

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1445

Die Kreditautonomie von Gliedstaaten und ihre Beschränkung

Eine Untersuchung der deutschen „Schuldenbremse“
unter bundesstaatlichen Gesichtspunkten

Von

Cosmas Weigel



Duncker & Humblot · Berlin

COSMAS WEIGEL

Die Kreditautonomie von
Gliederstaaten und ihre Beschränkung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1445

Die Kreditautonomie von Gliederstaaten und ihre Beschränkung

Eine Untersuchung der deutschen „Schuldenbremse“
unter bundesstaatlichen Gesichtspunkten

Von

Cosmas Weigel



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 gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-18012-7 (Print)
ISBN 978-3-428-58012-5 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

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

Labor omnia vincit

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Frühjahrstrimester 2020 von der Bucerius Law School in Hamburg als Dissertation angenommen. Die mündliche Prüfung fand am 20. Mai 2020 statt. Rechtsprechung und Literatur konnten bis zum Februar 2020 berücksichtigt werden.

Zunächst bin ich meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Jörn Axel Kämmerer zu Dank verpflichtet. Nicht nur hat er mich zum Thema dieser Arbeit inspiriert, sondern mir bei ihrer Erstellung auch alle nötigen Freiheiten gelassen. Daneben danke ich Herrn Prof. Dr. Hermann Pünder für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Ganz besonders danke ich meiner geliebten Johanna für unermüdliches Korrekturlesen, steten Rückhalt, große Geduld und dringend notwendige Ablenkung.

Mein größter Dank gilt schließlich meinen Eltern, die mich auf dem langen Weg meiner Ausbildung und akademischen Laufbahn stets und vorbehaltlos unterstützt haben. Ohne sie wäre diese Arbeit und vieles andere mehr in meinem Leben nicht möglich gewesen. Ihnen sei diese Arbeit gewidmet.

Hamburg, im Juli 2020

Cosmas Weigel

Inhalt

A. Ausgangslage und Herangehen	15
I. Problemkreis gliedstaatlicher Verschuldungsbegrenzungen	15
1. Staatsverschuldung im Bundesstaat	15
2. Staatsschulden als Problem der Vergangenheit?	16
3. Die „Schuldenbremse“ im Grundgesetz	17
II. Forschungsansatz	19
1. Fragestellung und Vorgehen	19
2. Rolle des Unionsrechts	21
B. Zulässigkeit der Beschränkung gliedstaatlicher Kreditautonomie	23
I. Staatstheoretische Vorüberlegungen	23
1. Der Bundesstaat in der Staatstheorie	23
2. Relevante Einzelaspekte	27
a) Staatlichkeit	27
b) Bündische Treuepflichten	29
c) Subsidiaritätsprinzip	32
3. Fazit	34
II. Rechtliche Zulässigkeit der deutschen „Schuldenbremse“	35
1. Historische Einordnung der „Schuldenbremse“	35
a) Ursprünge	35
b) Konstitutionalismus	36
c) Weimarer Republik	40
d) Entwicklungen in den Gliedstaaten seit Reichsgründung	41
e) Fazit zur Entwicklung bis 1933	42
f) Exkurs: Erzbergersche Reform	42
g) Nationalsozialismus und DDR	45
h) Frühe Bundesrepublik	45
i) Finanzreform von 1967/69	47
aa) Reformiertes Staatsschuldenrecht	47
bb) Kritische Würdigung	49
(1) Investitionsklausel	49

