27. Mai 2009

Der Rechtsausschuss

Andreas Schmidt (Mülheim)
Vorsitzender

Dr. Günter Krings
Berichterstatter

Volker Kröning
Berichterstatter

Dr. Volker Wissing
Berichterstatter

Wolfgang Neskovic
Berichterstatter

Jerzy Montag
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Dr. Günter Krings, Volker Kröning, Dr. Volker Wissing, Wolfgang Neskovic und Jerzy Montag

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat die Vorlage auf **Drucksache 16/12410** in seiner 215. Sitzung am 27. März 2009 beraten und an den Rechtsausschuss zur federführenden Beratung sowie an den Innenausschuss, den Finanzausschuss, den Haushaltsausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, den Ausschuss für Gesundheit, den Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sowie den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zur Mitberatung überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Innenausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 98. Sitzung am 27. Mai 2009 beraten und empfiehlt dessen Annahme mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP.

Der **Finanzausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 132. Sitzung am 27. Mai 2009 beraten und empfiehlt dessen Annahme in der Fassung des Änderungsantrages auf Ausschussdrucksache 16(6)315 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP sowie eines Abgeordneten der Fraktion der SPD.

Der **Haushaltsausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 100. Sitzung am 27. Mai 2009 beraten und empfiehlt dessen Annahme mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat den Gesetzentwurf in seiner 95. Sitzung am 27. Mai 2009 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Änderungsantrages auf Ausschussdrucksache 16(6)315. Der Ausschuss empfiehlt ferner die Annahme des Gesetzentwurfs in der Fassung des Änderungsantrages auf Ausschussdrucksache 16(6)315 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP. Er empfiehlt darüber hinaus mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung der Änderungsantrags der Fraktion DIE LINKE. auf Ausschussdrucksache 16(6)313 sowie mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Entschließungsantrags der Fraktionen CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 16(6)316.

Der **Ausschuss für Gesundheit** hat den Gesetzentwurf in seiner 124. Sitzung am 27. Mai 2009 beraten und empfiehlt dessen Annahme mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP.

Der **Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** hat den Gesetzentwurf in seiner 90. Sitzung am 27. Mai 2009 beraten und empfiehlt dessen Annahme in der Fassung des Änderungsantrages auf Drucksache 16(6)315 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP. Der Ausschuss empfiehlt ferner die Annahme des Änderungsantrages der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 16(6)315 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Er empfiehlt überdies die Ablehnung des Änderungsantrags der Fraktion DIE LINKE. auf Ausschussdrucksache 16(6)313 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie die Annahme der Entschließungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 16(6)316 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen der FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat den Gesetzentwurf in seiner 88. Sitzung am 27. Mai 2009 beraten und empfiehlt dessen Annahme in der Fassung des Änderungsantrages auf Ausschussdrucksache 16(6)315 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP. Er empfiehlt ferner, mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 16(6)316 anzunehmen sowie mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. den Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE. auf Ausschussdrucksache 16(6)313 abzulehnen. Im Übrigen wurden der Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 16(18)476 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und eines Abgeordneten der Fraktion FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP im Übrigen sowie der Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 16(18)475 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und eines Abgeordneten der Fraktion FDP gegen die Stimmen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. abgelehnt.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Rechtsausschuss hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 16/12410 in seiner 132. Sitzung am 25. März 2009 beraten und beschlossen, zu der Vorlage eine öffentliche Anhörung durchzuführen, die er in seiner 138. Sitzung am 4. Mai 2009 durchgeführt hat. An dieser Anhörung haben folgende Sachverständige teilgenommen:

Prof. Dr. Lars P. Feld	Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Alfred-Weber-Institute for Economics
Prof. Dr. Clemens Fuest	Universität Oxford, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen
Prof. Dr. Ulrich Häde	Europa-Universität Viadrina, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Verwaltungsrecht, Finanzrecht und Währungsrecht, Frankfurt (Oder)
Prof. Dr. Gustav A. Horn	Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf
Prof. Dr. Peter M. Huber	Ludwig-Maximilians-Universität München Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie
Prof. Dr. Kai A. Konrad	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Prof. Dr. Stefan Koriath	Ludwig-Maximilians-Universität München, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Kirchenrecht
Prof. Dipl.-Volkswirt Dr. jur. Klaus Lange	Professor für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre, Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen
Prof. Dr. Thomas Lenk	Direktor des Instituts für Finanzen an der Universität Leipzig
Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Meyer	Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät
Christian Mueller	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
Prof. Dr. Wolfgang Rensch	Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Institut für Politikwissenschaft
Prof. Dr. Christian Seiler	Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Finanz- und Steuerrecht
Prof. Dr. Thomas Straubhaar	Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut gemeinnützige GmbH, Hamburg
Prof. Dr. Wolfgang Wiegand	Universität Regensburg, Institut für Volkswirtschaftslehre einschließlich Ökonometrie
Prof. Dr. Joachim Wieland, LL. M.	Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Speyer

