

## Bremsmanöver im Bundesstaat

– Zur Verfassungsmäßigkeit der neuen Schuldenregel der Länder –\*

*Am 1. August 2009 ist die Föderalismusreform II in Kraft getreten, ihr Kernstück ist das novellierte Staatsschuldenrecht. Für den Regelfall wird danach die Nettokreditaufnahme des Bundes ab 2016 auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes begrenzt, die Länder hingegen müssen ihre Haushalte ab 2020 ganz ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichen. Mehrheitlich als nützliches Instrument zum Abbau der immensen Schuldenberge von Bund und Ländern betrachtet, begegnet die Schuldenregel jedoch verfassungsrechtlichen Bedenken. Insbesondere stellt sich mit Blick auf die Staatlichkeit der Länder die Frage, ob die strikten Vorgaben ihnen das gebotene Maß an eigener politischer Gestaltungskraft belassen.*

### I. Problemaufriss

Am 8. März 2007 nahm die Föderalismuskommission II ihre Arbeit mit der Maßgabe auf, Vorschläge zur Modernisierung der Bund- Länder- Finanzbeziehungen zu erarbeiten, um die bundesstaatliche Finanzordnung knapp vierzig Jahre nach ihrer ersten grundlegenden<sup>1</sup> Revision an die veränderten ökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen anzupassen.<sup>2</sup> Angesichts eines Anstiegs der Schuldenstandsquote<sup>3</sup> öffentlicher Haushalte von damals ca. 20 auf knapp 70 %<sup>4</sup> – Tendenz derzeit steigend<sup>5</sup> –, kam dabei einer Neufassung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern von Anfang an eine besondere Bedeutung zu. Und tatsächlich beschloss die Kommission in ihrer abschließenden Sitzung am 5. März 2009 als Kernstück ihrer Vorschläge eine neue, gemeinsame Schuldenregel für Bund und Länder, die per Gesetz vom 29. Juli 2009<sup>6</sup> im Grundgesetz verankert worden und am 1. August in Kraft getreten ist. Sie lässt

---

\* Der Autor dankt Prof. Dr. Joachim Wieland LL.M. für wertvolle Anregungen.

1 Zwar wurden erste Ergänzungen und Änderungen bereits durch die Verfassungsänderungen 1955/ 1956 herbeigeführt; eine umfassende Neugestaltung der Finanzverfassung aber sollte der Großen Finanzreform 1969 vorbehalten bleiben. Zum Ganzen *Klein*, in: *Benda/Maihofer/Vogel* (Hrsg.), HBVerfR, 2. Aufl. 1994, § 23 Rn. 5 f.

2 Kommissionsdrucksache (im Folgenden K Drs.) 174, S. 38.

3 Schuldenstand im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.

4 K Drs. 174, S. 38.

5 Bundesfinanzminister *Schäuble* plant für 2010 eine Neuverschuldung von rund 86 Mrd. € (einschließlich Nebenhaushalten gut 100 Mrd. €), FAZ vom 10.12.09, S. 1; Interview in der SZ vom 11.12.09, S. 6. Für die Länder erwartet der Finanzplanungsrat im selben Haushaltsjahr ein Defizit von 34 Mrd. €, FAZ vom 11.12.09, S. 13. Für Länder und Kommunen zusammen wird bis 2013 insgesamt eine Neuverschuldung von knapp 179 Mrd. € prognostiziert, *Hofmann/Schlieff* (Hrsg.), Grundgesetz mit Begleitgesetz – Die Föderalismusreform II mit neuen Gesetzestexten, Gesetzesbegründungen und einer Einführung, 2009, S. X, dort Fn. 19.

6 BGBl. I, S. 2247.

dem Bund ab 2016 einen begrenzten strukturellen, also unabhängig von der konjunkturellen Lage bestehenden Verschuldungsspielraum. Die Länder aber müssen ihre Haushalte ab 2020 prinzipiell ganz ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichen.

Verfassungspolitisch ist die weitreichende Beschränkung budgetärer Handlungsmöglichkeiten der Landesparlamente zumindest bemerkenswert, sollte die Reform doch erklärtermaßen die Eigenverantwortung der Länder stärken.<sup>7</sup> In verfassungsrechtlicher Hinsicht stellt sich daran anknüpfend die Frage nach der Auswirkung der neuen Regel auf die Staatlichkeit der Länder, die ein Mindestmaß autonomer politischer Gestaltungskraft voraussetzt. Sollte hier eine Schmerzgrenze überschritten worden sein, könnte sich der verfassungsändernde Gesetzgeber bedenklich weit in den Schutzbereich der so genannten Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG vorgewagt haben. Ob und wenn ja, inwieweit dies geschehen ist, soll im Folgenden erörtert werden. Dazu werden zunächst die betreffenden Neuregelungen dargestellt (II.). Nachdem in einem zweiten Schritt der verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstab herausgearbeitet wurde (III.), soll er anschließend an die neue Rechtslage angelegt werden (IV.). Der Beitrag endet mit einer thesenartigen Zusammenfassung der Ergebnisse samt Ausblick (V.).

## II. Das neue Schuldenregime der Art. 109 Abs. 3, 115, 143 d GG

Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG enthält den Kern der Neuregelung. Nach dieser Vorschrift sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG erlaubt ein Abweichen vom Grundsatz eines strukturell ausgeglichenen Haushalts für zwei Regelungsfälle: Bund und Länder können erstens Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung treffen (Halbsatz 1). Ausnahmetatbestände können zweitens für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen geschaffen werden, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen (Halbsatz 2). Gleichzeitig muss aber eine verbindliche Tilgungsregelung vorgesehen werden (Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG).

Dem Grundsatz eines strukturell ausgeglichenen Haushalts entspricht der Bund bereits dann, wenn die Nettokreditaufnahme 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes nicht überschreitet (Art. 109 Abs. 3 Satz 4 i.V.m. Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG). Zwar bleibt die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder diesen nach Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG selbst überlassen; anders als der Bund halten sie die Regel aus Satz 1 aber nur ein, wenn überhaupt keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.<sup>8</sup>

Die neuen Regeln finden erstmals mit Wirkung für das Haushaltsjahr 2011 Anwendung (Art. 143 d Abs. 1 Satz 1 GG). Da aber eine sofortige Einhaltung der Regeln an-

7 Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP zur Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Bundestagsdrucksache (im Folgenden: BT Drs.) 16/3885, S. 3.

8 Mit Blick auf die föderative Gleichheit ist das nicht unproblematisch, in diese Richtung *Wieland* in seinem Eingangsstatement bei der gemeinsamen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Finanzausschusses des Bundesrates am 04.05.09 (Protokoll zur 138. Sitzung des Rechtsausschusses, S. 15).

gesichts der vorhandenen Haushaltsdefizite, die im Zuge der Bewältigung der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise noch einmal deutlich wachsen werden,<sup>9</sup> nicht möglich ist, sind zeitlich befristete Abweichungsrechte vorgesehen. Art. 143 d Abs. 1 Satz 3 GG erlaubt den Ländern im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 von den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG abzuweichen. Vollständig befolgt werden müssen die neuen Vorschriften vom Bund ab dem Haushaltsjahr 2016 und von den Ländern ab dem Haushaltsjahr 2020 (Art. 143 d Abs. 1 Satz 7 bzw. 4 GG).

Schließlich können laut Art. 143 d Abs. 2, 3 GG fünf Ländern, deren Haushaltssituation besonders schwierig ist, Konsolidierungshilfen aus dem Bundeshaushalt gewährt werden, damit auch sie die Möglichkeit erhalten, die neue Schuldenregel ab 2020 einzuhalten.

### III. Der Prüfungsmaßstab: Art. 79 Abs. 3 GG

Die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG setzt dem verfassungsändernden Gesetzgeber materielle Schranken und entzieht somit die in der Norm abschließend aufgezählten Inhalte seiner Gestaltungsmacht.<sup>10</sup>

#### 1. Grundsätzliches

Eine Grundgesetzänderung, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Art. 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist verfassungswidrig und somit nichtig.<sup>11</sup> Art. 79 Abs. 3 GG ist einziger materieller Prüfungsmaßstab für Verfassungsänderungen<sup>12</sup> und hat insoweit höheren Rang als die übrigen Verfassungsnormen.<sup>13</sup> Mit Blick auf die Schuldenregel folgt daraus, dass die Haushaltsautonomie der Länder, wie sie den bisherigen Regeln des Art. 109 GG zu entnehmen ist, aus normenhierarchischen Gründen als Prüfungsmaßstab ausscheidet. Die neuen Art. 109 Abs. 3 und 143 d GG müssten sich allenfalls mittelbar an der budgetären Eigenständigkeit der Länder messen lassen, sofern und soweit sie in Art. 79 Abs. 3 GG verankert werden könnte<sup>14</sup> [dazu III. 2. a)].

Nach einer strengen Lesart des Berührungverbots sollen bereits solche Einwirkungen auf die grundgesetzlichen Wesenselemente unzulässig sein, in denen noch keine prinzipielle Schutzgutpreisgabe zu erblicken ist.<sup>15</sup> Zu Recht ist in diesem Zusammenhang aber auch darauf hingewiesen worden, eine zu extensive Interpretation laufe auf eine umfassende Karlsruher Kontrollbefugnis über die Verfassungsentwicklung der Bun-

<sup>9</sup> Vgl. dazu bereits die in Fn. 4 aufgeführten Zahlen.

