

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 Kreditautonomie in anderen Bundesstaaten	148
1. Schweizerische Eidgenossenschaft	149
a) Stellung der Kantone im Finanzverfassungsrecht	149
b) Gegenwärtige Beschränkungen der Kreditautonomie auf Bundes- und Kantonsebene	153
c) Mögliche Einschränkungen kantonaler Verschuldungsautonomie	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