

Tübinger Schriften  
zum Staats- und Verwaltungsrecht

---

Band 99

# Staatsverschuldung

Europäische Vorgaben, grundgesetzliche Maßstäbe  
und einfachrechtliche Ausgestaltung

Von

Fabian Disselbeck



Duncker & Humblot · Berlin

FABIAN DISSELBECK

Staatsverschuldung

Tübinger Schriften  
zum Staats- und Verwaltungsrecht

Herausgegeben von

Christian Seiler

in Gemeinschaft mit

Jochen von Bernstorff, Michael Droege  
Martin Heckel, Karl-Hermann Kästner, Ferdinand Kirchhof  
Hans von Mangoldt, Martin Nettesheim, Thomas Oppermann  
Günter Püttner, Barbara Remmert, Michael Ronellenfitsch  
Johannes Saurer, Wolfgang Graf Vitzthum  
sämtlich in Tübingen

Band 99

# Staatsverschuldung

Europäische Vorgaben, grundgesetzliche Maßstäbe  
und einfachrechtliche Ausgestaltung

Von

Fabian Disselbeck



Duncker & Humblot · Berlin

Gedruckt mit Unterstützung  
der Stiftung Geld und Währung, Frankfurt am Main

Die Juristische Fakultät  
der Eberhard Karls Universität Tübingen  
hat diese Arbeit im Sommersemester 2016  
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D 21

Alle Rechte vorbehalten  
© 2017 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde  
Druck: buchbücher.de GmbH, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 0935-6061  
ISBN 978-3-428-15174-5 (Print)  
ISBN 978-3-428-55174-3 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-85174-4 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommer 2016 von der Juristischen Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen als Dissertation angenommen. Bis auf wenige Aktualisierungen entspricht die gedruckte Fassung dem Stand der Abgabe.

Die Arbeit wäre nicht möglich gewesen ohne die große Unterstützung zahlreicher Menschen, die ich an dieser Stelle nicht alle abschließend nennen kann. Mein besonderer Dank gilt jedoch folgenden Menschen und Institutionen:

Mein Doktorvater Herr Professor Dr. Christian Seiler hat mich von der ersten Idee bis zum Abschluss dieser Arbeit mit einer unermüdlichen Ausdauer unterstützt und sie in einem Maße betreut, die weit über das Erwartbare hinaus geht. Mit seinen wertvollen Ratschlägen und Ideen hat er mir die entscheidenden Impulse gegeben, um der Arbeit die richtige Richtung und Struktur zu geben. Für das alles bin ich ihm zutiefst dankbar. Bei Herrn Professor Dr. Michael Droewe bedanke ich mich für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens.

Mein Bruder Philipp hat im gleichen Zeitraum wie ich seine Doktorarbeit verfasst. Das Korrekturlesen und die vielen intensiven Gespräche waren eine großartige Hilfe und wichtige Stütze in dieser Zeit. Meinen Eltern danke ich für ihre stete Unterstützung. Sie haben mein Studium in Erfurt und Wellington überhaupt erst ermöglicht und damit den Weg für diese Arbeit geebnet. Meine Frau Christina hat mich in der ganzen Zeit rückhaltlos unterstützt und mir immer Halt gegeben. Ich danke ihr aus vollem Herzen.

Die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit hat mich sowohl in der Promotionszeit als auch während meines Studiums mit ihren Stipendien gefördert. Für diese Unterstützung bin ich sehr dankbar.

Der Stiftung Geld und Währung danke ich für den großzügigen Druckkostenzuschuss.

