

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1292

Die „Schuldenbremse“ im Grundgesetz – Ein Erfolgsmodell?

Rechtswissenschaftliche Analyse der im Grundgesetz
normierten Schuldenbremse unter Einbeziehung
ökonomischer und polit-ökonomischer Aspekte

Von

Marion Eva Klepzig



Duncker & Humblot · Berlin

MARION EVA KLEPZIG

Die „Schuldenbremse“ im
Grundgesetz – Ein Erfolgsmodell?

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1292

Die „Schuldenbremse“ im Grundgesetz – Ein Erfolgsmodell?

Rechtswissenschaftliche Analyse der im Grundgesetz
normierten Schuldenbremse unter Einbeziehung
ökonomischer und polit-ökonomischer Aspekte

Von

Marion Eva Klepzig



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaft
der Goethe-Universität Frankfurt am Main
hat diese Arbeit im Jahr 2014
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 30

Alle Rechte vorbehalten
© 2015 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Fotosatz Voigt, Berlin
Druck: CPI buchbücher.de, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-14605-5 (Print)
ISBN 978-3-428-54605-3 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84605-4 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

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

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Oktober 2014 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Goethe-Universität Frankfurt am Main als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung konnten bis April 2014 berücksichtigt werden.

Mein besonderer Dank gilt Frau Prof. Dr. Ute Sacksofsky, die die Entstehung meiner Arbeit mit vielen Anregungen und steter Gesprächsbereitschaft gefördert hat. Danken möchte ich auch Herrn Prof. Dr. Joachim Wieland von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer für die Übernahme und zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Besonders herzlicher Dank gebührt meinen Eltern und meiner Schwester Martina für ihre uneingeschränkte und liebevolle Unterstützung während der Fertigstellung dieser Arbeit.

Königstein, im Dezember 2014

Marion Klepzig

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	23
§ 1 Einführung in die Problemstellung	23
A. Die Entwicklung der Staatsverschuldung in Deutschland	23
B. Die deutsche „Schuldenbremse“ als neues Erfolgsmodell?	25
§ 2 Die „demokratische Krankheit“	26
A. Die „demokratische Krankheit“: Diagnose und Krankheitsbild	27
B. Therapieansätze und ihre Probleme	29
§ 3 Zum Gang der Untersuchung	31
§ 4 Einführung in die Begrifflichkeiten	32

1. Teil

Staatsverschuldung: Eine Betrachtung aus ökonomischer Sicht	36
§ 1 Die Theorien der Staatsverschuldung: Überblick über die historische Entwicklung	37
§ 2 Bewertung der Staatsverschuldung aus ökonomischer Sicht: Funktionen und Gefahren	43
A. Positive Aspekte der Staatsverschuldung: Funktionen	43
I. Stabilisierungsfunktion der Staatsverschuldung	44
1. Passive konjunkturelle Verschuldung – Die Wirkung der automatischen Stabilisatoren	44
2. Aktive konjunkturelle Verschuldung – Kreditfinanzierte staatliche Konjunkturprogramme	46
3. Ergebnis	48
II. Lastenverschiebungsfunktion der Staatsverschuldung	48
1. Zweifel an der Möglichkeit einer Lastenverschiebung in die Zukunft	49
2. Zweifel an der Gebotenheit und Zulässigkeit einer Lastenverschiebung in die Zukunft	52
3. Ergebnis	53
III. Überbrückungsfunktion der Staatsverschuldung	53
B. Negative Aspekte der Staatsverschuldung: Gefahren	55
I. Die höheren Kosten der Kreditfinanzierung	55

II.	<i>Crowding-out</i> -Effekte und Wachstumseinbußen	56
1.	Die Verdrängungsmechanismen	57
2.	Die kontroverse Diskussion über die These des <i>crowding-out</i>	58
3.	Ergebnis	60
III.	Fiskalische Langzeitfolgen von Staatsverschuldung: Einengung des künftigen finanzpolitischen Handlungsspielraums und Staatsbankrott	61
1.	Das Domar-Modell	62
2.	Das bedeutsame Verhältnis von Zinssatz und Wachstumsrate	63
3.	Schlussfolgerungen	64
IV.	Personale intratemporale Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung – Unerwünschte Umverteilung von „unten nach oben“	64
1.	Die Thesen des Transferansatzes	65
2.	Die Kritik am Transferansatz	65
3.	Ergebnis	66
V.	Personale intertemporale Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung – Die Belastung und Benachteiligung zukünftiger Generationen	67
§ 3	Überblick über die Erkenntnisse der Ökonomie: Schlussfolgerungen für eine rechtswissenschaftliche Betrachtung von Schuldenregelungen?	67

