

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 Sommersemester 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

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

A. Verfassungsautonomie und Haushaltssouveränität 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

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
 <i>Kapitel 2</i>	
Eigenstaatliche Regelungsmacht und grundgesetzliche Vorgaben – die bundesstaatliche Dimension des Staatsschuldenrechts aus Sicht der Länder	
	76
A. Verfassungsautonomie und Haushaltssouveränität der Länder	77
I. Garantie, Inhalt und Grenzen der Verfassungsautonomie der Länder	77
II. Garantie, Inhalt und Grenzen der Haushaltssouveränität 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-schuldillusion“	89
d)	Rechtspolitisches Signal: Bedeutungzuwachs 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 gesetzgebe-ri-cher (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

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 Nettoneuverschuldung	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) Ausnahmeharakter 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 Symmetriegerbot	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 Produktionsfunk- tionsmethode	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-, Revi- sionsklauseln	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 Haushaltaufstellung	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) Symmetriegerbot	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 Konjunkturbereinigungsverfahren	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 Notsituation	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) Strukturangepassungsausnahme	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) Ausnahmeverordnung für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Not-situationen	390
bb) Strukturangepassungsausnahme	393
f) Sachsen	394
g) Sachsen-Anhalt	397
h) Thüringen	400

Inhaltsverzeichnis	21
<i>Kapitel 4</i>	
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 horrende 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 Schuldensstaat geebnnet 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 staats-schuldenrechtliche 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 Haushaltkskonsolidierung 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 Haushaltkskonsolidierung 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.