

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1315

**Die Vereinbarkeit
der Schuldenbegrenzungsregelungen
mit der Garantie der kommunalen
Selbstverwaltung**

Von

Christoph Bravidor



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTOPH BRAVIDOR

Die Vereinbarkeit
der Schuldenbegrenzungsregelungen
mit der Garantie der kommunalen
Selbstverwaltung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1315

Die Vereinbarkeit der Schuldenbegrenzungsregelungen mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung

Von

Christoph Bravidor



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät
der Julius-Maximilians-Universität Würzburg
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.

Alle Rechte vorbehalten
© 2016 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI buchbücher.de, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-14695-6 (Print)
ISBN 978-3-428-54695-4 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84695-5 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

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

Vorwort

Diese Arbeit wurde vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Würzburg im Jahr 2014 als Dissertation angenommen. Die mündliche Prüfung fand am 25. Juni 2014 statt.

Besonderer Dank gebührt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz. Er hat das Thema der Arbeit angeregt und mich mit besonderem Engagement begleitet. Er hat die Aktualität des Themas erkannt, mich gefördert und im kritischen Denken bestärkt. Ich erinnere mich gerne an die von Kollegialität und Vertrauen geprägte Zusammenarbeit an seinem Lehrstuhl zurück.

Für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens zu großem Dank verpflichtet bin ich auch meinem Zweitgutachter Herrn Prof. Dr. Franz-Ludwig Knemeyer.

Ich danke außerdem all denen, welche durch anregende und kritische Gespräche zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben. Besonders haben mir die Herren Dr. Cornelius Held und Dr. Hendrik Albrecht durch fachlichen wie freundschaftlichen Rat zur Seite gestanden. Herr Michael Bach hat mir durch kritische Anmerkungen geholfen, formale Fehler und inhaltliche Widersprüche im Manuskript aufzudecken.

Tiefer Dank gebührt meinen Eltern, die mir nicht nur mit der Finanzierung meiner Ausbildung den Weg zu dieser Arbeit ebneten, sondern mich auf meinem ganzen Lebensweg mit ganzem Herzen unterstützen. Meine Frau Isabel Bravidor hat durch ihr Wesen und mit stetem seelischen Zuspruch zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen. Ich widme diese Arbeit meiner Familie mit meiner Tochter Frieda, die mir die Wurzeln schenken zu wachsen.

Düsseldorf, August 2015

Christoph Bravidor

Inhaltsübersicht

Einleitung und Problemaufriss	27
§ 1 Neuverschuldung als Haushaltskonzept	27
§ 2 Schuldenbremse als selbst gewählte Schranke	28
§ 3 Kommunen als mögliche Opferflämmer des Schuldenberges	30
§ 4 Gang der Untersuchung	32
<i>1. Teil</i>	
Verfassungsrechtliche Grundlagen	34
§ 1 Die Kommunen im Bundesstaat	34
A. Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen: Zweistufiger Staatsaufbau bei dreistufigem Verwaltungsaufbau	34
B. Die Kommunen in der bundesstaatlichen Finanzverfassung	36
C. Schutz der Kommunen durch die landesverfassungsrechtlichen Finanzordnungen	66
D. Die finanzverfassungsrechtlichen Abhängigkeiten der Kommunen	72
E. Fazit: Zweistufiger Staatsaufbau als Risikofaktor für die Kommunen	86
§ 2 Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	88
A. Überblick über die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	88
B. Der finanzverfassungsrechtliche Schutz und die finanzielle Eigenverantwortung der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	100
C. Fazit: Garantie der kommunalen Selbstverwaltung schützt eine von der finanziellen Leistungskraft des Landes unabhängige Mindestausstattung	134
§ 3 Gesetzliche Regelungen der Schuldenbegrenzung	136
A. Grundlagen des Staatsschuldenrechts	136
B. Neuregelung im Grundgesetz im Zuge der Föderalismusreform II	161
C. Schuldenbegrenzungsregelungen in den Ländern	182
D. Fazit	235

2. Teil

Die Beziehungen der Schuldenbegrenzungsregelungen zur Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	237
§ 4 Die Verfassungsmäßigkeit von Verfassungsänderungen	238
A. Der Prüfungsmaßstab bei Verfassungsänderungen.	238
B. Die Verfassungsmäßigkeit der Schuldenbegrenzungsregelungen	280
C. Fazit.	294
§ 5 Die Auswirkung der Schuldenbegrenzungsregelungen auf die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	297
A. Die Entwicklung der Haushalte der Kommunen.	297
B. Beziehungen zwischen den Schuldenbegrenzungsregelungen und der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im Mehrebenensystem . . .	311
C. Rechtliche Auswirkungen der Schuldenbegrenzungsregelungen auf die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	324
D. Ergebnis und Ausblick	361
Literaturverzeichnis	366
Personen- und Sachverzeichnis.	394

Inhaltsverzeichnis

Einleitung und Problemaufriss	27
§ 1 Neuverschuldung als Haushaltskonzept	27
§ 2 Schuldenbremse als selbst gewählte Schranke	28
§ 3 Kommunen als mögliche Opferlämmer des Schuldenberges	30
§ 4 Gang der Untersuchung	32

