

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1461

**Die Schuldenbremse
des Grundgesetzes und
ihre Umsetzung in den Ländern**

**Ein Beitrag zum föderalen Staatsschuldenrecht
nach der Föderalismusreform II**

Von

Johannes Falter



Duncker & Humblot · Berlin

JOHANNES FALTER

Die Schuldenbremse des Grundgesetzes
und ihre Umsetzung in den Ländern

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1461

Die Schuldenbremse des Grundgesetzes und ihre Umsetzung in den Ländern

Ein Beitrag zum föderalen Staatsschuldenrecht
nach der Föderalismusreform II

Von

Johannes Falter



Duncker & Humblot · Berlin

Die Bucerius Law School
hat diese Arbeit im Jahr 2020
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.

Alle Rechte vorbehalten
© 2021 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: Textforma(r)t Daniela Weiland, Göttingen
Druck: CPI buchbücher.de, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-18087-5 (Print)
ISBN 978-3-428-58087-3 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

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

*Meiner Mutter,
meiner Frau
&
meinen Kindern*

Vorwort

Diese Arbeit wurde im Sommertrimester 2020 von der Bucerius Law School als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur sowie die Rechtssetzung der Länder zur Umsetzung und Ausgestaltung der grundgesetzlichen Schuldenbremse sind bis Juli 2019 berücksichtigt. Die mündliche Prüfung fand am 10. Juli 2020 statt.

Großer Dank gebührt meinem Doktorvater *Prof. Dr. Hermann Pünder* für die herausragende Betreuung meiner Dissertation, die zu einem guten Teil während meiner Zeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl in Hamburg entstanden ist. Ich blicke mit großer Freude zurück auf die gemeinsame Zeit, die lehrreiche Zusammenarbeit in vielen spannenden Projekten und die stets wohlwollende Begleitung meiner Entwicklung. Nichts davon will ich jemals missen. Herrn *Prof. Dr. Jörn Axel Kämmerer* danke ich für das ermutigende und zügig erstellte Zweitgutachten.

Mein aufrichtiger Dank gilt der *Hanns-Seidel-Stiftung*, die dieses Forschungsvorhaben mit einem Promotionsstipendium gefördert hat. Der *Stiftung Geld und Währung* danke ich sehr herzlich für einen großzügigen Druckkostenzuschuss.

Ich bin stolz, diese Arbeit zu Ende gebracht zu haben. Der Weg dahin verlief alles andere als geradlinig und mir ist bewusst, dass er für meine Familie und Freunde mit zahlreichen Entbehrungen verbunden war. Umso dankbarer war und bin ich, dass ihre Unterstützung, ihr Rückhalt, ihre Geduld und ihr Zuspruch mich auf diesem Weg (und weit darüber hinaus) stets begleitet haben. Hervorheben möchte ich meine Mutter, meine Frau und – ohne dass sie wissen, wie viel Kraft sie mir geben – meine Kinder. Ihnen will ich dieses Buch in Liebe und Dankbarkeit widmen.

München, im April 2021

Johannes Falter

Inhaltsübersicht

Kapitel 1

Staatsverschuldung und Staatsschuldenrecht unter besonderer Berücksichtigung der Länder 23

- A. Einführung und Untersuchungsgegenstand 23
- B. Die Schuldenregeln in den Ländern und deren historische Entwicklung 37
- C. Die Entwicklung der Länderverschuldung 68
- D. Einfluss unionsrechtlicher Schuldenbegrenzungsregeln auf die Länder 73

Kapitel 2

Eigenstaatliche Regelungsmacht und grundgesetzliche Vorgaben – die bundesstaatliche Dimension des Staatsschuldenrechts aus Sicht der Länder 76

- A. Verfassungsautonomie und Haushaltsautonomie der Länder 77
- B. Kooperativer oder kompetitiver Föderalismus? Einordnung des neuen Staatsschuldenrechts in die allgemeine bundesstaatliche Reformdiskussion 83
- C. Art. 109 Abs. 3 GG als neuer Rechtsrahmen des föderalen Staatsschuldenrechts 93

Kapitel 3

Eine Schuldenbremse für die Länder – grundgesetzliche Vorgaben, Gestaltungsspielräume, Umsetzung in den Ländern 130

- A. Grundsatz: Verbot struktureller Neuverschuldung (Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG) 130
- B. Ausnahmen vom materiellen Haushaltsausgleich (Art. 109 Abs. 3 S. 2, 3 GG) 171

Kapitel 4

Schlussbemerkung 404

Literaturverzeichnis 408

Sachwortverzeichnis 441

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1

Staatsverschuldung und Staatsschuldenrecht unter besonderer Berücksichtigung der Länder

