

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 Staatsschulden- rechts 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 I

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 Verbote für eine Reform des föderalen Staatsschuldenrechts	50
a) Legislative Verbote	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

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-schuldillusion“	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 Finanzausgleich	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 gesetzgeberischer (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, einfaches Recht, Rechtsverordnung	113

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. Budgetsemiellastizität	239
(d) Landesbezogene Produktionslücke und Budgetsensitivität bzw. Budgetsemiellastizität	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) 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 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
<i>Kapitel 4</i>	
Schlussbemerkung	404
Literaturverzeichnis.....	408
Sachwortverzeichnis	441