Berlin, im April 2017

*Fabian Disselbeck*



# Inhaltsverzeichnis

## Einleitung

A. Thematische Einführung .....	19
B. Forschungsinteresse und Vorgehensweise .....	23

## *Erster Teil*

### **Finanzierung des Staates durch Verschuldung: Grundlagen und vorgefundener Rechtsrahmen**

A. Kreditfinanzierung des Staates .....	26
I. Steuerstaatlichkeit als Prinzip staatlicher Regelfinanzierung: Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben und Subsidiarität der Krediteinnahmen .....	26
II. Staatseinnahmen durch Kredit .....	31
1. Legitimation staatlicher Kreditaufnahme .....	31
2. Ratio einer Begrenzung der Kreditaufnahme .....	34
3. Staatsverschuldung und Demokratieprinzip .....	37
B. Bisherige grundgesetzliche Ausgestaltung .....	38
I. Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht als zentrale Determinante der Finanzverfassung von 1969–2009 .....	38
II. Die Regelbegrenzung der Staatsverschuldung .....	43
1. Der Wandel vom allgemeinen Deckungsgrundsatz zum Situationsbezug der Kreditaufnahme .....	43
2. Die Regelkreditgrenze .....	43
3. Die Obergrenze der Regelverschuldung: Junktum zwischen Investitions- und Kreditsumme .....	46
III. Ausnahme: Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts .....	48
IV. Die Ausnahmeoption für Sondervermögen des Bundes .....	51
V. Ursachen der eingeschränkten Begrenzungswirkung: Kontrolldichte, Gestaltungsspielräume und exekutive Umgehungsstrategien .....	53
1. Der Investitionsbegriff .....	53
2. Die (drohende) Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts .....	55
3. Fehlende Pflicht zur Rückführung von Schulden .....	55
4. Exekutive Umgehungsstrategien .....	56
a) Private Vorfinanzierung .....	56
b) Restkreditermächtigungen .....	58



VI. Zusammenfassung .....	59
C. Exkurs: Die Schweizer Schuldenbremse .....	60
I. Funktionsweise der Schweizer Schuldenbremse .....	61
II. Beurteilung der Schweizer Schuldenbremse .....	64

*Zweiter Teil*

**Europäische Vorgaben**

A. Das Regelungsregime der Europäischen Union zur Begrenzung der Staatsverschuldung .....	66
I. Rechtsrahmen und Regelungssystematik im Überblick .....	66
II. Primärrechtliche Maßstäbe des Unionsrechts zur Begrenzung der Staatsverschuldung .....	71
1. Pflicht zur Vermeidung eines übermäßigen öffentlichen Defizits ...	71
a) Begriffsklärung .....	71
b) Die konkreten Referenzkriterien .....	73
c) Ausnahmen beim Kriterium des jährlichen Finanzierungsdefizits	73
d) Einschub: Die Ausnahmetatbestände des ursprünglichen Stabilitäts- und Wachstumspaktes von 1997 .....	78
e) Ausnahmen beim Kriterium des Schuldenstandes .....	79
2. Verhältnis von Investitionsausgaben zum Finanzierungsdefizit .....	81
3. Sonstige einschlägige Faktoren .....	81
III. Sekundärrechtliche Maßstäbe zur Begrenzung der Verschuldung .....	85
1. Der Grundsatz des „Close-to-Balance or in Surplus“ .....	85
2. Die mittelfristigen Haushaltsziele der Mitgliedstaaten .....	86
3. Die Tragfähigkeit der Finanzlage .....	89
IV. Überwachungs- und Defizitverfahren .....	91
1. Das präventive Überwachungsverfahren .....	92
2. Das korrektive Defizitverfahren .....	95
a) Eröffnung des Defizitverfahrens durch den Bericht der Kommission .....	95
b) Feststellung des übermäßigen öffentlichen Defizits durch den Rat .....	96
c) Empfehlungen des Rates .....	97
d) Fehlende Maßnahmen und Inverzugsetzung .....	98
e) Sanktionsmaßnahmen i. e. S. ....	98
3. Ausschluss des Vertragsverletzungsverfahrens .....	100
V. Systematik und Direktionskraft des Stabilitäts- und Wachstumspaktes	100
1. Die zeitlichen Dimensionen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes	101
2. Funktionsfähigkeit des Stabilitäts- und Wachstumspaktes .....	105
VI. Rechtspolitische Bewertung .....	111