| | |
|---|----|
| | 23 |
| A. Einführung und Untersuchungsgegenstand | 23 |
| I. Begrenzung der Staatsverschuldung durch Recht | 23 |
| II. Das Staatsschuldenrecht der Länder als Untersuchungsgegenstand | 27 |
| III. Staatsverschuldung als Schnittstellen(rechts)materie | 32 |
| 1. Das Staatsschuldenrecht in der Finanz- und Staatsverfassung | 32 |
| 2. Das Staatsschuldenrecht als interdisziplinäres Forschungsfeld | 34 |
| B. Die Schuldenregeln in den Ländern und deren historische Entwicklung | 37 |
| I. Bis 1969: Klassische objektbezogene Schuldenregeln | 37 |
| 1. Die Gliedstaaten als Wegbereiter der ersten materiellen Kreditgrenzen | 38 |
| 2. Die Rezeption der gliedstaatlichen Kreditgrenzen und deren Fortentwicklung in den Bundesverfassungen | 38 |
| 3. Die Länder als Vorreiter der Wiedereinführung des Staatsschuldenrechts nach 1945 | 40 |
| II. Große Finanzreform 1967/1969: Einführung einer situationsgebundenen Schul- denregel | 41 |
| 1. Rezeption des Keynesianismus in Art. 109 Abs. 2, 115 Abs. 1 S. 2 GG a.F. .. | 42 |
| 2. Staatsschuldenrechtliche Auswirkungen der Großen Finanzreform auf die Länder | 43 |
| 3. Anpassungen im Staatsschuldenrecht der Länder | 44 |
| a) Erste Gruppe: Übernahme der Schuldenregel des Bundes | 44 |
| b) Zweite Gruppe: Übernahme der Bundesvorschrift mit zusätzlichen landes- eigenen Ausnahmetatbeständen | 45 |
| c) Dritte Gruppe: Beibehaltung der objektbezogenen Schuldenregel in der Lan- desverfassung und einfachgesetzliche situationsbezogene Konkretisierung | 47 |
| III. Föderalismusreform II (2009): Eine neue „Schuldenbremse“ zum mittelfristigen Ausstieg aus der staatlichen Neuverschuldung | 48 |
| 1. Die Vorboten für eine Reform des föderalen Staatsschuldenrechts | 50 |
| a) Legislative Vorboten | 50 |
| b) Wachsende Kritik an der alten Schuldenregel | 52 |

| | |
|--|----|
| 2. Die Konzeption der Schuldenbremse | 53 |
| a) Rechtliche Konzeption im Überblick | 54 |
| aa) Strukturkomponente | 54 |
| bb) (Kredit-)Ausnahmen: Konjunkturkomponente und Notlagenklausel | 54 |
| cc) Der Stabilitätsrat als institutionelle Absicherung | 55 |
| dd) Übergangszeitraum, Konsolidierungshilfen und Sanierungshilfen | 56 |
| b) Paradigmenwechsel im Vergleich zur alten Schuldenregel | 57 |
| aa) Grundsätzliche Unzulässigkeit der Nettokreditaufnahme | 58 |
| bb) Einbeziehung der Länder in eine föderale Schuldenregel | 58 |
| cc) Einbeziehung der Neu-Sondervermögen des Bundes | 59 |
| dd) Einbeziehung des Haushaltsvollzugs | 59 |
| ee) Differenzierung zwischen Verschuldungsarten | 60 |
| ff) Gesteigerte Relevanz der konjunkturellen Entwicklung | 60 |
| gg) Einführung einer Notlagenausnahme | 61 |
| hh) Streichung des Investitionsbezugs | 61 |
| ii) Unionsrechtliches Leitmotiv | 62 |
| jj) Über das Haushaltsjahr hinausreichende Perspektive | 62 |
| kk) Regelungstechnik | 63 |
| 3. Die Umsetzung des Art. 109 Abs. 3 GG in den Ländern | 64 |
| a) Regelungsebene | 65 |
| b) Zeitpunkt der Verabschiedung und des Inkrafttretens | 66 |
| c) Konjunkturbereinigungsverfahren | 66 |
| d) Reföderalisierung des deutschen Staatsschuldenrechts | 67 |
| C. Die Entwicklung der Länderverschuldung | 68 |
| I. Erste Perspektive: Die Ländergesamtheit im Gesamtstaat | 68 |
| II. Zweite Perspektive: Erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern | 69 |
| D. Einfluss unionsrechtlicher Schuldenbegrenzungsregeln auf die Länder | 73 |

Kapitel 2

| | |
|--|----|
| Eigenstaatliche Regelungsmacht und grundgesetzliche Vorgaben – die bundesstaatliche Dimension des Staatsschuldenrechts aus Sicht der Länder | 76 |
| A. Verfassungsautonomie und Haushaltsautonomie der Länder | 77 |
| I. Garantie, Inhalt und Grenzen der Verfassungsautonomie der Länder | 77 |
| II. Garantie, Inhalt und Grenzen der Haushaltsautonomie der Länder | 81 |
| B. Kooperativer oder kompetitiver Föderalismus? Einordnung des neuen Staatsschuldenrechts in die allgemeine bundesstaatliche Reformdiskussion | 83 |