<sup>10</sup> Dreier, in: *ders.* (Hrsg.), GG II, 2. Aufl. 2006, Art. 79 III Rn. 14.

<sup>11</sup> BVerfGE 30, 1 (24).

<sup>12</sup> BVerfGE 87, 181 (196); *Badura*, Staatsrecht, 3. Aufl. 2003, Rn. F 64.

<sup>13</sup> *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland I, 2. Aufl. 1984, S. 113 f.; *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth* (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2009, Art. 79 Rn. 6.

<sup>14</sup> Vgl. *Häde*, KDRs. 021, S. 2; *Seiler*, JZ 2009, 721 (727); *Kemmler*, DÖV 2009, 549 (554).

<sup>15</sup> Abw. M. BVerfGE 30, 1 (33, 42); dem folgend abw. M. BverfG NJW 2004, 999 (1020, 1022); zum Ganzen *Bryde*, in: *von Münch/Kunig* (Hrsg.), GG III, 5. Aufl. 2003, Art. 79 Rn. 28.

desrepublik hinaus, was mit dem Grundsatz der Volkssouveränität unvereinbar sei.<sup>16</sup> Auf dieser Grundüberlegung basieren verschiedene Ansätze, die letztlich aber alle einen vorsichtigeren Umgang mit der Ewigkeitsklausel anmahnen.<sup>17</sup> In der Praxis müssen diese Konzepte gleichwohl auf den jeweiligen Sachverhalt zugeschnitten und muss dazu eine bei den einzelnen Regelungsgehalten ansetzende Kernbereichsbestimmung vorgenommen werden.<sup>18</sup>

## 2. Föderatives Schutzgut: Länderstaatlichkeit als Ausprägung vertikaler Gewaltengliederung

Vor diesem Hintergrund soll die bundesstaatliche Garantie des Art. 79 Abs. 3 GG betrachtet werden. Art und Reichweite der Absicherung mögen im Einzelnen umstritten sein,<sup>19</sup> in jedem Fall ist aber die Gliederung des Bundes in Länder (Art. 79 Abs. 3 Var. 1 GG) und als deren Ausfluss die Länderstaatlichkeit geschützt.<sup>20</sup> Ausgeschlossen ist damit zunächst die förmliche Einführung eines Einheitsstaats.<sup>21</sup> Darüber hinaus fordert Art. 79 Abs. 3 GG aber auch ein Mindestmaß an materieller Eigenstaatlichkeit. Diese Substanz kann letztlich nur durch eine verfassungssystematische Betrachtung der dem Grundgesetz eigenen Bundesstaatskonzeption erschlossen werden, die vor allem die anderen Strukturprinzipien des Art. 20 GG einbezieht.<sup>22</sup> Neben ihren Funktionen als Garant sowohl regionaler Vielfalt als auch politischer Einheit wird immer häufiger die gewaltengliedernde Dimension der Bundesstaatlichkeit hervorgehoben.<sup>23</sup> Hier hilft speziell das Leitbild vertikaler Gewaltenteilung weiter. Da Organisation „*wie überall auch im Rahmen der bundesstaatlichen Ordnung (...) nicht Selbstzweck (ist)*“<sup>24</sup> ist das Verbot von Verfassungsänderungen, welche die Gliederung des Bundes in Länder und mit ihr deren Staatlichkeit berühren auf dieses Leitbild zurückzuführen.<sup>25</sup> Insoweit muss die Bundesstaatlichkeit im Zusammenhang mit dem Demokratiegebot gesehen werden.<sup>26</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat sich 1972 zumindest in Grundzügen zu den unabhängigen Voraussetzungen materieller Staatlichkeit geäußert:

16 *Bryde* (Fn. 15), Rn. 28; ähnlich *Dreier* (Fn. 10), Rn. 19.

17 Überblick bei *Lücke/Sachs*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2009, Art. 79 Rn. 36 f.

18 *Stern*, JuS 1985, 329 (332); *Dreier* (Fn. 8), Rn. 19.

19 Überblick bei *Herdegen*, in: *Maunz/ Dürig*, GG, Stand: Lfg. 53 (Oktober 2008), Art. 79 III Rn. 69; ferner *Hain*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, GG II, 5. Aufl. 2005, Art. 79 III Rn. 119; *ders.*, Die Grundsätze des Grundgesetzes, 1999, S. 393 ff.

20 Etwa *Lücke/Sachs* (Fn. 14), Rn. 43; *Sannwald*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf* (Hrsg.), GG, 11. Aufl. 2008, Art. 79 Rn. 42.

21 *Lücke/Sachs* (Fn. 17), Rn. 43.

22 Grundlegend *Hesse*, AöR 98 (1973), 1 (10 ff.); dem folgend *Evers*, in: *Dolzer/Waldhoff/ Graßhof* (Hrsg.), Bonner Kommentar, Art 79 III (Zweitbearb. 1982) Rn. 210; *Bryde* (Fn. 15), Rn. 31.

23 *Hesse* ebd., 12 ff.; *Bauer*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 19 unter Verweis auf BVerfGE 108, 169 (181 f.).

24 *Hesse*, ebd., 8.

25 *Hesse*, ebd., 45.

26 *Evers* (Fn. 22), Rn. 210; *Bryde* (Fn. 15), Rn. 31.

*„Die Länder (...) sind nur dann Staaten, wenn ihnen ein Kern eigener Aufgaben als Hausgut unentziehbar verbleibt. Was immer im einzelnen dazugehören mag, jedenfalls muss dem Land die freie Bestimmung über seine Organisation einschließlich der in der Landesverfassung enthaltenen organisatorischen Grundentscheidungen sowie die Garantie der verfassungskräftigen Zuweisung eines angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen im Bundesstaat verbleiben“.*<sup>27</sup>

#### a) Kreditautonomie als Essentiale der Länderstaatlichkeit?

Das strukturelle Verschuldungsverbot der Art. 109 Abs. 3 Satz 1-3, 5 i.V.m. Art. 143 d Abs. 1 Satz 3 GG untersagt den Ländern im Regelfall jegliche Nettokreditaufnahme. Sollte zu den Essentialen der Staatlichkeit insoweit auch die freie Entscheidung über das Ob und Wie der Kreditaufnahme gehören, würde die geplante Schuldenregel den Kernbereich der Länderstaatlichkeit und somit den föderativen Schutzbereich der Ewigkeitsklausel berühren.

#### aa) Organisationshoheit

Zunächst erscheint es nahe liegend, die Kreditautonomie eines Landes dessen Organisationshoheit zuzurechnen, denn in der Tat enthalten alle Landesverfassungen Vorschriften über die Schuldenaufnahme,<sup>28</sup> die ansonsten leerlaufen würden.<sup>29</sup> Diesem Gedankengang muss jedoch entgegengehalten werden, dass er diejenige Aussage, die begründet werden soll (Kreditautonomie gehört zur Organisationshoheit der Länder), schon voraussetzt: Die Frage, ob die Länder die Kreditaufnahme eigenständig in ihren Verfassungen regeln dürfen, kann nicht mit dem Argument bejaht werden, dass es bereits entsprechende Kreditvorschriften in den Landesverfassungen gibt.

Für die Zugehörigkeit der Kreditautonomie zur freien Organisation könnte aber sprechen, dass sie ein zentraler Bestandteil des parlamentarischen Budgetrechts ist, das wiederum als „*hart erkämpftes Kernrecht eines demokratischen Staates*“<sup>30</sup> zum Grundbestand legislativer Gestaltungs- und Überwachungsmöglichkeiten gehört.<sup>31</sup> In demokratiefunktionaler Hinsicht haben sich Stellenwert und Bedeutung des Budgetrechts mit dem Übergang zum rein parlamentarischen Regierungssystem jedoch gravierend verändert, da es aus dem Spannungsfeld zwischen monarchischer Exekutive und Volksvertretung herausgetreten ist.<sup>32</sup> Aktuell verbleibt dem Haushaltsrecht eine demokrati-

27 BVerfGE 34, 9 (19 f.).

28 Vgl. Art. 84 BW-Verf., Art. 82 BayVerf., Art. 87 BerlVerf., Art. 103 BrdgbVerf., Art. 131 a BremVerf., Art. 72 HambVerf., Art. 141 HessVerf., Art. 65 MPVerf., Art. 71 NdsVerf., Art. 83 NRWVerf., Art. 117 RhPfVerf., Art. 108 SaarVerf., Art. 95 SächsVerf., Art. 99 SA-Verf., Art. 53 SHVerf., Art. 98 Abs. 2, 3 ThürVerf.

29 H.-P. Schneider, *Schuldenregelungen des Bundes für die Haushaltswirtschaft der Länder – Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen* (Gutachten), KDRs. 134, S. 29.