(2) „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“	51
(3) Art. 115 II GG a. F.	52
(4) Abschließende Bewertung	52
j) Entwicklung auf Länderebene	53
k) Föderalismuskommission II	55
2. Gegenwärtige verfassungsrechtliche Situation	56
a) Grundsatz des materiellen Haushaltsausgleichs	57
b) Unterschiedliche Behandlung von Bund und Ländern	59
c) Verhältnis des Art. 109 III zu Art. 115 II GG	59
d) Zeitliche Geltung und Übergang	61
e) Ausnahmen	62
aa) Strukturkomponente auf Bundesebene	62
bb) Konjunkturkomponente	66
(1) Grundsatz des Art. 109 III 2 Alt. 1 GG	66
(2) Funktionsweise auf Bundesebene	69
(3) Besondere Auswirkungen für die Länder	71
cc) Notlagenverschuldung	72
f) Kontrollkonto auf Bundesebene	75
g) Bereinigung um finanzielle Transaktionen	76
h) Stabilitätsrat	77
i) Ausgestaltungsspielraum auf Länderebene	79
3. Mögliche Verfassungswidrigkeit der „Schuldenbremse“	82
a) Bisherige Beurteilung	82
aa) Literatur	83
bb) Rechtsprechung	84
cc) Fazit	84
b) Relevanter Beurteilungszeitpunkt	85
c) Prüfungsmaßstab	86
aa) Möglichkeit verfassungswidrigen Verfassungsrechts	86
bb) Allgemeine Leitlinien einer Prüfung an Art. 79 III GG	88
(1) Wortlaut	88
(2) Historischer Hintergrund	91
(3) Vergleich mit Art. 19 II GG	92
(4) Teleologische Erwägungen	94
(5) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	96
(a) Abhörurteil	97
(b) Weitere Behandlung in der Rechtsprechung	99
(6) Erfordernis einer „grundsatzkonformen“ Auslegung	100

(7) Fazit	101
cc) Schutz des Bundesstaates durch Art. 79 III GG	101
(1) Mindestmaß an Bundesstaatlichkeit	101
(2) Dispositionsfähigkeit der Bundesländer	104
(3) Finanzielle Aspekte der Bundesstaatsgarantie	105
(a) Einordnung bestehender Begrifflichkeiten aus Literatur und Rechtsprechung	106
(b) Ganzheitliches System föderaler Finanzgarantien	107
(aa) Haushaltsautonomie	108
(bb) Angemessene Finanzausstattung	113
(cc) Tatsächliche Haushaltsflexibilität	120
(dd) Weitere Aspekte	124
(c) Fazit	124
d) Anwendung auf Art. 109 III GG	125
aa) Untersuchung mit Blick auf die föderalen Finanzgarantien	125
(1) Art. 109 III GG vor der Garantie der Haushaltsautonomie	125
(2) Art. 109 III GG vor der Garantie einer angemessenen Finanzaus- stattung	130
(3) Art. 109 III GG vor der Garantie der tatsächlichen Haushaltsflexi- bilität	131
(a) Künftiges Maß tatsächlicher Haushaltsflexibilität auf Länder- ebene	132
(b) Rechtliche Folgen einer Garantieverletzung	137
(c) Fazit	140
bb) Ergebnis zu den föderalen Finanzgarantien	141
e) Weitere Elemente	141
aa) Demokratieprinzip	142
bb) Bundesstaatliche Gleichbehandlung	144
cc) Verfassungsautonomie der Länder	146
f) Ergebnis: Keine Verfassungswidrigkeit	148
III. Schutz und Bedeutung gliedstaatlicher Kreditaufonomie in anderen Bundesstaaten	148
1. Schweizerische Eidgenossenschaft	149
a) Stellung der Kantone im Finanzverfassungsrecht	149
b) Gegenwärtige Beschränkungen der Kreditaufonomie auf Bundes- und Kantonsebene	153
c) Mögliche Einschränkungen kantonaler Verschuldungsaufonomie	154
d) Fazit	155
2. Vereinigte Staaten von Amerika	156
a) Stellung der Bundesstaaten im Finanzverfassungsrecht	156