| | | |
|------|--|-----|
| I. | Die Föderalismusreform II als Ausdruck eines kooperativen Schuldenföderalismus | 84 |
| II. | Politischer Wettbewerb um das „beste“ Staatsschuldenrecht – Vision oder Illusion? | 85 |
| | 1. Legislativer Wettbewerb | 86 |
| | 2. Warum sollte ein staatsschuldenrechtlicher Wettbewerb eintreten? | 87 |
| | a) Rückgewinnung politischer Handlungsfähigkeit | 87 |
| | b) Gestiegene Eigenverantwortung der Länder für ihre Verschuldung | 88 |
| | c) Mentalitätswechsel in Politik und Gesellschaft: Abschied von der „Staats- schulddillusion“ | 89 |
| | d) Rechtspolitisches Signal: Bedeutungszuwachs für das Landes(verfassungs)- recht | 90 |
| | 3. Voraussetzungen des Wettbewerbs | 91 |
| | a) Einheitliche Lebensverhältnisse als Verfassungspflicht? | 91 |
| | b) Konsolidierungshilfen, Sanierungshilfen und bundesstaatlicher Finanzaus- gleich | 92 |
| | c) Wille zum Wettbewerb | 93 |
| C. | Art. 109 Abs. 3 GG als neuer Rechtsrahmen des föderalen Staatsschuldenrechts | 93 |
| | I. Staatszielbestimmung und konkrete Rechtspflicht | 94 |
| | II. Interpretationsleitendes Prinzip | 96 |
| III. | Art. 109 Abs. 3 GG als gegenüber den alten Kreditgrenzen verengter Rechtsrahmen | 97 |
| IV. | Rechtsnatur des Art. 109 Abs. 3 GG: Durchgriffs- oder Normativbestimmung? | 98 |
| | 1. Strukturelles Neuverschuldungsverbot (Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG) | 99 |
| | 2. Regelungen zur konjunktur- und notlagenbedingten Nettokreditaufnahme (Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG) | 101 |
| | 3. Materiell-rechtliche Folgerungen aus der Rechtsnatur: Folgen gesetzgeber- ischer (Un-)Tätigkeit | 102 |
| | a) Im Bereich des strukturellen Neuverschuldungsverbots (Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG) | 102 |
| | b) Im Bereich der Konjunktur- und Notlagenausnahme (Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG) | 104 |
| | c) Rechtspolitischer Umgang mit „totem“ Landesrecht | 105 |
| | 4. Verfassungsprozessuale Folgerungen aus der Rechtsnatur | 106 |
| V. | Formelles zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse | 108 |
| | 1. Keine Rechtspflicht zur Umsetzung | 108 |
| | 2. Regelungsebene: Verfassungsrang für die Schuldenbremse? | 109 |
| | a) Kein Verfassungsvorbehalt | 109 |
| | b) Verfassungspolitische und verfassungsprozessuale Vorzüge einer Änderung der Landesverfassung | 112 |
| | c) Zusammenspiel der unterschiedlichen Regelungsebenen: Verfassung, ein- faches Recht, Rechtsverordnung | 113 |

| | |
|--|-----|
| aa) Keine grundgesetzlichen Vorgaben | 114 |
| bb) Die verfassungsrechtliche Verankerung der Schuldenbremse im Lichte der Verfassungsfunktionen | 116 |
| cc) Die (unterschätzte) Wichtigkeit der einfachgesetzlichen Ausgestaltung | 118 |
| dd) Exekutive Rechtssetzung und ihre Grenzen | 119 |
| 3. Formulierung der neuen Schuldenregelungen | 122 |
| VI. Einfluss der Bindung an die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im neuen Staatsschuldenrecht | 123 |
| 1. Die Neufassung des Art. 109 Abs. 2 GG | 124 |
| 2. Verhältnis zu Art. 109 Abs. 3 GG | 125 |
| VII. Weitere bundes(verfassungs)rechtliche Vorgaben neben Art. 109 Abs. 3 GG? ... | 128 |

Kapitel 3

Eine Schuldenbremse für die Länder – grundgesetzliche Vorgaben, Gestaltungsspielräume, Umsetzung in den Ländern 130

| | |
|---|-----|
| A. Grundsatz: Verbot struktureller Neuverschuldung (Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG) | 130 |
| I. Die neue goldene Regel der Finanzpolitik: Das Gebot des materiellen Haushaltsausgleichs | 130 |
| 1. Formaler und materieller Haushaltsausgleich | 130 |
| 2. Abkehr vom Kredit-Investitions-Junktim | 131 |
| 3. Rückkehr zum materiellen Haushaltsausgleich und zur bedarfsdeckenden Funktion des Haushalts | 133 |
| 4. Nachrangigkeit und Rechtfertigungsbedürftigkeit der Neuverschuldung | 134 |
| II. Grundgesetzliche Vorgaben | 134 |
| 1. „Einnahmen aus Krediten“ | 134 |
| a) Orientierung am kameralistischen Haushalts- und Rechnungswesen – Umsetzung des strukturellen Neuverschuldungsverbots in der staatlichen Doppik | 135 |
| b) Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen | 138 |
| c) Beschränkung auf Nettokreditaufnahmen | 142 |
| d) Reichweite der „Nettokreditaufnahmen“ | 142 |
| e) Auswirkungen für die Länder | 144 |
| 2. Haushaltsausgleich | 145 |
| a) Beschränkung auf Nettoverschuldung | 145 |
| b) Geltung bei Haushaltsplanung und -aufstellung sowie Haushaltsvollzug und -rechnung | 146 |
| 3. Verbot struktureller Neuverschuldung („grundsätzlich“) | 148 |
| 4. „Haushalte von Bund und Ländern“ | 151 |