I. Teil

Verfassungsrechtliche Grundlagen	34
§ 1 Die Kommunen im Bundesstaat	34
A. Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen: Zweistufiger Staatsaufbau bei dreistufigem Verwaltungsaufbau	34
I. Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund, Ländern und Kommunen	35
II. Verwaltungskompetenzen zwischen Bund, Ländern und Kommunen	35
B. Die Kommunen in der bundesstaatlichen Finanzverfassung	36
I. Bedeutung und Begriff der Finanzverfassung im Bundesstaat	37
1. Die finanzielle Ausstattung als maßgebliche Funktionsvoraussetzung	37
2. Das Finanzwesen	39
a) Die Finanzverfassung (im engeren Sinne), Art. 104a bis 108 GG	40
b) Die Haushaltsverfassung, Art. 109 bis 115 GG	42
II. Das Konnexitätsprinzip gem. Art. 104a I GG	43
1. Grundsatz der Ausgabenlast	43
2. Durchbrechungen des Konnexitätsprinzips	44
a) Geldleistungsgesetze nach Art. 104a III GG	44
b) Bundesfinanzhilfen	45
aa) Investitionshilfekompetenz nach Art. 104b I GG	46
bb) Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und b GG	55
c) Bedeutung der Durchbrechungen des Konnexitätsprinzips des Art. 104a GG für die Kommunen	56

III. Unmittelbare Gewährleistungen durch das System kommunaler Einnahmen	59
1. Die eigenständigen Einnahmequellen der Kommunen	59
2. Der allgemeine kommunale Finanzausgleich	61
IV. Mittelbare Gewährleistungen durch die Revisionsansprüche des Art. 106 GG	62
V. Zwischenergebnis	65
C. Schutz der Kommunen durch die landesverfassungsrechtlichen Finanzordnungen	66
I. Anwendbarkeit von Art. 104a I und II GG	66
II. Sicherung einer angemessenen kommunalen Finanzausstattung durch die Länderverfassungen	68
III. Zwischenergebnis	71
D. Die finanzverfassungsrechtlichen Abhängigkeiten der Kommunen	72
I. Die Beteiligung der Kommunen am Steueraufkommen	72
II. Die Mitverantwortung des Bundes für die Finanzausstattung der Kommunen	73
III. Die Abhängigkeit der Finanzausstattung der Kommunen von den Entscheidungen des Landesgesetzgebers	74
1. Fehlendes kommunales Steuererfindungsrecht (Steuererfindungshoheit)	75
2. Die unmittelbare Steuerverwaltungshoheit der Landesfinanzbehörden	77
3. Großteil kommunaler Einnahmen muss über staatliche Finanzzuweisungen abgedeckt werden	78
IV. Existiert eine Bestandsgarantie bezüglich bestimmter Steuerquellen?	78
1. Bestandsgarantie zumindest bezüglich der Umsatzsteuer	79
2. Grund- und Gewerbesteuergarantie: Bestandsgarantie versus bloße Ertragszuweisung	80
a) Grund- und Gewerbesteuer werden in ihrem Bestand geschützt	80
b) Realsteuern werden höchstens in ihrem Ertrag geschützt	82
c) Stellungnahme	83
3. Anteile der Gemeinde an der Einkommenssteuer	84
E. Fazit: Zweistufiger Staatsaufbau als Risikofaktor für die Kommunen	86
§ 2 Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	88
A. Überblick über die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	88
I. Wesen und Inhalt der kommunalen Selbstverwaltung	88
1. Wesen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie	89
2. Inhalt und Garantieebenen der kommunalen Selbstverwaltung	90
a) Die institutionelle Rechtssubjektsgarantie	90

Inhaltsverzeichnis	11
b) Die objektive Rechtsinstitutsgarantie	91
c) Die subjektive Rechtsstellungsgarantie	93
II. Verpflichtungsadressaten der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie	94
III. Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Schranken)	96
IV. Grenzen des Gesetzesvorbehalts (Schranken-Schranken)	97
1. Schutz des Kernbereichs	98
2. Schutz des Randbereichs	99
B. Der finanzverfassungsrechtliche Schutz und die finanzielle Eigenverantwortung der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	100
I. Bedeutung der angemessenen Finanzausstattung: Ohne Geld keine kommunale Selbstverwaltung	100
II. Die verfassungsrechtliche Verortung der finanziellen Eigenverantwortung	101
1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	103
2. Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts	104
3. Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte	106
4. Literatur	107
III. Der verfassungsrechtlich gewährleistete Umfang der angemessenen Finanzausstattung	108
1. Das Kern-Randbereichsmodell als Maßstabsgeber zur Umschreibung der Finanzausstattung	108
a) Der eingriffsoffene Randbereich in Form einer angemessenen Finanzausstattung	109
b) Schutz des Kernbereichs durch Garantie einer finanziellen Mindestausstattung	110
c) Mögliche Relativität der Grenze zwischen Kernbereich und Randbereich	112
2. Gemeinsamer Ausgangspunkt zur Bestimmung einer angemessenen Finanzausstattung durch gleichartige Bezüge zum Kern-Randbereichsmodell	113
3. Finanzausstattung nach den strikten Vorgaben des Kern-Randbereichsmodells	115
4. Finanzausstattung nach der Maßgabe des Leistungsfähigkeitsvorbehaltsmodells	118
a) Lösung vom unantastbaren Kernbereich	118
b) Argumentative Untermauerung durch den Grundsatz der Verteilungssymmetrie	124
aa) Normativer Standort des Grundsatzes der Verteilungssymmetrie	124
bb) Anwendung des Grundsatzes der Verteilungssymmetrie im Randbereich	125