2. Teil

	Die neue Schuldenbremse des Grundgesetzes für Bund und Länder	70
§ 1	Historischer Abriss über die Entwicklung des Staatsschuldenrechts	70
A.	Die Anfänge des Staatsschuldenrechts	72
B.	Das Staatsschuldenrecht des Grundgesetzes von 1949 bis zur Großen Finanzreform 1967/1969	75
C.	Das Staatsschuldenrecht des Grundgesetzes nach der Großen Finanzreform 1967/1969	77
I.	Überblick über die wesentlichen Grundzüge des reformierten Staatsschuldenrechts des Grundgesetzes	78
II.	Überblick über die wichtigsten Ursachen des Scheiterns der bisherigen Schuldenregelungen	80
III.	Exkurs: Die Entwicklung des Staatsschuldenrechts auf Länderebene ..	86
§ 2	Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz: Überblick zur Entstehungsgeschichte im Kontext der Föderalismusreform II und Einführung in den grundlegenden Bremsmechanismus	87
A.	Die Entstehungsgeschichte der deutschen Schuldenbremse im Grundgesetz – Die Verhandlungen der Föderalismuskommission II	88

I.	Die ursprünglich gesetzten Ziele der Föderalismusreform II und die sich frühzeitig abzeichnende Eingrenzung des Beratungsgegenstandes	89
II.	Die dramatische Veränderung der Rahmenbedingungen	91
B.	Die neue Schuldenbremse des Grundgesetzes	92
I.	Das Regelungsverhältnis zwischen Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG	93
II.	Einbeziehung der Kommunen und Sozialversicherungen?	95
1.	Einbeziehung der Haushalte von Kommunen und Sozialversicherungen <i>de constitutione lata</i> ?	96
2.	Keine Einbeziehung der Haushalte von Kommunen und Sozialversicherungen	97
III.	Die sich aus der Schuldenbremse ergebenden Vorgaben für den Bund	100
1.	Der Grundsatz des materiell ausgeglichenen Haushalts in Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG, Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG	100
2.	Die Strukturkomponente in Art. 109 Abs. 3 S. 4, 115 Abs. 2 S. 2 GG	102
3.	Die Konjunkturkomponente in Art. 109 Abs. 3 S. 2 1. HS, 115 Abs. 2 S. 3, 5 GG	106
a)	Von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung	107
b)	Im Aufschwung und Abschwung symmetrische Berücksichtigung	107
c)	Historische Einordnung	108
4.	Die Ausnahmeregelungen des Art. 109 Abs. 3 S. 2 2. HS, 115 Abs. 2 S. 6–8 GG	109
a)	Naturkatastrophen	110
b)	Außergewöhnliche Notsituationen	110
c)	„... die sich der staatlichen Kontrolle entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“	111
d)	Historische Einordnung	112
5.	Die Einführung eines Kontrollkontos zur Überprüfung des Haushaltsvollzugs in Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG	113
a)	Die Erfassung von Abweichungen auf einem Kontrollkonto ..	114
b)	Die Begründung einer Rückführungsverpflichtung	116
c)	Historische Einordnung	116
IV.	Die sich aus der Schuldenbremse ergebenden Vorgaben für die Bundesländer	117
1.	Der Grundsatz des materiell ausgeglichenen Haushalts in Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG	117
2.	Verbot jeglicher struktureller Neuverschuldung gem. Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG	118
3.	Die Konjunkturkomponente in Art. 109 Abs. 3 S. 2 1. HS GG ...	118

4. Die Ausnahmeregelung des Art. 109 Abs. 3 S. 2 2. HS, S. 3 GG ..	119
5. Kontrolle des Haushaltsvollzugs	119
V. Die ergänzenden Bestimmungen des Art. 109a und Art. 143d GG	120
1. Art. 109a GG: Das Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen	121
2. Art. 143d GG: Übergangsregelung und Konsolidierungshilfen	122
VI. Exkurs: Die Regelung des Art. 109 Abs. 2 GG	123

3. Teil

Rechtliche Untersuchung der grundgesetzlichen Schuldenbremse – Die Frage der Verfassungswidrigkeit und das Verhältnis zu länderspezifischen, EU- und völkerrechtlichen Schuldenregelungen 125