| | |
|--|-----|
| a) Sondervermögen | 151 |
| aa) Sondervermögen des Bundes | 151 |
| bb) Sondervermögen der Länder | 152 |
| b) Nebenhaushalte | 154 |
| c) Kommunen | 156 |
| III. Gestaltungsspielraum und Umsetzung in den Ländern | 158 |
| 1. Ausgestaltungsbedarf | 159 |
| 2. Ausgestaltungsmöglichkeiten | 159 |
| a) Kreditbegriff | 160 |
| b) Sondervermögen | 161 |
| aa) Rheinland-Pfalz: Absolutes Neuverschuldungsverbot | 161 |
| bb) Hessen und Sachsen-Anhalt: Grundsätzliches Neuverschuldungsverbot | 161 |
| cc) Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen: Differenzierung zwischen Alt- und Neu-Sondervermögen | 162 |
| c) Nebenhaushalte | 162 |
| aa) Bremen und Rheinland-Pfalz: Einbeziehung von Nebenhaushalten in die Schuldenbremse des Landes | 163 |
| bb) Sachsen-Anhalt: Eigene Schuldenbremse für Nebenhaushalte | 164 |
| cc) Hamburg: Spiegelung der Nebenhaushalte in die Kernbilanz des Landes | 165 |
| d) Bereinigung finanzieller Transaktionen | 167 |
| aa) Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz: Einführung neuer Bereinigungstatbestände | 167 |
| bb) Hessen: Weiterentwicklung der Bereinigung von Darlehen und unzulässige Bereinigung bei Rücklagenfinanzierung | 169 |
| B. Ausnahmen vom materiellen Haushaltsausgleich (Art. 109 Abs. 3 S. 2, 3 GG) | 171 |
| I. Grundstrukturen | 171 |
| 1. Regelungsvorbehalt: Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG als Normativbestimmung | 172 |
| 2. Grundgesetzliche Vorgaben | 173 |
| a) Abschließender Charakter | 173 |
| aa) Extreme Haushaltsnotlage | 174 |
| bb) Haushaltsvollzug | 176 |
| cc) Doppischer Haushaltsausgleich: Ergebnishaushalt als Maßstab | 179 |
| dd) Rentabilitätsausnahme | 180 |
| ee) Übertragung von (Rest-)Kreditermächtigungen auf folgende Haushaltsjahre | 181 |
| ff) Bereinigung finanzieller Transaktionen | 183 |
| gg) Sonstige Ausnahmen? | 183 |

| | | |
|-----|---|-----|
| b) | Ausnahmecharakter des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG | 184 |
| c) | Unbestimmte Rechtsbegriffe und Konkretisierungspflicht | 185 |
| d) | Tilgungspflichten | 187 |
| aa) | Schlüsselfunktion | 188 |
| bb) | Umsetzungsspielraum | 189 |
| e) | Kombination formeller und materieller Vorgaben | 190 |
| 3. | Verhältnis der beiden Kreditausnahmen des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG | 191 |
| II. | Konjunkturkomponente (Art. 109 Abs. 3 S. 2 Alt. 1 GG) | 191 |
| 1. | Allgemeines | 192 |
| a) | Interdisziplinarität | 192 |
| b) | Das ökonomische Konzept der Konjunkturkomponente | 193 |
| c) | Wechselbeziehungen zwischen Länderhaushalten und Konjunktur | 195 |
| d) | Konjunkturkomponente und gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht | 197 |
| e) | Alternative Konzepte zur Konjunkturstabilisierung | 199 |
| 2. | Grundgesetzliche Vorgaben | 200 |
| a) | Fähigkeit zur Konjunktursteuerung als ungeschriebene Anwendbarkeitsvoraussetzung? | 200 |
| b) | Bundes- oder landesbezogene Konjunkturkomponente? | 201 |
| c) | Normallage, Aufschwung, Abschwung | 202 |
| aa) | Extensive Auslegung des Normallage-Begriffs | 203 |
| bb) | Versuche einer interpretatorischen Konkretisierung | 205 |
| d) | Symmetrische Berücksichtigung | 206 |
| aa) | Echte Rechtspflicht | 207 |
| bb) | Überschussbildungs- und Tilgungspflicht | 207 |
| (1) | Bei offenen Konjunkturkrediten: Tilgungspflicht | 208 |
| (2) | Nach vollständiger Tilgung aller Konjunkturkredite: Pflicht zur Erzielung von Überschüssen? | 208 |
| (3) | Nähere Anforderungen an die Tilgungspflicht | 210 |
| cc) | Berechnung und Automatismus | 212 |
| dd) | Kritik am Symmetriegebot | 214 |
| e) | Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung | 216 |
| aa) | Tatsächliche Ausgangspunkte | 216 |
| bb) | Verfassungsrechtlicher Gehalt der „Auswirkungen auf den Haushalt“ | 217 |
| (1) | Finalität der konjunkturbedingten Nettokreditaufnahme | 218 |
| (2) | Passive antizyklische Fiskalpolitik: Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren | 219 |
| (3) | Aktive antizyklische Fiskalpolitik | 220 |
| (4) | Stellungnahme | 222 |