cc) Übertragung des Grundsatzes der Verteilungssymmetrie auf den Kernbereich	125
dd) Verfassungsrechtlich gebotene Wertung bei Anwendung des Grundsatzes der Verteilungssymmetrie	126
5. Kritische Auseinandersetzung mit der Maßstabildung zur Bestimmung der kommunalen Finanzausstattung	127
a) Fehlende Trennschärfe der Begriffe	128
b) Bruch mit der bisherigen Rechtsprechung	130
c) Grenzen des Grundsatzes der Verteilungssymmetrie	131
d) Generelle Gefährdung der kommunalen Finanzausstattung ..	132
6. Schlussfolgerungen	133
C. Fazit: Garantie der kommunalen Selbstverwaltung schützt eine von der finanziellen Leistungskraft des Landes unabhängige Mindestausstattung	134
§ 3 Gesetzliche Regelungen der Schuldenbegrenzung	136
A. Grundlagen des Staatsschuldenrechts	136
I. Staatsschulden als rechtliches Problem	136
II. Herkunft, Idee und Entwicklung der Schuldenbegrenzungsregelungen	138
1. Die Entstehungsgeschichte und Theorienbildung des Staatsschuldenrechts	138
2. Regelung der Staatsverschuldung bei Erlass des Grundgesetzes	141
3. Umfassende Reformen der Haushaltsordnung 1967 und 1969 ..	142
a) Einbringung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Jahr 1967	143
b) Reform der Haushaltsordnung und Haushaltsverfassung im Jahr 1969	144
4. Änderungen bis zum Jahr 2009	146
III. Ursachen und Motive der Föderalismusreform II	147
1. Die Vorgaben aus dem Europarecht	147
2. Probleme und Auswirkungen der bisherigen Rechtslage	148
a) Unbestimmtheit des Investitionsbegriffs	149
aa) Orientierung am Bruttoinvestitionsbegriff	149
bb) Verbuchung von Darlehen und Gewährleistungen als Investitionen	151
b) Unbestimmtheit des Begriffs der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	152
c) Fehlende Vorgaben für den Schuldenabbau und für die Gesamtverschuldung	153
d) Keine Einbeziehung des Haushaltsvollzugs	154
e) Aufnahme von Sondervermögen nicht von der Kreditbegrenzung erfasst	154
f) Fehlen von Sanktionsmechanismen	155

g) Regelung entsprach nicht den Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes	156
h) Zwischenergebnis: Grundlegende Steuerungsschwäche	156
3. Zweck der Neuregelung	157
a) Überwindung der Schwächen der alten Schuldenregelung	157
b) Anpassung der Rechtslage an die veränderten Rahmenbedingungen	159
B. Neuregelung im Grundgesetz im Zuge der Föderalismusreform II	161
I. Regelungssystem der Schuldenbremse im Zuge der Föderalismusreform II	161
1. Die Erfüllung der Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, Art. 109 II GG	162
2. Der reguläre Verschuldungsrahmen für „Normallagen“	163
a) Die strukturelle Verschuldungskomponente	163
aa) Begrenzte strukturelle Neuverschuldung für den Bund	163
bb) Striktes Neuverschuldungsverbot für die Länder	164
b) Die konjunkturelle Verschuldungskomponente zur Orientierung am „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht“	165
aa) Der Grund der konjunkturbedingten Kreditaufnahme	166
bb) Das Maß der veränderten Höchstgrenze der Kreditaufnahme	167
c) Die Abweichungen im Haushaltsvollzug oder in Nachtragshaushalten	168
3. Die Ausnahmeregelung für außergewöhnliche Notsituationen, Art. 109 III 2 zweiter Hs., 3 und Art. 115 II 6 und 7 GG	170
4. Begleitende Maßnahmen und Übergangsregelungen	172
a) Die verfahrensrechtliche Absicherung: Vermeiden von Sanierungsfällen	172
b) Die Übergangsregelungen mit Konsolidierungshilfen	173
5. Zwischenergebnis	174
II. Bewertung der Neuregelung auf Bundesebene	175
1. Fortschritte durch Berücksichtigung des Haushaltsvollzugs und des Wegfalls der Ausnahmeregelung für Sondervermögen	175
2. Defizite durch bestehende Schlupflöcher, Auslegungsschwierigkeiten, unzureichende Kontrolle und den langen Übergangszeitraum	176
a) Die Ausgrenzung anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften	176
b) Die Auslegungsbedürftigkeit der kreditreglementierenden Begriffe	177
c) Eine Kontrollinstanz ohne Kontrollinstanzen	180
d) Der lange Übergangszeitraum als Risikofaktor	181