Hinsichtlich der Ergebnisse der Anhörung wird auf das Wortprotokoll der 138. Sitzung vom 4. Mai 2009 mit den anliegenden Stellungnahmen der Sachverständigen verwiesen.

Der **Rechtsausschuss** hat die Vorlage in seiner 144. Sitzung am 27. Mai 2009 abschließend beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP die Annahme der Gesetzentwurfs in geänderter Fassung empfohlen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** erklärte, sie wolle – im Rechtsausschuss – nicht hinterfragen, ob das vorgelegte Konzept vor dem Hintergrund der Finanzkrise und der damit verbundenen Steuerausfälle gerechtfertigt sei. Sie wolle sich auch nicht zur Stellungnahme von 200 Wissenschaftlern äußern, die vor der sog. Schuldenbremse gewarnt hätten, und auch nichts dazu sagen, dass der Zwangsfusion von Ländern der Boden bereitet werde. Ebenso enthalte sie sich der Stellungnahme zu der Tatsache, dass der Bund nach dem Gesetzentwurf zum ersten Mal einen Gesetzgebungsauftrag an die Länderparlamente erteilen könne. Es sei verfassungsrechtlich höchst zweifelhaft, ob dieser Auftrag für den Fall der Weigerung der Länder, entsprechende Regelungen in ihre Haushaltsgesetze aufzunehmen, über Artikel 84 des Grundgesetzes (GG) oder Artikel 37 GG durchsetzbar sei. Auch die Verfassungsästhetik, die der Bundestagspräsident völlig zu Recht ins Spiel gebracht habe, sei nicht Gegenstand ihrer Äußerungen. Die Festlegung konkreter Zahlen und Summen in Artikel 143d GG-E sei ein skurriles Novum, wenn man sich vor Augen halte, dass das Grundgesetz keine Grundbuchordnung sei, sondern nur Rahmenbedingungen festlegen solle. Auch die Ungleichbehandlung von Bund und Ländern sei nicht ihr Thema, obwohl sich der Bund 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts als Grenze der Kreditaufnahme genehmige und den Ländern eine Grenze von 0 Prozent vorschreibe.

Sie wolle sich vielmehr zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der vorgesehenen Änderung vor dem Hintergrund des Artikels 79 Abs. 3 GG und der dort enthaltenen Ewigkeitsklausel äußern. Sie habe diese Verfassungsvorschrift im Parlament schon häufiger im Zusammenhang mit dem Sozialstaatsprinzip erwähnt; sie betreffe aber auch die Frage der Bundesstaatlichkeit. Es stelle sich die Frage, welche Bedeutung die Möglichkeit der Kreditaufnahme für die Eigenständigkeit der Länder habe. In Artikel 109 Absatz 1 GG werde – was sich auch aus der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes ergebe – ausdrücklich die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern festgelegt. Das Bundesverfassungsgericht habe sich zu dieser Frage in mehreren Entscheidungen geäußert. Zu erinnern sei nur an die Entscheidung aus dem Jahre 1992 zum Länderfinanzausgleich, in der es heiße, Sinn und Zweck der finanzverfassungsrechtlichen Normen des Grundgesetzes bestünden darin, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern real werde. Ihre politische Autonomie sichere Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und der Haushaltswirtschaft (Artikel 109 Absatz 1 GG).