§ 1 Verfassungswidrigkeit der grundgesetzlichen Schuldenbremse	125
A. Einführung in den Prüfungsmaßstab für die Verfassungswidrigkeit der grundgesetzlichen Schuldenbremse: Inhalt und Reichweite der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG	126
B. Überprüfung der Verfassungswidrigkeit der grundgesetzlichen Schuldenbremse	128
I. Verletzung des Bundesstaatsprinzips?	130
1. Schutz des Bundesstaatsprinzips über Art. 79 Abs. 3 GG	130
2. Untersuchung der grundgesetzlichen Schuldenbremse für die Länder im Hinblick auf eine mögliche Verletzung des Bundesstaatsprinzips	131
a) Verletzung der Haushaltsautonomie der Länder?	131
b) Verletzung des Gebots einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung?	136
c) Verletzung der Verfassungsautonomie?	137
d) Verletzung des Grundsatzes der föderalen Gleichbehandlung? ..	139
e) Zwischenergebnis	141
II. Verletzung des Demokratieprinzips?	141
1. Schutz des Demokratieprinzips über Art. 79 Abs. 3 GG	141
2. Untersuchung der grundgesetzlichen Schuldenbremse für die Länder im Hinblick auf eine mögliche Verletzung des Demokratieprinzips	142
C. Ergebnis	143
§ 2 Die Auswirkungen der grundgesetzlichen Schuldenbremse auf die länderspezifischen Schuldenregelungen	143
A. Das Verhältnis zwischen der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse und den auf Landesebene normierten Schuldenregelungen	144
I. Exkurs: Einordnung der in Art. 109 Abs. 3 GG normierten Vorgaben als Durchgriffs- bzw. Normativbestimmung	145

II. Verfassungswidrigkeit abweichender landesrechtlicher Schuldenregelungen	146
III. Pflicht zur Anpassung der landesverfassungsrechtlichen Schuldenregelungen an die Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse? ..	149
B. Regelungs- und Ausgestaltungsmöglichkeiten für eine Anpassung der landesrechtlichen Schuldenregelungen	152
I. Regelungstechnische Ausgestaltungsmöglichkeiten	152
II. Inhaltliche Ausgestaltungsmöglichkeiten	155
C. Übersicht über den Stand der Entwicklung auf Landesebene (Stand: April 2014)	158
I. Allgemeine Vorbemerkungen	158
II. Erste Gruppe: Nahezu wörtliche Übernahme der in Art. 109 Abs. 3 GG verankerten Vorgaben ohne relevante Konkretisierungen und Ergänzungen	160
III. Zweite Gruppe: Enge Anlehnung an Art. 109 Abs. 3 GG mit punktuellen Konkretisierungen oder Ergänzungen	161
IV. Dritte Gruppe: Sonderfälle	162
§ 3 Die Schuldenbremse im Grundgesetz und die EU- bzw. völkerrechtlichen Schuldenregelungen	164
A. Überblick über die bestehenden EU-rechtlichen bzw. völkerrechtlichen Schuldenregelungen	164
I. Art. 126 AEUV und der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt	165
1. Die Ausgangsbestimmung des Art. 126 AEUV und die sogenannten Maastricht-Kriterien	165
2. Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt	166
II. Überblick über die zentralen Reformmaßnahmen im Zuge der „Eurokrise“	169
1. Sixpack-Reformen	170
2. Euro-Plus-Pakt	172
3. Fiskalpakt	173
a) Der Fiskalpakt als völkerrechtliches „Ersatzunionsrecht“	173
b) Rechtliche Problemstellungen im Zusammenhang mit dem Fiskalpakt	174
c) Übersicht über die inhaltlichen Bestimmungen des Fiskalpacts	176
4. Twopack-Reformen	179
5. Zusammenfassende Übersicht	179
B. Das Verhältnis zu der deutschen Schuldenbremse des Grundgesetzes	180
I. Anwendungsvorrang des Art. 126 AEUV und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspacts?	180

II. Erfüllung der EU-rechtlichen bzw. völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Verankerung bestimmter Schuldenregelungen im nationalen Recht?	181
1. Übereinstimmungen zwischen der europäischen Schuldenbremse des Fiskalpakts und der deutschen Schuldenbremse des Grundgesetzes	183
2. Abweichungen zwischen der europäischen Schuldenbremse des Fiskalpakts und der deutschen Schuldenbremse des Grundgesetzes	185
3. Exkurs: Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpakts ..	188
4. Zwischenergebnis	189

4. Teil

Kritische Bewertung der in das Grundgesetz eingeführten deutschen Schuldenbremse	191
§ 1 Exkurs: Übertragbarkeit der Erfahrungen mit der Schweizer Schuldenbremse?	192
A. Die bisherigen Erfahrungen in der Schweiz – Die Schweizer Schuldenbremse als „Erfolgsmodell“?	193
B. Übertragbarkeit der Erfahrungen auf die deutsche Schuldenbremse des Grundgesetzes?	195
C. Fazit	197
§ 2 Die Entwicklung eines Bewertungsmaßstabs für die kritische Analyse der im Grundgesetz verankerten deutschen Schuldenbremse	198
A. Die Festlegung eines geeigneten Bewertungsmaßstabs für die kritische Analyse der im Grundgesetz normierten Schuldenbremse	199
I. Bestandsaufnahme	199
II. Der Kriterienkatalog von Kopits und Symansky: Merkmale einer idealen fiskalpolitischen Regelung	200
1. Überblick über die von Kopits und Symansky aufgestellten Kriterien	200
2. Das Verhältnis zwischen den einzelnen Bewertungsmerkmalen ..	201
III. Der Kriterienkatalog von Kopits und Symansky als geeignete Grundlage für die kritische Analyse einer fiskalpolitischen Regelung	203
1. Besondere Qualitäten des Bewertungsmaßstabs von Kopits und Symansky	203
2. Die Bewertungskriterien von Kopits und Symansky in der Diskussion	204
IV. Fazit	208
B. Methodische Vorüberlegungen zu dem ausgewählten Bewertungsmaßstab	209
I. Vorüberlegungen zum Bewertungsmaßstab	209
II. Vorüberlegungen zur Bewertungsgrundlage	210