30 Wieland, *Protokoll der vierten Sitzung der Föderalismuskommission II*, S. 74.

31 Wieland ebd.; H.-P. Schneider (Fn. 29), S. 27.

32 Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG III, 2. Aufl. 2008, Vorb. zu Art. 104 a, Rn. 5.

sche Kontroll- und Legitimationsfunktion im Bezug auf den Einsatz öffentlicher Mittel.<sup>33</sup> Auf Landesebene trifft aber selbst das nur noch sehr eingeschränkt zu: Wo in einem Landeshaushalt die Einnahmen fast ausschließlich und die Ausgaben in weitem Umfang durch Bundesgesetze vorgegeben sind<sup>34</sup> [dazu IV. 2. a) aa)], kann es nur noch einen äußerst begrenzten Gestaltungsspielraum geben, welcher der Kontrolle und Legitimation bedarf. Dieser Spielraum kann mittel- und langfristig auch nicht durch strukturelle Neuverschuldung geschaffen werden, da sich die finanzielle Bewegungsfreiheit dadurch nicht erweitert, sondern aufgrund der steigenden Zinslast noch weiter verkürzt.

Es soll nicht angezweifelt werden, dass zumindest die formelle Haushaltsautonomie grundsätzlich der Organisationshoheit der Länder zuzurechnen ist.<sup>35</sup> Wenn aber die bisherigen Finanz- und Kompetenznormen des Grundgesetzes dem Budgetrecht der Landesparlamente schon heute in hohem Maße Legitimations- und Kontrollkraft nehmen und diese seit 40 Jahren vorherrschende Verfassungsrechtslage im Hinblick auf Art. 79 Abs. 3 GG – soweit ersichtlich – keinen durchgreifenden Bedenken begegnet, so nimmt dies der Begründung einer organisationsrechtlichen Landeskreditautonomie ihre Durchschlagskraft, die sich gerade auf diesen vermeintlichen Mehrwert des Haushaltsrechts stützt. Bedenkt man abschließend, dass demnach auch die bisherigen Art. 109 Abs. 3 und 4 GG, die sogar einfachgesetzliche Einschränkungen der Haushaltsautonomie der Länder zuließen bzw. -lassen,<sup>36</sup> mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar sein dürften, diese Norm aber gleichzeitig die Organisationshoheit der Länder garantiert, so wird deutlich, dass die materielle Eigenständigkeit in Budgetsachen und mit ihr die Kreditautonomie insoweit keine Grundvoraussetzungen der Länderstaatlichkeit sein können.<sup>37</sup>

Indes überzeugt es nicht, diese Erkenntnis auf das Prinzip der Bundestreue zu stützen. Zweifellos stellt das Finanzwesen im Bundesstaat ein Gesamtgefüge dar<sup>38</sup> und wird auch die Bundestreue dem Grunde nach bei Art. 79 Abs. 3 GG angesiedelt.<sup>39</sup> Erstens ist aber bei der Anwendung dieses ungeschriebenen Grundsatzes Zurückhaltung geboten<sup>40</sup> und kann zweitens aus dem hier maßgeblichen Aspekt des bundesfreundlichen Verhaltens

33 Hillgruber, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 5. Aufl. 2005, Art. 110 I Rn. 4, 9 ff; zur Legitimationsfunktion Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 117 ff.

34 Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim BMWi, KDRs. 010, S. 10, 12 f.; Rensch, Wirtschaftsdienst 2004, 702 (710); a. A. Seitz, Wirtschaftsdienst 2008, 340 (348).

35 Etwa Hillgruber (Fn. 33), Art. 109 I Rn. 2, 3, 42.

36 Der bisherige Abs. 3 wurde zum neuen Abs. 4.

37 Im Ergebnis ebenso Waldhoff/Dieterich, ZG 2009, 97 (115 f.); Koriath, Länderautonomie in der Verschuldungspolitik, in: Konrad/Jochimsen (Hrsg.), Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung, 2008, S. 31 (38 f.); ders., KritV 2008, 187 (197 f.); ders., JZ 2009, 729 (731 f.); Kemmler (Fn. 14), 554; Seiler (Fn. 14), 728; Lenz/Burgbacher, NJW 2009, 2561 (2566); Wilczek, VBIBW 2009, 325 (327 ff.); Ohler, DVBl. 2009, 1265 (1273); Tappe, DÖV 2009, 881 (888); Schmidt, DVBl. 2009, 1274 (1277 f.); a. A. Fassbender, NVwZ 2009, 737 (740); wohl auch Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2009, Art. 109 Rn. 29.

38 Gemeinsames Gutachten des Finanz-, Innen- und Justizministeriums KDRs. 096, Anlage 2, S. 4; Lange, Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung zur Föderalismusreform II am 04.05.09, S. 6.

39 BVerfGE 34. 9 (20 f.).

40 Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Neudr. der 20. Aufl. 1999, Rn. 270.

– der Pflicht eines Landes, bei seiner Fiskalpolitik auf die Finanzinteressen der anderen Länder und des Bundes Rücksicht zu nehmen – allenfalls eine eigenverantwortlich zu beachtende Kompetenzausübungsschranke für die Länder hergeleitet,<sup>41</sup> nicht jedoch ein rechtfertigender Grund dafür gewonnen werden, ihnen per Bundesverfassung die Verschuldungsoption komplett aus der Hand zu schlagen. Denn umgekehrt verletzt auch der Bund seine Treuepflicht, wenn er den Regelungsspielraum der Landesgesetzgebung übermäßig beschneidet<sup>42</sup> (Haushaltsgesetzgebung!). Dennoch bleibt es dabei, dass die Kreditautonomie nicht dem absolut geschützten Bereich freier Landesorganisation zugerechnet werden kann.

#### bb) Sonstiges Hausgut

Zwar zählen zum Kernbestand eigener Landesaufgaben, über die Organisationshoheit und die „*Garantie der verfassungskräftigen Zuweisung eines angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen im Bundesstaat*“<sup>43</sup> hinaus, weitere, bislang noch nicht präzierte Befugnisse;<sup>44</sup> das obige Argument aus Art. 109 Abs. 3 und 4 GG spricht aber grundsätzlich dagegen, inhaltliche Budgetentscheidungen per se und mit ihnen die Kreditautonomie umfänglich zum Hausgut der Länder zu zählen.<sup>45</sup>

#### b) Angemessene Finanzausstattung als Essentiale der Länderstaatlichkeit?

Gleichwohl können der Länderstaatlichkeit und auch anderen Schutzgütern der Ewigkeitsklausel zwingenden Vorgaben für die Fiskalausstattung der Länder entnommen werden.

#### aa) Grundlegendes

Wenn Art. 79 Abs. 3 GG ausgehend vom bundesstaatlichen Leitbild vertikaler Machtaufteilung den „*Erhalt der Länder als Zentren (...) politischer Entscheidung*“<sup>46</sup> fordert und die föderalen Gliedstaaten daher in der Lage sein müssen, „*Entscheidungen zu treffen, die als richtungsweisend für das Zusammenleben in der staatlichen Gemeinschaft empfunden werden und deshalb einen tiefgreifenden Prozess demokratischer Meinungs- und Willensbildung auszulösen vermögen*“<sup>47</sup> so müssen die Länder eine realistische Chance haben, ihre Haushalte dementsprechend aufzustellen. Denn welche Befugnisse auch immer zu ihrem Hausgut gehören mögen: Richtungsweisende Entscheidungen, die geeignet sind, das öffentliche Meinungsbild derart einschneidend zu prägen, erfordern in aller Regel den Einsatz nicht unerheblicher Finanzmittel.

41 Vgl. BVerfGE 4, 115 (140); 6, 309 (362).

42 BVerfGE 34, 9 (20).

43 BVerfGE 34, 9 (19 f.).

44 Evers (Fn. 12), Rn. 214; Bauer (Fn. 23), Rn. 36.

45 Im Ergebnis ebenso Hillgruber (Fn. 33), Art. 109 Rn. 49; Vogel/Wiebel, in: Dolzer/Waldhoff/Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar, Art. 109 (1971) Rn. 65; vgl. außerdem – auch zur Gegenauffassung – die Nachweise in Fn. 37.