Eine Verfassungsgerichtsentscheidung zu dem von ihr angesprochenen Problem des Artikels 79 Absatz 3 GG liege nicht vor, insofern handele es sich um verfassungsrechtliches Neuland. Prof. Dr. Christian Hillgruber habe aber im Grundge-

setzkommentar von Starck ausgeführt, Artikel 20 Absatz 1 GG konstituiere die Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat. Die Ewigkeitsgarantie des Artikels 79 Absatz 3 GG schirme die Bundesstaatlichkeit in ihrer Grundsubstanz auch gegen eine Verfassungsänderung ab. Artikel 109 Absatz 1 GG gewährleiste den Ländern im Besonderen die Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft. Zur Eigenstaatlichkeit der Länder gehöre daher grundsätzlich auch ihre Haushaltsautonomie. Prof. Dr. Helmut Siekmann erläutere im Grundgesetzkommentar von Sachs, die inhaltlichen Budgetentscheidungen gehörten zum Kernbereich der Staatlichkeit der Länder und genössen den besonderen Schutz des Artikels 79 Absatz 3 GG.

Die Fraktion sei der Auffassung, die durch die Änderungen des Grundgesetzes eingeführte sog. Schuldenbremse sei verfassungswidrig. Der Gesetzgeber setze durch diese Regelung verfassungswidriges Verfassungsrecht.

Sie stellte daher folgende Änderungsanträge:

Der Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) wird wie folgt geändert:

Artikel I – Änderung des Grundgesetzes wird wie folgt geändert:

a.) Die Nummern 2 – 7 werden aufgehoben.

b.) Nach Nummer 1 werden folgende Nummern angefügt:

„2. In Artikel 28 Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Vor der Verabschiedung von Gesetzen oder Verordnungen, welche die Belange der Gemeinden oder Gemeindeverbände betreffen, sollen deren Spitzenverbände im Deutschen Bundestag angehört werden.“

„3. Artikel 91b Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a.) In Nummer 3 wird der abschließende Punkt durch ein Semikolon ersetzt

b.) Nach Nummer 3 wird folgende Nummer 4 eingefügt:

„4. Beim Erhalt und dem Ausbau der allgemeinbildenden Schulen und den Einrichtungen der frühkindlichen Erziehung.“

„4. Nach Artikel 91b wird folgender Artikel 91c eingefügt:

„Artikel 91c

Bund und Länder können zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen.“

„5. Artikel 104b Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, soweit diese

1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts,
2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet,
3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums oder

4. zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens.

erforderlich sind.“

„6. Nach Artikel 109 wird folgender Artikel 109a eingefügt:

„Artikel 109a

Der Bund hat die Aufgabe, durch gesetzgeberische Maßnahmen darauf hinzuwirken, dass für Bund und Länder eine auskömmliche gesamtwirtschaftliche Steuerquote gewährleistet wird. Für Gesetze, die eine Senkung der Steuereinnahmen an einer Stelle bezwecken, ist an anderer Stelle ein steuerlicher Ausgleich zu erbringen.“

Begründung

Im Zentrum der Föderalismusreform II steht die Einführung einer sogenannten „Schuldenbremse“ im Grundgesetz. Die „Schuldenbremse“ wird gegen den Rat namhafter Wirtschaftswissenschaftler und Verfassungsjuristen und schwere Bedenken aus dem Kreis der Länder eingeführt. Jedoch ist bemerkenswert, dass auch Sachverständige der Föderalismuskommission, die der Einführung der Schuldenbremse zustimmen, eine Reihe von Kritikpunkten faktisch bestätigen.

So erklärte Prof. Kai Konrad auf der gemeinsamen Anhörung des Rechtsausschusses des Bundestags und des Haushaltsausschusses des Bundesrates am 4. 5. 2009, dass mit der Einführung der Schuldenbremse eine Abkehr von einer aktiven Konjunktur- und Investitionspolitik verbunden sei. Die Professoren Lars Feld und Clemens Fuest brachten zum Ausdruck, dass mit der Einführung der Schuldenbremse neue Einsparungen vor allem für die finanzschwachen Länder verbunden sein werden.

Der Sachverständige Prof. Gustav Horn hat die „Schuldenbremse“ auf der Anhörung vom 4. 5. 2009 aus volkswirtschaftlicher Sicht einer umfassenden Kritik unterzogen. Zwar teile er das „Ziel, den Staatshaushalt zu konsolidieren.“ Die „Schuldenbremse“ sei aber das falsche Mittel, um dieses Ziel zu erreichen. Seine weiteren Kritikpunkte stellen dem Schuldenbremsenmodell ein vernichtendes Zeugnis aus:

Die Trennung von strukturellen und konjunkturellen Schulden sei nicht exakt durchführbar. Das auf EU-Ebene angewandte ähnliche Verfahren führe regelmäßig dazu, „dass das strukturelle Defizit auch in konjunkturellen Schwächephasen zunimmt, ohne dass sich sonst etwas an der Haushaltslage ändert. In konjunkturellen Schwächephasen verengt sich also der Spielraum der öffentlichen Haushalte, die Konjunktur zu fördern.“