| | | |
|-----|--|-----|
| f) | Darlegungs- und Begründungspflicht | 225 |
| g) | Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht | 227 |
| 3. | Gestaltungsspielraum | 229 |
| a) | Konjunkturbereinigungsverfahren | 229 |
| aa) | Bundes- oder Landesmaßstab? | 230 |
| bb) | Wahl des Konjunkturbereinigungsverfahrens | 231 |
| (1) | Anforderungen an das Konjunkturbereinigungsverfahren | 232 |
| (2) | Aggregierte Methode: Produktionslückenbasierte Verfahren | 234 |
| (a) | Ermittlung des Produktionspotentials mit dem HP-Filter und dem modifizierten HP-Filter | 235 |
| (b) | Ermittlung des Produktionspotentials mit der Produktionsfunktionsmethode | 236 |
| (c) | Ermittlung der Budgetsensitivität bzw. Budgetsemielastizität | 239 |
| (d) | Landesbezogene Produktionslücke und Budgetsensitivität bzw. Budgetsemielastizität | 240 |
| (3) | Disaggregierte Methode: (Steuer-)Einnahmenbasierte Verfahren | 242 |
| (a) | Steuertrendverfahren | 242 |
| (b) | Referenzwertverfahren | 245 |
| (4) | Stellungnahme | 246 |
| cc) | Ausgestaltung des Verfahrens | 250 |
| (1) | Weite „Normallage“ | 250 |
| (2) | Legislative und exekutive Ausgestaltung des Verfahrens | 251 |
| (3) | Normenklarheit und Normenbestimmtheit | 252 |
| (4) | Verweisungstechnik | 253 |
| b) | Konjunkturbereinigung nach Haushaltsabschluss | 254 |
| aa) | Verfahren | 255 |
| (1) | Vollständige Neuberechnung mit identischem Verfahren | 255 |
| (2) | Konditionierter Ansatz | 256 |
| (3) | Steuerabweichungskomponente | 256 |
| bb) | Zeitpunkt der Berechnung | 257 |
| c) | Symmetrie und Tilgung bzw. Überschussbildung | 258 |
| aa) | Systematische Erfassung der jährlichen Konjunkturkomponenten | 258 |
| bb) | Korrekturmechanismus und Überprüfungs-, Fortentwicklungs-, Revisionsklauseln | 259 |
| cc) | Ausgestaltung der Tilgungsanforderungen | 261 |
| d) | Begrenzung der zulässigen konjunkturbedingten Kredithöhe? | 262 |
| e) | Formell-rechtliche Gestaltungselemente | 263 |
| aa) | Darlegungs- und Begründungspflicht | 263 |
| bb) | Gesonderte Beschlussfassung und qualifizierte Beschlussmehrheit? | 265 |

| | |
|---|-----|
| cc) Einbeziehung sachverständiger Dritter | 267 |
| dd) Regelungen zum Verfahren bei Doppelhaushalten | 269 |
| 4. Umsetzung in den Ländern | 270 |
| a) Hamburg | 270 |
| aa) Unzureichende einfachgesetzliche Ausgestaltung | 271 |
| bb) Außergesetzliche Ausgestaltung des Konjunkturbereinigungsverfahrens | 273 |
| cc) Rechtsfolgen: Veränderung der Konjunkturposition, Nettokreditaufnahme und Sicherungsmechanismus | 274 |
| dd) Fehlende Tilgungspflicht | 276 |
| ee) Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung | 277 |
| b) Hessen | 278 |
| aa) Ermittlung der Ex-ante-Konjunkturkomponente | 280 |
| bb) Ermittlung der Ex-post-Konjunkturkomponente | 283 |
| cc) Rechtsfolgen | 284 |
| c) Mecklenburg-Vorpommern | 286 |
| aa) Ermittlung der Ex-ante-Konjunkturkomponente | 287 |
| bb) Rechtsfolgen für das Stadium der Haushaltsaufstellung | 290 |
| cc) Ermittlung der Ex-post-Konjunkturkomponente | 291 |
| dd) Verwendung konjunkturbedingter Überschüsse | 292 |
| d) Rheinland-Pfalz | 294 |
| aa) Regelungstechnik | 295 |
| bb) Ermittlung der Ex-ante- und Ex-post-Konjunkturkomponente | 296 |
| cc) Rechtsfolgen | 298 |
| dd) Symmetrie | 299 |
| ee) Darlegungs- und Begründungspflicht | 300 |
| e) Sachsen | 301 |
| aa) Ermittlung der Ex-ante-Konjunkturkomponente | 303 |
| (1) Ermittlung der Normallage mittels eines steuereinnahmenbasierten Referenzwertverfahrens | 303 |
| (2) Bereinigung struktureller Einflüsse | 304 |
| (3) Tatbestandliche Anforderungen im Abschwung und Aufschwung | 306 |
| bb) Rechtsfolgen | 307 |
| (1) Im konjunkturellen Abschwung | 307 |
| (2) Im konjunkturellen Aufschwung | 309 |
| cc) Ermittlung der Ex-post-Konjunkturkomponente und Abweichungen im Haushaltsvollzug | 310 |
| dd) Symmetriegebot | 311 |
| f) Sachsen-Anhalt | 312 |
| aa) Tatbestand | 313 |