§ 3 Kritische Analyse der im Grundgesetz verankerten deutschen Schuldenbremse anhand des festgelegten Bewertungsmaßstabs	210
A. „Gut definiert“	211
I. Bedeutung und Funktion dieses Merkmals	211
1. „Gut definiert“ bezüglich der zu begrenzenden Größe	213
2. „Gut definiert“ bezüglich des erfassten institutionellen Rahmens ..	213
3. „Gut definierte“ Ausnahmeregelungen	213
II. Überprüfung der grundgesetzlichen Schuldenbremse anhand des Merkmals „gut definiert“	214
1. „Gut definiert“ bezüglich der zu begrenzenden Größe?	214
a) Umfassende Untersuchung der durch die Schuldenbremse begrenzten Größe: „Einnahmen aus Krediten“	214
aa) Zur Umschuldung eingesetzte Kredite	217
bb) Kassenverstärkungskredite	217
cc) Neuartige Finanzierungsinstrumente	219
dd) Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen ..	221
ee) Implizite Staatsverschuldung	224
b) Exkurs: Die um finanzielle Transaktionen bereinigten Einnahmen und Ausgaben	225
c) Zwischenergebnis	227
2. „Gut definiert“ bezüglich der erfassten Haushalte?	227
a) Die Haushalte von Bund und Ländern	227
b) Einschließlich der rechtlich unselbstständigen Sondervermögen	227
c) Selbstständige juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts, insbesondere Kommunen und Sozialversicherungen	230
aa) Kommunen und Sozialversicherungen	231
bb) Sonstige rechtlich selbstständige Einheiten des Bundes und der Länder	231
cc) Bestehende Umgehungsmöglichkeiten	232
d) Zwischenergebnis	234
3. „Gut definierte“ Ausnahmeregelungen?	234
a) Die Strukturkomponente in Art. 109 Abs. 3 S. 4, 115 Abs. 2 S. 2 GG	234
aa) Tatbestandsvoraussetzungen	234
bb) Rechtsfolgen	235
cc) Zwischenergebnis	236
b) Die Konjunkturkomponente in Art. 109 Abs. 2 S. 2 1. HS, Art. 115 Abs. 2 S. 3 GG	236
aa) Tatbestandsvoraussetzungen	236
bb) Rechtsfolgen	237
cc) Zwischenergebnis	238

c)	Die Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen in Art. 109 Abs. 3 S. 2 2. HS, 115 Abs. 2 S. 6–8 GG	238
aa)	Tatbestandsvoraussetzungen	239
(1)	„Naturkatastrophe“	239
(2)	„Außergewöhnliche Notsituation ...“	240
(3)	„... die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“ ..	241
bb)	Rechtsfolgen	242
(1)	Begrenzung der Kredithöhe	243
(2)	Bestimmtheit der Rückführungsverpflichtung	243
cc)	Zwischenergebnis	244
d)	Weitere Ausnahmeregelungen?	244
aa)	Das Kontrollkonto: Der eingeräumte Überziehungskredit als weitere Ausnahmebestimmung?	244
bb)	Abschließende Regelung der Ausnahmebestimmungen im Grundgesetz?	245
e)	Zwischenergebnis	246
III.	Ergebnis	247
B.	„Transparent“	247
I.	Bedeutung und Funktion dieses Merkmals	247
II.	Überprüfung der grundgesetzlichen Schuldenbremse anhand des Merkmals „transparent“	250
1.	„Transparenz der Schuldenbremse“	250
2.	„Transparenz durch die Schuldenbremse“	252
a)	Transparenz durch das für den Bund normierte Kontrollkonto in Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG	253
b)	Transparenz durch die Publizitätspflicht des Art. 109a S. 2 GG	255
III.	Zwischenergebnis	258
C.	„Adäquat“	259
I.	Bedeutung und Funktion dieses Merkmals	259
1.	Allgemeine Anmerkungen zum Merkmal „adäquat“	259
2.	Die konkreten Anforderungen des Merkmals „adäquat“ mit Blick auf die Schuldenbremse des Grundgesetzes	260
a)	Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern	261
b)	Möglicher Konflikt mit der Kurzfristorientierung in der Politik	265
c)	Zwischenergebnis	265
II.	Überprüfung der grundgesetzlichen Schuldenbremse anhand des Merkmals „adäquat“	266