„Wir haben durchgerechnet, was passiert wäre, wenn ein ähnliches Modell wie das vorgeschlagene zwischen 2001 und 2004 in der Praxis angewendet worden wäre. Dann wäre das Bruttoinlandsprodukt bis zu 2,5 Prozent niedriger ausgefallen, und es wären Beschäftigungsverluste in einer Größenordnung von 500 000 Arbeitsplätzen entstanden.“

Das Deutsche Institut für Urbanistik schätzt allein den Investitionsbedarf im Bereich der kommunalen Infrastrukturen auf 700 Mrd. Euro bis 2019. Dieser Bedarf ist mit einer „Schuldenbremse“ nicht zu bewältigen. Die Föderalismuskommission hat die Einführung der „Schuldenbremse“ immer unter der Voraussetzung diskutiert, dass der Bund und die Mehrheit der Bundesländer ihre Defizite zügig abbauen,

bis 2011 ausgeglichene Haushalte erreichen und auf absehbare Zeit auf diesem Konsolidierungspfad bleiben. Diese Rahmenbedingungen sind unter dem Druck der Wirtschaftskrise völlig zusammengebrochen. Wenn die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute erwarten, dass Deutschland die Verschuldungsgrenze der EU von 3 Prozent nicht einhalten kann, wie sollen Bund und Länder dann die noch schärferen Regeln der Schuldenbremse einhalten? Für 2009 rechnet Deutschland mit einem Haushaltsdefizit von 89 Milliarden Euro, d. h. 3,7 Prozent des BIP. Im Jahr darauf sind es schon 132 Milliarden Euro bzw. 5,5 Prozent des BIP.

Die beiden SPD-Bundestagsabgeordneten Petra Merkel und Ortwin Runde sprechen in einer schriftlichen Stellungnahme vom März 2008 wörtlich von einer „Gefahr“, die mit einer Schuldenbremse entsteht, wenn Einnahmeausfälle nicht mehr durch Kredite ausgeglichen werden können und so nur noch Ausgabenkürzungen im Sozial- und Jugendbereich bleiben, um den Haushaltsausgleich zu erreichen. Sie schreiben: „Institutionell dürfte die neue Schuldenregel mehr als bislang den Druck erzeugen, ggf. entstehende Einnahmeausfälle durch Ausgabenkürzungen im Arbeits- und Sozialetat, bei der Jugendhilfe, bei Bildung und Forschung zu finanzieren.“ Genau dieser Zwang wird jetzt aufgebaut, und noch verschärft, weil mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ein strukturelles Neuschuldungsverbot für die Bundesländer durchgesetzt werden soll. „Ein neues Schuldenregime für Deutschland darf keine verschärfte Übernahme der EU-Defizitregeln von Maastricht sein“, schreiben Merkel und Runde im März 2008 und genau das wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf im Mai 2009 präsentiert. Zu erinnern ist auch an eine Feststellung des Sachverständigenrates, der ein generelles Verschuldungsverbot als „ökonomisch ähnlich unsinnig, wie Privatleuten oder Unternehmen die Kreditaufnahme zu verbieten“, einschätzte.

Der Sachverständige Prof. Joachim Wieland sieht in der „Schuldenbremse“ einen tiefen Eingriff in die Landesverfassungen. Der Bundesverfassungsrichter a. D. Hans-Joachim Lenz hält das Verfahren der Übertragung der „Schuldenbremse“ auf die Länder für verfassungswidrig: „Der Bund hat keine Regelungsbefugnis, eine konkrete Verschuldungsgrenze einzuführen. Im Grundgesetz heißt es: ‚Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.‘ Das kann nicht verändert werden, weil es Ausdruck des Bundesstaatsprinzips ist. (...) Zwar kann der Gesetzgeber eingreifen und Grundsätze aufstellen. Und die Länder sind nicht ganz frei; sie haben Verhaltenspflichten. Die kann der Bund auch einfordern, wenn sich ein Land nicht bundestreu verhält. Der Bund darf aber keine ‚Nulllinien‘ für alle Länder vorgeben – auch nicht mit Zustimmung der Länder.“ (FAZ vom 9. 2. 2009). Die Vertreter der Länderparlamente in der Föderalismuskommission haben mehrfach gegen dieses Verfahren protestiert und ihre Rechtsposition in einem Gutachten von Prof. Hans Peter Schneider untermauert. Der Landtag von Schleswig-Holstein hat daran anknüpfend die Landesregierung aufgefordert, eine Verfassungsklage in Karlsruhe zu prüfen.