B.	Begleitendes europäisches Völkerrecht	116
I.	Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalpakt)	116
1.	Der Fiskalpakt im Überblick	117
2.	Vorgaben des Fiskalpaktes für die nationalen Schuldenbremsen	121
a)	Die mittelfristigen Haushaltsziele als Schuldengrenze	121
b)	Korrekturmechanismus	123
3.	Bewertung des Fiskalpaktes	125
II.	Der Euro-Plus-Pakt	127

### *Dritter Teil*

#### **Die verfassungsrechtliche Grenze staatlicher Verschuldung**

A.	Die Neuregelung des Staatsschuldenrechts im Überblick	130
I.	Entstehungsgeschichtlicher Hintergrund	130
1.	Kontext der Föderalismusreform	130
2.	Die Blaupause der Schuldenbremse durch das Bundesfinanzministerium und der Reformvorschlag des Sachverständigenrates	133
II.	Verfassungsänderungen und Begleitgesetzgebung im Überblick	136
1.	Einbettung in den europäischen Rahmen und die föderale Struktur der Bundesrepublik: Art. 109 Abs. 2 GG	136
2.	Schuldenbremse im engeren Sinne: Art. 109 Abs. 3 GG	137
3.	Konkretisierung der Schuldenbremse des Bundes: Art. 115 Abs. 2 GG	138
4.	Präventionsregelung: Art. 109a GG	139
5.	Übergangsregelungen und Konsolidierungshilfen: Art. 143d GG	139
6.	Einfachgesetzliche Begleitgesetzgebung	140
7.	Rechtsverordnung zur Regelung der Einzelheiten der Konjunkturkomponente	141
III.	Kontinuitäten und Brüche	141
1.	Abkehr von den alten Deckungsregeln	141
2.	Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht	143
3.	Haushaltsausgleich ohne Krediteinnahmen	146
4.	Mehrjährige Betrachtung	147
B.	Die neue Schuldenregel	147
I.	Materieller Haushaltsausgleich als zentraler Grundsatz des neuen Staatsschuldenrechts	147
II.	Strukturell zulässige Staatsverschuldung	149
1.	Die strukturelle Verschuldungskomponente des Bundes	149
a)	Verfassungsrechtliche Vorgabe: Wirtschaftsleistung als statischer Maßstab der Verschuldungsgrenze	149
b)	Strukturelle Verschuldungskomponente und materieller Haushaltsausgleich	152
c)	Intention der strukturellen Verschuldungskomponente	153

2.	Die strukturelle Verschuldungskomponente der Länder . . . . .	155
a)	Regelungspflicht der Länder . . . . .	156
b)	Vereinbarkeit mit dem durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kern des Bundesstaatsprinzips . . . . .	159
III.	Konjunkturell zulässige Staatsverschuldung . . . . .	162
1.	Verfassungsrechtliche Vorgabe: Wirtschaftliche Entwicklung als dy- namischer Maßstab der Verschuldungsgrenze . . . . .	162
a)	Grund und Maß . . . . .	162
b)	Symmetrieerfordernis . . . . .	164
2.	Konjunkturell zulässige Verschuldung der Länder . . . . .	168
IV.	Kontrollkonto der Schuldenbremse – Vorgaben des Verfassungsrechts	174
V.	Ausnahmeregelung . . . . .	174
1.	Verfassungsrechtliche Vorgaben . . . . .	174
2.	Ausnahmesituationen . . . . .	175
3.	Der Tilgungsplan . . . . .	179
4.	Zielkonflikt der Regelung (Bewertung) . . . . .	180
VI.	Der Stabilitätsrat als gesamtstaatlicher Präventionsmechanismus – Vor- gaben des Verfassungsrechts . . . . .	182
C.	Die Schuldenregel des Grundgesetzes im europäischen Rechtsrahmen . . . .	184
I.	Unionsrechtlicher Rahmen (Art. 109 Abs. 2 GG) . . . . .	184
II.	Die Schuldenbremse des Grundgesetzes und der europäische Fiskal- pakt . . . . .	188

