



Fachbereiche WD 3 und WD 4

Fragen bezüglich des Regierungsentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes mit dem Ziel der Beteiligung des Bundes an der Entschuldung von Kommunen

**Fragen bezüglich des Regierungsentwurfs zur Änderung des
Grundgesetzes mit dem Ziel der Beteiligung des Bundes an der
Entschuldung von Kommunen**

Aktenzeichen:

WD 3 - 3000 - 003/25; WD 4 - 3000 - 003/25

Abschluss der Arbeit:

19.2.2025

Fachbereich:

WD 3: Verfassung und Verwaltung; WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzugeben und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Finanz- und haushaltsverfassungsrechtliche Fragen (WD 4)	4
2.1.	Finanzierungskompetenz des Bundes	5
2.1.1.	Vorgaben des Art. 104a Abs. 1 GG	5
2.1.2.	Ausnahmeregelung im RegE	6
2.2.	Verhältnis zu den Regelungen der Schuldenbremse	7
2.3.	Haushaltssouveränität der Länder	9
2.3.1.	Vorgaben des Art. 109 Abs. 1 GG	9
2.3.2.	Verpflichtungen der Länder nach Art. 143h Abs. 2 und 4 GG-RegE	10
2.3.3.	Einschränkende Wirkung der vorgesehenen Regelungen	11
2.3.4.	Legitimation der Einschränkung aus haushaltsverfassungsrechtlicher Sicht	13
2.3.5.	Folgerungen für die vorliegende Fragestellung	17
3.	Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen gemäß Art. 143h Abs. 2 GG-RegE (WD 3)	18
3.1.	Auslegung von Art. 143h Abs. 2 GG-RegE	18
3.2.	Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzverteilung im Grundgesetz	20
3.3.	Art. 143h Abs. 2 GG-RegE im grundgesetzlichen Kompetenzgefüge	21
3.4.	Verfassungsrechtlich geschützte Grundentscheidungen gemäß Art. 79 Abs. 3 GG	23
3.4.1.	Mischverwaltung	23
3.4.2.	„Gesetzgebungskooperation“	25
4.	Zusammenfassung	26

1. Fragestellung

Gegenstand der nachfolgenden Bearbeitung ist der durch das Bundesministerium der Finanzen (BMF) erarbeitete Regierungsentwurf (RegE) zur Änderung des Grundgesetzes (GG) vom 7. Februar 2025.¹ Der vorgenannte RegE sieht die Einfügung eines Art. 143h in das GG vor.²

Nach Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG-RegE kann sich der Bund unter bestimmten Voraussetzungen einmalig durch Übernahme von Schulden eines Landes an dessen Maßnahmen zur Entschuldung von Kommunen beteiligen.

Gefragt wird nach einer Bewertung des RegE vor dem Hintergrund der Arbeit der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 15. August 2024 zur „Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund“ (WD 4 – 3000 – 043/24).³ Auf dieser Grundlage wird unter 2. erörtert, inwieweit die in der vorgenannten Arbeit thematisierten finanz- und haushaltsverfassungsrechtlichen Vorgaben im Rahmen des RegE berücksichtigt werden.⁴

Darüber hinaus wird unter 3. die Frage der Vereinbarkeit des in Art. 143h GG-RegE vorgesehenen Verfahrens mit den Vorgaben des GG zu der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern behandelt, bevor unter 4. eine Zusammenfassung erfolgt.

2. Finanz- und haushaltsverfassungsrechtliche Fragen (WD 4)

Aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht setzt eine Beteiligung des Bundes an den Entschuldungsmaßnahmen der Länder zunächst eine **Finanzierungskompetenz des Bundes** voraus (vgl. 2.1.). Im Hinblick auf haushaltsverfassungsrechtliche Vorgaben stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis die Übernahme von Schulden des Landes durch den Bund zur **Schuldenbremse** steht (vgl. 2.2.) und ob sich das geplante Vorgehen mit der **Haushaltsautonomie der Länder** vereinbaren lässt (vgl. 2.3.).

1 RegE zur Änderung des GG (Art. 143h) vom 7. Februar 2025, BR-Drs. 59/25.

2 Die vorgesehene Bestimmung in der Fassung des RegE wird im Folgenden mit „Art. 143h GG-RegE“ bezeichnet.

3 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand vom 15. August 2024, WD 4 - 3000 - 043/24, „Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund - Zur Frage der Erforderlichkeit einer diesbezüglichen Grundgesetzänderung sowie zur Relevanz der Schuldübernahme im Hinblick auf die Schuldenbremse“, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1015616/0f035c2c2072b919abcdc5972cfa93ce/WD-4-043-24-pdf.pdf>, zuletzt abgerufen am 17. Februar 2025.

4 Dabei wird auch auf die Frage eingegangen, ob durch Art. 143h GG-RegE sichergestellt wäre, dass die beschriebene Beteiligung des Bundes an den Entschuldungsmaßnahmen der Länder lediglich einmal stattfindet (vgl. 2.1.2.).

2.1. Finanzierungskompetenz des Bundes

Zur Klärung der Frage, inwieweit Art. 143h GG-RegE mit finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften des GG vereinbar wäre, sind zunächst die finanziellen Auswirkungen in den Blick zu nehmen, welche das in Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG-RegE beschriebene Verfahren für den Bund hätte.⁵

Danach soll die Beteiligung des Bundes „einmalig durch Übernahme von Schulden“ des jeweiligen Landes erfolgen. In der Begründung des RegE wird ausgeführt, dass die Art und Weise, in der die Übernahme von Schulden nach Satz 1 im Einzelnen umgesetzt wird, nicht auf einen unmittelbaren Eintritt in bestehende Schulden (Schuldnerwechsel) beschränkt sei, sondern auch andere Wege umfasse, die von den Ländern übernommene Verbindlichkeit seitens des Bundes möglichst wirtschaftlich auszugleichen.⁶

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Übernahme von Schulden im jeweiligen Einzelfall zielt das beschriebene Verfahren auf eine **finanzielle Beteiligung des Bundes** an Maßnahmen der Länder zur Entschuldung von deren Kommunen ab. Das genannte Vorgehen würde mithin zu **Ausgaben** führen, welche aus dem Bundeshaushalt finanziert werden müssten. Rechtlich zulässig wäre die Leistung dieser Ausgaben indes nur dann, wenn der Bund nach Art. 104a Abs. 1 GG über eine entsprechende Finanzierungskompetenz verfügen würde.

Im Folgenden werden die hierfür geltenden verfassungsrechtlichen Vorgaben dargestellt (vgl. 2.1.1.). Anschließend wird erörtert, inwieweit diese Vorgaben im RegE berücksichtigt werden (vgl. 2.1.2.).

2.1.1. Vorgaben des Art. 104a Abs. 1 GG

Nach Art. 104a Abs. 1 GG tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das GG nichts anderes bestimmt. Darin kommt das **Konnexitätsprinzip** zum Ausdruck, wonach die Ausgabenzuständigkeit grundsätzlich der Aufgabenzuständigkeit folgt.⁷ Vor diesem Hintergrund knüpft die **Finanzierungskompetenz** an die **Verwaltungskompetenz** an.⁸ Diesbezügliche Vorgaben sind in Art. 30 GG sowie Art. 83 ff. GG enthalten.

Nach der Grundregel des Art. 30 GG ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das GG keine andere Regelung trifft oder zulässt. Im GG findet sich keine Regelung, die dem Bund Aufgaben im Zusammenhang mit der

5 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand vom 15. August 2024, WD 4 - 3000 - 043/24, „Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund - Zur Frage der Erforderlichkeit einer diesbezüglichen Grundgesetzänderung sowie zur Relevanz der Schuldübernahme im Hinblick auf die Schuldenbremse“, Ziffer 2., S. 4, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/re-source/blob/1015616/0f035c2c2072b919abcdc5972cfa93ce/WD-4-043-24-pdf.pdf>, zuletzt abgerufen am 17. Februar 2025.

6 RegE zur Änderung des GG (Art. 143h) vom 7. Februar 2025, BR-Drs. 59/25, S. 6.

7 Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 3, Rn. 3.

8 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. EL Juni 2007, Art. 104a GG, Rn. 27.

Entschuldung von Kommunen zuweist oder die ein entsprechendes Tätigwerden auf Bundes-ebene zuließe.

Im Hinblick auf die Aufgabenzuständigkeit für den Bereich der kommunalen Finanzen ist weiterhin **Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG** zu beachten. Danach umfasst die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Hieraus wird überwiegend ein **Anspruch der Kommunen auf eine „finanzielle Mindestausstattung“⁹** beziehungsweise eine „aufgabenadäquate Finanzausstattung“¹⁰ abgeleitet. Adressat der daraus folgenden Verpflichtung sind allerdings grundsätzlich die **Länder**.¹¹ Letztere haben sicherzustellen, dass die finanziellen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung nicht durch strukturelle Überschuldung ausgehöhlt werden.¹²

Dem vorgenannten Ziel dürfte auch die in Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG-RegE angesprochene Entschuldung von Kommunen dienen, welche damit in den Zuständigkeitsbereich der Länder fällt.

2.1.2. Ausnahmeregelung im RegE

In der Begründung des RegE wird ebenfalls von einer grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder für die genannte Aufgabe ausgegangen.¹³ Zwar wird darin angesichts der besonderen Problemlage der Kommunen „eine **Beteiligung des Bundes an den Hilfsmaßnahmen der Länder** für die Kommunen“ für erforderlich gehalten.¹⁴ Die grundsätzliche kompetenzrechtliche Verantwortung der Länder für die beschriebene Finanzausstattung der Kommunen soll dabei jedoch unberührt bleiben.¹⁵

Ausgehend von dem in Art. 104a Abs. 1 GG geregelten Konnexitätsprinzip wären die Länder somit auch nach der vorgesehenen Änderung des GG für die Finanzierung der Entschuldungsmaßnahmen zuständig. Dies kommt im Wortlaut des Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG-RegE zum Ausdruck. Dieser sieht vor, dass sich der Bund durch Übernahme von Schulden des Landes an *dessen* Entschuldungsmaßnahmen lediglich *beteiligen* kann. In Art. 143h Abs. 2 GG-RegE ist diesbezüglich

9 Vgl. etwa Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 105. EL August 2024, Art. 28 GG, Rn. 227 mit weiteren Nachweisen, Hervorhebung nur hier. Darüber hinaus wird zum Teil von einem Anspruch der Kommunen auf „angemessene Finanzausstattung“ ausgegangen, vgl. hierzu Mehde, ebd.