1. Sicherstellung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern: Stabilisierung der Schuldenstandsquote?	266
a) Die langfristigen Auswirkungen der grundgesetzlichen Schuldenbremse auf die Entwicklung des absoluten Schuldenstands des Bundes und der Länder	267
b) Die damit verbundenen langfristigen Auswirkungen auf die Schuldenstandsquote	270
c) Zwischenergebnis	271
2. Entschärfung der Kurzfristorientierung der politischen Entscheidungsträger	273
a) Die Strukturkomponente	274
b) Die Konjunkturkomponente	275
c) Die Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen	276
d) Das Kontrollkonto	277
e) Zwischenergebnis	278
III. Zwischenergebnis	278
D. „Konsistent“	278
I. Bedeutung und Funktion dieses Merkmals	278
II. Überprüfung der grundgesetzlichen Schuldenbremse anhand des Merkmals „konsistent“	280
1. Innere Widerspruchsfreiheit der grundgesetzlichen Schuldenbremse	280
a) Widersprüche zwischen den Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse für den Bund und für die Länder?	280
b) Widersprüche innerhalb des Regelungskonzepts der grundgesetzlichen Schuldenbremse?	281
2. Kompatibilität der grundgesetzlichen Schuldenbremse mit anderen Regelungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung	282
a) Kompatibilität mit Art. 109 Abs. 2 GG	283
b) Kompatibilität mit landesrechtlichen Verschuldungsgrenzen ..	285
c) Kompatibilität mit EU- und völkerrechtlichen Verschuldungsgrenzen	285
aa) Überblick über die bedeutsamen EU-rechtlichen Verschuldungsgrenzen: Die „Maastricht-Kriterien“	286
bb) Kompatibilität der Maastricht-Kriterien mit den Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse	288
(1) Unterschiedliche Berücksichtigung der Schulden von Kommunen und Sozialversicherungen	288
(2) Vereinbarkeit des Defizitkriteriums mit der grundgesetzlichen Schuldenbremse	288

(3) Vereinbarkeit des Schuldenstandskriteriums mit der grundgesetzlichen Schuldenbremse	291
cc) Zwischenergebnis	293
III. Zwischenergebnis	293
E. „Einfach“	294
I. Bedeutung und Funktion dieses Merkmals	294
II. Überprüfung der grundgesetzlichen Schuldenbremse anhand des Merkmals „einfach“	296
1. Einfachheit des Gesamtregelungskonzepts der Schuldenbremse ...	296
2. Einfachheit der einzelnen Komponenten der Schuldenbremse ...	297
III. Zwischenergebnis	299
F. „Flexibel“	300
I. Bedeutung und Funktion dieses Merkmals	300
II. Überprüfung der grundgesetzlichen Schuldenbremse anhand des Merkmals „flexibel“	302
1. Flexibilität auf Bundesebene	302
a) Flexibilität zur Verwirklichung der Stabilisierungsfunktion durch passive konjunkturelle Verschuldung	302
b) Flexibilität zur Verwirklichung der Stabilisierungsfunktion durch aktive konjunkturelle Verschuldung	304
c) Flexibilität zur Verwirklichung der Lastenverschiebungsfunktion	307
d) Flexibilität zur Verwirklichung der Überbrückungsfunktion ...	308
e) Zwischenergebnis	310
2. Flexibilität auf Länderebene	310
a) Flexibilität zur Verwirklichung der verschiedenen Funktionen ..	310
b) Zwischenergebnis	312
III. Zwischenergebnis	312
G. „Durchsetzbar“	313
I. Bedeutung und Funktion dieses Merkmals	313
1. Verfassungsrechtliche Verankerung bzw. erschwerte Abänderbarkeit	315
2. Wirksame Kontroll- und Sanktionsmechanismen	316
II. Überprüfung der grundgesetzlichen Schuldenbremse anhand des Merkmals „durchsetzbar“	317
1. Verfassungsrechtliche Verankerung bzw. erschwerte Abänderbarkeit der Schuldenbremse	317
2. Kontrollmechanismen bezüglich der Einhaltung der Schulden- bremse	318
a) Die Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht	318
aa) Der Gegenstand der bundesverfassungsgerichtlichen Über- prüfung und die einschlägigen Verfahrensarten	319