#### *Vierter Teil*

### **Die Ausgestaltung der Schuldenbremse durch Bundesgesetz und Rechtsverordnung**

A.	Ausgestaltung durch Bundesgesetz . . . . .	191
I.	Strukturelle Komponente . . . . .	192
1.	Ausgestaltung der Strukturkomponente . . . . .	192
2.	Bereinigung um finanzielle Transaktionen und Abgrenzungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) . . . . .	193
II.	Konjunkturkomponente . . . . .	196
1.	Abweichung von der Normallage als Grund – Das Produktions- potential . . . . .	197
2.	Konjunkturelle Auswirkungen auf den Haushalt als Maß . . . . .	201
a)	Konjunkturreakibilität des Haushaltes – Budgetsensitivität . . . . .	201
b)	Erwartete konjunkturelle Lage – Produktionslücke . . . . .	205
aa)	Statistische Konjunkturbereinigungsverfahren . . . . .	207
bb)	Produktionstheoretische Konjunkturbereinigungsverfahren . . . . .	209
cc)	Bestimmung der konjunkturellen Situation für die Schulden- bremse . . . . .	211

c)	Übereinstimmung mit dem europäischen Konjunkturbereinigungsverfahren . . . . .	213
d)	Prüfung und Fortentwicklung unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft . . . . .	216
3.	Vereinbarkeit der Verordnungsermächtigung mit Art. 80 Abs. 1 GG . . . . .	217
III.	Kontrollkonto . . . . .	224
1.	Funktionsweise und einfachgesetzliche Ausgestaltung . . . . .	224
a)	Buchungen auf dem Kontrollkonto . . . . .	224
b)	Korrekturmechanismus . . . . .	226
2.	Nachtragshaushalt . . . . .	228
IV.	Ausnahmeregelung . . . . .	229
V.	Stabilitätsrat . . . . .	230
1.	Ausgestaltung durch das Stabilitätsratsgesetz . . . . .	230
a)	Aufgaben, Zusammensetzung und Verfahren . . . . .	230
b)	Schwächen . . . . .	233
c)	Prüfen der Konsolidierungsverpflichtungen . . . . .	234
2.	Der Stabilitätsrat als Nachfolger des Finanzplanungsrates . . . . .	235
3.	Die erweiterten Funktionen des Stabilitätsrates seit dem Fiskalpakt . . . . .	236
a)	Überwachung . . . . .	236
b)	Korrekturmechanismus . . . . .	238
VI.	Die Verschuldungsgrenze des Fiskalpaktes im deutschen Recht (§ 51 Abs. 2 HGrG) . . . . .	240
B.	Ausgestaltung der Konjunkturkomponente durch Rechtsverordnung . . . . .	243
I.	Die Ermittlung der Konjunkturkomponente . . . . .	243
1.	Berechnung von Produktionslücke und Budgetsensitivität . . . . .	243
a)	Produktionslücke . . . . .	243
b)	Budgetsensitivität . . . . .	246
2.	Buchung auf dem Kontrollkonto nach Haushaltsabschluss . . . . .	248
II.	Rechtspolitische Analyse der Ausgestaltung: Gefahren für eine wirksame Begrenzung der Staatsverschuldung . . . . .	250
1.	Unsicherheiten der Konjunkturbereinigung . . . . .	250
2.	Auswirkungen von Fehlschätzungen am Beispiel des Sprungchanceffekts . . . . .	254
3.	Vorausschätzungen der Bundesregierung . . . . .	256
4.	Bereinigung um finanzielle Transaktionen . . . . .	256

**Ergebnis**

A.	Zusammenfassung in Thesen . . . . .	259
I.	Erster Teil . . . . .	259
1.	Kreditfinanzierung des Staates . . . . .	259
2.	Bisherige grundgesetzliche Ausgestaltung . . . . .	260
3.	Exkurs: Die Schweizer Schuldenbremse . . . . .	260