C. Schuldenbegrenzungsregelungen in den Ländern	182
I. Normative Bestandsaufnahme der Schuldenbegrenzungsregelungen der Länder	182
1. Länder mit strikter Schuldenbegrenzungsregelung in der Verfassung	186
2. Länder mit strikter Schuldenbegrenzungsregelung in der Haushaltsordnung	188
3. Länder mit einer am Investitionsbegriff orientierten Schuldenbegrenzung	190
II. Der Einfluss der Normenhierarchie auf die Schuldenbegrenzungsregelungen	191
1. Die europarechtlichen Überlagerungen durch Art. 109 II, V GG	191
2. Die Einflüsse des Homogenitätsgebots, Art. 28 I GG	192
3. Die Anwendbarkeit des Art. 31 GG	193
a) Bricht Art. 31 GG auch inhaltlich übereinstimmendes Landesrecht?	193
b) Die Bedeutung des Art. 31 GG für die Grundsatzgesetzgebung des Art. 109 IV GG	195
4. Die bundesrechtlichen Beschränkungsmöglichkeiten der Haushaltsautonomie der Länder	196
a) Ausgangslage: der Regelungsgehalt der Haushaltsautonomie der Länder, Art. 109 I GG	196
b) Mögliche Einschränkung durch Art. 115 GG im Rahmen des Homogenitätsgebots	197
c) Kompetenzgrundlage zur Durchbrechung gem. Art. 109 III 5 GG	198
d) Vorgaben des Art. 109 IV GG i. V. m. dem Haushaltsgrundsatzgesetz	199
III. Die Durchschlagskraft der landesrechtlichen Normen zur Kreditbegrenzung	202
1. Der Einfluss landesverfassungsrechtlicher Verschuldungsregelungen ab dem Jahr 2020	203
a) Konsequenzen für inhaltsgleiches Landesverfassungsrecht ..	203
b) Konsequenzen für die landesverfassungsrechtlichen Regelungen mit abweichendem Inhalt und ohne striktes Neuverschuldungsverbot	204
aa) Generelle Anwendbarkeit des Art. 31 GG	204
bb) Konkrete Anwendung des Art. 31 GG	208
c) Zwischenergebnis	210
2. Entfalten die Übergangsregelungen im Grundgesetz eine Vorwirkung vor dem Jahr 2020?	210
a) Die allgemeinen Vorgaben der Übergangsregelungen des Art. 143d I 3 und 4 GG	211

b) Vorgaben für die Länder mit Konsolidierungshilfe, Art. 143d II, III GG	213
c) Zwischenergebnis	215
IV. Der Sonderfall der „extremen Haushaltsnotlage“	215
1. Begründung des ungeschriebenen Ausnahmetatbestandes der „extremen Haushaltsnotlage“	216
a) Der ungeschriebene verfassungsrechtliche Tatbestand	216
b) Die Rechtsfolgen der „extremen Haushaltsnotlage“	218
aa) Die bundesstaatliche Einstandspflicht nach dem Bun- desverfassungsgericht	218
bb) Die „extreme Haushaltsnotlage“ als Ausnahmetatbest- and zur erhöhten Kreditaufnahme nach Ansicht der Landesverfassungsgerichte	220
2. Bewertung des ungeschriebenen Tatbestandes der „extremen Haushaltsnotlage“	223
a) Zur Erforderlichkeit der „extremen Haushaltsnotlage“	223
b) Verführungen und Fehlinterpretationen der „extremen Haus- haltsnotlage“	226
3. Stellungnahme	229
V. Bewertung der Schuldenbegrenzungsregelungen auf Länderebene .	232
D. Fazit	235

2. Teil

**Die Beziehungen der Schuldenbegrenzungsregelungen
zur Garantie der kommunalen Selbstverwaltung**

237

§ 4 Die Verfassungsmäßigkeit von Verfassungsänderungen	238
A. Der Prüfungsmaßstab bei Verfassungsänderungen	238
I. Die Besonderheiten der Verfassungsinterpretation	239
II. Zur Auslegungsmethodik der Verfassungsinterpretation	243
1. Die klassisch-hermeneutische Methode	244
2. Die hermeneutisch-konkretisierende Methode	247
3. Die Anwendbarkeit der hermeneutisch-konkretisierenden Me- thode	249
III. Die Bedeutung der Verfassungsgerichtsrechtsprechung und ihre Beziehung zum Verfassungsgesetzgeber	252
1. Verfassungsinterpretation unter Maßgabe einer Verfassungsge- richtsbarkeit	252
a) Die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit und das Selbstver- ständnis des Bundesverfassungsgerichts	252
b) Das Spannungsverhältnis zwischen Bundesverfassungsge- richt und verfassungsänderndem Gesetzgeber	255
2. Die Interpretationsmethode des Bundesverfassungsgerichts	258

IV.	Die funktionell-rechtlichen Grenzen der Verfassungsinterpretation	260
1.	Grundsatz des „judicial self-restraint“	260
2.	Die Wahrung der Einheit der Verfassung	261
a)	Zur Problematik der Systemgerechtigkeit und verfassungsimmanenten Interpretation	262
b)	Zur Problematik der verfassungskonformen Auslegung von Verfassungsänderungen	263
3.	Zwischenergebnis	265
V.	Der verfassungsändernde Gesetzgeber und die Entwicklungsgrenzen der Verfassung	266
1.	Die Allgemeinheit und grundsätzliche Offenheit der Verfassung	267
a)	Die Rahmenordnung als Maßstab für gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum und für verfassungsgerichtliche Kontrolle	267
b)	Die gute Verfassung im Widerspruch von Allgemeinheit und Bestimmtheit	269
c)	Das Rollenverständnis der Finanzverfassung als Rahmen- und Verfahrensordnung	270
2.	Die Entwicklungsgrenzen der Verfassung in der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III GG	270
a)	Art. 79 III GG im Spannungsfeld zwischen Änderungsverbot und Entwicklungsoffenheit	271
b)	Die inhaltliche Reichweite der Ewigkeitsgarantie	274
aa)	Die restriktive Auslegung des Art. 79 III GG	275
bb)	Die Kritik an der restriktiven Auslegung	276
cc)	Stellungnahme	277
VI.	Schlussfolgerungen für den Prüfungsmaßstab	279
B.	Die Verfassungsmäßigkeit der Schuldenbegrenzungsregelungen	280
I.	Die Verfassungsmäßigkeit der Schuldenbegrenzungsregelung mit Blick auf das Bundesstaatsprinzip	281
1.	Inhalt des Bundesstaatsprinzips	282
2.	Kritische Auseinandersetzung mit möglichen Verletzungskonstellationen	283
a)	Mögliche Verletzung der Haushaltsautonomie der Länder	283
b)	Wahrung der Eigenstaatlichkeit der Länder	284
aa)	Grundsätzliche Einschränkung der Haushaltsautonomie	284
bb)	Restriktive Auslegung der Ewigkeitsgarantie	286
c)	Gebot der Bundestreue	287
aa)	Ausgleichsfunktion zwischen Länderautonomie und bündischer Einheit	288
bb)	Einhaltung des Gleichbehandlungsgebots	288
cc)	Einhaltung nach Maßstab der Verhältnismäßigkeit	289
II.	Die Verfassungsmäßigkeit der Schuldenbegrenzungsregelung mit Blick auf das Demokratieprinzip	291