Einzelbegründungen

zu Artikel 109a – „Steuersenkungsbremse“

Angeht die anwachsende Staatsverschuldung bedarf das Grundgesetz in der Tat neuer haushaltswirtschaftlicher

Stabilisatoren. Diese müssen sich jedoch auch auf die Einnahmeseite beziehen, d. h. zur Stabilisierung der Steuereinnahmen beitragen. Im Jahre 2008 belief sich die gesamtwirtschaftliche Steuerquote auf 22,6 Prozent. Der damalige Berliner Finanzsenator Thilo Sarrazin hat der Föderalismuskommission am 2. März 2009 mitgeteilt, dass diese Quote nicht wesentlich unterschritten werden dürfe, sollte das Ziel ausgeglichener Haushalte „ernsthaft“ verfolgt werden.

zu Artikel 91b und 104b – „Aufhebung des Kooperationsverbotes, Gemeinschaftsaufgabe Bildung“

Das Kooperationsverbot in Art 104b ist aufzuheben. Die Einschränkung, dass der Bund, den Ländern Finanzhilfen für bedeutsame Investitionen nur in Bereichen gewähren kann, für die er die gesetzgeberische Zuständigkeit hat, verhindert den erforderlichen Ausbau insbesondere der Kita- und Ganztagsangebote. Die öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland sind zu gering und können nur als Gemeinschaftsaufgabe bewältigt werden.

zu Artikel 28 – „Anhörungsrecht kommunale Spitzenverbände“

Vor der Beschlussfassung von Gesetzen oder Verordnungen, welche die Belange der Gemeinden oder Gemeindeverbände betreffen, sollen deren Spitzenverbände im Deutschen Bundestag angehört werden. Die Einführung eines kommunalen Anhörungsrechtes im Gesetzgebungsverfahren des Bundes in Artikel 28 GG Absatz 2 ist eine bereits seit 1973 erhobene Forderung der Kommunalen Spitzenverbände. Sie soll sicherstellen, dass die Kommunen bei allen Gesetzen, die unmittelbar ihre Belange berühren, verbindlich beteiligt werden. Durch diese festgeschriebene und damit einklagbare Beteiligung würde nicht nur Sachverstand aus der Praxis in den Gesetzgebungsprozess einfließen, sondern dies würde wesentlich zur Qualifizierung von Gesetzen beitragen. Zudem erwerben die Kommunen im Gesetzesvollzug eigene Expertisen und fundierten Sachverstand über die Praxistauglichkeit der Gesetze.

Die Änderungsanträge wurden mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE abgelehnt.

Die Fraktion der FDP hielt das Ergebnis der umfangreichen Kommissionsarbeit für enttäuschend und die Verfassungsänderung nicht für gelungen. Von Anfang an habe sie die Auffassung vertreten, man hätte sich nicht nur einem Teilbereich des Auftrags zuwenden, sondern den Gesamtkomplex bearbeiten müssen. Es sei nämlich nicht nur um eine Schuldenbegrenzung, sondern um eine Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen gegangen. Auch der Vorsitzende der Föderalismusreform II, Abgeordneter Dr. Peter Struck, habe zu Beginn der Kommissionsarbeit betont, alles hänge mit allem zusammen. Die Fraktion vertrete weiterhin diese Auffassung. Dass die Begrenzung des Gegenstandes ein Fehler gewesen sei, verdeutliche auch die jüngste Äußerung des brandenburgischen Ministerpräsidenten Matthias Platzeck, man könne nicht die Neuverschuldung begrenzen, wenn nicht auf der anderen Seite neue Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet würden. Dies sei auch die Auffassung der Fraktion. Es sei nicht sinnvoll, Gestaltungsspielräume einzuschränken und nicht zugleich die Frage nach der Finanzauto-

nomie der Länder zu stellen und zu lösen. Auch der Bund-Länder-Finanzausgleich hätte neu geordnet werden müssen, zumal die gefundenen Regelungen erst ab dem Jahr 2020 greifen sollten und die Regelung des Finanzausgleichs im Jahre 2019 auslaufe. Die von der Fraktion unterbreiteten Vorschläge hätten aber keinen Eingang in den Abschlussbericht gefunden. Dass das als kleinster gemeinsamer Nenner gefundene Ergebnis immer wieder hinterfragt werde, zeige, dass es auf sehr wackligen Beinen stehe.