| | |
|--|-----|
| bb) Rechtsfolge | 314 |
| cc) Tilgung konjunkturbedingter Kredite | 315 |
| dd) Steuerschwankungsreserve | 315 |
| g) Schleswig-Holstein | 316 |
| aa) Entwicklungen in Zusammenhang mit dem Konjunkturbereinigungs- verfahren | 317 |
| bb) Das Konjunkturbereinigungsverfahren nach § 6 SHAusfG n.F. | 318 |
| cc) Konjunkturausgleichskonto | 320 |
| h) Thüringen | 320 |
| aa) Ermittlung der Ex-ante-Konjunkturkomponente | 321 |
| bb) Rechtsfolgen | 323 |
| cc) Ex-post-Konjunkturkomponente und Haushaltsvollzug | 325 |
| III. Notlagenklausel (Art. 109 Abs. 3 S. 2 Alt. 2, S. 3 GG) | 325 |
| 1. Allgemeines | 326 |
| a) Not kennt (k)ein Gebot | 326 |
| b) Legitimation der Notlagenverschuldung | 326 |
| c) Unionsrechtliche Parallelen | 328 |
| 2. Grundgesetzliche Vorgaben | 329 |
| a) Weiter Anwendungsbereich: Naturkatastrophe und außergewöhnliche Not- situation | 329 |
| aa) Begriffe und Beispiele | 329 |
| bb) Zeitlicher und örtlicher Anwendungsbereich | 331 |
| cc) Abgrenzungsfragen | 333 |
| dd) Die ökonomische Notsituation | 334 |
| (1) Relevanz der Zuordnung zu unterschiedlichen Kreditausnahmen: Tilgungsanforderungen und Reichweite der Fiskalpolitik | 335 |
| (2) Abgrenzung der beiden Kreditausnahmen | 336 |
| (3) Wirtschaftskrise in den Ländern? | 337 |
| b) Tatbestandliche Einschränkungen | 339 |
| aa) Staatlicher Kontrolle entzogen | 340 |
| (1) Kontrolle des Gesamtstaats oder des Landes? | 340 |
| (2) Bezugspunkt der staatlichen Kontrolle | 341 |
| bb) Erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage | 342 |
| c) Ungeschriebene verfassungsrechtliche Vorgaben für die notlagenbedingte Nettokreditaufnahme | 344 |
| aa) Zweckbindung | 344 |
| bb) Höhenbegrenzung | 345 |
| cc) Beschlussfassung über die Inanspruchnahme der Notlagenausnahme | 347 |
| dd) Darlegungs- und Begründungspflicht | 348 |

| | | |
|-----|--|-----|
| d) | Tilgungsregelung | 351 |
| aa) | Vollständige Tilgung | 352 |
| bb) | Zeitliche Anforderungen | 353 |
| cc) | Rechtliche Verbindlichkeit | 354 |
| e) | Streitfälle | 356 |
| aa) | Extreme Haushaltsnotlage | 356 |
| bb) | Strukturanpassungsausnahme | 357 |
| 3. | Gestaltungsspielraum | 360 |
| a) | Konkretisierung der unbestimmten Verfassungsbegriffe | 361 |
| aa) | Tatbestand | 361 |
| bb) | Abgrenzung der ökonomischen Notsituation von der Konjunkturkomponente | 362 |
| cc) | Tilgungsregelung | 363 |
| (1) | Rechtsform | 363 |
| (2) | Konzeption der Tilgungsschritte | 364 |
| (3) | Tilgungsfrist/-zeitraum | 365 |
| (4) | Formelles | 367 |
| b) | Regelung der ungeschriebenen grundgesetzlichen Vorgaben | 367 |
| aa) | Beschlussfassung über die Inanspruchnahme der Notlagenausnahme | 367 |
| bb) | Darlegungs- und Begründungsvorgaben für das Haushaltsgesetzgebungsverfahren | 369 |
| cc) | Zweckbindung | 370 |
| c) | „Überobligatorische“ Leitplanken | 371 |
| aa) | Beschlussmehrheit | 371 |
| bb) | Bezifferte Obergrenze | 373 |
| cc) | Investive Verwendung der Notlagenkredite | 374 |
| dd) | Einbeziehung sachverständiger Dritter | 374 |
| 4. | Umsetzung in den Ländern | 377 |
| a) | Bremen | 377 |
| b) | Hamburg | 379 |
| c) | Hessen | 382 |
| d) | Mecklenburg-Vorpommern | 385 |
| e) | Rheinland-Pfalz | 389 |
| aa) | Ausnahmenvorschrift für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Not-situationen | 390 |
| bb) | Strukturanpassungsausnahme | 393 |
| f) | Sachsen | 394 |
| g) | Sachsen-Anhalt | 397 |
| h) | Thüringen | 400 |

| | |
|--------------------|----|
| Inhaltsverzeichnis | 21 |
|--------------------|----|

Kapitel 4

| | |
|-------------------------|-----|
| Schlussbemerkung | 404 |
|-------------------------|-----|

| | |
|-----------------------------------|-----|
| Literaturverzeichnis | 408 |
|-----------------------------------|-----|

| | |
|----------------------------------|-----|
| Sachwortverzeichnis | 441 |
|----------------------------------|-----|

Kapitel 1

Staatsverschuldung und Staatsschuldenrecht unter besonderer Berücksichtigung der Länder