b)	Gegenwärtige Beschränkungen der Kreditautonomie auf Bundes- und Einzelstaatsebene	161
c)	Mögliche Einschränkung bundesstaatlicher Verschuldungsautonomie	163
d)	Fazit	168
3.	Rechtsvergleichendes Gesamtfazit	168
C.	Auswirkungen der „Schuldenbremse“ auf die deutsche Bundesstaatlichkeit	170
I.	Verhältnis der Länder zum Bund	171
1.	Einengung in der bundesstaatlichen Finanzsituation	171
a)	Gradmesser Haushaltsflexibilität	172
b)	Reaktionen auf Landesebene	173
c)	Fazit	177
2.	Beförderung politischer Einflussnahme durch den Bund	177
a)	Mögliche Formen der Einflussnahme	177
b)	Informelle Einflussnahme über Mischfinanzierungen	179
aa)	Art. 104b GG	181
bb)	Art. 104c GG	185
cc)	Art. 91a und Art. 91b GG	186
dd)	Weitere Mischfinanzierungstatbestände	189
c)	Zusammenspiel bestehender Einflussmöglichkeiten mit der „Schuldenbremse“	189
d)	Fazit	191
3.	Rechtspolitische Entmündigungstendenzen	192
a)	Theoretischer Hintergrund	192
aa)	„Anziehungskraft des größten Etats“ nach Popitz	193
(1)	Überblick	193
(2)	Bedeutung im Zusammenhang mit der „Schuldenbremse“	196
bb)	Anziehungskraft der politischen Gestaltungsmacht	198
b)	Zusammenwirken mit der „Schuldenbremse“	204
c)	Jüngste rechtspolitische Entwicklungen	205
II.	Verhältnis zwischen den Ländern	208
1.	Zementierung wirtschaftlicher Ungleichgewichte	209
a)	Verhinderung staatlicher Investitionen	210
b)	Altschuldenproblematik	212
c)	Fazit	213
2.	Auswirkungen auf das Wesen des Bundesstaates	214
a)	Widerstreitende Föderalismusmodelle im Grundgesetz	214

b) Verortung und Wirkung der „Schuldenbremse“	217
c) Fazit	217
3. Beförderung politischer Einflussnahme durch andere Länder	218
III. Auswirkungen innerhalb der Länder	220
1. Machtverschiebung zulasten der gliedstaatlichen Legislative	220
a) Verhältnis von Exekutive und Legislative in den Ländern	220
b) Wirkung des Art. 109 III GG	224
c) Fazit	226
2. Schwächung demokratischer Legitimation und Kontrolle	226
3. Konsolidierung der Länderfinanzen auf Kosten der Kommunen	229
a) Hintergrund einer möglichen Schlechterstellung der Kommunen	229
b) Rechtlicher Schutz kommunaler Finanzen	230
aa) Konnexitätsprinzip	231
bb) Garantie einer finanziellen Mindestausstattung	234
cc) Europäische Verschuldungsregelungen	237
c) Fazit	238
D. Fazit: Ein Stolperdraht für die deutsche Bundesstaatlichkeit	240
E. Thesen	244
Literaturverzeichnis	251

A. Ausgangslage und Herangehen

I. Problemkreis gliedstaatlicher Verschuldungsbegrenzungen

1. Staatsverschuldung im Bundesstaat

„Überall in Europa haben die Schulden enorm zugenommen, die heute in allen großen Staaten als drückend empfunden und auf die Dauer vermutlich zum Ruin führen werden.“¹

Dieser Satz von Adam Smith hat – obwohl vor bald einem Vierteljahrtausend niedergeschrieben – bis heute nichts an seiner Aktualität verloren. Schon immer fiel es jeder Art von Regierung schwer, im Interesse haushälterischer Solidität auf die Erfüllung kurzfristiger vermeintlicher Bedürfnisse zu verzichten. Das wiederholte Erreichen des US-amerikanischen *debt ceiling* und die noch immer nicht völlig ausgestandene europäische Schuldenkrise haben dies erst vor kurzem erneut und eindrücklich unter Beweis gestellt. Es überrascht daher nicht, dass ausufernde Staatsschulden sowie die mit ihnen verbundenen Konsequenzen auch und gerade in den letzten zehn Jahren zu den beherrschenden politischen Themen der westlichen Welt zählten. Eine Vielzahl von Ländern haben in diesem Zusammenhang gesetzgeberische und sonstige Anstrengungen unternommen, um ihre Haushaltsdefizite abzubauen oder gar bestehende Schulden zurückzuführen.