46 Hesse (Fn. 22) 14, 45; Bryde (Fn. 15); Evers (Fn. 22), Rn. 210.

47 Bullinger, DÖV 1970. 761 (761 f.).

## bb) Anforderungen an die Angemessenheit der Finanzausstattung

Von einer angemessenen Finanzausstattung kann somit nur dann ausgegangen werden, wenn einem Land nach Abzug aller fremdbestimmten Ausgaben noch ausreichend Mittel zur Sicherung seines politischen Eigengewichts verbleiben.<sup>48</sup> Um adäquat auf nicht oder schwer vorhersehbare ökonomische und tatsächliche Sonderlagen reagieren zu können, müsste den Ländern zumindest für diese Fälle die Möglichkeit zur Kreditaufnahme verbleiben. Bei einer bundesverfassungsrechtlichen Ausgestaltung von entsprechenden Ausnahmeregeln wäre zudem den teils erheblichen finanzstrukturellen und ökonomischen Unterschieden zwischen den Ländern Rechnung zu tragen.<sup>49</sup> Das Grundgesetz könnte daher keine strikten Ausnahmetatbestände vorgeben, ohne zu riskieren, insbesondere strukturschwachen Ländern unter Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG im Einzelfall erforderliche Handlungsmöglichkeiten abzuschneiden. Allenfalls könnte also ein großzügiger Rahmen vorgeben werden, dessen konkrete Ausgestaltung aber den einzelnen Ländern vorbehalten bleiben müsste.<sup>50</sup>

Eine mit Blick auf die Länderstaatlichkeit angemessene Finanzausstattung hat jedoch nicht bloß hinreichenden Handlungsspielraum für eigenständige Landespolitik zu schaffen. Sie muss ebenso gewährleisten, dass die Länder eigene Gestaltungsaufgaben im Einklang mit gleichermaßen von Art. 79 Abs. 3 GG aufgestellten Vorgaben wahrnehmen können. Obwohl man das Leitbild gleichwertiger Lebensverhältnisse kaum mehr ansprechen kann, ohne sich postwendend den Vorwurf der Gleichmacherei einzuhandeln, drängt sich knapp 20 Jahre nach der Wiedervereinigung angesichts eines wachsenden und sich verfestigenden Wohlstandsgefälles innerhalb des Bundesgebietes<sup>51</sup> schon die Frage nach Existenz und gegebenenfalls Reichweite eines Verfassungspostulats homogener Lebensumstände im Bundesstaat auf. Dass dem Grundgesetz insoweit kein umfassender, geschweige denn ein von Art. 79 Abs. 3 GG geschützter Unitarisierungsauftrag entnommen werden kann, steht außer Frage.<sup>52</sup> Dies spricht aber noch nicht gegen die verfassungskräftige Absicherung wenigstens eines Mindestmaßes an Ver-

48 Vgl. *Hesse* (Fn. 22), 16; ähnlich *Wieland*, Schriftliche Stellungnahme zur gemeinsamen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Finanzausschusses des Bundesrates am 04.05.09, S. 4; letztlich auch *Selmer*, NVwZ 2009, 1255 (1261), der dabei die Bedeutung der nichtkreditären (also: steuerlichen) Komponente der Finanzausstattung heraushebt.

49 Instrukтив *Wieland*, Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 22.06.07, K Drs. 030, S. 11 ff.; ferner *Renzsch*, Föderalismusreform II – Finanzen: Überlegungen aus der Sicht der finanzschwachen Länder, in: *Baus/Fischer/Hrbek* (Hrsg.), Föderalismusreform II: Weichenstellung für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat, 2007, S. 91 ff.

50 *Wieland* (Fn. 48), S. 3.

51 Dies geht sowohl aus aktuellen Zahlen des Statistischen Bundesamts, als auch noch drastischer aus dem jüngst veröffentlichten „Regionalen Armutsatlas für die Bundesrepublik“ des Paritätische Wohlfahrtsverbands hervor, dazu SZ vom 19.05.09, S. 5.

52 Etwa *P. Kirchhof*, Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie, 1982, S. 17; *Selmer*, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, in: *VVDStRL* 52 (1993), S. 11 (25); *L. Osterloh*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2009, Art. 3 Rn. 216.

gleichbarkeit wesentlicher Lebensverhältnisse.<sup>53</sup> Soll sie den verfassungsnovellierenden Gesetzgeber binden können, müsste solch eine Vorgabe allerdings den Schutz der Ewigkeitsklausel genießen. Insoweit scheiden Art. 72 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG als taugliche Ankerpunkte aus. Auch braucht nicht erörtert werden, ob sich eine Mindestabsicherung aus Art. 3 Abs. 1 GG ergibt, da es jedenfalls nicht gelingen dürfte, einen hinreichenden Menschenwürdekern zu attestieren. Der allein könnte aber einen Art. 79 Abs. 3-Schutz rechtfertigen. Ebenso wenig geht die sozialstaatliche Essenz der Verfassung über die Wahrung eines menschenwürdigen Existenzminimums hinaus.<sup>54</sup>

Wenn jedoch ein Föderalstaat wie die Bundesrepublik Deutschland unbestritten nur dann existenzfähig ist, sofern die Lebensumstände in seinen Teilen wenigstens annähernd einheitlich sind,<sup>55</sup> so setzt der Verfassungskern diesen Mindeststandard denotwendig als konstitutives Element der Bundesstaatlichkeit voraus. Da im Umkehrschluss eine dauerhafte Unterschreitung der Mindestanforderungen nicht bloß irgendwelche föderativen Teilprinzipien, sondern infolge des gleichmäßigen Grundlagenentzugs immer gleich die bundesstaatliche Ordnung als solche ins Wanken bringen würde, muss ein Minimum an Homogenität zentraler Lebensumstände im Bundesgebiet auch dem Schutz der Ewigkeitsgarantie unterstehen. Bröckeln innere(r) Zusammenhalt und Einheit im Bundesstaat, erodiert – nicht nur, aber insbesondere – die föderative Verfassungssubstanz.

Für die durch Art. 79 Abs. 3 GG garantierte Finanzausstattung jedes Landes bedeutet das: Es reicht nicht, dass einem Land nach Abzug aller Pflichtausgaben genügend Mittel verbleiben, um eigene Gestaltungsaufgaben mit hinreichendem Ermessenspielraum wahrzunehmen. Darüber hinaus muss es diejenigen Gestaltungsaufgaben, deren Erfüllung wesentliche Lebensverhältnisse seiner Bürger tangiert, so wahrnehmen können, dass die Qualität dieser Lebensumstände nicht dauerhaft und deutlich hinter dem Länderdurchschnitt zurückbleibt. Zwar kann an dieser Stelle nicht im Einzelnen erörtert werden, welche Lebensumstände als wesentlich zu erachten sind. Da aber die Sachkompetenzen der Länder durch Zukunftsaufgaben wie das Kindergarten-, Kultur-, Schul- und Hochschulwesen dominiert werden, dürfte die Aufgabenerfüllung regelmäßig in diesen Bereich hineinreichen. Sollte also bereits ein Land trotz aller zumutbaren Sparanstrengungen über einen gewissen Zeitraum hinweg nicht in der Lage sein, ein deutliches Absinken beispielsweise seines Bildungsausgebots und damit der Bildungschancen seiner Bürger unter den Bundesdurchschnitt abzuwenden und trifft die Finanzverfassung keine hinreichenden Ausgleichsvorkehrungen für solche Fälle, so wäre das Gefüge derjenigen Grundgesetznormen, auf deren Basis die Finanzausstattung der Länder festgelegt wird, unvereinbar mit Art. 79 Abs. 3 GG und damit verfassungswidrig.

53 Dazu *Neumark*, Bemerkungen zu einigen ökonomischen Aspekten der grundgesetzlichen Vorschriften über die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Dreißig* (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs I, 1978, S. 165 (169).

54 *Dreier* (Fn. 10), Rn. 46.

55 *Wieland*, DVBl. 1992, 1181 (1182); *ders.*, Gutachten zur Neugestaltung der Finanzbeziehungen zur Stärkung des Föderalismus im vereinten Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Landes Bremen, in: *Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen* (Hrsg.), Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern und ihre Auswirkungen auf das Land Bremen, 1993, S. 161 (196); vgl. auch *Renzsch* (Fn. 49), S. 93.

Aus alledem ergibt sich für die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Steuerzuweisungsgarantie,<sup>56</sup> dass der Anteil eines Landes am Gesamtsteueraufkommen nur dann angemessen sein kann, sofern seine Finanzsituation unter dem Strich den entwickelten Vorgaben genügt. Zusammenfassend fordert Art. 79 Abs. 3 GG eine Verfassungsrechtslage, die Folgendes gewährleistet:

1. Nach Abzug aller fremdbestimmten Ausgaben muss jedem im Betrachtungszeitpunkt existenten Bundesland<sup>57</sup> eine haushaltsrechtliche Einschätzungsprärogative verbleiben, die geeignet ist, ein Mindestmaß eigenverantwortlicher Politikgestaltung zu gewährleisten.
2. Dies erfordert auch, dass den Ländern die Befugnis zur Verschuldung in weitgehend selbst zu definierenden Sonderlagen zukommt.
3. Unter Zugrundelegung der größtmöglichen Sparanstrengung muss es jedem Land möglich sein, diejenigen Aufgaben, die Einfluss auf wesentliche Lebensverhältnisse seiner Bürger haben, so wahrzunehmen, dass diese Umstände nicht dauerhaft und deutlich hinter dem Länderdurchschnitt zurückbleiben.

cc) Gemeinschaftsrechtliche Einwirkungen auf den Schutzgehalt des Art. 79 Abs. 3 GG?

Dabei bleibt es auch nach einer europarechtlichen Betrachtung. Denn zum einen bleibt es den Mitgliedstaaten prinzipiell selbst überlassen, wie sie für die Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätskriterien sorgen.<sup>58</sup> Zum anderen wären selbst vermeintlich zwingende Vorgaben des Gemeinschaftsrechts nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG nur insoweit vom Integrationsgesetz gedeckt, als dass sie den Kern der nationalen Verfassungssubstanz nicht antasteten. Folglich begrenzt nicht Gemeinschaftsrecht die Garantien des Art. 79 Abs. 3 GG, sondern dieser umgekehrt die innerstaatliche Beachtlichkeit europarechtlicher Vorgaben.<sup>59</sup> Nicht zuletzt dieser dogmatische Zusammenhang wurde vom Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts in seinem wegweisenden Lissabon-Urteil in aller Deutlichkeit hervorgehoben.<sup>60</sup>

dd) Anforderungen an die Generierung der Finanzausstattung

*„Nur auf der Basis einer hinreichenden Finanzausstattung sind die Länder und ist der Bund in der Lage, die eigene Staatlichkeit zu entfalten. Insofern ist es unabding-*

<sup>56</sup> BVerfGE 34, 9 (20).