10 So etwa Droege, NVwZ, 2022, 770; Kluth, LKV 2020, 97, 98.

11 Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 105. EL August 2024, Art. 28 GG, Rn. 230.

12 Droege, NVwZ, 2022, 770, 771 mit weiteren Nachweisen; in diesem Sinne auch: Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Katja Hessel vom 2. März 2022 auf die Schriftliche Frage des Abgeordneten Dr. André Berghegger (CDU/CSU), BT-Drs. 20/894, S. 16 f., abrufbar unter: <https://dserv.bundestag.de/btd/20/008/2000894.pdf>, zuletzt abgerufen am 13. Februar 2025.

13 RegE zur Änderung des GG (Art. 143h) vom 7. Februar 2025, BR-Drs. 59/25, S. 3 f.

14 Ebd., S. 4, Hervorhebung nur hier.

15 Ebd., S. 4.

von einer **Unterstützung des Bundes** die Rede, welche die **Länder** unter bestimmten Voraussetzungen **in Anspruch nehmen können**.

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die in Art. 104a Abs. 1 GG vorgesehene Ausgabenverteilung in Gestalt des Konnexitätsprinzips nur gilt, soweit das GG „nichts anderes bestimmt.“ Art. 143h GG-RegE würde etwas „anderes“ im Sinne des Art. 104a Abs. 1 GG vorsehen und dem Bund auf diesem Wege die Finanzierungskompetenz verfassungsrechtlich zuweisen. Die Bestimmung ließe sich somit als **Ausnahme von dem in Art. 104a Abs. 1 GG geregelten Konnexitätsprinzip einordnen.**¹⁶ Auch in der Begründung des RegE wird davon ausgegangen, dass die Regelung „als Ausnahme die föderale Kompetenzordnung“ durchbreche.¹⁷

Trotz der grundsätzlichen Landeszuständigkeit wäre eine Mitfinanzierung der Entschuldungsmaßnahmen durch den Bund im Wege einer Übernahme von Schulden auf Grundlage des Art. 143h GG-RegE daher rechtlich zulässig.

Allerdings ist zu beachten, dass die Übernahme der Schulden auf Grundlage einer entsprechenden Verfassungsvorschrift unter den genannten Bedingungen zugunsten jedes Landes **nur einmal** erfolgen dürfte.¹⁸ Dies **schließt indes zukünftige Änderungen des GG nicht aus**, welche weitere Beteiligungen des Bundes an Entschuldungsmaßnahmen der Länder ermöglichen könnten. Allgemeine Vorgaben zu Änderungen des GG finden sich in Art. 79 GG. Nach Abs. 1 der Vorschrift kann das GG nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des GG ausdrücklich ändert oder ergänzt. Zudem bedarf ein solches Gesetz nach Art. 79 Abs. 2 GG der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Deutschen Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.

2.2. Verhältnis zu den Regelungen der Schuldenbremse

Aus haushaltsverfassungsrechtlicher Sicht stellt sich unter anderem die Frage, inwieweit die auf Bundesebene geltende Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 GG, Art. 115 Abs. 2 GG) auf die in Art. 143 Abs. 1 Satz 1 GG-RegE vorgesehene Übernahme von Schulden der unterstützten Länder durch den Bund anwendbar wäre.

Bezüglich einer Übernahme kommunaler Schulden durch das Land Rheinland-Pfalz wurde die Frage, ob die übernommenen Schulden im Rahmen der Schuldenbremse des Landes zu berücksichtigen sind, unterschiedlich beurteilt. Der diesbezügliche Meinungsstand wird in zwei Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste dargestellt (aktualisierte Zusammenfassung: WD 4 – 3000 –

¹⁶ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand vom 15. August 2024, WD 4 - 3000 - 043/24, „Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund - Zur Frage der Erforderlichkeit einer diesbezüglichen Grundgesetzänderung sowie zur Relevanz der Schuldübernahme im Hinblick auf die Schuldenbremse“, Ziffer 2.1.2., S. 5 f., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/re-source/blob/1015616/0f035c2c2072b919abcdc5972cfa93ce/WD-4-043-24-pdf.pdf>, zuletzt abgerufen am 30. Januar 2025.

¹⁷ RegE zur Änderung des GG (Art. 143h) vom 7. Februar 2025, BR-Drs. 59/25, S. 3; in diesem Sinne auch: Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Sarah Ryglewski vom 29. Januar 2025, BT-Drs. 20/14810, S. 13.

¹⁸ Zur Einmaligkeit der Maßnahme auf Grundlage der geplanten Vorschrift vgl. auch die Ausführungen im RegE zur Änderung des GG (Art. 143h) vom 7. Februar 2025, BR-Drs. 59/25, S. 3 f.

043/24; grundlegend: WD 4 – 3000 – 086/22).¹⁹ Auf die vorstehenden Arbeiten wird hinsichtlich der Einzelheiten verwiesen.

Anknüpfungspunkt für die unterschiedliche Beurteilung des genannten Gesichtspunkts war die Formulierung in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG, wonach die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich „**ohne Einnahmen aus Krediten**“ auszugleichen sind. Hiervon ausgehend wurden unterschiedliche Auffassungen dazu vertreten, ob eine Schuldübernahme bei der übernehmenden Gebietskörperschaft zu „Einnahmen aus Krediten“ im Sinne der genannten Vorschrift führt und damit tatbestandlich von der Schuldenbremse erfasst wird.

Im Falle einer Übernahme von Schulden eines Landes durch den Bund würde sich die genannte Frage auch im Hinblick auf die Schuldenbremse des Bundes (Art. 109 Abs. 3 GG, Art. 115 Abs. 2 GG) stellen.²⁰ In Art. 143h Abs. 1 Satz 3 GG-RegE heißt es indes:

„Auf die Beteiligung des Bundes nach Satz 1 finden Artikel 109 Abs. 3 und Artikel 115 Abs. 2 keine Anwendung.“²¹

Hierzu wird in der Begründung des RegE ausgeführt:

„Absatz 1 Satz 3 regelt, dass die Beteiligung des Bundes nach Artikel 143h Absatz 1 Satz 1 GG im Rahmen der Artikel 109 Absatz 3, 115 Absatz 2 GG nicht zu berücksichtigen ist. Die im Rahmen der Schuldenbewirtschaftung zu leistenden Zinszahlungen schränken auch weiterhin den im Rahmen der Artikel 109, Absatz 3, 115 Absatz 2 GG bestehenden Ausgabespieldraum ein. Die einmalige Freistellung von Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 GG gilt unabhängig davon, auf welche Art und Weise die Übernahme von Schulden nach Artikel 143h Absatz 1 Satz 1 GG im Einzelnen erfüllt wird.“²²

Eine Beteiligung des Bundes nach Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG-RegE unterliefe somit nicht der Schuldenbremse.

19 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand vom 15. August 2024, WD 4 - 3000 - 043/24, „Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund - Zur Frage der Erforderlichkeit einer diesbezüglichen Grundgesetzänderung sowie zur Relevanz der Schuldübernahme im Hinblick auf die Schuldenbremse“, Ziffer 2.3.1., S. 9 bis 12, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1015616/0f035c2c2072b91>; dies., Sachstand „Zur Übernahme kommunaler Altschulden“ vom 26. September 2022, WD 4 - 3000 - 086/22, Ziffer 2., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/918528/af84616991>, jeweils zuletzt abgerufen am 17. Februar 2025.

20 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand vom 15. August 2024, WD 4 - 3000 - 043/24, „Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund - Zur Frage der Erforderlichkeit einer diesbezüglichen Grundgesetzänderung sowie zur Relevanz der Schuldübernahme im Hinblick auf die Schuldenbremse“, Ziffer 2.3.2., S. 12 bis 14, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1015616/0f035c2c2072b91>, zuletzt abgerufen am 17. Februar 2025.

21 RegE zur Änderung des GG (Art. 143h) vom 7. Februar 2025, BR-Drs. 59/25, S. 1.

22 Ebd., S. 7.

2.3. Haushaltsautonomie der Länder

Fraglich ist weiterhin, ob das in Art. 143h GG-RegE vorgesehene Verfahren mit der Haushaltsautonomie der Länder (Art. 109 Abs. 1 GG) vereinbar wäre. Im Folgenden werden die Vorgaben des Art. 109 Abs. 1 GG zunächst in allgemeiner Form erläutert (vgl. 2.3.1.). Anschließend werden die in Art. 143h Abs. 2 und 4 GG-RegE vorgesehenen Verpflichtungen der vom Bund unterstützten Länder dargestellt (vgl. 2.3.2.). Sodann wird untersucht, ob durch diese Verpflichtungen die Haushaltsautonomie der genannten Länder eingeschränkt würde (vgl. 2.3.3.). Daran anknüpfend wird auf die Frage der Legitimation einer etwaigen Einschränkung aus haushaltsverfassungsrechtlicher Sicht eingegangen (vgl. 2.3.4.), bevor die Folgerungen für die vorliegende Fragestellung erörtert werden (vgl. 2.3.5.).