Föderal organisierte Staaten stehen dabei vor einer besonderen Herausforderung, da in ihnen mehrere staatliche Ebenen und somit eine Vielzahl von Akteuren zusammenarbeiten müssen, um wirksam gegen die Verschuldung vorzugehen. Auch ermöglicht es eine bundesstaatliche Struktur, Belastungen und Aufgaben innerhalb derselben zu verschieben. So gelingt es Entscheidungsträgern häufig, die Notwendigkeit unpopulärer Ausgabenkürzungen oder Einnahmensteigerungen vorerst zu kaschieren, jedoch ohne die finanzielle Situation des Staates an sich zu verbessern. Nicht von ungefähr wird daher behauptet, dass der Bundesstaat im besonderen Maße dazu neige, zum Schuldenstaat zu werden.² Schließlich kommt dem Problem der Staatsverschuldung gerade auch auf der gliedstaatlichen Ebene besondere Bedeutung zu. Anders als dem Gesamtstaat ist Gliedstaaten mangels entsprechender Kompetenz eine rein geldpolitische Lösung, also das bloße Weg-inflationieren der bestehenden Schulden, verwehrt.³

¹ *Smith*, *Der Wohlstand der Nationen*, S. 786, erstmals erschienen im Jahr 1776.

² In diese Richtung etwa: *Kirchgässner*, in: *SVVOR* Jahrbuch 2009, S. 59 f.; *Korioth*, *KritV* 2008, 187, 189.

³ Mit diesem Gedanken auch: *Schragger*, *Yale L.J.* 121 (2011–2012), 860, 865.

Der Topos der Staatsverschuldung im Bundesstaat bedarf also einer genaueren Untersuchung. Aus der Perspektive der Rechtswissenschaft sind dabei natürlich nicht so sehr die ökonomischen oder politologischen Hintergründe der Verschuldung selbst von Bedeutung, sondern vielmehr Funktionsweise, Praktikabilität und Auswirkungen gesetzlicher Verschuldungsbeschränkungen, sowie deren Integration in die bundesstaatliche Rechtsordnung.

2. Staatsschulden als Problem der Vergangenheit?

Obleich die dramatischen Ereignisse der Eurokrise erst kurze Zeit zurückliegen, scheinen die mit einer zu großen Staatsverschuldung verbundenen Gefahren gerade in Deutschland viel von ihrem Schrecken verloren zu haben. Seit Jahren gelingt es sowohl dem Gesamtstaat, dem Bund, der Mehrzahl der Länder, der Ländergesamtheit und auch vielen Kommunen, kontinuierliche Überschüsse zu erwirtschaften.⁴ Auch macht das politische Umfeld den Eindruck, sich hin zu einer nachhaltigeren Haushaltswirtschaft gewandelt zu haben. So betonen inzwischen fast alle politischen Parteien die Bedeutung ausgeglichener Haushalte und der Vorwurf, dass eine politische Entscheidung zukünftige Generationen finanziell unangemessen belaste, ist geradezu zum „umhergehenden Gespenst“ jeder politischen Diskussion geworden.⁵

Diese Ruhe ist jedoch trügerisch, denn es besteht begründeter Anlass zur Annahme, dass es sich bei der aktuell entspannten gesamtstaatlichen Haushaltslage um eine vielleicht schon bald endende Sondersituation handelt. Zum einen beruhen die in den letzten Jahren erzielten Haushaltsüberschüsse ganz wesentlich auf der anhaltend guten Konjunkturlage. Ohne sie wäre es kaum möglich gewesen, Maßnahmen wie den Ausbau von Sozialleistungen,⁶ die Erhöhung der Verteidigungsausgaben⁷ oder auch die Finanzierung der mit den großen Flüchtlingsbewegungen der letzten Jahre einhergehenden Belastungen ohne die Aufnahme neuer Kredite zu finanzieren. Zum anderen ist die erfreuliche gegenwärtige Finanzlage natürlich auch durch die schon lange anhaltenden Niedrigzinsphase gefördert worden. Obwohl es wie eben dargestellt nur in vereinzelt Fällen zu einer Nettoneuver-

⁴ Dies gilt für den Gesamtstaat, den Bund und die Ländergesamtheit seit 2014, sowie für die Gesamtheit der Kommunen seit 2015, vgl. *Statistisches Bundesamt*, Jahrbuch 2017, 9.1.1.

⁵ Aus einer Vielzahl entsprechender Beschlüsse und Äußerungen etwa: *Bündnis 90/Die Grünen* (Hrsg.), Bundestagswahlprogramm 2013, S. 74 ff.; *Christlich Demokratische Union Deutschlands* (Hrsg.), Grundsatzprogramm 2007, S. 66 f.; *Freie Demokratische Partei* (Hrsg.), Grundsatzprogramm 2012, S. 87 f.; *SPD-Parteivorstand* (Hrsg.), Grundsatzprogramm 2007, S. 45 f.