<sup>57</sup> Vgl. Dreier (Fn. 10), Art. 79 III Rn. 22: „(...) muß **jedem Land** (...) ein Kern eigener Aufgaben verbleiben (...).“, ebenso Pieroth (Fn. 13), Art. 79 Rn. 8: „Zu dem (...) Hausgut **jedes Bundeslandes** gehört (...).“.

<sup>58</sup> Hancke, DVBl. 2009, 621 (626).

<sup>59</sup> A. A. Häde, Schriftliche Stellungnahme zur gemeinsamen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Finanzausschusses des Bundesrates am 04.05.09, S. 6 f., für den der Vorrang des Gemeinschaftsrechts auch vor Art. 79 Abs. 3 GG nicht Halt zu machen scheint.

<sup>60</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, etwa Absatz-Nr. 219.

*bar, daß die bundesstaatliche Verfassung die finanziellen Positionen des Bundes und seiner Glieder absichert.*<sup>61</sup>

Art. 79 Abs. 3 GG trifft aber keine Aussage über das „Wie“ der Bereitstellung.<sup>62</sup> Beispielsweise kann die Finanzverfassung den Ländern ausreichend Spielraum bei der Budgetgestaltung lassen, damit sie die insoweit erforderlichen Mittel eigenverantwortlich (mit)erschließen können. Sollte aber die Verfassung des Bundes den Ländern diese und alle anderen Ausgleichsmöglichkeiten im Vorfeld des horizontalen Finanzausgleichs versagen [dazu später unter IV. 3. a) bb)] und auch der horizontale Finanzausgleich selbst trotz Ausschöpfung des verfassungsrechtlichen Spielraums bis an die Grenzen des Nivellierungs- und Schwächungsverbots nicht ausreichen, um den Ländern hinreichende Mittel zu gewähren, so müsste die Bundesverfassung sicherstellen, dass der Bund den Ländern notfalls aus eigenen Geldern entsprechende Mittel zur Verfügung stellt. Halten Finanz- und Kompetenzordnung des Grundgesetzes hierzu mehrere Möglichkeiten bereit, so hätte der Bund die freie Wahl – soweit das Notlageland im Ergebnis wieder ausreichende Gelder zur freien Verfügung hätte.

Sollte der Bund sich aber verweigern oder gebotene Zahlungen an Bedingungen knüpfen, die inhaltlich in den autonomen Verfügungsspielraum von Landespolitik hineinreichen – sicherlich nicht die abwegigsten Szenarien –, müssten die Länder sich auf eine verfassungsrechtlich verbriefte und nötigenfalls zumindest von den Landesregierungen einklagbare Garantie berufen können. Denn ihr politischer Handlungsspielraum könnte allein durch frei verfügbare Gelder wiederhergestellt werden: Ist eine strukturelle Unterfinanzierung der Länder in der Bundesverfassung angelegt, müssen Folgesituationen verhindert werden, in denen die Länder als Bittsteller beim Bund vorstellig werden und sich aus einer Position finanzieller Schwäche heraus möglicherweise Autonomiebeschränkungen abhandeln lassen müssten – um an Gelder zu kommen, die ihnen von Verfassungen wegen bedingungslos zustünden.<sup>63</sup>

An der Einstandspflicht des Bundes dürfte auch die Feststellung nichts ändern, dass die bundesstaatliche Verfassung nicht allein den Bund, sondern auch die Länder berechtigt und verpflichtet.<sup>64</sup> Denn dies ändert nichts daran, dass allein der *Bundesgesetzgeber* es kraft seiner Befugnis, das Grundgesetz durch qualifiziertes *Bundesgesetz* zu ändern (Art. 79 Abs. 1, 2 GG), in der Hand hat, bei mangelnder Absicherung für eine Korrektur zu sorgen. Ebenso wenig wie einfache zustimmungspflichtige Bundesgesetze in kompetenzrechtlicher Hinsicht – und allein dies ist hier von Belang – sowohl dem Bund als auch den Ländern zugeordnet werden können, obwohl beide Organisationsebenen beteiligt sind und gebunden werden, kann dies für zustimmungspflichtige qualifizierte Bundesgesetzte nach Art. 79 Abs. 2 GG gefordert werden. Kommt folglich der verfassungsnovellierende Bundesgesetzgeber seinen Pflichten aus Art. 79 Abs. 3 GG

61 BVerfGE 72, 330 (388).

62 *Kramer*, Grenzen der Verfassungsänderung im Bereich der bundesstaatlichen Finanzverfassung, 2000, S. 43.

63 Gleichwohl dürfte ein Notlageland im Zweifel eher Bundesübergriffe hinnehmen, als auf das Geld zu verzichten. Denn zum einen würde ein langwieriger Verfassungsprozess viel Zeit beanspruchen, die ein Not leidendes Land in der Regel nicht hat; zum anderen bestünde das Risiko, am Ende mit leeren Händen dazustehen.

64 *Meyer*, Schriftliche Stellungnahme zur gemeinsamen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Finanzausschusses des Bundesrates am 04.05.09, S. 5 f.

nicht nach, muss aus organisationsrechtlichen Gründen allein der Bund dafür einstehen.<sup>65</sup>

#### *IV. Anwendung auf die neue Rechtslage*

Bevor der Maßstab angelegt wird, muss ein korrespondierender Prüfungsgegenstand gefunden (1.) und geklärt werden, zu welchem Zeitpunkt die Beurteilung zu erfolgen hat (2.).

##### *1. Prüfungsgegenstand*

Zunächst erscheint es nahe liegend, die Schuldenregel der Länder einer isolierten Prüfung zu unterziehen. Sofern man die materielle Haushalts- bzw. Kreditautonomie der Länder als adäquaten Prüfungsmaßstab betrachtet,<sup>66</sup> ist dies auch zutreffend, da für eine Beurteilung insoweit die gesonderte Betrachtung der Verschuldungsvorschriften ausreicht. Nach der hier vertretenen Auffassung zählt jedoch nicht die Kreditautonomie, sondern allein eine aufgabenadäquate Finanzausstattung zu den notwendigen Voraussetzungen der Länderstaatlichkeit. Weil aber alle auf einen Landeshaushalt einwirkenden Faktoren in ihrer Gesamtheit dafür verantwortlich sind, ob im Ergebnis eine hinreichende Finanzausstattung verbleibt, muss der Kontrollgegenstand für diesen Prüfungsmaßstab aus sämtlichen Grundgesetzschriften gebildet werden, die Einfluss auf die Zusammensetzung der Länderbudgets haben. Eine normenhierarchische Betrachtung verifiziert diesen Befund: Wollte man die restlichen Verfassungsnormen, die auf die Länderfinanzen durchschlagen, außen vor lassen und nur die Schuldenregel hinterfragen, so würden die Kriterien für verfassungswidriges Verfassungsrecht nicht allein dem insoweit anderen Normen übergeordneten<sup>67</sup> Art. 79 Abs. 3 GG entnommen: Wie eben gezeigt wurde, gibt die Vorschrift nur den Standard, nicht aber die Instrumente zur Zielerreichung vor. Da jedoch die Regelungsgehalte der nicht zur Disposition gestellten Vorschriften die Ausgleichsmöglichkeiten im Fall einer unzureichenden Finanzausstattung von vornherein auf eine regelmäßige Kreditaufnahme reduzieren würden, käme dies einer unzulässigen Verschärfung der 79 Abs. 3-Kriterien durch einfache Verfassungsnormen gleich, denen der Prüfungsgegenstand in der Normenhierarchie gleichgeordnet ist.

##### *2. Beurteilungszeitpunkt*

Ob den Ländern hinreichende Mittel verbleiben, kann ausschließlich anhand der Betrachtung konkreter Haushaltslagen und nur vor dem Hintergrund des zum jeweiligen Betrachtungszeitpunkt gültigen Verfassungsrechts beurteilt werden. Da sich die Aussagekraft des Prüfungsergebnisses infolgedessen immer auf den Einzelfall und den ihm

<sup>65</sup> Vgl. *Wieland* (Fn. 48), S. 4.

<sup>66</sup> Etwa *H.-P. Schneider* (Fn. 29), S. 29 ff.

<sup>67</sup> Etwa *Stern* (Fn. 13), S. 113 f.

zugrunde liegenden Beurteilungszeitraum beschränkt, muss in der Praxis immer wieder aufs Neue kontrolliert werden, ob Kompetenz- und Finanzordnung des Grundgesetzes noch geeignet sind, jedem Land eine angemessene Finanzausstattung zu gewährleisten. Sollte diese Voraussetzung nicht mehr erfüllt sein, wäre der Revisionsgesetzgeber gefordert.