2.3.1. Vorgaben des Art. 109 Abs. 1 GG

Nach Art. 109 Abs. 1 GG sind Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig. Unter „Selbstständigkeit“ wird die eigenverantwortliche Gestaltung von Haushaltsaufstellung und -vollzug sowie der Rechnungsprüfung verstanden.²³ Das Kriterium der „Unabhängigkeit“ zielt auf die **Vermeidung des Einflusses Dritter**, insbesondere anderer Gebietskörperschaften, auf Haushaltsentscheidungen ab.²⁴ Es beinhaltet sowohl eine formale Trennung der Haushalte als auch materiell **eigenständige Entscheidungsspielräume**.²⁵

In der Literatur wird dementsprechend zwischen formeller und materieller Haushaltsautonomie unterschieden. Die **formelle Haushaltsautonomie** verlangt, dass „Bund und Länder getrennte Haushalte haben [...], die sie getrennt voneinander aufstellen, beschließen und bewirtschaften.“²⁶ Die **materielle Haushaltsautonomie** gebietet, „dass Bund und Länder haushaltswirtschaftliche Entscheidungen eigenverantwortlich treffen, insbesondere also über die Verwendung ihrer Finanzmittel selbst bestimmen können“.²⁷ Den genannten Gebietskörperschaften wird mithin die Möglichkeit garantiert, den Inhalt ihres Haushalts frei zu gestalten, also etwa die Zwecke festzulegen, für die öffentliche Mittel zur Verfügung gestellt werden.²⁸

Insgesamt wird Art. 109 Abs. 1 GG als Garantie einer formellen und materiellen Haushaltsautonomie verstanden, welche „vorbehaltlich anderer grundgesetzlicher Regelungen“ jeden (auch mittelbaren) Einfluss auf die Haushaltswirtschaft einer anderen Gebietskörperschaft ausschließe,

23 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 44 EL, Januar 2011, Art. 109 GG, Rn. 7.

24 Ebd.

25 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 109 GG, Rn. 19.

26 Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 109 GG, Rn. 14.

27 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 105. EL August 2024, Art. 109 GG, Rn. 41.

28 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 44 EL, Januar 2011, Art. 109 GG, Rn. 7.

was unter anderem „Offenlegungspflichten, Pflichten zur Herstellung von Einvernehmen wie auch Mitentscheidungs- und Weisungsrechte“ umfasste.²⁹

Einschränkend wird indes auf die **systematische Einbindung des Art. 109 Abs. 1 GG in den verfassungsrechtlichen Gesamtzusammenhang** verwiesen.³⁰ So werde die genannte Vorschrift in ihrer Reichweite „durch anderweitige einnahmen- und ausgabenbezogene Regelungen des Grundgesetzes konkretisiert und begrenzt.“³¹ Dabei komme es nicht entscheidend darauf an, ob man hinsichtlich des beschriebenen Einflusses anderer grundgesetzlicher Vorschriften von einer „tatbestandlichen Abgrenzung, einer Beschränkung oder auch einer – verfassungsrechtlich abgeleiteten – Durchbrechung“ des in Art. 109 Abs. 1 GG niedergelegten Grundsatzes ausgehe.³²

Angesichts dieser systematischen Einordnung bewege sich die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern „im Rahmen dessen, was im Wesentlichen Art. 104a GG an Ausgabenlasten und Art. 105 bis 108 GG an Mitteln durchweg ausdrücklich und eindeutig zuweisen.“³³ Die Kreditaufnahme der genannten Gebietskörperschaften sei durch Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 GG gebunden.³⁴

2.3.2. Verpflichtungen der Länder nach Art. 143h Abs. 2 und 4 GG-RegE

Die beschriebene Haushaltsautonomie der Länder könnte durch die in Art. 143h Abs. 2 und 4 GG-RegE vorgesehenen Verpflichtungen eingeschränkt sein. In Abs. 2 heißt es:

„Die Länder, die die auf Absatz 1 beruhende Unterstützung des Bundes in Anspruch nehmen, ergreifen geeignete haushaltrechtliche und kommunalaufsichtsrechtliche Maßnahmen, um den erneuten Aufbau übermäßiger kommunaler Liquiditätskredite zu verhindern.“³⁵

Zur Begründung der Regelung heißt es im RegE:

„Absatz 2 soll gewährleisten, dass ein erneuter Aufwuchs übermäßiger kommunaler Liquiditätskredite der Gemeinden und Gemeindeverbände verhindert wird. Die Länder werden im Rahmen ihrer Verantwortung für das Finanzgebaren ihrer Kommunen verpflichtet, im Einvernehmen mit dem Bund geeignete haushaltrechtliche und kommunalaufsichtsrechtliche Maßnahmen zu ergreifen, die übermäßige kommunale Liquiditätskredite künftig verhindern. Solche Maßnahmen können z. B. sein: eine Ausgleichspflicht für den Haushaltsplan und die

29 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 105. EL August 2024, Art. 109 GG, Rn. 43, Hervorhebung nur hier.

30 Ebd., Rn. 42, 48.

31 Ebd., Rn. 48.

32 Ebd., Rn. 48.

33 Ebd., Rn. 42.

34 Ebd., Rn. 42.

35 RegE zur Änderung des GG (Art. 143h) vom 7. Februar 2025, BR-Drs. 59/25, S. 1, Hervorhebung nur hier.

Haushaltsrechnung der Gemeinden und Gemeindeverbände, ein Überschuldungsverbot für die Gemeinden und Gemeindeverbände, ein Genehmigungsvorbehalt der Kommunalaufsicht für Liquiditätskredite, das Gebot, überjährige Liquiditätskredite nur noch beim Land aufzunehmen, eine Rückführungspflicht für Liquiditätskredite sowie die Pflicht zur Bildung einer Liquiditätsreserve.“³⁶

Art. 143h Abs. 4 Satz 1 und 2 GG-RegE sieht weiter vor:

„Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Es trifft insbesondere Regelungen zu [...] geeigneten haushaltrechtlichen und kommunalaufsichtsrechtlichen Maßnahmen, welche die **Länder im Einvernehmen mit dem Bund** ergreifen[,] und zu den Konsequenzen bei unvollständiger Umsetzung durch die Länder.“³⁷

Zu dem in Art. 143h Abs. 4 Satz 2 GG-RegE vorausgesetzten Einvernehmen der Länder mit dem Bund hinsichtlich der zu ergreifenden Maßnahmen und zum weiteren Verfahren wird in der Begründung des RegE ausgeführt:

„Die **Länder stellen vor Erlass der Regelungen das Einvernehmen mit dem Bund her** und erstatten regelmäßig Bericht zu Umsetzung und Wirkung. Setzt das Land die entsprechenden Regelungen nicht oder nicht vollständig um, wird das Gesetz gemäß Absatz 2³⁸ Konsequenzen vorsehen, zum Beispiel Zahlungen des jeweiligen Landes an den Bund zum Ausgleich der sich aus der Übernahme seiner Landesschulden in die Bundesschuld ergebenden Zins- und Tilgungsleistungen. Das Nähere bestimmt das Gesetz gemäß Absatz 4.“³⁹

2.3.3. Einschränkende Wirkung der vorgesehenen Regelungen

Fraglich ist, ob Art. 143h GG-RegE im Hinblick auf die vorgenannten Verpflichtungen zu einer Einschränkung der Haushaltstautonomie führen würde und – bejahendenfalls – ob eine solche Einschränkung verfassungsrechtlich zulässig wäre.

Die beschriebenen Maßnahmen der Länder sollen den erneuten Aufbau übermäßiger kommunaler Liquiditätskredite verhindern und zielen damit auf die **Haushaltswirtschaft der Kommunen** ab. Die Kommunen werden staatsorganisationsrechtlich als Teil der Länder eingeordnet.⁴⁰ Dementsprechend sind die Kommunen durch Art. 109 Abs. 1 GG in ihrer Haushaltswirtschaft als Teil der Länder **vor einem Übergriff durch den Bund geschützt**.⁴¹ Hiervon ausgehend können

36 Ebd., S. 7, Hervorhebung nur hier.

37 Ebd., S. 1, Hervorhebung nur hier.

38 Hier dürfte Abs. 4 gemeint sein.

39 RegE zur Änderung des GG (Art. 143h) vom 7. Februar 2025, BR-Drs. 59/25, S. 7, Hervorhebung nur hier.

40 Dreier, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auf. 2015, Art. 28 GG, Rn. 86.

41 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 105. EL August 2024, Art. 109 GG, Rn. 31.

Vorgaben des Bundes zur zukünftigen Begrenzung der kommunalen Verschuldung grundsätzlich die Haushaltsautonomie der Länder einschränken.⁴²

Vorliegend stellt sich allerdings zunächst die Frage, ob bereits die geplante Bestimmung im GG als solche – unabhängig von einer sie konkretisierenden, einfachgesetzlichen Regelung – als Einschränkung der Haushaltsautonomie der Länder zu bewerten wäre.

Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, dass Art. 143h Abs. 2 GG-RegE „keine unmittelbare Einschränkung der Haushaltsautonomie der Länder“ enthalte.⁴³ Soweit Art. 143h Abs. 4 GG-RegE eine einfachgesetzliche Konkretisierung vorsehe, sei den Interessen der Länder im Hinblick auf ihre Haushaltsautonomie dadurch entsprochen, dass diese der Zustimmung des Bundesrates bedürfe.⁴⁴ Dabei handele es sich um die stärkste Form der Länderbeteiligung, die das GG vorsehe.⁴⁵ Da Art. 143h Abs. 4 GG-RegE hierfür eine ausdrückliche Ermächtigung schaffe, bestünden im Hinblick auf die Wahrung der Haushaltsautonomie keine Bedenken.⁴⁶

Für die Auffassung, dass Art. 143h Abs. 2 GG-RegE keine unmittelbare Einschränkung der Haushaltsautonomie der Länder enthalte, könnte man das Argument anführen, dass die konkreten Maßnahmen der Länder nicht in der geplanten Vorschrift selbst geregelt sind, sondern noch der Konkretisierung durch ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz bedürfen.

Fraglich ist indes, ob sich allein deshalb eine Einschränkung der Haushaltsautonomie durch die geplante Verfassungsvorschrift verneinen lässt. Dagegen spricht, dass sich die Verpflichtung der vom Bund unterstützten Länder zur Ergreifung geeigneter haushaltrechtlicher und kommunalaufsichtsrechtlicher Maßnahmen dem Grunde nach bereits aus der vorgeschlagenen Verfassungsvorschrift selbst ergibt. Lediglich das „Nähere“ hierzu soll in einem Bundesgesetz geregelt werden.

Die Maßnahmen der Länder müssen nach Art. 143h Abs. 2 GG-RegE geeignet sein, den erneuten Aufbau übermäßiger kommunaler Liquiditätskredite zu verhindern. Wie bereits ausgeführt, betreffen die beschriebenen Verpflichtungen somit die Haushaltswirtschaft der Kommunen. Dies wird durch die im RegE enthaltene beispielhafte Aufzählung möglicher Maßnahmen⁴⁷ verdeutlicht (vgl. 2.3.2.).