II. Zweiter Teil .....	261
1. Das Regelungsregime der EU zur Begrenzung der Staatsverschul- dung .....	261
2. Begleitendes Europäisches Völkerrecht .....	263
III. Dritter Teil .....	264
1. Die Neuregelung des Staatsschuldenrechts im Überblick .....	264
2. Insbesondere: Die neue Schuldenregel .....	265
3. Die Schuldenregel des Grundgesetzes im europäischen Rechtsrah- men .....	267
IV. Vierter Teil .....	267
1. Ausgestaltung durch Bundesgesetz .....	267
2. Ausgestaltung der konjunkturellen Komponente durch Rechtsverord- nung .....	269
B. Resümee .....	271
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>273</b>
<b>Urteile und Gerichtsentscheidungen .....</b>	<b>293</b>
<b>Legislative Dokumente (insbesondere Drucksachen) .....</b>	<b>295</b>
<b>Sachverzeichnis .....</b>	<b>297</b>

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
Abb.	Abbildung
Abl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AH-GF	Allgemeine Hinweise zum Gruppierungsplan und zum Funktionenplan
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art 115 V	Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes
Aufl.	Auflage
BA	Bundesagentur für Arbeit
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BbankG	Gesetz über die Deutsche Bundesbank
Bd.	Band
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BK-GG	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BR	Bundesrat
BRH	Bundesrechnungshof
bspw.	beispielsweise
BStatG	Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke
BT	Bundestag
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
COM	Commission

CSU	Christlich Soziale Union Deutschlands
ders.	derselbe
dgl.	dergleichen
d. h.	das heißt
DM	Deutsche Mark
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Dr.	Doktor
Drs.	Drucksache
DuR	Demokratie und Recht
DVBl.	Deutsche Verwaltungsblätter
ECOFIN	Rat Wirtschaft und Finanzen
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EFSM	Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Einf.	Einführung
EMU	European Monetary Union
EPC	Economic Policy Committee
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
et al.	et alii
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
f.	folgende [Seite]
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	folgende [Seiten]
FHG	Finanzhaushaltsgesetz
FiFo	Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut der Universität Köln
FIFO	First in, First out
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
FSKP	Fiskalpakt

G 115	Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 Grundgesetz (Artikel 115-Gesetz)
GDP	Gross Domestic Product
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GNP	Gross National Product
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVOBl. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt Mecklenburg-Vorpommern
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
h. M.	herrschende Meinung
HmbGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
HP-Filter	Hodrick-Prescott-Filter
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts
i. d. F.	in der Fassung
i. e. S.	im engeren Sinne
i. H. v.	in Höhe von
IMF	International Monetary Fund
IMK	Institut für Makroökonomie
ISAF	International Security Assistance Force
i. s. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
IW	Institut der deutschen Wirtschaft Köln
IWF	Internationaler Währungsfond
IWH	Institut für Wirtschaftsforschung Halle
i. w. S.	im weiteren Sinne
JZ	Juristenzeitung
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KOM/Kom	Kommission
KonsHilfG	Konsolidierungshilfengesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
lit.	Buchstabe
MdB	Mitglied des Bundestages
MHP-Filter	Modifizierter Hodrick-Prescott-Filter
Mrd.	Milliarden



MTO	Medium Term Objectives
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NBER	National Bureau of Economic Research
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No./no.	Number
Nr.	Nummer
NRW/NW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitung für Verwaltungsrecht
NWVerfGH	Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen
NZZ	Neue Züricher Zeitung
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaft
Prof.	Professor
PV/CONS	Provisional Version/Council (vorläufige Pressemitteilung des Rates)
RiLi	Richtlinie
Rn.	Randnummer
S.	Seite
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Slg.	Sammlung
sog.	sogenannt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Spiegelstr.	Spiegelstrich
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
StabiRatG	Stabilitätsratsgesetz
StabRatÄndG	Stabilitätsratsänderungsgesetz
StBerG	Steuerberatungsgesetz
St.Rspr.	Ständige Rechtsprechung
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
Tab.	Tabelle
TFP	Totale Faktorproduktivität
TOP	Tagesordnungspunkt
u. a.	unter anderem