bb) Fehlende Antragssteller für eine Verfahrenseinleitung	321
cc) Justiziabilität: Ausreichende Kontrolldichte?	322
dd) Zwischenergebnis	324
b) Wirksame Kontrolle durch das Kontrollkonto für den Bund	324
c) Wirksame Kontrolle durch den Stabilitätsrat im Rahmen des Frühwarnsystems zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen	326
d) Zwischenergebnis	328
3. Wirksame Sanktionen bei Verstößen gegen die Schuldenregelungen	328
a) Wirksame Sanktionen durch das Bundesverfassungsgericht	328
b) Wirksame Sanktionen im Zusammenhang mit dem Kontrollkonto	331
c) Wirksame Sanktionen durch den Stabilitätsrat	332
d) Zwischenergebnis	333
III. Zwischenergebnis	333
H. „Effizient“	334
I. Bedeutung und Funktion dieses Merkmals	334
II. Überprüfung der grundgesetzlichen Schuldenbremse anhand des Merkmals „effizient“	335
III. Zwischenergebnis	336
§ 4 Abschließende und zusammenfassende Betrachtung: Ist die im Grundgesetz verankerte deutsche Schuldenbremse das Erfolgsmodell der Zukunft?	336

5. Teil

Reformvorschläge	338
§ 1 Reformvorschlag zur Vereinfachung des Regelungsverhältnisses zwischen Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG	338
§ 2 Reformvorschläge zu Art. 109 Abs. 3 GG	339
A. Festlegung einer Grenze für den gesamtstaatlichen Schuldenstand	339
B. Einbeziehung der Sozialversicherungen und Kommunen in den Grundsatz des materiell ausgeglichenen Haushalts	340
C. Klarstellung des abschließenden Charakters der in Art. 109 Abs. 3 GG vorgesehenen Ausnahmen	342
D. Der neu gefasste Art. 109 Abs. 3 GG	342
§ 3 Reformvorschläge zu Art. 115 Abs. 2 GG und zum G 115	342
A. Einfachgesetzliche Definition des Begriffs der „Einnahmen aus Krediten“	343
B. Reform der Strukturkomponente	345
C. Reform der Konjunkturkomponente	348

D. Reform der Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen	349
E. Reform des Kontrollkontos	352
F. Höhere Hürden für eine Abänderbarkeit der einfachgesetzlichen Regelungen	353
G. Der neu gefasste Art. 115 Abs. 2 GG	354
§ 4 Reformvorschläge zu Art. 109a GG	354
§ 5 Weitere Reformansätze	356
A. Transparenz	356
B. Reformansätze bezüglich möglicher Sanktionen	357
§ 6 Abschließendes Fazit	360

6. Teil

Zusammenfassung der zentralen Thesen	362
Literaturverzeichnis	366
Statistische Quellen	403
Sachwortverzeichnis	404

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Art115V	Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes
BaWüVerf	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
BayVBl	Bayrische Verwaltungsblätter
BayVerf	Verfassung des Freistaates Bayern
Bd.	Band
BdgVerf	Verfassung des Landes Brandenburg
BerlVerf	Verfassung von Berlin
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundshaushaltsordnung
BIS	Bank for International Settlements
BR-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundesrates
BremVerf	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	Beziehungsweise
CEPR	Centre for Economic Policy Research
d. h.	das heißt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EFSM	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Erg.-Lfg.	Ergänzungslieferung
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Zeitschrift Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union

EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
f.	folgende (Seite)
ff.	folgende (Seiten)
FHG	Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Schweiz)
G 115	Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes
GG	Grundgesetz
h. M.	herrschende Meinung
HessVerf	Verfassung des Landes Hessen
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HmbVerf	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HS	Halbsatz
i. d. F.	in der Fassung
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
IMF	International Monetary Fund
IMK	Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
JuS	Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung
Kom.-Drs.	Kommissionsdrucksache (der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen)
KonsHilfG	Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland
LKV	Zeitschrift Landes- und Kommunalverwaltung
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
M. M.	Mindermeinung
MoFiR	Money & Finance Research Group
MVVerf	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
NdsVBl	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NdsVerf	Verfassung des Landes Niedersachsen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No.	Number
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
NRWVerf	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RhPfVerf	Verfassung für Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
S.	Seite

SaarlVerf	Verfassung des Saarlandes
SächsVBl	Sächsische Verwaltungsblätter
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
SAVerf	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
SchlHVerf	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
StabiRatG	Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen
ThürVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	Vergleiche
VSKS	Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalpakt)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WM	Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften

Siehe auch: *Kirchner, Hildebert*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 7. Auflage, Berlin 2013.