42 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand vom 15. August 2024, WD 4 - 3000 - 043/24, „Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund - Zur Frage der Erforderlichkeit einer diesbezüglichen Grundgesetzänderung sowie zur Relevanz der Schuldübernahme im Hinblick auf die Schuldenbremse“, Ziffer 2.2., S. 6, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/re-source/blob/1015616/0f035c2c2072b919abcdc5972cfa93ce/WD-4-043-24-pdf.pdf>, zuletzt abgerufen am 30. Januar 2025.

43 BT-Drs. 20/14810, S. 14.

44 Ebd.

45 Ebd.

46 Ebd.

47 RegE zur Änderung des GG (Art. 143h) vom 7. Februar 2025, BR-Drs. 59/25, S. 7.

Die nach Art. 143h Abs. 2 GG-RegE in Betracht kommenden **Maßnahmen sind geeignet, den Entscheidungsspielraum der Kommunen zumindest im Hinblick auf deren Kreditaufnahme zu begrenzen** und betreffen damit unmittelbar die Einnahmeseite der kommunalen Haushaltswirtschaft. Mittelbar können durch die genannten Maßnahmen indes auch Entscheidungen über Ausgaben beeinflusst werden, welche gegebenenfalls durch Einnahmen aus Krediten finanziert werden müssen.

Das Erfordernis, die beschriebenen Maßnahmen „im Einvernehmen mit dem Bund“ zu ergreifen, ergibt sich ebenfalls bereits aus der vorgeschlagenen Verfassungsvorschrift selbst (Art. 143h Abs. 4 Satz 2 GG-RegE). Auf diese Weise wird dem Bund ein **Mitspracherecht** im Hinblick auf Vorgaben der Länder gegenüber den Kommunen eingeräumt. Wie bereits ausgeführt, wird davon ausgegangen, dass Art. 109 Abs. 1 GG jeden (auch mittelbaren) Einfluss auf die Haushaltswirtschaft einer anderen Gebietskörperschaft ausschließe, was unter anderem „Offenlegungspflichten, Pflichten zur Herstellung von Einvernehmen wie auch Mitentscheidungs- und Weisungsrechte“ umfasse⁴⁸ (vgl. 2.3.1.).

Vor diesem Hintergrund spricht vieles dafür, dass die in Art. 143h Abs. 2 GG-RegE vorgesehenen Maßnahmen der Länder gegenüber den Kommunen sowie das in Art. 143h Abs. 4 Satz 2 GG-RegE enthaltene Erfordernis, diese Maßnahmen im Einvernehmen mit dem Bund zu treffen, die Haushaltssouveränität der Länder, welche die Unterstützung des Bundes in Anspruch nehmen, einschränken würde. Hiervon zu trennen ist indes die Frage, inwieweit eine solche Einschränkung verfassungsrechtlich zulässig wäre. Dies wird im Folgenden erörtert.

2.3.4. Legitimation der Einschränkung aus haushaltsverfassungsrechtlicher Sicht

Bei der Frage der verfassungsrechtlichen Legitimation des Vorgehens ist zu berücksichtigen, dass die beschriebene Einschränkung der Haushaltssouveränität der vom Bund unterstützten Länder im Falle des Inkrafttretens der vorgesehenen Regelung auf einer **Verfassungsvorschrift** basieren würde.

Wie bereits ausgeführt, wird ein Verbot der (gegebenenfalls mittelbaren) Einflussnahme des Bundes gegenüber den Ländern lediglich „**vorbehaltlich anderer grundgesetzlicher Regelungen**“ angenommen.⁴⁹ Weiterhin wird in der Literatur davon ausgegangen, dass **Art. 109 Abs. 1 GG** in seiner Reichweite „durch anderweitige einnahmen- und ausgabenbezogene Regelungen des Grundgesetzes **konkretisiert und begrenzt**“ werde⁵⁰ (vgl. 2.3.1.).

Art. 143h GG-RegE könnte als eine solche – Art. 109 Abs. 1 GG in seiner Reichweite begrenzende – Verfassungsvorschrift einzuordnen sein. Hiervon ausgehend würde die Neuregelung zwar zu einer Einschränkung der Haushaltssouveränität der vom Bund unterstützten Länder führen. Diese **Einschränkung der Haushaltssouveränität** könnte indes **verfassungsrechtlich legitimiert**

48 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 105. EL August 2024, Art. 109 GG, Rn. 43.

49 Ebd., Hervorhebung nur hier.

50 Ebd., Rn. 48, Hervorhebung nur hier.

sein. Voraussetzung hierfür wäre indes, dass sich die entsprechende Änderung des GG mit übergeordneten verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbaren lässt.

Nach **Art. 79 Abs. 3 GG** ist eine Änderung des GG unzulässig, wenn hierdurch die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze berührt werden.

In der Literatur wird davon ausgegangen, dass **Art. 109 Abs. 1 GG das Bundesstaatsprinzip haushaltrechtlich konkretisiere**, indem die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern getrennt und insbesondere die Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft der Länder gegenüber dem Bund und den anderen Ländern gesichert werde.⁵¹ Dabei wird auf die in Art. 20 Abs. 1 GG und Art. 79 Abs. 3 GG vorausgesetzte Eigenstaatlichkeit von Bund und Ländern Bezug genommen.⁵²

Im Hinblick darauf, dass die eigene Budgetverantwortlichkeit ein Wesensmerkmal der Staatlichkeit sei, wird davon ausgegangen, dass „jedenfalls die formelle Haushaltsautonomie des Bundes und der Länder auch an der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG über die Bundesstaatsklausel des Art. 20 Abs. 1 GG“ teilnehme.⁵³ Dies sei indes „wegen der schon in der Verfassung selbst vorgesehenen Begrenzungen“ nicht ohne Weiteres auf die materielle Haushaltsautonomie übertragbar.⁵⁴ Vielmehr sei insoweit lediglich von „einer permanenten Garantie eines Kernbereichs der Haushaltsautonomie“ auszugehen.⁵⁵

Bezüglich des Inhalts des genannten „Kernbereichs“ dürfte zunächst der Zweck des Art. 109 Abs. 1 GG von Bedeutung sein. Wie bereits unter 2.3.1. ausgeführt, wird davon ausgegangen, dass die hierdurch geschützte Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft (neben einer formalen Trennung der Haushalte von Bund und Ländern) auch materiell **eigenständige Entscheidungsspielräume** beinhaltet.⁵⁶ Die jeweilige Gebietskörperschaft muss daher die Möglichkeit haben, den Inhalt des Haushalts frei zu gestalten, also etwa die Zwecke festzulegen, für die öffentliche Mittel zur Verfügung gestellt werden.⁵⁷ Zudem wird vertreten, dass das Bundesstaatsprinzip Bund und Ländern eine **angemessene finanzielle Ausstattung** sowie einen **hinreichenden materiellen Entscheidungsspielraum** sichere.⁵⁸

51 G. Kirchhof, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 109 GG, Rn. 5, 15; ähnlich Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 59. Edition Stand: 15. September 2024, Art. 109 GG, Rn. 14.

52 Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 59. Edition Stand: 15. September 2024, Art. 109 GG, Rn. 14.

53 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 44 EL, Januar 2011, Art. 109 GG, Rn. 7. Zur Unterscheidung zwischen formeller und materieller Haushaltsautonomie, vgl. 2.3.1.

54 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 44 EL, Januar 2011, Art. 109 GG, Rn. 7.

55 Ebd., Hervorhebung nur hier.

56 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 109 GG, Rn. 19.

57 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 44 EL, Januar 2011, Art. 109 GG, Rn. 7.

58 G. Kirchhof, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 109 GG, Rn. 22.

Die in Art. 143h Abs. 2 und 4 GG-RegE genannten Maßnahmen betreffen nicht die Haushalte der Länder, sondern der Kommunen. Diese sind staatsorganisationsrechtlich den Ländern zuzuordnen und daher durch Art. 109 Abs. 1 GG vor einem Übergriff durch den Bund geschützt (vgl. 2.3.3.). Die **grundsätzliche kompetenzrechtliche Verantwortung der Länder für die Finanzausstattung der Kommunen soll von dem RegE unberührt** bleiben.⁵⁹ Hinsichtlich der diesbezüglich zur Verfügung zu stellenden Finanzmittel ist ebenfalls keine Änderung vorgesehen.⁶⁰

Fraglich ist indes, inwieweit Art. 143h Abs. 2 und 4 GG-RegE auf die **Entscheidungsfreiheit** der **Länder** und **Kommunen** einwirkt und welche **Gestaltungsspielräume** den genannten Gebietskörperschaften in Anbetracht der geplanten Regelung noch verbleiben würden.

Im Hinblick auf die Entscheidungsfreiheit der Länder ist zu berücksichtigen, dass sich die Verpflichtung zur Ergreifung haushaltrechtlicher und kommunalaufsichtsrechtlicher Maßnahmen nach Art. 143h Abs. 2 GG-RegE allein an die Länder richtet, „die die auf Absatz 1 beruhende Unterstützung des Bundes in Anspruch nehmen“. Daraus lässt sich ableiten, dass eine **Inanspruchnahme der Unterstützung des Bundes durch die Länder nicht zwingend** sein soll. In der Begründung des RegE wird dementsprechend darauf hingewiesen, dass das Inkrafttreten der Regelung keine Verpflichtungen für den Bund oder ein Land begründe.⁶¹

Eine Inanspruchnahme der Unterstützung des Bundes würde mithin auf der freien Entscheidung des jeweiligen Landes beruhen. In der Literatur wird davon ausgegangen, dass Art. 109 Abs. 1 GG selbst eingegangene, **freiwilligen Kooperationen** grundsätzlich nicht entgegenstehe, „solange andere zwingende Vorschriften wie insbesondere Art. 104a Abs. 1 GG zur Zuordnung von Finanzierungslasten nicht verletzt werden.“⁶² Die Finanzierungskompetenz des Bundes wäre aufgrund von Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG-RegE gegeben (vgl. 2.1.). Die verfassungsrechtliche Zuordnung von Finanzierungslasten stünde der freiwillige Inanspruchnahme der Unterstützung des Bundes durch die Länder somit nicht entgegen.