Die Sachverständigenanhörung habe weitere Schwächen, auch im Hinblick auf die Formulierung der Gesetzestexte, aufgezeigt. Es sei bedauerlich, dass das Ergebnis der Kommissionsarbeit nun in ein hektisches Gesetzgebungsverfahren gemündet sei. Die Fraktion habe eine sorgfältigere Formulierung – etwa die Vermeidung von Doppelungen – gewünscht, die auch von den Sachverständigen angemahnt worden sei. Das Ergebnis enthalte zudem auch Widersprüche zum Ergebnis der Arbeit der Föderalismusreform I, die deren Arbeit und die letzte Verfassungsänderung auf dem Gebiet des Föderalismus in Frage stellten.

Zu den Ausführungen der Fraktion DIE LINKE. zu Artikel 79 Abs. 3 GG, die sie nicht teile, sei darauf hinzuweisen, dass viele Sachverständige eine andere Auffassung vertreten hätten.

Es sei enttäuschend gewesen zu erfahren, dass der nun gefundene, schwierige Kompromiss nicht das Ergebnis der Reform darstellen werde, weil die Länder beabsichtigten, im Bundesrat zu Änderungen zu gelangen. Die Fraktion habe dem Kommissionsergebnis seinerzeit mit Skepsis zugestimmt, werde den jetzt absehbaren Weg aber nicht mehr wohlwollend begleiten.

Die Fraktion der SPD habe sich bereits davon geschlichen, als es darum gegangen sei, die Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs und der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in Angriff zu nehmen. Nun stelle sie auch einen zentralen Punkt des Kompromisses, nämlich die Frage der Nullverschuldung in den Ländern, wieder zur Disposition und schleiche sich auch hier wieder aus der Verantwortung. Bereits im Gesetzgebungsverfahren und in der Föderalismuskommission habe die Fraktion der SPD in dieser Frage keine einheitliche Meinung vertreten.

Die Fraktion der FDP lehne eine erneute Erörterung der zentralen Punkte ab und sei stets für eine konsequente Begrenzung der Neuverschuldung eingetreten. Einer Aufweichung des gefundenen Kompromisses werde sie den Weg nicht ebnen. Auch im Hinblick auf die mangelhafte Formulierung der Vorschriften könne sie dem Gesetzentwurf nicht zustimmen. Sie habe sich einen Paradigmenwechsel gewünscht und müsse nun sehen, dass der große Auftrag ein kosmetisches Ergebnis hervorgebracht habe, das auch noch zahlreiche Schönheitsfehler aufweise. Viel Zeit sei in unnötigen Sitzungen und ergebnislosen Beratungen vertan worden. Sie habe immer darauf hingewiesen, dass es problematisch sei, in einem Wahljahr und unter den Bedingungen einer großen Koalition eine derart fundamentale Verfassungsfrage diskutieren zu müssen. Weil der Entwurf nicht mehr in Ruhe, geordnet, couragiert und sachorientiert erörtert werden könne, werde sich die Fraktion ihrer Stimme enthalten.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** führte aus, der Rechtsausschuss sei seiner Funktion als Garant eines verantwortungsvollen Umgangs mit der Verfassung nicht nachgekommen; er hätte in Ausübung dieser Funktion die an dem vorgeschlagenen Gesetzestext geübte Kritik berücksichtigen müssen. Der zur Abstimmung gestellte Text stehe im Widerspruch zu anderen Artikeln der Verfassung sowie zu den Verfassungsänderungen im Rahmen der Föderalismusreform I. Dabei hätten essentielle Verbesserungen – insbesondere auf Grundlage von Berichterstattergesprächen, zu denen die Koalitionsfraktionen nie eingeladen hätten – vorgenommen werden können. Eine solche echte Befassung des Parlaments und insbesondere des Rechtsausschusses sei indes von vornherein mit dem Hinweis auf die bereits im Vorfeld der parlamentarischen Beratungen gefundenen Kompromisse verhindert worden. Die Frage, ob es der Regelung aller Einzelheiten in der Verfassung bedürfe, sei nicht nur in ästhetischer Hinsicht bedeutsam. Man teile die Ansicht des Bundestagspräsidenten, der im Hinblick auf den Gesetzentwurf den Begriff der „Unmaßstäblichkeit“ verwende. Der Gesetzentwurf enthalte daher sowohl in verfassungsrechtlicher als auch in inhaltlicher Hinsicht nicht die bestmöglichen Regelungen.