1. Inhalt und Prüfungsmaßstab des Demokratieprinzips	291
2. Kritische Auseinandersetzung mit möglichen Verletzungskonstellationen	292
III. Zwischenergebnis	294
C. Fazit	294
§ 5 Die Auswirkung der Schuldenbegrenzungsregelungen auf die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	297
A. Die Entwicklung der Haushalte der Kommunen	297
I. Die Entwicklungen der Finanzausstattung der Kommunen	298
1. Die Einnahmenentwicklung der Kommunen	298
2. Die Ausgabenentwicklung der Kommunen	299
3. Zwischenergebnis: der Trend in der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung	302
II. Die Entwicklung des Schuldenstandes	304
1. Die Entwicklung des kommunalen Schuldenstandes	304
2. Die anteilige Entwicklung der kommunalen Kassenkredite	307
III. Zwischenergebnis	310
B. Beziehungen zwischen den Schuldenbegrenzungsregelungen und der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im Mehrebenensystem	311
I. Schuldenbegrenzungsregelungen und kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union	311
1. Der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung in der Europäischen Union	311
2. Auswirkungen der europarechtlichen Vorgaben zur Schuldenbegrenzung auf die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	313
a) Die Vorgaben des Art. 109 II GG i. V. m. 126 AEUV	313
b) Die Auswirkungen des Fiskalvertrages	315
II. Berührungspunkte zwischen den Schuldenbegrenzungsregelungen des Grundgesetzes und der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	319
III. Beziehungen zwischen den Schuldenbegrenzungsregelungen der Landesverfassungen und der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	323
C. Rechtliche Auswirkungen der Schuldenbegrenzungsregelungen auf die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	324
I. Ist die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung durch die Ewigkeitsschutzgarantie des Art. 79 III GG geschützt?	325
1. Ewigkeitsschutz durch das Demokratieprinzip	327
a) Die Bestandteile des Demokratieprinzips und die Beziehungen zur Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	327
b) Ist die kommunale Selbstverwaltung ein Teil der Grundsätze des Demokratieprinzips?	331
aa) Contra Bestandteil der „Grundsätze“ des Demokratieprinzips	331

bb) Pro Bestandteil der „Grundsätze“ des Demokratieprinzips	332
cc) Stellungnahme	336
2. Ewigkeitsschutz durch das Bundesstaatsprinzip	340
3. Ewigkeitsschutz durch das Rechtsstaatsprinzip	343
4. Ewigkeitsschutz durch das Sozialstaatsprinzip	344
5. Ewigkeitsschutz durch die in Art. 1 GG niedergelegten Grundsätze	346
6. Ewigkeitsschutz der kommunalen Selbstverwaltung im internationalen Rechtsvergleich	348
7. Zwischenergebnis	350
II. Ist die Garantie der kommunalen Finanzausstattung als Leistungsrecht durch die Schuldenbegrenzungsregelungen dem Leistungsfähigkeitsvorbehalt unterworfen?	350
III. Ist die Kern-Randbereichstheorie trotz Schuldenbegrenzungsregelungen noch anwendbar?	354
1. Die Anwendbarkeit der Kern-Randbereichstheorie	354
a) Der Vergleich mit der Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 II GG	354
b) Bestehen grundlegende Änderungen zu den Vorgaben der alten Schuldenbegrenzungsregelung?	356
2. Die Ausprägung der Kern-Randbereichstheorie unter der neuen Schuldenbegrenzungsregelung	358
IV. Zwischenergebnis	360
D. Ergebnis und Ausblick	361
Literaturverzeichnis	366
Personen- und Sachverzeichnis	394

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: Kreditaufnahmeregelungen der Länder	185
Tabelle 2: Mögliche Bezugspunkte der Gesetzesauslegung	242
Tabelle 3: Die klassisch-hermeneutische Methodenlehre bei Savigny und heute	245
Abb. 1: Entwicklung der Zuweisungen der Länder im Vergleich zu den Steuern und steuerähnlichen Einnahmen	299
Abb. 2: Kommunale Ausgabenentwicklung in Mrd. Euro	300
Abb. 3: Anteil der sozialen Leistungen an den Ausgaben des Verwaltungshaushalts in Mrd. Euro	301
Abb. 4: Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben in Mio. Euro	303
Abb. 5: Entwicklung der kommunalen Gesamtverschuldung seit 1950	305
Abb. 6: Anteil der Kommunen an der Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte (Kern- und Extrahaushalte, ohne Sozialversicherungen), Stand 31.12.2012	305
Abb. 7: Schuldenstand der öffentlichen Haushalte 1969 bis 2012 (ohne gesetzliche Sozialversicherungen)	306
Abb. 8: Vergleich Kassenkredite und sonstige Schulden	308
Abb. 9: Kommunale Verschuldung im nicht-öffentlichen Bereich nach Flächenländern (je Einwohner der Länder in Euro), Stand: 31.12.2012	309
Abb. 10: Entwicklung der Kassenkredite und bereinigten Finanzierungssalden der Kommunen in Mio. Euro	309
Abb. 11: Möglicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung durch die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III GG	326
Abb. 12: Fehlender Schutz der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III GG	339