Ausgehend davon, dass die Inanspruchnahme der Unterstützung nach der vorgesehenen Regelung freiwillig erfolgen würde, wäre die Umsetzung der – mit der Unterstützung verbundenen – Verpflichtungen letztlich auf eine **autonome Entscheidung der Länder** zurückzuführen. Dies beträfe sowohl die zu ergreifenden haushaltrechtlichen und kommunalaufsichtsrechtlichen Maßnahmen gegenüber den Kommunen (Art. 143h Abs. 2 GG-RegE) als auch die Herstellung des diesbezüglichen Einvernehmens mit dem Bund (Art. 143h Abs. 4 Satz 2 GG). Die insoweit fortbestehende Entscheidungsfreiheit **spricht gegen eine Verletzung des Kernbereichs** der Haushaltstätigkeit.

59 RegE zur Änderung des GG (Art. 143h) vom 7. Februar 2025, BR-Drs. 59/25, S. 4.

60 Zu den entsprechenden Ansprüchen der Kommunen vgl. RegE zur Änderung des GG (Art. 143h) vom 7. Februar 2025, BR-Drs. 59/25, S. 3 f.

61 RegE zur Änderung des GG (Art. 143h) vom 7. Februar 2025, BR-Drs. 59/25, S. 9.

62 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 105. EL August 2024, Art. 109 GG, Rn. 45, Hervorhebung nur hier.

Von Bedeutung dürfte zudem die Frage sein, inwieweit die Haushaltswirtschaft der betroffenen **Kommunen** von den Maßnahmen der Länder eingeschränkt würde. Insoweit ist zu beachten, dass diese Maßnahmen nach Art. 143h Abs. 2 GG-RegE dazu geeignet sein müssen, den erneuten Aufbau übermäßiger Liquiditätskredite zu verhindern. Die sich aus diesen Krediten ergebenden Tilgungslasten können ab einem gewissen Umfang ihrerseits zu einer Einschränkung kommunaler Handlungsspielräume führen.⁶³ Sofern die Maßnahmen der Länder im konkreten Fall – wie in Art. 143h Abs. 2 GG-RegE vorausgesetzt – tatsächlich geeignet sind, den erneuten Aufbau übermäßiger kommunaler Liquiditätskredite zu verhindern, könnte das beschriebene Vorgehen somit **langfristig zu einer Wiederherstellung von zuvor eingeschränkten Spielräumen** beitragen.

Weiterhin ist in Art. 143h Abs. 2 GG-RegE nicht vorgesehen, dass die Länder unmittelbar auf die Verwendung der den Kommunen zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel Einfluss nehmen. Ein mittelbarer Einfluss auf derartige Ausgabeentscheidungen wäre zwar etwa bei landeseitigen Vorgaben zur Reduzierung der kommunalen Kreditaufnahme nicht auszuschließen, was für eine einschränkende Wirkung der in Betracht kommenden Maßnahmen spricht (vgl. 2.3.3.). Allerdings würde den Kommunen **trotz einer gegebenenfalls geringeren Kreditaufnahme** nicht die Möglichkeit genommen, über den Einsatz der ihnen aus anderen Einnahmequellen zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel selbstständig zu entscheiden, sodass **eigenständige kommunale Ausgabeentscheidungen** nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass das GG in Gestalt der **Schuldenbremse** bereits eine Regelung enthält, welche neben der Kreditaufnahme des Bundes auch die Kreditaufnahme der Länder begrenzt. So sieht **Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG** vor, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Die Aufnahme der auch für die Länder geltenden Schuldenbremse in die Verfassung ist nach ganz überwiegender Auffassung **mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar**.⁶⁴ Zur Begründung wird ausgeführt, dass die in der letztgenannten Vorschrift zum Ausdruck kommende „Ewigkeitsgarantie“⁶⁵ lediglich eine angemessene Finanzausstattung zur Erfüllung der Aufgaben und einen Bereich eigenständiger Gestaltung im Rahmen der Haushaltsführung umfasse.⁶⁶ Beides werde jedoch durch die Schuldenbremse im Kern nicht berührt, da die **Kreditfinanzierung nicht völlig ausgeschlossen** werde, der Anspruch auf **Finanzausstattung erhalten bleibe** und die **Gestaltungsspielräume** gerade bei der

63 Zum Einsatz kommunaler Liquiditätskredite und zu hieraus resultierenden Einschränkungen kommunaler Handlungsspielräume, vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand „Entwicklung kommunaler Altschulden in den Ländern und Instrumente zu deren Abbau“, WD 4 - 3000 - 042/23, Ziffer 2.1., S. 4, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/959282/4e0aa92f5a44a4cf42ad195f6486ecf5/WD-4-042-23-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 11. Januar 2025.

64 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 109 GG, Rn. 22 mit weiteren Nachweisen (auch zur Gegenauffassung), Hervorhebung nur hier.

65 So bezeichnet etwa bei: Herdegen, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 105. EL August 2024, Art. 79 GG, Rn. 76.

66 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 109 GG, Rn. 22.

Ausgabenentscheidung nicht prinzipiell in Frage gestellt würden.⁶⁷ Eine unlimitierte Kreditaufnahme gehöre nicht zu den Essentialen der Haushaltsautonomie.⁶⁸

Die zuletzt genannten Argumente bezüglich der Schuldenbremse könnten sich auf die vorliegende Fragestellung übertragen lassen. Dafür spricht, dass Art. 143h Abs. 2 und 4 GG-RegE hinsichtlich der Kommunen, welche staatsorganisationsrechtlich Teil der Länder sind, eine ähnliche Zielsetzung verfolgt wie Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG. So sollen die von den Ländern zu ergreifenden Maßnahmen dazu dienen, „den erneuten Aufbau übermäßiger kommunaler Liquiditätskredite zu verhindern.“ Dementsprechend wurde im Hinblick auf eine mögliche Beteiligung des Bundes bei der Entschuldung von Kommunen bereits im Jahr 2023 die Forderung erhoben, dass „**kommunale Schuldenbremsen**“ benötigt würden, um eine Wiederholung der eingetretenen Situation zu vermeiden.⁶⁹ Sowohl Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG als auch Art. 143h Abs. 2 und 4 GG-RegE richten sich somit auf die **Begrenzung der Verschuldung der jeweiligen Gebietskörperschaft**. Ein vollständiger Ausschluss der Kreditaufnahme von Kommunen ist in der geplanten Vorschrift indes nicht vorgesehen.

Wie bereits ausgeführt, soll laut der Begründung des RegE zudem die grundsätzliche kompetenzrechtliche Verantwortung der Länder für die **Finanzausstattung der Kommunen** unberührt bleiben.⁷⁰ Vor diesem Hintergrund dürfte das Bestehen kommunaler Gestaltungsspielräume bei Ausgabeentscheidungen durch Art. 143h GG-RegE jedenfalls dann nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden, wenn die Länder dieser Aufgabe ordnungsgemäß nachkommen.

Vor diesem Hintergrund lässt sich festhalten, dass die Entscheidungsfreiheit der betroffenen Länder und Kommunen zwar von Art. 143h GG-RegE berührt wäre. Da sich die damit verbundene Einschränkung der Haushaltsautonomie jedoch innerhalb der beschriebenen Grenzen hielte, spricht vieles dafür, dass der **Kernbereich der von Art. 109 Abs. 1 GG geschützten Haushaltstautonomie der Länder durch die Regelung nicht verletzt** würde. Dementsprechend lässt sich ein Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG unter den vorstehend behandelten – ausschließlich haushaltstverfassungsrechtlichen – Aspekten verneinen.

2.3.5. Folgerungen für die vorliegende Fragestellung

Ausgehend von den vorstehenden Erwägungen dürfte sich die in Art. 143h Abs. 2 GG-RegE vorgesehene Verpflichtung der vom Bund unterstützten Länder, geeignete haushaltstrechte und kommunalaufsichtsrechtliche Maßnahmen zu ergreifen, um den erneuten Aufbau übermäßiger kommunaler Liquiditätskredite zu verhindern, für sich genommen als verfassungsrechtlich zulässige Einschränkung der Haushaltstautonomie einordnen lassen.

67 Ebd.

68 Ebd.

69 Vgl. die Ausführungen des damaligen Bundesministers der Finanzen, Plenarprotokoll 87/20, S. 10350(A), abrufbar unter: <https://dserv.bundestag.de/btp/20/20087.pdf>, zuletzt abgerufen am 12. Februar 2025.

70 RegE zur Änderung des GG (Art. 143h) vom 7. Februar 2025, BR-Drs. 59/25, S. 4.

Auch die in Art. 143h Abs. 4 GG-RegE vorausgesetzte Verpflichtung der Länder, die genannten Maßnahmen im Einvernehmen mit dem Bund zu treffen, dürfte mit Art. 109 Abs. 1 GG vereinbar sein.

Davon zu trennen ist indes die Frage, ob sich das vorgesehene Einvernehmen – auch im Hinblick auf den bereits angesprochenen Art. 79 Abs. 3 GG – mit der durch das GG vorgegebenen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern vereinbaren lässt. Dies wird im Folgenden erörtert.

3. Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen gemäß Art. 143h Abs. 2 GG-RegE (WD 3)

Die im Regierungsentwurf vorgesehene Verpflichtung der Länder zum Erlass geeigneter haushalts- und kommunalaufsichtsrechtlicher Maßnahmen im Einvernehmen mit dem Bund zur Vermeidung eines erneuten Aufbaus übermäßiger kommunaler Liquiditätskredite muss sich (wie bereits ausgeführt) an Art. 79 Abs. 3 GG messen lassen. Die nachfolgenden Ausführungen beschäftigen sich daher mit der Frage, ob der verfassungsändernde Gesetzgeber ein Zusammenwirken von Bund und Ländern in der Form festlegen kann, wie es der Gesetzentwurf vorsieht.

Dafür wird zunächst die Bestimmung des Art. 143h Abs. 2 GG-RegE ausgelegt. Sodann wird die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzverteilung des Grundgesetzes dargestellt und Art. 143h Abs. 2 GG-RegE im Hinblick auf diese Verteilung eingeordnet. Abschließend wird geprüft, ob sich Art. 143h Abs. 2 GG-RegE im Rahmen von Art. 79 Abs. 3 GG bewegt.