⁶ Zu denken ist hier etwa an die durch das Gesetz über die Leistungsverbesserung in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 23. Juni 2014 (BGBl. I. S. 787) eingeführte „Mütterrente“ in §§ 249, 307 SGB VI.

⁷ Entsprechende weitergehende Steigerungen sind auch im Finanzplan des Bundes 2017 bis 2021 vorgesehen, vgl. BT-Drs. 18/13001, S. 23.

schuldung gekommen ist, haben es die günstigen Refinanzierungsbedingungen ermöglicht, die Zinsbelastung aller staatlichen Ebenen im Rahmen der kontinuierlichen Umschuldung der bestehenden Staatsschuld deutlich zu senken.⁸ Sollte sich diese Situation allerdings wieder ändern, so werden sich daraus rasch große Belastungen für die öffentlichen Haushalte ergeben.

Auch ist der beschriebene breite Konsens einer vorsichtigen Haushaltspolitik schon nicht mehr so einhellig wie noch vor wenigen Jahren. Sowohl die eigene komfortable Finanzsituation, wie auch die Kritik an der im übrigen Europa vielfach wenig erfolgreichen Austeritätspolitik haben dazu geführt, dass spätestens seit dem letzten Bundestagswahlkampf für einige Parteien wieder eine eher ausgabenorientierte Politik im Vordergrund steht.⁹

In ihrer Tragweite noch unabsehbar sind schließlich die Auswirkungen der gegenwärtigen Coronapandemie. Doch bereits jetzt wird klar, dass die deutsche Politik – so wie in vielen andere Staaten auch – dazu bereit ist, sich dem heraufziehenden wirtschaftlichen Abschwung mit aller Kraft und enormen Mengen geliehenen Geldes entgegenzustemmen.¹⁰

Im Ergebnis handelt es sich bei der Staatsverschuldung also auch in Deutschland keineswegs um ein Problem der Vergangenheit. Ihre entschlossene und gleichzeitig verständige Bekämpfung ist vielmehr weiterhin eine herausfordernde und entscheidende Aufgabe für den deutschen Staat.

3. Die „Schuldenbremse“ im Grundgesetz

Noch vor der beschriebenen Entspannung der Staatsfinanzen wurde im Jahr 2009 mit der Neufassung des Art. 109 III GG im Rahmen der Föderalismusreform II¹¹ die deutsche „Schuldenbremse“¹² geschaffen, die erstmals auch die Bundesländer

⁸ So betragen die gesamtstaatlichen Zinsausgaben an den nicht-öffentlichen Bereich im Jahr 2017 nur 40.909 Millionen Euro, wobei es sich um den niedrigsten Betrag seit 1991 handelt, vgl. *Statistisches Bundesamt*, Finanzen und Steuern: Vierteljährliche Gesamtergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts 1.–4. Vierteljahr 2017, S. 9; *Statistisches Bundesamt*, Finanzen und Steuern: Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte 2011, S. 15.

⁹ Exemplarisch genannt seien hier die Wahlprogramme von SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur Bundestagswahl 2017, in denen die Notwendigkeit ausgeglichener Haushalte nur ein einziges Mal und auch eher *en passant* beziehungsweise im Fall der Grünen überhaupt nicht erwähnt wurde, vgl. *SPD-Parteivorstand* (Hrsg.), Regierungsprogramm 2017, S. 49; *Bündnis 90/Die Grünen* (Hrsg.), Bundestagswahlprogramm 2017.

¹⁰ Exemplarisch dürfte hierfür wohl die gemeinsame Pressekonferenz von Bundesfinanzminister Olaf Scholz und Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier vom 13. März 2020 sein, in der ersterer das angekündigte Coronahilfspaket unverhohlen als „Bazooka“ beschrieb.

¹¹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I, S. 2248).

¹² Auf eine durchaus angebrachte Kritik dieses inzwischen weitverbreiteten Begriffs soll an dieser Stelle verzichtet werden.