Zu kritisieren sei darüber hinaus die künftig unterschiedliche Behandlung von Bund und Ländern bei der Verschuldung. Dem Bund werde eine konjunkturunabhängige jährliche Verschuldung ohne hinreichende Begründung erlaubt, während dies den Ländern versagt werde.

Obwohl ernsthaft diskutiert worden sei, was die unterschiedliche Behandlung von Bund und Ländern für die Haushalte und Selbständigkeit der Kommunen bedeute, habe sich die Koalition diesem Problem in der Debatte nicht gestellt. Die vorgesehene finanzrechtliche Ausstattung der Länder berge die Gefahr, dass die Verschuldung auf die kommunale Ebene abgewälzt werde.

Schließlich bleibe es eine „offene Wunde“, dass die Regelungen auf den Gebieten Bildung und Forschung in finanzpolitischer Hinsicht zu keinen Verbesserungen führten, obwohl immer wieder beteuert werde, dass die Erzielung von Fortschritten in diesen Politikfeldern zu den wichtigsten und größten bundesstaatlichen Zukunftsaufgaben gehöre.

Wegen der Mängel der Regelungen in ihrem Inhalt und ihrer Ausgestaltung werde die Fraktion dem Gesetzentwurf nicht zustimmen.

Die **Fraktion der SPD** erläuterte, an der Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Verfassungsänderungen könne kein Zweifel bestehen. Artikel 79 Absatz 3 GG werde nicht verletzt. Dies habe sich bei den Erörterungen dieser Frage in der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sowie den anschließenden parlamentarischen Beratungen einschließlich der Sachverständigenanhörung des Rechtsausschusses ebenso so deutlich gezeigt wie nach der verfassungsrechtlichen Prüfung der vorgeschlagenen Verfassungsänderungen in den beteiligten Bundesministerien der Finanzen, des Inneren und der Justiz. Gerade wegen der verfassungsrechtlichen Fragen sei es richtig gewesen, dem Rechtsausschuss die Federführung bei den Ausschussberatungen zu übertragen.

Nicht nachvollziehbar sei, dass die Fraktion der FDP sich bei der Abstimmung nunmehr enthalten wolle. Da sie bislang stets ihre Zustimmung zu dem Gesetzespaket signalisiert

habe, sei dies nunmehr eine Flucht aus der Verantwortung. Der Vorwurf, der gefundene Kompromiss werde von der Fraktion der SPD in Frage gestellt, sei nicht haltbar. Sie selbst strebe nämlich keine Änderung der vereinbarten Verschuldungsgrenze für die Länder im Gesetzentwurf an. Man habe lediglich signalisiert, dass man solchen Wünschen gegenüber, sollten sie im weiteren Gesetzgebungsverfahren von Seiten des Bundesrates vorgebracht werden, offen gegenüberstehe. Dies sei als legitime Wahrnehmung von Länderinteressen im Gesetzgebungsverfahren zu akzeptieren, ändere aber nichts an der Position der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag. Innerhalb der SPD, wie in allen anderen Parteien auch, würden Teile der Föderalismusreform aus der Perspektive der Bundesebene anders wahrgenommen als aus Ländersicht. Diese Meinungsunterschiede und die damit verbundenen Sachfragen – wie etwa die nach dem Sinn des sog. Kooperationsverbotes insbesondere in Bildungsangelegenheiten – müssten daher in den Parteien ausgetragen werden.

Die **Fraktion der CDU/CSU** hob die Bedeutung der vorgesehenen Verfassungsänderungen für die Generationengerechtigkeit und die Nachhaltigkeit hervor. Die seit Ende der sechziger Jahre geltenden Regelungen des Haushaltsgrundsatzgesetzes hätten die massive Verschuldung des Bundes und der Länder auf Kosten künftiger Generationen nicht verhindern können. Mit den Änderungen des Grundgesetzes solle diesem Trend nunmehr Einhalt geboten werden.