UAbs.	Unterabsatz
UN	United Nations
U.S./US	United States
u. U.	unter Umständen
v.	von/vom
VAR	Vector Auto-Regression
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArchiv	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
Vorb.	Vorbemerkung
VSKS	Vertrag über die Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WKM2	Wechselkurs Mechanismus 2
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z. B.	zum Beispiel
ZEW	Zentrum für Europäische Währungsforschung
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik



# Einleitung

## A. Thematische Einführung

Die Europäische Währungsunion steckt in ihrer schwersten Krise. Am Beispiel Griechenlands offenbaren sich Tragödie und Tragweite eines überschuldeten Staates, der seine Kredite nicht bedienen kann. Wirtschaft, Staat und Gesellschaft der hellenischen Republik sehen weiterhin unsicheren Zeiten und großen Herausforderungen entgegen. Und auch zahlreiche andere europäische Staaten drückt die Last überhöhter Staatsschulden. Sie gefährdet nicht nur kurzfristig die finanzpolitische Stabilität, sondern führt insbesondere langfristig zu einem Verlust an staatlicher Handlungsfähigkeit, zu Wachstumseinbußen und zu Belastungen nachfolgender Generationen.

Die aktuelle Staatsschuldenkrise in Europa und ihre negativen Auswirkungen verdeutlichen mehr denn je den Wert gesunder öffentlicher Finanzen. Eine Reihe fiskal- und wirtschaftspolitischer Maßnahmen sind geeignet, um dieses Ziel zu erreichen. Ein ganz zentrales Element ist jedoch ein Rechtsrahmen, der die staatliche Kreditaufnahme nachhaltig begrenzt.

Hieran mangelte es auch in der Bundesrepublik Deutschland. Die Schwäche des alten Staatsschuldenrechts war in zunehmendem Maße kaum noch zu ignorieren. Der Schuldenberg wuchs seit der Finanzverfassungsreform von 1969 immens an. Pendelte der gesamtstaatliche Schuldenstand bis 1969 noch um einen Wert von 20% des Bruttoinlandsproduktes (BIP),<sup>1</sup> stieg er bis 2009 auf über 72,4% des BIP an.<sup>2</sup> Zwar fällt in diese Zeit die historisch

---

<sup>1</sup> Siehe *Beck/Prinz*, Staatsverschuldung: Ursachen, Folgen, Auswege, 2013, S. 44 (Abb. 2).

<sup>2</sup> Siehe Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5, 2015, Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts, 2016, S. 186. Die Schuldenstandsquote ist nach den Vorgaben des Maastricht-Vertrages (ESVG 2010) berechnet. In absoluten Zahlen ausgedrückt sind die Staatsschulden von knapp 63 Mrd. EUR (1.029 EUR pro Kopf) Ende 1969 auf rund 1.700 Mrd. EUR (20.698 EUR pro Kopf) Ende 2009 gestiegen. Siehe Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5, 2015, Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts, 2016, S. 14. Da die Zahlen zur Staatsverschuldung in der Regel schwer „greifbar“ sind, hat der CSU-Politiker *Franz-Josef Strauß* in einer Bundestagsrede vom 21.9.1978 den geplanten Schuldenzuwachs des Jahres 1979 humoristisch veranschaulicht: Würde man 35,5 Mrd. DM in 1.000 DM-Scheinen stapeln, ergebe sich ein Berg von 3.550 Metern. Dieser Berg würde die Zugschneise nochmals erheblich überragen, nämlich um das Vierfache des Kölner Doms. Das reine Papiergewicht würde