A. Einführung und Untersuchungsgegenstand

I. Begrenzung der Staatsverschuldung durch Recht

Vor etwa zehn Jahren noch stemmte sich Europa gegen die größte wirtschaftliche Krise in der Nachkriegsgeschichte. Die Intensität und Dynamik der Krise wurden auch durch die horrenden Verschuldung der europäischen Staaten verschärft. Die sog. Staatsschuldenkrise nahm nicht nur Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien in die Zange. Sie führte auch in Deutschland zu der Erkenntnis, dass – angesichts eines gesamtstaatlichen Schuldenbergs in Höhe von 2 Billionen Euro¹ – die Begrenzung der staatlichen Verschuldung zu den bedeutendsten und drängendsten Aufgaben gehört. In diesem zeitlichen und politischen Kontext steht die bemerkenswerte Entscheidung von Bundestag und Bundesrat, eine Modernisierung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen auf den Weg zu bringen, an deren Ende unter anderem vollständig neu gestaltete Kreditgrenzen für Bund und Länder im Grundgesetz verankert wurden.² Die Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG trat am 1. August 2009 in Kraft.³ Damit markiert die Föderalismusreform II – 40 Jahre nach der Großen Finanzreform, die den Weg in den Schuldenstaat geebnet hatte – eine Zäsur für das deutsche Schuldenverfassungsrecht und darüber hinaus die gesamte föderale Verfassungsordnung.

Anno 2019 sind die Erinnerungen an die Staatsschuldenkrise – gefühlt – in weite Ferne gerückt. Die sich an die Krisenjahre anschließende lange und intensive Phase wirtschaftlicher Prosperität hat dem deutschen Staat auf allen Ebenen – Bund, Ländern, Kommunen – massive Finanzierungsüberschüsse beschert.⁴ Seit

¹ Siehe *Statistisches Bundesamt*, *Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts 2017*, Fachserie 14 Reihe 5, 2018, S. 14.

² Siehe *Kube*, AöR 137 (2012), S. 252 („Die Aufnahme der neuen Schuldenbremse in das Grundgesetz war eine der bemerkenswertesten rechtspolitischen Ereignisse des letzten Jahrzehnts“).

³ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) v. 29. 7. 2009, BGBl. I S. 2248.

⁴ Die Finanzierungsüberschüsse des öffentlichen Gesamthaushalts summieren sich für die Jahre 2014 bis 2018 auf 178,6 Mrd. Euro, wovon auf die Länder ein Anteil in Höhe von 47,2 Mrd. Euro entfiel; siehe *Statistisches Bundesamt*, *Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts*, Fachserie 14 Reihe 2, 2015 bis 2018. Es lässt sich nur darüber

Anfang 2018 läuft die gesamtstaatliche Schuldenuhr des Bundes der Steuerzahler rückwärts, erstmalig in ihrer Geschichte. Vor dem Hintergrund der positiven Entwicklung der öffentlichen Finanzen nimmt es nicht wunder, dass das Thema Staatsverschuldung nach 2011 immer weiter in den Hintergrund der öffentlichen Wahrnehmung gerückt ist. Die guten Zahlen in den vergangenen Jahren sollten gleichwohl nicht darüber hinwegtäuschen, dass von den bestehenden Schulden nach wie vor (er)drückende Lasten für die öffentlichen Haushalte ausgehen und die Einhaltung der Schuldenbremse enorme Herausforderungen begründet. Die erforderliche Kehrtwende im Umgang mit der staatlichen (Neu-)Verschuldung zählt daher unverändert zu den drängenden und gewichtigen Aufgaben der Gegenwart und Zukunft.⁵

Dem Staatsschuldenrecht kommt bei dieser Aufgabe eine Schlüsselrolle zu. Durch die Neukonzeption der Schuldenregeln im Grundgesetz hat die staatschuldenrechtliche Diskussion eine neue Dynamik erhalten. Angesichts dessen markiert die Föderalismusreform II keinen Endpunkt, sondern einen Startpunkt: Die Einführung des Art. 109 Abs. 3 GG hat einen breiten föderalen Rechtssetzungsprozess in Gang gesetzt, in dem vor allem die Länder innerhalb des zehnjährigen Umsetzungszeitraums bis Ende 2019 ihre Kreditgrenzen an die neuen grundgesetzlichen Vorgaben angepasst haben. Dieser schöpferische Prozess hat zur vorliegenden Untersuchung inspiriert. Die Länder haben in diesem Zuge auch eigenständige rechtliche und rechtspolitische Beiträge zur föderalen Schuldenordnung geleistet und damit zur Vielfalt an Lösungsansätzen beigetragen. Diese Pluralität ist der Nährboden, um die Diskussion über das stets aktuelle Anliegen gesunder öffentlicher Finanzen fortzuführen. Schon jetzt ist absehbar, dass die staatliche Finanzierung durch Kredite und dementsprechend die Gestaltung des Staatsschuldenrechts weiter Gegenstand einer lebhaften politischen, wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Kontroverse sein wird.⁶ Auch das Hinzutreten von Erfahrungen aus dem haushaltspraktischen Umgang mit den neuen Schuldenregeln

mutmaßen, welchen Anteil die Einführung der Schuldenbremse und eine damit einhergehende geänderte Einstellung zur staatlichen Neuverschuldung an den Konsolidierungserfolgen haben; skeptisch *Truger*, Wirtschaftsdienst 2019, S. 374 f.

⁵ Siehe *Möstl*, in: Kahl, Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 569, 570 („Es darf vor diesem Hintergrund auch nicht verwundern, dass die Thematik einer wirkungsvollen Begrenzung und Rückführung der Staatsschuld zu den größten ‚Baustellen‘ des heutigen Staatsrechts gehört“).