3.1. Auslegung von Art. 143h Abs. 2 GG-RegE

Die Bestimmung des Gesetzentwurfs muss zunächst ausgelegt werden, damit sie verfassungsrechtlich eingeordnet und bewertet werden kann.

Art. 143h Abs. 2 GG-RegE formuliert zunächst einen Auftrag an die Länder, **haushaltrechtliche und kommunalaufsichtsrechtliche Maßnahmen** zu ergreifen (zum genauen Wortlaut vgl. 2.3.2.). Aus der Formulierung ergibt sich, dass sich die Verpflichtung nicht an alle Länder richtet, sondern nur an jene, die sich dafür entscheiden, von der Schuldübernahme durch den Bund Gebrauch zu machen (vgl. 2.3.4.). Gemäß Art. 143h Abs. 4 Satz 1 GG-RegE soll die Regelung weiterer Einzelheiten durch ein Bundesgesetz erfolgen. Darin sollen nach Satz 2 unter anderem Regelungen zu geeigneten haushaltrechtlichen und kommunalaufsichtsrechtlichen Maßnahmen enthalten sein, welche die Länder **im Einvernehmen mit dem Bund** ergreifen.

Die parallele Formulierung in den Absätzen 2 und 4 legt nahe, dass dieselben Maßnahmen gemeint sind. Dass die Länder die haushalt- und kommunalaufsichtsrechtlichen Maßnahmen gemäß Absatz 2 im Einvernehmen mit dem Bund ergreifen sollen, ergibt sich auch aus der Entwurfsbegründung (nicht jedoch aus dem von der Entwurfsbegründung zitierten Absatz 2 selbst, siehe oben):

„Im Interesse einer nachhaltigen Entschuldung werden die **Länder verpflichtet, im Einvernehmen mit dem Bund geeignete haushaltrechtliche und**

kommunalaufsichtsrechtliche Maßnahmen zu ergreifen, die übermäßige kommunale Liquiditätskredite verhindern (**Artikel Art. 143h Abs. 2**).⁷¹

Nach einer beispielhaften Aufzählung möglicher haushaltsrechtlicher und kommunalaufsichtsrechtliche Maßnahmen heißt es zudem:

„Die Länder stellen vor Erlass der Regelungen das Einvernehmen mit dem Bund her und erstatten regelmäßig Bericht zu Umsetzung und Wirkung.“⁷²

Wie erwähnt lässt sich Art. 143h Abs. 2 GG-RegE selbst die Verpflichtung zur Herstellung des Einvernehmens mit dem Bund nicht entnehmen. Erst beim Hinzuziehen von Art. 143h Abs. 4 GG-RegE und der Entwurfsbegründung lässt sich erkennen, dass dies dem gesetzgeberischen Willen entspricht.

Fraglich ist, wie der Begriff „**Einvernehmen**“ zu verstehen ist. Er findet sich in mehreren grundgesetzlichen Vorschriften und wird einheitlich so ausgelegt, dass er eine ausdrückliche Zustimmung voraussetzt.⁷³ Weder im Wortlaut von Art. 143h GG-RegE noch in der Entwurfsbegründung finden sich Anhaltspunkte dafür, dass der Begriff hier anders zu verstehen ist. Die Länder dürfen also zum Erlass von „Maßnahmen“ nach Art. 143h Abs. 2 GG-RegE die **ausdrückliche Zustimmung des Bundes** benötigen. Welches Organ des Bundes das Einvernehmen erteilen soll – etwa Bundesregierung oder Bundestag – und in welchem Verfahren, geht aus dem Gesetzentwurf selbst nicht hervor.

Uneindeutig und daher auslegungsbedürftig ist auch der vom Entwurf gewählte Begriff der „**Maßnahmen**“. Fraglich ist, ob dieser legislative und/oder exekutive Maßnahmen umfasst.

Einerseits wird der Begriff häufig herangezogen, um die Regelung eines Einzelfalles zu bezeichnen,⁷⁴ was dafür spräche, dass nur Maßnahmen des Verwaltungsvollzugs von Art. 143h Abs. 2 GG-RegE umfasst sein sollen. Andererseits ist der Begriff weit und könnte daher auch legislative Akte erfassen.

Dafür könnte auch die Entwurfsbegründung sprechen: Die beispielhaft genannten Maßnahmen, wie etwa die Ausgleichspflicht für den Haushaltsplan und das Überschuldungsverbot für die Gemeinden und Gemeindeverbände, bezeichnen legislative Akte, die in den Gemeindeordnungen der Länder festgesetzt werden müssten (und größtenteils bereits dort verankert sind). Auch die Formulierung „Die Länder stellen vor Erlass der **Regelungen** das Einvernehmen mit dem Bund

71 RegE zur Änderung des GG (Art. 143h) vom 7. Februar 2025, BR-Drs. 59/25, S. 4, Hervorhebung nur hier.

72 RegE zur Änderung des GG (Art. 143h) vom 7. Februar 2025, BR-Drs. 59/25, S. 7, Hervorhebung nur hier.

73 Zu Art. 85 Abs. 2 S. 3: Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 105. EL August 2024, Art. 85, Rn. 69; zu Art. 89: Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 105. EL August 2024, Art. 89, Rn. 141, 142.

74 Siehe beispielhaft Art. 13 Abs. 3 S. 2 GG zu Maßnahmen der akustischen Wohnraumüberwachung; Art. 16a Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 Satz 1 GG nennen „aufenthaltsbeendenden Maßnahmen“; siehe auch Weber, Rechtswörterbuch, 33. Edition 2024 zum Begriff „Maßnahmegesetz“: „Gesetz, das nicht allgemeine Tatbestände, sondern (...) einen oder wenige Einzelfälle regelt“.

her (...)“⁷⁵ könnte darauf hindeuten, dass jedenfalls auch gesetzgeberische Maßnahmen gemeint sind. Zwar kann eine „Regelung“ grundsätzlich auch auf die Setzung einer Rechtsfolge für den Einzelfall gerichtet sein und damit den Vollzug eines Gesetzes meinen. Der Begriff wird jedoch häufig für gesetzgeberische Maßnahmen verwendet.⁷⁶ Aus der Entwurfsbegründung dürfte sich im Umkehrschluss jedenfalls nicht ergeben, dass nur die Gesetzgebung der Länder gemeint ist und Vollzugsmaßnahmen ausgeschlossen sein sollen.

Auch der Zweck der Norm könnte dafür sprechen, dass sowohl Gesetzgebung als auch Verwaltungsvollzug umfasst sein sollen. Denn der Bund soll im Gegenzug dafür, dass er einmalig und teilweise gemäß Art. 143h Abs. 1, Abs. 3 GG-RegE die kommunalen Altschulden von einem Land übernimmt, Einfluss darauf erhalten, dass das Land alles Notwendige unternimmt, um eine erneute Überschuldung der Kommunen zu verhindern.

Letztlich lässt sich die Frage, welche „Maßnahmen“ nach dem gesetzgeberischen Willen unter Art. 143h Abs. 2 GG-RegE fallen sollen, durch die vorliegende Arbeit jedoch nicht abschließend beantworten. Aus diesem Grund werden nachfolgend beide Konstellationen in den Blick genommen.

3.2. Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzverteilung im Grundgesetz

Die Kompetenzen der Länder und des Bundes für die Gesetzgebung und den Gesetzesvollzug sind im Grundgesetz weitestgehend voneinander getrennt. Diese Kompetenzaufteilung (Art. 30, Art. 70 ff., Art. 83 ff. GG) zwischen Bund und Ländern ist eine wichtige Ausformung des bundesstaatlichen Prinzips (Art. 20 Abs. 1 GG).⁷⁷

Die **Gesetzgebungskompetenzen** sind im Sinne eines „Regel-Ausnahme-Verhältnisses“⁷⁸ zugunsten der Länder ausgestaltet (Art. 70 Abs. 1 GG): Der Bund besitzt die ihm ausdrücklich vom Grundgesetz zugewiesenen Kompetenzen. Der unbenannte Rest (auch: Residualkompetenz) liegt bei den Ländern.⁷⁹ Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes lassen sich im Wesentlichen in ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen unterteilen (vgl. Art. 70 Abs. 2 GG): In Bereichen der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes sind die Länder von der Gesetzgebung ausgeschlossen, sofern nicht der Bundesgesetzgeber die Länder in einem Bundesgesetz ausdrücklich zur Gesetzgebung ermächtigt (Art. 71 GG).⁸⁰ Landesgesetze in diesen Bereichen sind unzulässig und nichtig. Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, solange und soweit der Bund von

75 RegE zur Änderung des GG (Art. 143h) vom 7. Februar 2025, BR-Drs. 59/25, S. 7.

76 Siehe etwa Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG; Art. 72 Abs. 2, Abs. 4 GG; Art. 80 Abs. 2 S. 1, Abs. 4 GG; Art. 84 Abs. 1 GG; Art. 98 Abs. 5 GG, um nur einige zu nennen.

77 BVerfGE 108, 169 (181); 139, 321 (353) zu Art. 30 und Art. 83 ff. GG.

78 BVerfGE 111, 226 (247); 157, 223 (259).

79 BVerfGE 160, 1 (20); Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 70, Rn. 1; Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 105. EL August 2024, Art. 70, Rn. 2.