### 3. Prognose

Auf dieser Grundlage sind die Verschuldungsregelungen zu betrachten. Dabei muss zwischen dem Übergangszeitraum vom 1.1.2011 bis zum 31.12.2019 [b]) und der Zeit ab dem 1.1.2020 [a]) unterschieden werden, da die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG erst ab diesem Datum uneingeschränkt greifen. Weil sich Aussagen zur Ausgestaltung der Finanzverfassung und zur Haushaltsstruktur der Länder insbesondere für die Zeit ab dem 1.1.2020 nur im spekulativen Rahmen bewegen können, liegen zum jetzigen Zeitpunkt die für eine Beurteilung notwendigen Informationen noch gar nicht vor. Für beide Zeiträume können daher unter Zugrundelegung der aktuellen Rechts- und Budgetstruktur(en) allenfalls Prognosen abgegeben werden. Aus Gründen inhaltlicher Relevanz wird zunächst der spätere Zeitraum betrachtet.

#### a) Ab 1.1.2020

Sollte bis zum Anfang des Jahres 2020 das Grundgesetz insoweit nicht geändert werden, hätten neben der Schuldenregel der Art. 109 Abs. 3 Satz 1-3, 5 i.V.m. 143 d Abs. 1 Satz 3 auch die Art. 91 a; 91 b;<sup>68</sup> 104 a Abs. 1, 4, 5 i.V.m. Art. 83 f. bzw. Art. 30 und Art. 72 ff.; 104 b; 105-108 GG Einfluss auf die Zusammensetzung der Länderhaushalte.

#### aa) Hohe Determiniertheit der Länderhaushalte

Durch die Wahrnehmung seiner Befugnisse aus einigen dieser Normen prägt der Bund die Einnahmen- und Ausgabenstruktur der Länder in hohem Maße mit:<sup>69</sup> Über seine konkurrierende Steuergesetzgebungskompetenz (Art. 105 Abs. 2 GG) legt er im Wesentlichen die Ländereinnahmen fest. Auf der anderen Seite ermöglicht das umfangreiche Register konkurrierender Gesetzgebungsbefugnisse in Art. 74 GG dem Bundesgesetzgeber, auch die Ausgaben der Länder in weitem Umfang vorzugeben. Da nach Art. 104 a Abs. 1 GG die Ausgabenverantwortung der Aufgabenverantwortung folgt und die Länder gemäß Art. 83 f. GG grundsätzlich für den Vollzug von Bundesgesetzen verantwortlich sind, belastet insbesondere die Sozialgesetzgebung des Bundes die

68 Dass der Bund bei Art. 91 a/b GG einen Teil der Ausgabenlast trägt und Maßnahmen nach Art. 91 b GG geeignet sein können, längerfristig die Wirtschafts- und Einnahmestruktur eines Landes zu verbessern [BVerfGE 86, 148 (267)], ändert nichts daran, dass ein einzelnes Land regelmäßig nicht die Entstehung neuer Kosten gegen den Mehrheitsbeschluss aller Länder abwehren kann und durch die Gemeinschaftsaufgaben ein erheblicher Teil der ohnehin geringen freien Verfügungsmasse gebunden wird, vgl. *Henneke*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf* (Hrsg.), GG, 11. Aufl. 2008, Vor Art. 91 a Rn. 5.

69 BVerfGE 86, 148 (265).

Haushalte der Länder – speziell diejenigen der strukturschwachen mit ihren überproportional hohen Soziallasten – in erheblichem Maße.<sup>70</sup> Rechnet man schließlich die anderen rechtlich oder tatsächlich gebundenen Ausgabenposten hinzu, verbleibt insbesondere strukturschwachen Ländern zunächst kaum finanzielle Bewegungsfreiheit zur gestalterischen Erfüllung eigener Aufgaben.<sup>71</sup>

Unter den geschilderten Voraussetzungen konnten bzw. können vor allem strukturschwache Länder eine verfassungsmäßige Aufgabenwahrnehmung oftmals nur durch eine regelmäßige Kreditaufnahme gewährleisten.<sup>72</sup> Anders als dem Bund, der insbesondere über seine umfassenden Kompetenzen bei der Steuergesetzgebung maßgeblichen Einfluss auf die Ausgestaltung seines Haushalts hat, bleibt den Ländern nur die Flucht in die Verschuldung.

#### bb) Kompensationsmöglichkeiten für das Verbot struktureller Verschuldung?

Versperrt ihnen die Finanzverfassung aber auch diesen letzten Ausweg, fordert Art. 79 Abs. 3 GG im Gegenzug eine verfassungskräftige Alternativabsicherung der aufgabenadäquaten Länderfinanzausstattung. Denn andernfalls müssten mit Blick auf den Erhalt der Länder als politische Entscheidungszentren erhebliche Bedenken angemeldet werden. Wenn der Verfügungsspielraum von Landespolitik sich infolge einer derart hohen Determination von Geldern – einige nehmen eine Bindung von „in der Regel 90 bis über 100 %“<sup>73</sup> an – weitgehend im Zusammenkürzen eigener Gestaltungsaufgaben und deren Kosten erschöpfte, müsste zumindest für finanzschwache Länder ernsthaft bezweifelt werden, ob ihre Staatlichkeit auch in Zukunft noch gewahrt werden könnte oder ob sie nicht „von Körperschaften ‚am Rande der Staatlichkeit‘ zu ‚höchstpotenzierten Gebietskörperschaften‘ in einem dezentralisierten Einheitsstaat herabsinken“<sup>74</sup> würden. Da, wie bereits gezeigt wurde, der Großteil originärer Landesaufgaben wesentliche Lebensumstände der Bürger betreffen dürfte, wäre eine deutliche Restriktion des Erfüllungsniveaus zudem hinsichtlich des durch Art. 79 Abs. 3 GG garantierten Mindestmaßes an Gleichwertigkeit zentraler Lebensverhältnisse im Bundesgebiet problematisch. Im angesprochenen Bildungsbereich wäre beispielsweise zu befürchten, dass sich ein bereits bestehender Teufelskreis intensiviert: Verminderte Zukunftschancen führen regelmäßig zu höheren Soziallasten, was wiederum eine noch höhere Belastung des Landeshaushalts und damit noch stärkeren Kürzungen auch des Bildungsetats nach sich zieht.<sup>75</sup>

70 *Renzsch* (Fn. 49), S. 92 ff.; *ders.*, Ausgabenrestriktionen der Länder in Deutschland, 2008, S. 67 f.; 95 ff.; ähnlich *Korioth*, Schriftliche Stellungnahme zur gemeinsamen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Finanzausschusses des Bundesrates am 04.05.09, S. 5.

71 *Renzsch* (Fn. 49), S. 94.

72 *Korioth*, Länderautonomie in der Verschuldungspolitik, in: *Konrad/Jochimsen* (Hrsg.), Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung, 2008, S. 36; *Fassbender* (Fn. 37), 740.

73 *Renzsch* (Fn. 49), S. 92; vgl. auch *H.-P. Schneider*, in: *Bofinger/Lenk/Schneider*, Zukunftsfähige Finanzpolitik, 2008, S. 19 f.; a. *A. Seitz* (Fn. 34), der jedenfalls einen deutlich geringeren Bundeseinfluss sieht.

74 BVerfGE 34, 1 (19).

75 *Renzsch* (Fn. 49), S. 94.

Den Ländern über die Gewährung größerer Steuerautonomie mehr Einfluss auf die Einnahmen zu gewähren,<sup>76</sup> hat der Revisionsgesetzgeber aber vorläufig ebenso abgelehnt, wie ein Gegensteuern über die primäre Steuerverteilung.<sup>77</sup> Auch auf der Ausgabe­seite wurde nichts für eine Entlastung getan, etwa durch eine partielle (verfassungsgesetzliche) Durchbrechung der Vollzugskausalität (Art. 104 a Abs. 1 GG) und einer einhergehenden Bundesbeteiligung an Kosten für den Vollzug von Bundesgesetzen.<sup>78</sup> Da schließlich auch die Zahlung von Konsolidierungshilfen laut Art. 143 d Abs. 2 Satz 1 GG auf den Übergangszeitraum (2011 bis 2019) beschränkt wird, hält die Novelle keine spezielle Kompensation für das strukturelle Verschuldungsverbot bereit. Unter diesem Umstand erhält ein Teilpostulat der Ewigkeitsklausel zusätzliche Bedeutung: Den Ländern die Ausgestaltung der Ausnahmeregelungen in Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 3 GG vollständig selbst zu überlassen, ist allein schon deshalb notwendig, damit sie über passgenaue Konkretisierungen der unbestimmten Rechtsbegriffe bei Bedarf soweit als möglich selbst für Abhilfe sorgen können.<sup>79</sup>