einmalige Herausforderung der Deutschen Einheit,<sup>3</sup> aber unabhängig davon nahm die Staatsverschuldung stetig zu, auch in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs. Die negative Entwicklung der Staatsverschuldung und die damit verbundenen Belastungen werden insbesondere durch die Zins-Steuer-Quote deutlich. Sie zeigt an, wie stark die ordentlichen Steuereinnahmen des Staates durch die Zinsbelastung gebunden sind und nicht zur Erfüllung der eigentlichen Staatsaufgaben zur Verfügung stehen.<sup>4</sup> Betrug die Zins-Steuer-Quote für den Bund im Jahr 1969 gerade einmal 2,7%,<sup>5</sup> so schnellte sie bis zum Jahr 2009 auf 16,2% hoch.<sup>6</sup> Auch die weiteren Indikatoren zur Staatsverschuldung belegen die mangelhafte Begrenzungswirkung des alten Staatsschuldenrechts.<sup>7</sup>

Aus diesem Grund hat die Bundesrepublik Deutschland 2009 die Schuldenbremse eingeführt und ihr Staatsschuldenrecht grundlegend novelliert.<sup>8</sup>

---

sich auf ca. 2.800 Tonnen belaufen, umgerechnet 186 Eisenbahnwaggons à 15 Tonnen. Siehe Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Audio, [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_15635-1442-1-30.mp3?150416091551](http://www.kas.de/wf/doc/kas_15635-1442-1-30.mp3?150416091551) (abgerufen am 8.4.2017).

<sup>3</sup> Die Belastungen der Deutschen Einheit führten zu einem sprunghaften Anstieg der Staatsverschuldung um rund 20% des BIP innerhalb weniger Jahre (1990 bis 1998). Die Ölpreiskrisen der 1970er veranlassten den Staat ebenfalls zur erhöhten Kreditaufnahme. Siehe *Beck/Prinz*, Staatsverschuldung: Ursachen, Folgen, Auswege, 2013, S. 45 f.

<sup>4</sup> Die Zins-Steuer-Quote beschreibt den Anteil der Zinsausgaben an den Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben, siehe *Dietz*, Indikatoren zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Haushalte, in: *Wirtschaft und Statistik* 10/2008, S. 862 (864). Das Bundesverfassungsgericht räumt in seinem Urteil aus dem Jahr 1992 zum Finanzausgleichsgesetz insbesondere der Zins-Steuer-Quote wesentliche Bedeutung bei der Beurteilung der haushaltswirtschaftlichen Handlungsfähigkeit ein, siehe BVerfGE 86, 148 (258 ff. und 262 f.) (Finanzausgleich II).

<sup>5</sup> Eigene Berechnung auf der Grundlage von Bundesministerium der Finanzen, Statistiken und Dokumentationen, Monatsbericht Dezember 2008, S. 104 (Tab. 6).

<sup>6</sup> Siehe Bundesministerium der Finanzen, Haushaltsüberwachung von Bund und Ländern, Monatsbericht Dezember 2010, S. 48 (51), (Tab. 2). Die Zinsausgaben bildeten mit rund 38 Mrd. EUR den größten Einzelposten bei den konsumtiven Ausgaben des Bundes im Haushaltsjahr 2009. Siehe Bundesministerium der Finanzen, Haushaltsabschluss 2009, Monatsbericht März 2010, S. 46 (58).

<sup>7</sup> Die Entwicklung der Kreditfinanzierungsquote (Anteil der Ausgaben des Bundes, der durch Nettokreditaufnahme finanziert wird) und der Zins-Ausgaben-Quote (Anteil der Ausgaben des Bundes, der allein für Zinszahlungen aufgewendet werden muss) ist äußerst negativ: Die Kreditfinanzierungsquote stieg von 1,4% im Jahr 1969 auf 11,1% im Jahr 2009. Die Zins-Ausgaben-Quote stieg im selben Zeitraum ebenfalls massiv an, von 2,7% auf 13,0%, siehe *Simmert/Wagner*, Staatsverschuldung kontrovers, 1981, S. 485 und 491; Bundesministerium der Finanzen, Haushaltsüberwachung von Bund und Ländern, Monatsbericht Dezember 2010, S. 50 (Tab. 1) und S. 83 (Tab. 6).