80 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 71, Rn. 2 f.

seiner Gesetzgebungskompetenz nicht Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Sofern die Länder die Gesetzgebungskompetenz für eine Materie haben, steht sie ihnen ausschließlich zur Ausübung zu.⁸¹ Die Kompetenz „kann den Ländern durch den Bund weder streitig gemacht werden noch unterliegt ihre Ausübung im Verhältnis zum Bund Voraussetzungen, die für ihre Inanspruchnahme zu erfüllen wären.“⁸²

Die **Verwaltungskompetenz** liegt grundsätzlich bei den Ländern. Für den Vollzug von Landesrecht ergibt sich dies aus Art. 30 GG.⁸³ Den Vollzug von Bundesgesetzen regeln die Art. 83 ff. GG. Gemäß Art. 83 GG führen die Länder „die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt.“ Die Norm regelt ein doppeltes „Regel-Ausnahme-Verhältnis“:⁸⁴ Einerseits obliegt in der Regel den Ländern der Vollzug von Bundesgesetzen, wenn nicht das Grundgesetz ausnahmsweise einen Fall der bundeseigenen Verwaltung vorsieht (Art. 86 GG, Art. 87 ff. GG). Andererseits ergibt sich aus Art. 83 GG der Regelfall der landeseigenen Verwaltung (Ausführung „als eigene Angelegenheit“), sofern nicht ausnahmsweise das Grundgesetz einen Fall der Bundesauftragsverwaltung vorsieht (Art. 85 GG).⁸⁵

Bei der Landeseigenverwaltung obliegt den Ländern die Einrichtung der Behörden und die Regelung des Verwaltungsverfahrens (Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG). Der Bund verfügt nur über die eingeschränkten Zugriffsrechte aus Art. 84 GG. Diese Begrenzung dient der Absicherung der grundsätzlich umfassenden Verwaltungszuständigkeit der Länder.⁸⁶ Vollziehen die Länder ausnahmsweise Bundesgesetze im Auftrag des Bundes (Art. 85 Abs. 1 Satz 1 GG), so verfügt der Bund über deutlich intensivere Einwirkungsmöglichkeiten.⁸⁷

3.3. Art. 143h Abs. 2 GG-RegE im grundgesetzlichen Kompetenzgefüge

Art. 143h Abs. 2 GG-RegE fügt sich in das oben genannte Zuständigkeitsgeflecht nicht ohne weiteres ein.

Sofern man davon ausgeht, dass die Länder auch beim Erlass von „geeigneten kommunalaufsichtsrechtlichen und haushaltsrechtlichen“ **Landesgesetzen** das **Einvernehmen mit dem Bund** herstellen müssen, stellt dies eine Abweichung vom oben genannten Grundsatz dar, dass Materien der Landesgesetzgebung grundsätzlich ausschließlich den Ländern zur Ausübung zustehen und **im Verhältnis zum Bund nicht von weiteren Vorgaben abhängen**. Eine derartige

81 BVerfGE 16, 64 (78).

82 So: Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 105. EL August 2024, Art. 70, Rn. 150.

83 BVerfGE 21, 312 (325); 63, 1 (40).

84 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 83, Rn. 12.

85 Hermes, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 83, Rn. 19; Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 83, Rn. 12.

86 Vgl. BVerfGE 119, 33 (364); 108, 169 (181 f.); Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 84, Rn. 2.

87 Hermes, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 85, Rn. 18 mit Verweis auf BVerfGE 81, 310 (331 f.).

„Kooperation“ bei der Gesetzgebung findet sich in vergleichbarer Weise etwa in Art. 104b Abs. 2 Satz 3 GG⁸⁸: Der Bund kann im Rahmen von Art. 104b GG den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen gewähren (Art. 104b Abs. 1 GG) und dafür Bestimmungen über die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen vorsehen. Die Festlegung der Kriterien für die Ausgestaltung der Länderprogramme erfolgt dabei **im Einvernehmen mit den Ländern** (Art. 104b Abs. 2 Satz 3 GG).

Geht man davon aus, dass **Maßnahmen des Verwaltungsvollzugs der Länder vom Einvernehmen des Bundes** abhängen, so stellt dies eine Abweichung vom Grundsatz dar, dass Bund und Länder die ihnen zugewiesenen Aufgaben grundsätzlich voneinander getrennt und eigenverantwortlich mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrnehmen (Art. 30, Art. 83 ff. GG).⁸⁹ Ausnahmen von diesem Grundsatz, in denen das Grundgesetz bereits Gemeinschaftsaufgaben oder eine Verwaltungszusammenarbeit zulässt, finden sich jedoch in den Art. 91a GG bis Art. 91e GG.

Zuständigkeitsverflechtungen im Verwaltungsvollzug werden von der rechtswissenschaftlichen Literatur und der Rechtsprechung unter dem Stichwort der **Mischverwaltung** diskutiert. Verfassungsrechtlich relevant ist ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesbehörden jedoch erst

„(...), wenn eine Gliedkörperschaft in die organisatorische Selbständigkeit, in die Aufgabenerfüllung oder in das Verwaltungsverfahren der anderen durch verbindliche Weisungen, **Vetorechte** o. ä. eingreift und damit deren Integrität beeinträchtigt. Erst Mitplanungs-, Mitverwaltungs- oder **Mitentscheidungsbefugnisse** einer Gliedkörperschaft an den Agenden der anderen sind vom Grundgesetz ausgeschlossen, **es sei denn** es ordnet **ausdrücklich eine Ausnahme** an.“⁹⁰

Eine verfassungsrechtlich relevante Zuständigkeitsverflechtung beim Verwaltungsvollzug im Rahmen von Art. 143h Abs. 2 GG-RegE ist zu bejahen, da dem Bund durch das Erfordernis des Einvernehmens eine Mitentscheidungsbefugnis eingeräumt würde.

Wie sich aus dem Zitat von *Kirchhof* ergibt, wären derartige Kompetenzverschiebungen und -verflechtungen **aufgrund von Absprachen oder einfachgesetzlichen Normen** mit dem Grundgesetz nicht vereinbar, denn mit **Ausnahme von Verfassungsänderungen** gilt der Grundsatz „[...], dass weder der Bund noch die Länder über ihre im Grundgesetz festgelegten Kompetenzen verfügen können; Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern sind auch mit Zustimmung der Beteiligten nicht zulässig.“⁹¹

88 Siehe auch Art. 108 Abs. 4a GG.

89 Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 105. EL August 2024, Art. 87, Rn. 195 mit Verweis auf BVerfGE 119, 331 (367).

90 Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 105. EL August 2024, Art. 83, Rn. 118 mit Verweis auf BVerfGE 119, 331 (365, 370); 108, 169 (182), Hervorhebung nur hier.

91 BVerfGE 63, 1 (39).

Dem **verfassungsändernden Gesetzgeber** steht es jedoch grundsätzlich frei, **Änderungen oder Ausnahmen von der oben dargestellten Kompetenzverteilung im Grundgesetz zu verankern**, so lange sich diese im Rahmen von Art. 79 Abs. 3 GG bewegen (dazu sogleich). Weder die Gesetzgebungs- noch die Verwaltungskompetenzverteilung des Grundgesetzes (Art. 30, 70 ff., Art. 83 ff. GG) werden per se durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützt.

3.4. Verfassungsrechtlich geschützte Grundentscheidungen gemäß Art. 79 Abs. 3 GG

Wie bereits unter 2.3.4. ausgeführt, ist gemäß Art. 79 Abs. 3 GG eine Änderung des Grundgesetzes, „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“, unzulässig (sogenannte Ewigkeitsgarantie). Fraglich ist, ob diese Grundsätze von Art. 143h Abs. 2 GG-RegE berührt werden.

3.4.1. Mischverwaltung

In seiner Entscheidung zum Zusammenwirken des Bundes und der Länder bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Art. 91e GG) hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass sich **weder aus dem Demokratie- noch aus dem Rechtsstaatsprinzip** (Art. 79 Abs. 3 GG, Art. 20 Abs. 1 bis 3 GG) ein **absolutes Verbot der Mischverwaltung** ableiten lässt, und betont:⁹²

„Artikel 20 Absatz 1 bis Absatz 3 GG in Verbindung mit Artikel 79 Abs. 3 GG hindern den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht, in **begrenzten Ausnahmefällen** die konkreten Ausprägungen der dort verankerten Grundsätze aus **sachgerechten Gründen** zu modifizieren.“⁹³

Das Gericht stellte zunächst heraus, dass Zuständigkeitsverflechtungen im Hinblick auf das Demokratieprinzip (Art. 79 Abs. 3 GG, Art. 20 Abs. 1, 2 GG) grundsätzlich problematisch sein können, denn das Demokratieprinzip fordere „eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den mit den staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern (...)“ und ermögliche „auf diese Weise demokratische Verantwortlichkeit“.⁹⁴ Dies gelte auch im Hinblick auf die Verwaltungskompetenzen. Auch bei diesen setze die demokratische Verantwortlichkeit grundsätzlich eine hinreichend klare Zuordnung voraus:⁹⁵

„Der wahlberechtigte Bürger muss wissen können, wen er wofür – nicht zuletzt durch Vergabe oder Entzug seiner Stimme – verantwortlich machen kann. Daran fehlt es, wenn die Aufgaben durch Organe oder Amtswalter unter Bedingungen wahrgenommen werden, die eine solche **Verantwortungszuordnung** nicht ermöglichen (...). Das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG gebietet deshalb nicht nur eine weitgehende Normierung

92 BVerfGE 137, 108 (145); 63, 1 (38 ff.); 108, 169 (182); 119, 331 (364 ff.); 127, 165 (191).

93 BVerfGE 137, 108 (145), Hervorhebung nur hier, siehe auch BVerfGE 109, 279 (310); 94, 49 (103 f.).

94 BVerfGE 119, 331 (366); 47, 253 (275); 52, 95 (130); 77, 1 (40); 83, 60 (72 f.); 93, 27 (66 f.).

95 BVerfGE 137, 108 (144).

von Zuständigkeitszuweisungen, Verfahren und Aufsichtsrechtsverhältnissen, sondern enthält auch ein **grundsätzliches Verbot der Mischverwaltung (...).**⁹⁶

Ergänzend wird aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 79 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3 GG) das Gebot einer klaren und auf Vollständigkeit angelegten Zuordnung von Kompetenzen der handelnden Staatsorgane entnommen (sog. Klarheit der Kompetenzordnung).⁹⁷ Art. 91e GG wurde jedoch vom Bundesverfassungsgericht als begrenzter Ausnahmefall gebilligt.