Einleitung

§ 1 Einführung in die Problemstellung

Das Problem der Staatsverschuldung kann zu Recht als eine „politische Schicksalsfrage der Gegenwart“¹ bezeichnet werden. Spätestens mit der im Sommer 2007 einsetzenden internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise und der sich hieran anschließenden Staatsschuldenkrise im Euroraum ist deutlich geworden, dass die Staatsverschuldung eines der vordringlichsten, gravierendsten und folgenschwersten Probleme ist, die es derzeit zu lösen gilt: Im Frühjahr 2010 drohte Griechenland die Zahlungsunfähigkeit. Seitdem ist die Zahl der von der Staatsschuldenkrise betroffenen oder zumindest bedrohten Euro-Staaten beständig gestiegen; zu den weiteren Euro-Krisenländern zählen mittlerweile Irland, Portugal, Spanien, Zypern, Slowenien und Italien². Die Tatsache, dass Deutschland in der gegenwärtigen Staatsschuldenkrise des Euroraums bislang als Helfer und nicht als Hilfsbedürftiger aufgetreten ist, kann allenfalls vorübergehend darüber hinweg täuschen, dass auch die deutsche Staatsverschuldung inzwischen ein bedrohliches Ausmaß erreicht hat.

A. Die Entwicklung der Staatsverschuldung in Deutschland

Zur Bestätigung dieser Aussage ist ein kursorischer Einblick in die Entwicklung der Staatsverschuldung in Deutschland zu geben³:

Verschiedene Maßnahmen – die Währungsreform im Jahre 1948, das Londoner Abkommen über deutsche Auslandsschulden vom 27. Februar 1953 sowie das Allgemeine Kriegsfolgengesetz vom 5. November 1957 – führten dazu, dass die neu gegründete Bundesrepublik Deutschland in ihren Anfängen nahezu schuldenfrei war⁴. Die 50er und 60er Jahre waren insgesamt noch durch eine weitgehend moderate Verschuldung des Bundes, der Länder und der Kommunen ge-

¹ *Waldhoff*, JZ 2008, 200 (200).

² Siehe hierzu: *Oppermann*, NJW 2013, 6 (7).

³ Ausführlich zur Entwicklung der Staatsverschuldung in Deutschland siehe: *Wucherpfennig*, Staatsverschuldung in Deutschland, S. 31 ff. Eingehend zur Entwicklung der Staatsverschuldung speziell auf Bundesebene: *Bröcker*, Grenzen staatlicher Verschuldung im System des Verfassungsstaats, S. 97 ff.

⁴ Vgl.: *Neidhardt*, Staatsverschuldung und Verfassung, S. 2 f.; *Scholl*, DÖV 2010, 160 (161). Ausführlicher: *Bröcker*, Grenzen staatlicher Verschuldung im System des Verfassungsstaats, S. 98 f.

prägt; die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote in diesem Zeitraum hielt sich weitgehend konstant bei etwa 20 %⁵. Der Bund erzielte in den 50er Jahren sogar wiederholt Haushaltsüberschüsse, die als sogenannter „Juliusturm“ in die Geschichte eingegangen sind⁶.

Anfang der 70er Jahre ist allerdings eine klare Zäsur in der Entwicklung der Staatsverschuldung zu erkennen: Seit den 70er Jahren zeichnet sich ein stetiges, teils sogar dramatisches Anwachsen des gesamtstaatlichen Schuldensockels ab⁷. Ab Mitte der 70er Jahre ist sogar von einem „Hochschnellen der Defizite in den öffentlichen Haushalten“⁸ die Rede; das Jahr 1974 wird als „Start in die deutsche Nachkriegs-„Ära“ der Staatsverschuldung“⁹ bezeichnet. In Zahlen ausgedrückt, stellt sich die Entwicklung folgendermaßen dar: Die Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts stiegen in den 40 Jahren zwischen 1970 und 2010 von zunächst ungefähr 64 Milliarden Euro auf schließlich über 2 Billionen Euro an. Betrachtet man die Entwicklung der Schuldenstandsquote¹⁰ in diesem Zeitraum so sind zwar kleinere Schwankungen festzustellen, der generelle Anstiegstrend ist indes eindeutig: 1970 betrug die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote noch ca. 18 %, 2010 erreichte sie schließlich mit über 80 % einen neuen Rekordwert. Einen bedeutenden Beitrag zu dieser Entwicklung leistete insbesondere die Staatsverschuldung des Bundes: Die Verschuldung des Bundes erhöhte sich zwischen 1970 und 2010 von zunächst ca. 29,5 Milliarden Euro auf nunmehr fast 1,3 Billionen Euro; die Schuldenstandsquote des Bundes stieg von 8,2 % auf 51,6 % an¹¹. Die Zahlen der letzten Jahre lassen möglicherweise eine geringfügige Verbesserung erkennen; die absoluten Zahlen zur gesamtstaatlichen Verschuldung für die Jahre 2011 und 2012 zeigen zwar einen weiteren Anstieg an, die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote ging nach Angaben des Bundesfinanzministeriums aber auf 77,6 % zurück¹². Ob es sich hierbei um den Beginn einer stabilen und dauerhaften Trendwende handelt, bleibt jedoch vorerst abzuwarten. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass sich die präsentierten Zahlen allein auf die so-

⁵ Scholl, DÖV 2010, 160 (161).