<sup>8</sup> Die nachfolgende Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise hat die öffentliche Aufmerksamkeit für die Staatsschulden erheblich verstärkt, sie war aber nicht

Die Neufassung (Art. 109, 115 GG) wurde im Rahmen der Föderalismuskommission II erarbeitet und etabliert für den Bund und die Länder eine Schuldenregel, die sowohl ein „konjunkturelles Atmen“ der Haushalte ermöglichen als auch die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sichern soll. Neben einer Ausnahmeregel für außergewöhnliche Notsituationen richtet die Neuregelung zudem einen Präventionsmechanismus (Stabilitätsrat) ein, der eine finanzielle Schieflage von Bund oder Ländern rechtzeitig erkennen und abwenden soll (Art. 109a GG).

Seit der jüngsten Reform hat sich die Situation der Staatverschuldung nochmals erheblich verschlechtert. Auf dem Höhepunkt der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 schrumpfte das BIP um rund 5,5%.<sup>9</sup> Eine so deutliche Rezession ist in der Geschichte der Bundesrepublik einzigartig. Ihre unmittelbaren Auswirkungen und die Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise ließen den gesamtstaatlichen Schuldenberg im Jahre 2010 auf 81% des BIP ansteigen.<sup>10</sup> Die darauffolgende wirtschaftliche Erholung ermöglichte jedoch 2015 einen Rückgang der Schuldenstandsquote auf 71,2% des BIP.<sup>11</sup> Im Haushaltsjahr 2014 gelang es sogar erstmals seit 1969, den Bundeshaushalt ohne Nettokrediteinnahmen auszugleichen.<sup>12</sup> Wie die Schuldenbremse wirkt und ob sie zu einem nachhaltigen Abbau des Schuldenstandes führt, wird sich allerdings erst in zehn bis fünfzehn Jahren zeigen. Für den Bund gilt sie seit 2016 ohne Einschränkungen und für die Länder ab 2020. Ihre Bewährungsprobe wird sie voraussichtlich während der nächsten konjunkturellen Ab- und Aufschwungphase haben, nämlich dann, wenn sie den Haushaltgesetzgeber bei der Kreditaufnahme tatsächlich bremst und von ihm fiskalische Disziplin verlangt.

Mit der Schuldenbremse nahm die Bundesrepublik eine Vorreiterrolle bei den nachfolgenden europäischen Reformen zur staatlichen Kreditaufnahme

---

ausschlaggebend für die Reform des deutschen Staatsschuldenrechts. Denn der Entwurf für eine neue Schuldenregel wurde vom Bundesfinanzministerium bereits im Februar 2008 in die Beratung der Föderalismuskommission II eingebracht, also vor dem Ausbruch der Krise, siehe Kom-Drs. 096. Die vorbereitenden Arbeiten gehen bereits auf den Sommer 2005 zurück. Siehe *Dönnebrink et al.*, Das Schuldenregime für den Bund, in: Kastrop/Meister-Scheufelen/Sudhof (Hrsg.), Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, 2010, S. 22 (43).

<sup>9</sup> Siehe Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Bruttoinlandsprodukt ab 1970, 2015, S. 6.

<sup>10</sup> Siehe Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5, 2015, Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts, 2016, S. 185. Der Schuldenstand ist nach den Vorgaben des Maastricht-Vertrages (ESVG 2010) berechnet.

<sup>11</sup> Siehe Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5, 2015, Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts, 2016, S. 185.

<sup>12</sup> Siehe Bundesministerium der Finanzen, Haushaltsabschluss 2014, Monatsbericht Januar 2015, S. 6 (8).