Überträgt man die Rechtsprechung auf Art. 143h Abs. 2 GG-RegE im Hinblick auf Maßnahmen des Verwaltungsvollzugs, lässt sich einerseits feststellen, dass die Regelung zu einer Verflechtung von Zuständigkeiten führen würde: Die Verwaltungskompetenz würde nicht ausschließlich von den Ländern ausgeübt, sondern hinge davon ab, ob der Bund das Einvernehmen erteilt oder verweigert. Dabei ist auch zu beachten, dass weder Art. 143h GG-RegE noch andere grundgesetzliche Normen ein konkretes Verfahren für die Herstellung des Einvernehmens vorsehen. Es ist daher zumindest nicht ausgeschlossen, dass sich Bund und Länder von Beginn an inhaltlich abstimmen, um zu einem Einvernehmen zu gelangen. Damit würde der Bund auch inhaltlich mitwirken, sodass die Verantwortung im Ergebnis sowohl dem Bund als auch den Ländern zugerechnet werden könnte und damit nach außen hin nicht eindeutig und klar verteilt wäre. Eine Verantwortungszuordnung würde damit jedenfalls erschwert.

Andererseits schließen Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip eine Mischverwaltung nicht grundsätzlich aus. Art. 143h Abs. 2 GG-RegE dürfte als begrenzte Ausnahmeregelung zu kategorisieren sein. Zwar ergibt sich aus dem Gesetzentwurf nicht, dass auch Art. 143h Abs. 2 GG-RegE im Hinblick auf die **Einmaligkeit der Schuldübernahme** durch den Bund zeitlich begrenzt anwendbar sein soll. Die Norm hat jedoch einen sachlich begrenzten Anwendungsbereich, der nur haushalts- und kommunalaufsichtsrechtliche Maßnahmen betrifft, die ein erneutes Anwachsen von Liquiditätskrediten verhindern. Zudem findet sie von Vornherein nur dann Anwendung, wenn ein Land von der Altschuldenübernahme durch den Bund nach Art. 143h Abs. 1, Abs. 3 GG-RegE Gebrauch macht. Die Regelung dient darüber hinaus einem sachgerechten Grund, nämlich der künftigen Verhinderung übermäßiger kommunaler Liquiditätskredite und damit der Sicherung der Handlungsfähigkeit der Kommunen.

In Anbetracht dieser Erwägungen dürfte die Ausgestaltung von Art. 143h Abs. 2 GG-RegE dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip (Art. 79 Abs. 3, Art. 20 Abs. 1 bis Abs. 3 GG) entsprechen.

Auch das Bundesstaatsprinzip (Art. 79 Abs. 3, Art. 20 Abs. 1, 3 GG) dürfte dem nicht entgegenstehen. Dieses enthält keine Garantie, dass die Länder ihre Verwaltungskompetenz umfassend selbstständig wahrnehmen können. Es garantiert „in seinem verfassungsänderungsfesten Kern lediglich, dass den Ländern im Bereich aller drei Staatsfunktionen – Legislative, Exekutive und Judikative – Aufgaben von substanziellem Gewicht als „Hausgut“ unentziehbar verbleiben. Bestimmte Aufgaben werden damit nicht zugewiesen.“⁹⁸ Dieser Kern der Länderesekutive dürfte

96 BVerfGE 137, 108 (144) mit Verweis auf BVerfGE 119, 331 (364 ff.) und BVerfGE 127, 165 (191 f.), Hervorhebung nur hier.

97 BVerfGE 137, 108 (144).

98 BVerfGE 137, 108 (144); 34, 9 (20); 87, 181 (196).

aufgrund des begrenzten Anwendungsbereichs von Art. 143h GG-RegE nicht angetastet werden. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass sich der Vollzug durch die Länder im Einvernehmen mit dem Bund als mildereres Mittel gegenüber einer Übertragung von Kompetenzen im Ganzen auf den Bund darstellt.

Dass die weiteren durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Einrichtungen und Normen von der Grundgesetzänderung betroffen sind, ist nicht ersichtlich.

3.4.2. „Gesetzgebungskooperation“

Sofern mit „Maßnahmen“ auch legislative Akte der Länder gemeint sind, würde damit wie erläutert eine Art der „Gesetzgebungskooperation“ zwischen den Ländern und dem Bund geregelt. Derartige Verflechtungen findet man bei den Gesetzgebungskompetenzen nur selten (siehe oben zu Art. 104b Abs. 2 Satz 3 GG). Eine Regelung, welche die Länder im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz verpflichtet, das Einvernehmen mit dem Bund herzustellen, findet sich im Grundgesetz bisher nicht. Dementsprechend gibt es – soweit dies in der Kürze der Zeit ermittelt werden konnte – keine Literatur und Rechtsprechung zu dieser Konstellation, auf die bei der Bewertung zurückgegriffen werden könnte. Eine abschließende Beurteilung, ob sich Art. 143h Abs. 2 GG-RegE auch im Hinblick auf legislative Akte im Rahmen von Art. 79 Abs. 3 GG bewegt, kann daher durch die vorliegende Arbeit nicht erfolgen.

Es wäre denkbar, die Grundsätze der Rechtsprechung zur Mischverwaltung auch hier zur Bewertung heranzuziehen, da das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zu Art. 91e GG **allgemeine Erwägungen zum Demokratie-, Rechtsstaats- und Bundesstaatsprinzip** aufstellt, die es auf das Verwaltungsverfahren überträgt.⁹⁹ Diese allgemeinen Erwägungen könnten somit auch für eine „Gesetzgebungskooperation“ gelten. Es kämen insoweit ähnliche Erwägungen wie oben zum Tragen: Zwar liegt eine Verantwortungsverflechtung vor, die eine Zuordnung nach außen erschweren könnte, da Bund und Länder gemeinsam an der Gesetzgebung beteiligt wären. Auch für legislative Akte gilt aber, dass Art. 143h Abs. 2 GG-RegE eine begrenzte Ausnahmeregelung darstellt, die einem sachgerechten Grund dient, was nach den oben dargestellten Grundsätzen für eine Vereinbarkeit mit dem Demokratie- und dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 79 Abs. 3, Art. 20 Abs. 1 bis Abs. 3 GG) sprechen könnte. Gleichzeitig lässt der Regierungsentwurf jedoch entscheidende Fragen im Zusammenhang mit der Herstellung des Einvernehmens für legislative Maßnahmen offen, etwa im Hinblick auf das zuständige Landes- oder Bundesorgan oder das Verfahren. Diese Details erscheinen jedoch erheblich für die verfassungsrechtliche Beurteilung, so dass eine abschließende Bewertung nicht möglich ist. Je nach Art und Weise der Einflussnahme des Bundes gegenüber den Organen der Landesgesetzgebung stellt sich etwa auch die Frage, inwieweit das freie Mandat der Abgeordneten der Landesparlamente tangiert sein könnte, da Abgeordnete grundsätzlich „nicht an Aufträge und Weisungen gebunden“ sind.¹⁰⁰ Hierbei ist jedoch wiederum

99 BVerfGE 137, 108 (144): „Das gilt auch im Hinblick auf die Verwaltungskompetenzen.“

100 Zum freien Mandat von Abgeordneten des Bundestages: Morlok, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 38, Rn. 153.

umstritten, ob die Freiheit des Mandates Änderungen zugänglich ist oder durch Art. 79 Abs. 3 GG als Ausprägung des Demokratieprinzips garantiert wird.¹⁰¹

4. Zusammenfassung

Nach Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG-RegE kann sich der Bund unter bestimmten Voraussetzungen durch Übernahme von Schulden eines Landes an dessen Maßnahmen zur Entschuldung von Kommunen beteiligen. Durch eine entsprechende Änderung des GG würde dem Bund die Finanzierungskompetenz für eine solche Unterstützungsleistung zugewiesen. Die Übernahme der Schulden auf Grundlage der geplanten Verfassungsvorschrift dürfte zugunsten jedes Landes nur einmal erfolgen (vgl. 2.1.). Vorgesehen ist weiterhin, dass die Schuldenbremse auf die beschriebene Beteiligung keine Anwendung findet (vgl. 2.2.).

Die Länder, welche die genannte Unterstützung des Bundes in Anspruch nehmen, sind nach Art. 143h Abs. 2 und 4 GG-RegE dazu verpflichtet, im Einvernehmen mit dem Bund haushaltrechtliche und kommunalaufsichtsrechtliche Maßnahmen gegenüber den Kommunen zu ergreifen, um den erneuten Aufbau übermäßiger Liquiditätskredite zu verhindern. Hierdurch käme es zu einer Einschränkung der Haushaltsautonomie der genannten Länder. Allerdings spricht vieles dafür, dass die genannten Verpflichtungen der Länder nicht den Kernbereich des Art. 109 Abs. 1 GG verletzen würden und somit aus haushaltsverfassungsrechtlicher Sicht zulässig wären (vgl. 2.3.).

Davon zu trennen ist die Frage, ob sich das vorgesehene Einvernehmen zwischen Bund und Ländern mit der durch das GG vorgegebenen Kompetenzverteilung vereinbaren lässt. Im Hinblick auf haushaltrechtliche und kommunalaufsichtsrechtliche Verwaltungsmaßnahmen der Länder dürfte dies zu bejahen sein. In Bezug auf gesetzgeberische Maßnahmen lässt sich die genannte Frage durch die vorliegende Arbeit nicht abschließend beurteilen, da der Regierungsentwurf insoweit wesentliche Detailfragen offenlässt (vgl. 3.).

101 Gegen eine Garantie durch Art. 79 Abs. 3 GG: Pieroth, Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, JuS 2010, 473, 474: „Entsprechend müssen die Konkretisierungen des Demokratieprinzips, die in Artikel 20 GG normiert sind, von denen unterschieden werden, die sich außerhalb dieser Norm befinden. Letztere, wie beispielsweise (...) Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG über das freie Mandat der Bundestagsabgeordneten, (...) können also geändert werden.“; Sachs/Mann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 79, Rn. 72: „Auch das freie Mandat dürfte nicht unberührbar sein.“; dafür: Dreier, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 79, Rn. 39 „Während das freie Mandat als zentraler Bestandteil repräsentativer Demokratie durchaus als revisionsfest angesehen werden kann.“; Sommermann, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 20, Rn. 73: „Im Ergebnis ist das imperative Mandat von Parlamentsabgeordneten jedenfalls in der oben beschriebenen Ausprägung nicht mit dem Demokratieprinzip iSd Art. 20 Abs. 1, 2 vereinbar und könnte daher gem. Art. 79 Abs. 3 auch nicht im Wege der Verfassungsänderung eingeführt werden.“