Reicht dies im Ernstfall nicht aus, um die finanzielle Position jedes Landes abzusichern, könnte ein Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG ohne neuerliche Verfassungsrevision nur durch die Verankerung der gebotenen Länderfinanzgarantie in bereits bestehenden – nötigenfalls entsprechend weit auszulegenden – Handlungsinstrumenten abgewendet werden. Sollten hierbei Lösungsversuche über Ergänzungsanteile für einnahmeschwache Länder bei der Verteilung der Umsatzsteuer unter den Ländern (Art. 107 Abs. 1 Satz 4 Hs. 2 GG), über eine Revision der Umsatzsteueranteile zwischen Bund und Ländern (Art. 106 Abs. 4 Satz 1 GG) und/oder über den horizontalen Finanzausgleich (Art. 107 Abs. 2 Sätze 1, 2 GG) an tatsächliche bzw. verfassungsrechtliche Grenzen stoßen [vgl. bereits unter III. 2. b) dd)], so würde als Ultima Ratio die Pflicht des Bundes in den Mittelpunkt rücken, die Finanzausstattung der Länder notfalls aus eigenen Mitteln zu gewährleisten [auch dazu ebd.]. Dabei scheiden Mehr- und Sonderbelastungsausgleich (Art. 106 Abs. 4 Sätze 2, 3 bzw. Abs. 8 GG) unabhängig vom Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen allein schon deshalb als Rechtsgrundlagen für eine entsprechende Ausgleichspflicht aus, weil diesen auf kurzzeitige bzw. punktuelle Belastungen abzielenden Instrumenten von vornherein die Eignung zur kontinuierlichen Kompensation einer *strukturellen* Unterfinanzierung abgesprochen werden muss. Auch Art. 91 a, b (Gemeinschaftsaufgaben) und 104 b GG (Investitionshilfen) geben keine tauglichen Ankerpunkte für eine verfassungsgesetzliche Absicherung der Bundeshilfspflicht ab: Wegen der Zweckgebundenheit der Gelder, die auf Grundlage dieser Normen fließen,<sup>80</sup> insbesondere aber aufgrund der bestenfalls mittel- und langfristig erzielbaren

---

76 Zu dieser Forderung *Hans Hofmann*, Reform der Finanzverfassung: Zweiter Schritt einer notwendigen Föderalismusreform, in: *Baus u.a.* (Hrsg.), Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im Bundesstaat, 2007, 78 ff. (81 ff.); kritisch *Wieland* (Fn. 48), S. 12.

77 Dazu *H.-P. Schneider* (Fn. 74), S. 17.

78 *H.-P. Schneider*, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 22.06.07, KDRs. 031, S. 4, 19 f.

79 Vgl. *Wieland* (Fn. 48), S. 3.

80 Zum Postulat freier Verfügungsbefugnis der Länder über solche Hilfen, die aufgrund einer in der Bundesverfassung angelegten Unterfinanzierung geleistet werden vgl. bereits unter III. 2. b) dd).

Verbesserungen bei der Einnahmestruktur der Länder,<sup>81</sup> kann diesen Instrumenten allenfalls eine ergänzende Funktion zukommen. Letzteres dürfte auch auf Art. 104 a Abs. 3 GG zutreffen, über den der Bund den Ländern Kosten bei der Ausführung seiner Geldleistungsgesetze abnehmen kann (Satz 1) – soll dies bei den Ländern nicht zu Gestaltungsverlust führen, jedoch maximal bis zu 50 Prozent der jeweiligen Belastungen. Denn trägt der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr, wird das entsprechende Gesetz von den Ländern nicht mehr als eigene Angelegenheit, sondern im Auftrag des Bundes ausgeführt (Satz 2).

Bleiben noch die Ergänzungszuweisungen des Bundes, Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG – da es bei einer systemischen Unterfinanzierung nicht um den Ausgleich von Sonderlasten geht und damit Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen als Kompensationsinstrument ausscheiden, hier in der Variante der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen.<sup>82</sup> Mit dieser Ausgleichsregel kann der Bund die Finanzkraft leistungsschwacher Länder allgemein anheben.<sup>83</sup> Zwar ergibt sich aus Systematik und Ausgestaltung des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG als Ermessensvorschrift der Ausnahmecharakter der Norm; als vertikale Ausgleichskomponente soll sie im Anschluss an den horizontalen Finanzausgleich eigentlich nur vereinzelt als Lückenschließer dienen.<sup>84</sup> Wird aber die vorausgesetzte Ausnahmesituation zum Regelfall und sichert die Bundesverfassung die finanzielle Position der Länder nicht anderweitig ab, muss deren Staatlichkeit notfalls mittels extensiver Interpretation des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG gewahrt werden. Im Wege einer Art. 79 Abs. 3-konformen Auslegung der Vorschrift würde sich das Entschließungsermessen des Bundesgesetzgebers auf Null reduzieren.<sup>85</sup> Die einfachgesetzlichen Konkretisierungen ihrerseits wären nur dann mit dem so interpretierten Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG vereinbar, sollten die Anspruchsvoraussetzungen es ermöglichen, die Finanzausstattung unterfinanzierter Länder beständig im erforderlichen – also: staatlichkeitswahrenden – Maße anzuheben.

Betrachtet man die Sicherungsoption jedoch mit Blick auf die im Berlin-Urteil ausgeführte äußerst restriktive Auslegung der Norm durch das Bundesverfassungsgericht, so muss ernsthaft bezweifelt werden, dass der Lösungsansatz die Karlsruher Hürde im Ernstfall übersteigen könnte. Zwar zielen die Ausführungen des Zweiten Senats primär auf Sanierungshilfen des Bundes in Gestalt von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, nicht auf die allgemeine Tatbestandsvariante; dabei setzt das Gericht aber dogmatisch beim Merkmal der Leistungsschwäche an, das beide Tatbestandsvarianten gemein haben.<sup>86</sup> Aus diesem Grund dürften zentrale Wertungen auch in den Bereich der hier relevanten allgemeinen Zuweisungen hineinreichen. Obgleich keine ausführliche Auseinandersetzung mit dem Judikat erfolgen kann, sollen zwei wesentliche Aspekte

81 BVerfGE 86, 148 (267); vgl. auch *Wieland*, ZSE 2003, 527 (546).

82 Überblick über das Normprogramm des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG etwa bei *Heun* (Fn. 32), Art. 107 Rn. 33 ff.

83 Vgl. die einfachgesetzliche Ausführung in § 11 MaßStG i.V.m. § 11 Abs. 2 FAG.

84 *Heun* (Fn. 32), Art. 107 Rn. 33.

85 Zur Ermessenreduktion bei Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG: BVerfGE 72,330 (403).

86 Zwar mag es je nach Tatbestandsvariante Auslegungsunterschiede geben [dazu BVerfGE 116, 327 (381 f.)]; jedoch hat der Gesetzgeber bei Sonderbedarfzuweisungen den größeren Gestaltungsspielraum (ebd.), daher dürften diesbezügliche Überlegungen zur Restriktion des Leistungsschwäche- Merkmals erst recht die allgemeine Tatbestandsvariante treffen.

angerissen werden: Wenn das Gericht zum einen klarstellt, die Leistungsschwäche im Sinne des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG sei nicht bloß absolut, sondern stets auch anhand der Relation zwischen dem Länderdurchschnitt und dem potentiell beistandsbedürftigen Bundesglied zu bestimmen,<sup>87</sup> so dürfte dies für ein unterfinanziertes Land im hier behandelten Sicherungsfall ein – vorsichtig formuliert – außerordentlich schwer zu erfüllendes Kriterium sein. Denn verengt sich infolge des strukturellen Verschuldungsverbots der Finanzspielraum aller Länder und sinkt somit auch das Niveau im Länderdurchschnitt ab, wird es künftig eines erheblichen Argumentationsaufwandes bedürfen, um eine auch im Verhältnis zu anderen Ländern extreme Unterfinanzierung zu begründen: Sollte das relationsbezogene Kriterium ab 2020 im Regelfall angewendet werden, so wären Situationen nicht mehr auszuschließen, in denen ein Land zwar absolut gesehen zu einer verfassungsgemäßen Aufgabenwahrnehmung nicht mehr in der Lage ist, gleichwohl aber keinen Anspruch auf staatlichkeitswahrende Ergänzungszuweisungen des Bundes hat, weil es nicht gelingt, einen extremen Abstand zum Länderdurchschnitt nachzuweisen. Noch schwerer wiegt aber zum anderen, dass der Zweite Senat Haushaltsnotlagen aufgrund systemischer Unterfinanzierung grundsätzlich aus dem Tatbestand der Leistungsschwäche herausdefiniert.<sup>88</sup> Es widerspreche Zweck und Systematik auch des vertikalen Finanzausgleichs, Defizite regulärer Ausgleichsmaßnahmen nachträglich durch Sanierungs- Bundesergänzungszuweisungen zu beheben.<sup>89</sup> Auch wenn es dem Gericht konkret um die Sanierung von überschuldeten Ländern ging, zielt der Gedankengang generell auf finanzielle Schieflagen infolge struktureller Unterfinanzierung ab. Daher dürfte die Überlegung erst recht auf Notlagen anwendbar sein, bei der ein weitgehender Verlust von Handlungsmöglichkeiten unmittelbar aus einer unzureichenden Länderfinanzausstattung, nicht erst aus der Folgeflucht in die Verschuldung resultiert.<sup>90</sup> Dann aber erübrigen sich alle weiteren Anstrengungen, die gebotene verfassungsgesetzliche Absicherung der Länderfinanzen über Ergänzungszuweisungen des Bundes vorzunehmen.

Fazit: Sollte das Bundesverfassungsgericht auch unter den veränderten Rahmenbedingungen an seiner Interpretation des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG festhalten, wäre auch dieser Versuch, eine Art. 79 Abs. 3-konforme Rechtslage nachzuweisen, zum Scheitern verurteilt.