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
AbIEU	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AktZ	Aktenzeichen
Alt.	Alternative
Amtsbl.	Amtsblatt des Saarlandes
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Bay LT-Drs	Drucksachen des Bayerischen Landtags
BayGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
BayKAG	Kommunalabgabengesetz des Freistaates Bayern
BayVBl	Bayerisches Verwaltungsblatt
BayVerf	Verfassung des Freistaates Bayern
BB	Betriebs-Berater, Zeitschrift für Recht und Wirtschaft
BbgHO	Landeshaushaltsordnung von Brandenburg
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
BbgVerf	Verfassung des Landes Brandenburg
BbgVerfG	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
Begr.	Begründer
Bes.	Beschluss
BesVerwR	Besonderes Verwaltungsrecht
BGBI. I	Bundesgesetzblatt Teil I
BHO	Bundshaushaltsordnung
BHR	Bundshaushaltsrecht
BIP	Nominales Bruttoinlandsprodukt
BInVerf	Verfassung von Berlin
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BR-Drs.	Bundesrat Drucksachen
BremVerf	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

BT-Drs.	Bundestag Drucksachen
BVerfG(s)	Bundesverfassungsgericht(s)
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
BWFAG	Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz), Baden-Württemberg
BWGemO	Baden-Württemberg Gemeindeordnung
BWHO	Landeshaushaltsordnung von Baden-Württemberg
BWKAG	Kommunalabgabengesetz des Landes Baden-Württemberg
BWVerf	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
BWVerwGH	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg
Cicero	Magazin für politische Kultur
Dass.	Dasselbe
Der Landkreis	Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung
Der Staat	Zeitschrift für Staatslehre Öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte
Der Städtetag	Zeitschrift für kommunale Politik und Praxis
Ders.	Derselbe
Die Verwaltung	Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften
Dies.	Dieselbe(n)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksachen
DVBf	Deutsches Verwaltungsblatt
EAG EE	Europarechtsanpassungsgesetz Erneuerbare Energien
ECK	Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FA	FinanzArchiv/Public Finance Analysis
FAZ	Frankfurter Allgemeine – Zeitung für Deutschland
Fn.	Fußnote
FV	Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion

GFG	Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2011 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2011)
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt des jeweiligen Landes, mit Ausnahme des Saarlandes (Amtsbl.) und Mecklenburg-Vorpommerns (GVOBl.)
GVOBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt des Landes Mecklenburg-Vorpommern
HdWW	Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften
HessKAG	Kommunalabgabengesetz des Landes Hessen
HessStGH	Staatsgerichtshof des Landes Hessen
HessVerf	Verfassung des Landes Hessen
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsatzgesetz)
HmbHO	Landeshaushaltsordnung der Hansestadt Hamburg
HmbVerf	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HmbVerfG	Hamburgisches Verfassungsgericht
HONRW	Landeshaushaltsordnung von Nordrhein-Westfalen
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts
i. d. F.	in der Fassung
i. d. S.	in diesem Sinne
i. V. m.	in Verbindung mit
Jh.	Jahrhundert
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Neue Folge)
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristen Zeitung
Kap.	Kapitel
KiföG	Kinderförderungsgesetz
KommJur	KommunalJurist
KonsHilfG	Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfengesetz)
KV MV	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland

LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LSAVerf	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
LVerfG	Landesverfassungsgericht
LVerfGMV	Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern
LVerfGSA	Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt
lzt. Hs.	letzter Halbsatz
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
m. W. v.	mit Wirkung vom
MaßstG	Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz)
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MVHO	Landeshaushaltsordnung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
MVKAG	Kommunalabgabengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
MVVerf	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
n. F.	neue Fassung
Nds. LT-Drs.	Drucksachen des Landtags Niedersachsen
NdsStGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof
NdsVbl	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NdsVerf	Niedersächsische Verfassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
NRW	Nordrhein-Westfalen
NRWKonnexAG	Gesetz zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Artikel 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Konnexitätsausführungsgesetz)
NST-N	Niedersächsischer Städtetag – Nachrichten
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Rechtsprechungsreport Verwaltungsrecht
NWVBl	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RHO	Reichshaushaltsordnung

RhPfkAG	Kommunalabgabengesetz des Landes Rheinland-Pfalz
RhPfkKonnexAG	Landesgesetz zur Ausführung des Artikels 49 Abs. 5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Konnexitätsausführungsgesetz)
RhPfvf	Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
S.	Seite
SaarIKSVG	Saarländisches Kommunal selbstverwaltungsgesetz
SaarVf	Verfassung des Saarlandes
SächsHO	Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen
SächsKAG	Kommunalabgabengesetz des Freistaates Sachsen
SächsVf	Verfassung des Freistaates Sachsen
SHKAG	Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein
SHVf	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
sic!	lat.: so, wirklich so
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
StabiRatG	Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz)
StBA	Statistisches Bundesamt
StGH	Staatsgerichtshof
StGHBW	Staatsgerichtshof Baden-Württemberg
SZ	Süddeutsche Zeitung
ThürHO	Thüringer Haushaltsordnung
ThürKAG	Kommunalabgabengesetz des Freistaates Thüringen
ThürVf	Verfassung des Freistaates Thüringen
ThürVfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
Tz.	Textziffer
Urt.	Urteil
VfD1871	Verfassung des Deutschen Reichs von 1871
VfG	Verfassungsgericht
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfGHNRW	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
VfGHRhPf	Verfassungsgerichtshof Rheinland Pfalz
VfGHSachs	Verfassungsgerichtshof Sachsen
VfNRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VfGHG	Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof

vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	Verfassung des Deutschen Reichs von 1919 (Weimarer Reichsverfassung)
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZgS	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
Zit.	zitiert
ZKF	Zeitschrift für Kommunal Finanzen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften

Einleitung und Problemaufriss

§ 1 Neuverschuldung als Haushaltskonzept

Nach Ansicht des Deutschen Städte- und Gemeindebundes befinden sich die Städte und Gemeinden „in der schwersten Finanzkrise seit Gründung der Bundesrepublik“¹. Die kommunale Verschuldung stieg im Jahr 2012 mit 135,18 Mrd. Euro auf einen neuen Rekordwert². Dieser Befund mag angesichts des überraschenden Wirtschaftswachstums der letzten Jahre und der Meldungen von steigenden Steuereinnahmen verwundern³. Es fällt auf, dass die Schiefelage der kommunalen Haushalte schon länger als die aktuelle Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise besteht und nur zum Teil auf diese zurückzuführen ist. So haben die Kommunen in den letzten 20 Jahren lediglich in den kurzen Drei-Jahres-Zeiträumen von 1998 bis 2000 und 2006 bis 2008 sowie jüngst im Jahr 2012 einen Finanzierungsüberschuss erzielt⁴. Dabei fällt auf, dass die Kommunen ihre Haushalte trotz wirtschaftlicher

¹ *Deutscher Städte- und Gemeindebund*, Bilanz 2010 – Kommunen steuern auf Rekorddefizit zu – Vertrauen der Bürger in die lokale Demokratie stärken, 77% der Bürger wollen Steuermehreinnahmen für Städte und Gemeinden verwenden anstatt Steuerenkungen, 28.12.2010, <http://www.dstgb.de/dstgb/Pressemeldungen/Archiv%202011/Kommunen%20steuern%20auf%20Rekorddefizit%20zu%20E2%80%93Vertrauen%20der%20B%C3%BCrger%20in%20die%20lokale%20Demokratie%20st%C3%A4rken/> (Zuletzt geprüft am: 03.10.2013); ausführlich hierzu: *ders.*, Rettet die lokale Demokratie, 2011; ähnlich dramatisch die Frage von *S. Kuhlmann*: „Ist das Ende der kommunalen Selbstverwaltung gekommen?“, anlässlich der Speyerer Kommunaltage am 6./7.10.2011, ausführlich hierzu: *M. Dittrich*, DÖV 2012, S. 69; ebenso bedrohlich der Titel von *A. Perkuhn*, „De facto bankrott“ – Deutschlands Kommunen in der Schuldenfalle, SZ 21.08.2013.

² Finanzen und Steuern – Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 5, 2013, Tabelle 1.2.1.

³ *A. Vettori*, Kommunen spüren noch wenig von der Krise – Gewerbesteuer-einnahmen sinken moderat, Städte und Gemeinden müssen freiwillige Leistungen an Vereine und Kinderbetreuungseinrichtungen nicht kürzen, SZ 10.05.2010; *M. Schäfers*, Prognose bis 2014 – Steuereinnahmen erreichen neue Rekordhöhen, FAZ 12.05.2011.

⁴ Der Überschuss lag zum 31.01.2012 bei 1,8 Mrd. Euro, nach *StBA*, Finanzen und Steuern, 2013, Tabelle 1.1.2.; gleichwohl bleibt die Finanzlage angespannt, vgl. *Deutscher Städte- und Gemeindebund*, Keine Entwarnung für die kommunalen Haushalte – Steigende Sozialausgaben, geringes Investitionsniveau, 20.09.2013, <http://www.dstgb.de/dstgb/Home/Pressemeldungen/Keine%20Entwarnung%20%C3%BCr%20die%20kommunalen%20Haushalte/> (Zuletzt geprüft am: 04.10.2013).

Erholungsphasen im rasant zunehmenden Maße mit Kassenkrediten finanzieren mussten⁵. Die getrennt vom Wirtschaftswachstum laufende Entwicklung des steigenden kommunalen Schuldenberges legt die Vermutung nahe, dass die Kommunen die Anhäufung von Schulden zu einem Haushaltskonzept erhoben haben. Dabei gehen viele Kommunen inzwischen sogar davon aus, dass sie die angehäuften Schulden aus eigener Kraft nicht zurückzahlen können⁶.

Es stellt sich die Frage, ob der kommunale Trend zum Defizit letztlich strukturelle Ursachen hat. Für die Finanzausstattung der Kommunen ist ihre Stellung im Bundesstaat maßgeblich. Dabei sind die Kommunen in der Finanzverfassung entsprechend des zweigliedrigen Staatsaufbaus den Ländern zugeordnet. Da die Finanzen der Kommunen im wechselseitigen Verbund mit den Finanzen der Länder stehen, werden Aufgaben, Aufgabenstandards, Ausgaben und Einnahmen zu einem wesentlichen Teil von den Landesgesetzgebern fremdbestimmt⁷. Mit dieser Stellung der Kommunen im Bundesstaat könnte schon ein strukturelles Defizit vorliegen, welches die Kommunen in die Schuldenfalle drängt.