Verfassungsrechtliche Bedenken habe die Fraktion der CDU/CSU nicht. Bereits nach geltendem Verfassungsrecht mache das Grundgesetz den Ländern zahlreiche Vorgaben, deren Verfassungsmäßigkeit außer Frage stehe. So könne der Bund bereits jetzt bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts die Kreditaufnahme der Länder durch einfaches Bundesgesetz einschränken und die Länder unter bestimmten Voraussetzungen verpflichten, Rücklagen bei der Deutschen Bundesbank zu bilden. Die damit verbundenen Einschnitte in die Haushaltsautonomie der Länder seien einschneidender als die in der geplanten Verfassungsänderung vorgesehenen Vorgaben für die Länder. Im Übrigen hätten die Länder in der Kommission zur Modernisierung der Bund-/Länder-Finanzbeziehungen die Möglichkeit gehabt, ein eigenes Steuererhebungsrecht zu fordern, um damit ihre Haushaltsautonomie zu stärken. Dies hätten die Länder aber nicht getan.

Zugegebenermaßen seien auch weiterreichende Regelungen der Bund-/Länder-Finanzbeziehungen, wie sie die Fraktion der FDP angesprochen habe, denkbar gewesen. Diese hätten sich jedoch derzeit nicht durchsetzen lassen. Eine ausreichende Mehrheit dafür sei auch in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Angesichts der herausragenden Bedeutung des Ziels der Schuldenverringerung sei es daher richtig, dem Gesetzentwurf zuzustimmen. Die vielfach vorgebrachte Kritik an der textlichen Gestaltung der Verfassungsänderungen verkenne, dass sich die Rahmenbedingungen seit der Verabschiedung des Grundgesetzes vor 60 Jahren grundlegend ge-

ändert hätten. Dies gelte auch für die Finanzbeziehungen des Bundes und der Länder. Diese erforderten heute sehr viel detailliertere und präzisere Regelungen als sie das Grundgesetz ursprünglich vorgesehen habe.

Die **Fraktionen der CDU/CSU und SPD** stellten folgenden Entschließungsantrag:

„Der Bundestag wolle beschließen:

Die Straßeninfrastruktur Deutschlands ist von herausragender Bedeutung für die Raumplanung, Wirtschaftsentwicklung und Gestaltung der Lebensräume seiner Bürgerinnen und Bürger.

Bund und einige Länder stimmen darin überein, dass es einen erheblichen Anteil von Bundesstraßen gibt, deren überregionale Bedeutung wegen Änderungen der Verkehrsströme, neuen Infrastrukturen oder Verkehrsbeziehungen weggefallen ist.

Der Bund will diese Straßen nicht länger als Bundesstraßen im Wege der Auftragsverwaltung in seiner Baulast tragen. Einige Länder wiederum haben ein Interesse an der Übernahme solcher Straßen in eigene Trägerschaft.

Bund und Länder werden sich nach Beendigung der Arbeiten in der Föderalismusreform II zeitnah um eine einvernehmliche Lösung hinsichtlich der einzelnen Strecken, deren Abstufungszeitpunkt und der sonstigen Abstufungs- und Kompensationsmodalitäten bemühen. Dazu teilt das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung den Verkehrsministerien der Länder noch vor Ende des Kalenderjahres schriftlich und für den Bund verbindlich mit, welche Straßen(abschnitte) ihre Bedeutung soweit verloren haben, dass ihre Einstufung als Bundesstraßen nicht mehr zu rechtfertigen ist.“

Der Antrag wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und DIE LINKE. angenommen.

IV. Begründung der Beschlussempfehlung

Im Folgenden werden lediglich die vom Ausschuss vorgeschlagenen Änderungen begründet. Soweit der Ausschuss die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfs empfiehlt, wird auf dessen Begründung in Drucksache 16/12410 verwiesen.

Bei der vom Ausschuss vorgeschlagenen Änderung handelt es sich um die Behebung eines Redaktionsversehens bei der Abfassung des Änderungsbefehls gemäß den Vorschlägen der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Da der bisherige Artikel 109 Absatz 5 Satz 1 in den neuen Absatz 2 überführt wird, ist dieser in Absatz 5 zu streichen und Satz 2 ist entsprechend den Empfehlungen der Kommission neu zu fassen.

Berlin, den 27. Mai 2009

Dr. Günter Krings
Berichterstatter

Volker Kröning
Berichterstatter

Dr. Volker Wissing
Berichterstatter

Wolfgang Neskovic
Berichterstatter

Jerzy Montag
Berichterstatter