⁶ Hierzu beispielsweise: Bröcker; Grenzen staatlicher Verschuldung im System des Verfassungsstaats, S. 99.

⁷ So beispielsweise auch Ryczewski, der den Anstieg der Staatsverschuldung ab den 70er Jahren konkret durch graphische Darstellungen veranschaulicht: Ryczewski, Die Schuldenbremse im Grundgesetz, S. 17 f.

⁸ v. Arnim, BayVBl 1981, 514 (514).

⁹ Duwendag, Staatsverschuldung, S. 158.

¹⁰ Die Schuldenstandsquote bezeichnet das Verhältnis des Schuldenstands eines Staates zum Bruttoinlandsprodukt dieses Staates. Siehe hierzu auch: Einleitung § 4.

¹¹ Siehe hierzu die vom Bundesfinanzministerium veröffentlichten Übersichten über die Entwicklung der Staatsverschuldung seit 1950 in drei Tabellen: Bundesministerium der Finanzen, Schulden der öffentlichen Haushalte: Schulden ÖGH 1950–1990, Schulden ÖGH 1991–2009, Schulden ÖGH 2009–2011, neue Systematik.

¹² Siehe: Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht des BMF, März 2014, S. 106, Tabelle 13b: Schulden der öffentlichen Haushalte, Neue Systematik.

genannte explizite Staatsverschuldung beziehen. Zu den expliziten Schulden treten allerdings noch die sogenannten impliziten Schulden hinzu¹³, deren Umfang sich Berechnungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zufolge bereits im Jahre 2002 auf ca. 270 % belief¹⁴.

Die vorstehenden Ausführungen dürften deutlich gemacht haben, dass gerade auch in Deutschland, das innerhalb des krisengebeutelten Euroraums gelegentlich als Musterland erscheint, ein dringender Handlungs- und Lösungsbedarf besteht.

B. Die deutsche „Schuldenbremse“ als neues Erfolgsmodell?

In Deutschland reagierte man 2009 auf das derzeit viele Staaten beschäftigende Problem der steigenden Staatsverschuldung mit der Einführung der deutschen „Schuldenbremse“ in das Grundgesetz. Das Modell der im Grundgesetz verankerten deutschen „Schuldenbremse“ stellt sich in seinen wesentlichen Grundzügen folgendermaßen dar: Im Kern werden Bund und Länder auf den Grundsatz des materiell ausgeglichenen Haushalts verpflichtet; hierdurch wird für Bund und Länder ein grundsätzliches Neuverschuldungsverbot normiert, von dem im Gegenzug wieder bestimmte, näher festgelegte Ausnahmeregelungen vorgesehen sind¹⁵. Die Bestimmungen der grundgesetzlichen „Schuldenbremse“ fanden erstmalig auf das Haushaltsjahr 2011 Anwendung; bis 2016 bzw. 2020 dürfen Bund und Länder allerdings noch von den ihnen gesetzten Vorgaben und Grenzen abweichen¹⁶. Dass die deutsche „Schuldenbremse“ ein Erfolgsmodell für die Zukunft ist, konnte sie demnach in der Praxis noch nicht unter Beweis stellen.

Insgesamt befindet sich das Modell der „Schuldenbremse“ derzeit auf einem Siegeszug, als hätte es sich bereits als universelles Allheil- und Wundermittel gegen das Problem der Staatsverschuldung bewährt: Als „Mutter der Schuldenbremsen“ gilt die 2001 per Volksabstimmung beschlossene „Schuldenbremse“ der Schweizerischen Bundesverfassung¹⁷; verschiedene Formen von „Schulden-

¹³ Unter der expliziten Staatsverschuldung versteht man die bereits eingegangenen, in Schultiteln oder dergleichen verbrieften Kreditverbindlichkeiten eines Staates. Die implizite Staatsverschuldung umfasst die zukünftigen Lasten bzw. Verbindlichkeiten, die nur unzureichend durch die zu erwartenden Beiträge und Steuern gedeckt sind. Siehe hierzu auch: Einleitung § 4.

¹⁴ *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/04, S. 270 ff., siehe vor allem S. 276.

¹⁵ Die zentralen Bestimmungen der grundgesetzlichen Schuldenbremse finden sich konkret in Art. 109 Abs. 3 GG sowie in Art. 115 Abs. 2 GG. Ausführlich hierzu siehe unten: 2. Teil § 2 B.

¹⁶ So die im Grundgesetz normierte Übergangsbestimmung des Art. 143 d Abs. 1 GG.

¹⁷ *Economiesuisse*, Schuldenbremse: nachhaltig erfolgreich, dossierpolitik, 11. September 2012, Nr. 18, S. 9.