§ 2 Schuldenbremse als selbst gewählte Schranke

Die Gefahr eines horrend wachsenden Schuldenberges ist nicht nur ein Problem auf der kommunalen Ebene. Vielmehr sind auch die öffentlichen Kassen von Bund und Ländern seit Beginn der 1970er Jahre vom Trend zunehmender Kreditaufnahmen geprägt. Inzwischen steht der Gesamthaushalt der Bundesrepublik Deutschland vor einem Schuldenberg von 2068,29 Mrd. Euro⁸.

⁵ So ist der Kassenkreditbestand der Kommunen seit dem Jahr 1992 von rund 1,9 Mrd. auf ein Rekordniveau von 47 Mrd. Euro im Jahr 2012 stetig angewachsen, vgl. *M. Kuban*, Der Städtetag 2011, S. 1; ebenso *A. G. R. Burth/M. Gnädinger/D. Hilgers*, Kommunaler Finanzreport 2013, 2013, S. 138 f.; *H. C. Röhl*, Kommunalrecht, in: Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, 2013, 1. Kap., Rn. 14; vgl. Abb. 8: Vergleich Kassenkredite und sonstige Schulden, S. 308.

⁶ *Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft*, Kommunen in der Finanzkrise: Status quo und Handlungsoptionen, November 2012; zusammenfassend *A. Perkuhn*, „De facto bankrott“ – Deutschlands Kommunen in der Schuldenfalle, SZ 21.08.2013.

⁷ *K.-A. Schwarz*, Finanzverfassung und kommunale Selbstverwaltung, 1996, S. 68 f. m. w. N.; *S. Mückl*, Finanzverfassungsrechtlicher Schutz, 1998, S. 33 f.; *K. Groh*, LKV 2010, S. 1 (1).

⁸ Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich, Stand: 31.12.2012 nach *StBA*, Finanzen und Steuern, 2013, Tabelle 1.2.1.; zur massiven Staatsverschuldung vgl. auch: *P. Kirchhof*, Deutschland im Schuldensog, 2012, S. 15 ff.

Als Konsequenz hieraus hat die sogenannte Föderalismusreform II⁹ als Kernstück ein neues Verschuldungskonzept entwickelt, um neuen Schulden mit einem strikten Verschuldungsverbot den Riegel vorzuschieben¹⁰. Unter dem Eindruck der Finanzmarkt- und Konjunkturkrise 2008/2009 und der erneut gestiegenen Nettokreditaufnahme durch Konjunkturprogramme wurden als Ergebnis der Föderalismusreform II in Art. 109 GG neue Grundzüge für die verfassungsrechtliche Begrenzung der Nettokreditaufnahme festgelegt. Diese Begrenzung sollte die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern sicherstellen und nach dieser Maßgabe eine zukunftsorientiert gestaltende Finanzpolitik ermöglichen¹¹. Gem. Art. 109 III 1 GG sind nun die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen¹². Von diesem Grundsatz dürfen nach Art. 109 III 2 GG nur ausnahmsweise abweichende Regelungen getroffen werden, wenn auf die Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie auf Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen reagiert werden muss, welche sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

Die Neuregelung zur Begrenzung der Kreditaufnahme sollte ursprünglich erstmals im Haushaltsjahr 2011 Anwendung finden, aber angesichts der Ausweitung der Staatsverschuldung im Rahmen der Bewältigung der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise war die vollständige Einhaltung der neuen Grenzen 2011 noch nicht möglich. Trotz steigender Steuereinnahmen sind selbst im Bundeshaushalt 2014 nach den jüngsten Regierungsplänen nochmal 6,2 Mrd. Euro neue Schulden eingeplant und erst im Jahr 2015 sollen wieder Überschüsse erzielt werden¹³. In Art. 143d GG werden Bund und Länder sogar in diesem Sinne ermächtigt, befristet vom Verbot der Kreditaufnahme abzuweichen. Allerdings müssen die Grenzen für den Bund ab dem Jahr 2016 und von den Ländern ab dem Jahr 2020 zwingend eingehalten werden.

⁹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, vom 29. Juli 2009, BGBl. I 2009, S. 2248 ff.

¹⁰ H.-G. Henneke, Bundesstaat und kommunale Selbstverwaltung, 2009, S. 95; U. Kramer/T. Hinrichsen/T. Lauterbach, JuS 2012, S. 896 (898).

¹¹ H.-G. Henneke, Bundesstaat und kommunale Selbstverwaltung, 2009, S. 97.

¹² Dabei ist eine Politik der Nullverschuldung nicht unumstritten, siehe beispielsweise: der Titel „Verschuldet Euch!“ von C. v. Weizsäcker, Verschuldet Euch! – Nur Sparen ist Unsinn. Höhere Staatsdefizite würden nicht nur Deutschland nützen, sondern auch ärmeren Euroländern im Mittelmeerraum – ein Plädoyer, Cicero Oktober 2011; ähnlich die Forderungen P. Bofingers in Krisenzeiten gerade nicht zu sparen, zitiert in C. Hoffmann, Klotzen wie Keynes, SZ 24.05.2012. Zu den folgenden Details siehe bereits: C. Bravidor, Die Umsetzung der Verschuldungsregelung in den Ländern, in: Hetschko/Pinkl/Pünder/Thye, 2012, S. 11 (12).

¹³ G. Bohsem, Genügend Stoff – Bundeshaushalt, SZ 22.06.2013.