In der Annahme, dass kein verfassungswidriger Zustand geschaffen werden sollte, könnte dann allenfalls noch eine ungeschriebene Ausgleichspflicht des Bundes in Be-

---

87 BVerfGE 116, 327 (387 f).

88 BVerfGE 116, 327 (385).

89 BVerfGE 116, 327 (385 f).

90 Bemerkenswert wirkt sich bei Übertragung das Argument aus, gegen die Anerkennung von Bundesergänzungszuweisungen als Sanierungsinstrument spreche, dass andernfalls kein Anreiz für die Erarbeitung durchgreifender Lösungen im regulären Finanzierungssystem bestehe [BVerfGE 116, 327 (385 f)]. Denn aus Sicht des notleidenden Landes würde dies einer doppelten Bestrafung gleichkommen: Zunächst gerät es aufgrund der Fehlerhaftigkeit einer weitgehend seinem Einflussbereich entzogenen Finanzordnung in eine Krisensituation, aus der er sich anschließend ohne fremde Hilfe befreien soll. Ebenso könnte umgekehrt argumentiert werden, der Bundesgesetzgeber werde gerade durch andernfalls vom Bund weiterhin zu leistende Beistandszahlungen zu zügigen Grundsatzlösungen bewegt.

tracht gezogen werden.<sup>91</sup> Zwar sollte eine Lösung zunächst über eine geltungserhaltende Auslegung gesucht werden.<sup>92</sup> Diese Methode dürfte aber jedenfalls dann an ihre Gestaltungsgrenzen stoßen, wenn am Ende eine ungeschriebene Anspruchsgrundlage stehen soll, an der die Zahlung gegebenenfalls staatlichkeitswahrender Finanzhilfen hinge.

Unter dem Strich stimmt die Prognose für die Zeit ab 2020 bedenklich: Bleibt es bei der derzeitigen Verfassungsrechtslage, könnte das Grundgesetz letztlich nur über Art. 107 Abs. 2 Satz 3 für die Staatlichkeit der Länder garantieren. Ändert sich zudem nichts an der hohen Determiniertheit der Länderhaushalte oder verengen sich – was zu befürchten ist – die Verfügungsspielräume weiter, so können Situationen eintreten, in denen Länder auf Bundeshilfen angewiesen sind. Zahlt dann der Bund nicht freiwillig und bedingungslos – wovon ebenfalls auszugehen ist –, so könnten sich die Landesregierungen in Karlsruhe zwar auf die Verfassungsgarantie berufen; überträgt aber das Bundesverfassungsgericht zentrale Wertungen des Berlin-Urteils auch auf diesen Sachverhalt, dürften allgemeine Ergänzungszuweisungen des Bundes als letztmögliches Ausgleichsmittel ausscheiden. Dann wäre der Revisionsgesetzgeber endgültig gefordert, die Finanzausstattung der Länder anderweitig abzusichern.

#### b) 1.1.2011 – 31.12.2019

Auch für den Übergangszeitraum gilt, dass die bundesstaatliche Verfassung die finanzielle Position der Länder absichern muss. Art. 143 d Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG verpflichten ab dem Haushaltsjahr 2020 ausnahmslos alle Länder auf die Zielvorgabe eines strukturell ausgeglichenen Haushalts. Dass Art. 143 d Abs. 2 GG aber gleichzeitig Empfänger und Höhe der Konsolidierungshilfen beschränkt bzw. festlegt,<sup>93</sup> könnte einem Land, das trotz größtmöglicher Haushaltsdisziplin zu einem vollständigen Defizitabbau nicht ohne substantielle Einbußen an Gestaltungskraft in der Lage ist, den Weg zu verfassungsrechtlich gebotenen Finanzhilfen versperren. Für den Fall, dass die veranschlagte jährliche Summe für ein Empfängerland nicht ausreichen und/ oder die Finanzausstattung eines nicht berechtigten Landes nicht bloß zeitweilig unter das erforderliche Maß absinken sollte, gilt das oben Gesagte.

91 In diese Richtung wohl *Wieland* (Fn. 48), S. 4. In Anknüpfung an die vorangegangenen Ausführungen könnte eine solche Pflicht dann – sollte man sie abweichend von der hier vertretenen Auffassung nicht aus anderen Gründen ablehnen – ausschließlich auf die in Art. 79 Abs. 3 GG verankerte Garantie der Länderstaatlichkeit gestützt werden. Ein zusätzlicher Rekurs auf den Grundsatz der Bundestreue bzw. das bündische Prinzip des Einstehens füreinander wäre insoweit entbehrlich.

92 Zur 79 Abs. 3- konformen Auslegung *Bryde* (Fn. 15), Rn. 217; ablehnend abw. M. BVerfGE 30, 1 (34).

93 Beides ist aus Sicht der föderativen Gleichheit nicht unproblematisch: Zur Höhe *Korioth* (Fn. 72), S. 10 f.; vgl. zur Auswahl der Empfänger den Redebeitrag des Ministerpräsidenten *Sellerling* (Meckenburg-Vorpommern) in der entscheidenden Bundesratssitzung vom 12.06.09 (Plenarprotokoll 859, S. 244).

*V. Resümee und Ausblick*

1. Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG entziehen die Staatlichkeit der Länder der Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers. Dies sichert den Ländern einen unentziehbaren Kernbestand eigener Aufgaben, die geeignet sein müssen, für ihren Erhalt als politische Entscheidungszentren zu garantieren.
2. Mit Blick auf den Finanzbereich gehören aber weder im Speziellen die Kreditautonomie noch im Allgemeinen inhaltliche Budgetentscheidungen zum absoluten Hausgut der Länder – jedenfalls nicht umfassend. Insoweit ist das strukturelle Verschuldungsverbot der Art. 109 Abs. 3 Satz 1-3, 5 i.V.m. Art. 143 d Abs. 1 Satz 3 GG mit der Ewigkeitsgarantie vereinbar.
3. Wohl aber fordert Art. 79 Abs. 3 GG die verfassungskräftige Absicherung einer hinreichenden Finanzposition jedes im Beurteilungszeitraum existenten Bundeslandes.
4. Die Angemessenheit der Finanzausstattung bemisst sich zunächst danach, ob jedem Land nach Abzug aller fremdbestimmten Ausgaben eine finanzielle Einschätzungsprärogative verbleibt, die ihm ein Mindestmaß an eigenverantwortlicher Politikgestaltung ermöglicht (vgl. 1.).
5. Um diesen Spielraum auch in Sonderlagen aufrechterhalten zu können, darf den Ländern nicht die Möglichkeit zur Nettokreditaufnahme in Ausnahmesituationen genommen werden, deren Präzisierung ihnen weitgehend selbst überlassen werden muss.
6. Da ein Bundesstaat nicht existenzfähig ist, wenn die zentralen Lebensumstände in seinen Teilen nicht wenigstens annähernd gleichwertig sind, ist die Finanzaufstellung eines Landes nur angemessen, wenn das Land seinen politischen Gestaltungsspielraum mit der Maßgabe nutzen kann, dass wesentliche Lebensverhältnisse seiner Bürger nicht dauerhaft und deutlich hinter dem Länderdurchschnitt zurückbleiben. Art. 79 Abs. 3 GG fordert, dies verfassungskräftig abzusichern.
7. Art. 79 Abs. 3 GG lässt zwar die freie Wahl der Mittel. Garantiert das Grundgesetz aber nicht anderweitig für eine hinreichende Länderfinanzausstattung oder den notwendigen Budgetspielraum zur Selbsthilfe, muss die Bundesverfassung sicherstellen, dass der Bund notfalls mit eigenen Mitteln einspringt.
8. Sollte sich an der grundsätzlichen Haushaltsstruktur der Länder und der Verfassungsrechtslage bis zum jeweiligen Zeitpunkt nichts ändern, fällt die Einschätzung weder für die Zeit ab 2020 noch für den Übergangsphase positiv aus: Legt die Bundesverfassung in hohem Maße Einnahmen und Ausgaben der Länder fest und verbietet ihnen obendrein die strukturelle Kreditaufnahme, kann es in beiden Zeiträumen zu Situationen kommen, in denen die Hürde des Art. 79 Abs. 3 GG nur durch eine mehr oder weniger regelmäßige Gewährung von Bundeshilfen genommen werden kann. Verfassungsdogmatisch kann dies letztlich nur über Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG abgesichert werden. Sollte aber Karlsruhe auch unter den veränderten Vorzeichen seiner Linie aus dem Berlin-Urteil treu bleiben und diese Vorschrift betont eng auslegen, könnte im Ernstfall ein verfassungswidriger Regelungszustand nicht ohne Verfassungsänderung abgewendet werden.
9. Soll das strukturelle Verschuldungsverbot für die Länder in seiner jetzigen Form aufrechterhalten aber zugleich eine extensive Auslegung des Art. 107 Abs. 2

Satz 3 GG in jedem Fall vermieden werden, wird eine neuerliche Grundgesetzänderung notwendig, die den Ländern auf Einnahme- und/oder Ausgabenseite ihrer Haushalte ausreichende Spielräume eröffnet, um ihnen eine im obigen Sinn staatl-  
lichkeitswahrende Aufgabenerfüllung zu ermöglichen.