⁶ Die „schwarze Null“ wird zunehmend zum Kampfbegriff der politischen Auseinandersetzung und spaltet das politische Spektrum in zwei Lager, glühende Anhänger und erbitterte Gegner. Zahlreiche Stimmen kritisieren die neue Schuldenbremse, weil von den restriktiven Vorgaben eine investitionsdämpfende Wirkung ausgehe. Eng mit beidem – schwarzer Null und Investitionsrückgang – hängt der Vorwurf zusammen, dass sich Deutschland mit der Schuldenbremse kaputtspare, d. h. der Sparkurs letztlich einen größeren Schaden als Nutzen bringe. Unter Wirtschaftswissenschaftlern ist (erneut) eine öffentlichkeitswirksame Kontroverse über das ökonomisch gesunde Maß an staatlicher (Neu-)Verschuldung ausgebrochen. In Hamburg startete am 1. Mai 2019 eine „Volksinitiative für ein Hamburger Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“.

nach dem Eintritt deren voller Wirksamkeit ab dem Jahr 2020 wird weitere wertvolle Erkenntnisse zur Staatsschuldendebatte beisteuern.

Im Rechts- und Verfassungsstaat sind rechtliche Vorgaben zur Begrenzung der staatlichen (Neu-)Verschuldung unverzichtbarer und wichtigster Bestandteil jeder Staatsschuldenordnung. Diese Erkenntnis setzte sich in der deutschen Staatsrechtslehre und -wissenschaft erst relativ spät durch: Die in der Nachkriegszeit vorherrschende „Finanzblindheit“⁷ wurde erst Ende der 1970er-Jahre überwunden. Seither hat das Finanzrecht – im nationalen wie europäischen Kontext – stetig an Bedeutung gewonnen und erlebt in jüngerer Zeit eine beispiellose Blüte. Dass regelbasierte, d. h. in Form von Rechtsnormen verankerte Schulden- oder Fiskalregeln „geeignet sind, die Ausdehnung von Haushaltsdefiziten einzudämmen“, belegen auch empirische Untersuchungen.⁸ Dieser Befund wird weder in Frage gestellt noch gar widerlegt durch die Erfahrungen mit den alten deutschen Kreditregeln, unter deren Geltung die staatliche Verschuldung auf allen Ebenen unaufhörlich stieg; deutlich näher liegt die Erklärung, dass die alten Kreditgrenzen untauglich gestaltet waren. Keine Alternativen zur Herrschaft des Rechts sind indes die bloße Selbstbindung des Parlaments oder eine Disziplinierung durch die „Marktgesetze“ der Kapitalmärkte.⁹

Gleichwohl sollte der Einfluss des Rechts auf die Begrenzung der staatlichen Verschuldung nicht übersteigert werden. Dies liegt erstens daran, dass die staatliche Finanzordnung ein komplexes Gesamtgefüge darstellt, in der „alles mit allem zusammen[hängt]“¹⁰, d. h. das Staatsschuldenrecht ist von vornherein nur einer von vielen Bausteinen zu tragfähigen öffentlichen Finanzen. Es wurden zweitens immer wieder Versuche unternommen, das Staatsschuldenrecht zum „Recht min-

⁷ In Anlehnung an *Isensee*, in: Festschrift Ipsen, 1977, S. 409, 412 („Die Staatsrechts- und Verwaltungsrechtslehre sowie die juristisch ausgerichtete Allgemeine Staatslehre sind herkömmlich finanzblind. Ihnen liegt es fern, das Wesen des Staates von der Art seiner Einnahmen her zu deuten.“). Zur Finanzblindheit siehe auch *Gröpl*, in: HdbStR, Bd. 5, 3. Aufl. 2007, § 121 Rn. 2; *Korioth*, in: Vesting/Korioth, Der Eigenwert des Verfassungsrechts, 2011, S. 207, 211 m. w. N.

⁸ *Sinn*, Schriftliche Stellungnahme, 2010, HessLT-Ausschussvorlage HAA/18/10 und HHA/18/51, S. 114, 117 f. unter Berufung auf die Auswirkungen der Schweizer Schuldenbremse und Balanced Budget Rules in den US-Bundesstaaten. Siehe auch *Kitterer/Groneck*, Wirtschaftsdienst 2006, S. 559 m. w. N.; *Pallinger*, in: Eckardt/Pallinger, Schuldenregeln als goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU?, 2013, S. 179, 193 f. m. w. N. Zur empirischen Überprüfung europäischer Fiskalregeln anhand des sog. Fiscal Rules Index (FRI) der EU-Kommission siehe *Eckardt*, in: dies./Pallinger, Schuldenregeln als goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU?, 2013, S. 63 ff. Für weitere empirische Untersuchungen siehe etwa *Wagschal*, ZSE 2011, S. 352 ff.

⁹ Vgl. *Fuest/Thöne*, Durchsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern, 2013, S. 17 ff., die Sympathie für eine schuldendisziplinierende Wirkung des Kapitalmarkts bekunden. Siehe auch *Möstl*, in: Kahl, Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 569, 577; *Sacksofsky*, in: Kastrop/Meister-Scheufelen/Sudhof, Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, 2010, S. 393, 395 f.

¹⁰ *Wernsmann*, JöFin 2011, S. 417, 418.