

## 10 Jahre Schuldenbremse in der Hessischen Verfassung – Erfahrungen aus kommunaler Sicht



**Geschäftsführer Dr. David Rauber**

Aktuell ist die „Schuldenbremse“ wieder stärker in der Diskussion, vor allem in der Bundespolitik. Hintergrund sind vor allem die aktuell in Konjunkturprognosen und Steuerschätzungen vorhergesagten mittelfristigen Auswirkungen der Corona-Pandemie.

Eingeführt wurde die „Schuldenbremse“ im Grundgesetz durch eine Verfassungsänderung auf Bundesebene im Jahr 2009. Diese neuen Vorgaben setzten auch der Kreditaufnahme in den Ländern Schranken, sahen für die Länder aber auch Ausgestaltungsmöglichkeiten vor. Auch Hessen stand damit vor der Frage, welche Konsequenzen aus den geänderten Vorgaben der Bundesverfassung zu ziehen wären. In Hessen erfolgte 2011 eine Änderung der Verfassung des Landes Hessen (HV), die im Vorfeld der nötigen Volksabstimmung intensiv diskutiert wurde.

Hat sich diese Änderung bewährt? Gerade angesichts der finanziellen Folgen der Corona-Pandemie zeigt sich, dass es sinnvoll war, eine landes-

rechtliche Schuldenbremse zu verankern. Denn ohne die landesrechtliche Regelung hätte im „Corona-Jahr“ 2020 erstmals ein ausnahmsloses Neuverschuldungsverbot für das Land Hessen gegolten. Zumindest auf der Landesebene hätte ein Verzicht auf eine Schuldenbremse 2020 ausschließlich zu zusätzlichem „Heulen und Zähneklappern“ geführt, so drastisch muss man es sagen. Allerdings: Auch auf die Ausgestaltung und den verfassungsrechtlichen Rahmen im Übrigen kommt es an, wie die Entwicklung seither zeigt.

### **1. Kreditaufnahme und öffentliche Haushalte**

Die Neuregelungen im Staatsschuldenrecht von Bund und Ländern erfolgten vor dem Hintergrund einer stark gewachsenen Verschuldung der Haushalte von Bund und Ländern. Der Bund hatte bis Juni 2010 Kreditverpflichtungen von rund 1.600 Mio. Euro erreicht und wandte 37 Milliarden Euro allein für Zinszahlungen auf. Das Land

Hessen verzeichnete 2010 noch Kreditbestände von 34,3 Milliarden Euro und jährliche Zinsbelastungen von 1,5 Milliarden Euro.<sup>1</sup> Vor der Corona-Krise stiegen die hessischen Landesschulden beim nicht-öffentlichen Bereich bis Ende 2014 auf den (vermutlich nur vorläufigen) Höhepunkt von 44,1 Milliarden Euro, um bis Ende 2018 auf 40,4 Milliarden zu sinken und schon 2019 („ohne Corona“) wieder leicht auf 40,5 Milliarden Euro zu steigen.<sup>2</sup> Die Zinsausgaben des Landes beliefen sich trotz des langjährig niedrigen Zinsniveaus 2019 noch auf 903 Mio. Euro, die der hessischen Kommunen auf 366 Mio. Euro.<sup>3</sup> Zum Vergleich: Im selben Jahr verausgabte das Land für Baumaßnahmen 506 Mio. Euro, die kommunale Seite 1.678 Mio. Euro.<sup>4</sup>

Vorschriften über die Grenzen der Kreditaufnahme gehörten schon lange zum Bestand von Verfassungen im heutigen Deutschland. So verwies der Staatsgerichtshof in einer Entscheidung aus dem Jahr 2005 auf Wurzeln der seinerzeitigen Fassung von Art. 141 HV, die bis zur preußischen Verfassung 1850 zurückreichen.<sup>5</sup> Denn das Problem der Staatsverschuldung war ja nicht neu, wie etwa die frühere Bundesministerin Brigitte Zypries mit Blick auf die 2010/2011 erregt geführte Diskussion um die Schuldenbremse in Hessen konstatierte: „Wenn man heute den Staat verschuldet, müssen diejenigen, die als nächste demokratisch legitimierte Regierung ans Rudern kommen, die Zinsen bedienen und haben weniger Spielraum für eigene Politik.“<sup>6</sup> Auch sind gerade in föderalistischen und supranationalen Finanzsystemen Grenzen, die verhindern, dass Mitglieder sich auf Kosten der anderen verschulden, unerlässlich.<sup>7</sup>

Anders als Entgelte und Steuern wird mit Einnahmen aus Krediten Kaufkraft nicht endgültig auf die öffentliche Hand übertragen, sondern lediglich vorläufig.<sup>8</sup> Und in Gestalt der Zinsbelastungen kostet die vorläufige Übertragung auch noch Geld. Gleichwohl machten Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbände gegen die Aufnahme einer Schuldenbremse in die Landesverfassung mobil.<sup>9</sup>

Eine von den – oft eher im linken Teil des politischen Spektrums verorteten – Kritikern von Schuldenbegrenzungsregelungen nicht thematisierte gesellschaftliche Komponente der Staatsverschuldung wird m.E. stark unterschätzt: Kredite können öffentliche Haushalte nur bei denen aufnehmen, die eigene finanzielle Mittel zur Kreditvergabe erübrigen können und Anlagemöglichkeiten suchen. Die damit verbundene Zinszahlungsverpflichtung bewirkt so eine finanzielle Umverteilung eher hin zu einkommensstärkeren

und/oder vermögendere Bevölkerungsschichten. Das gilt selbst in Zeiten von Verwarentgelten, in denen die Kreditvergabe den Gläubiger von Verwarentgelten entlasten und ihm zumindest geringe Zinserträge verschaffen kann.

Eine Besteuerung nach Leistungsfähigkeit ist damit allemal auch gesellschaftlich bedeutsam (und nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG)<sup>10</sup> auch verfassungsrechtlich geboten). Anders als im Grundgesetz klingt in Art. 141 Abs. 1 HV n.F. die Einnahmeverantwortung des Landes besonders an. Das macht die hessische Schuldenbremse nach einer Lesart innovativ,<sup>11</sup> vielleicht auch einfach „nur“ realistisch.

## 2. Schuldenbremse im Grundgesetz

Im Jahr 2009 war eine Neufassung von Art. 109 GG erfolgt.<sup>12</sup> Die Vorschrift enthält in Abs. 1 den Grundsatz, dass Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft voneinander unabhängig sind. Allerdings erfährt diese Unabhängigkeit dann im Weiteren Begrenzungen.

Nach Art. 109 Abs. 2 GG erfüllen Bund und Länder gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung.

Der rechtliche Hintergrund der Schuldenbremse in der Landesverfassung ergibt sich aus Art. 109 Abs. 3 GG. Nach Satz 1 der Vorschrift sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen.

Die näheren Regelungen für den Bundeshaushalt enthalten Art. 109 Abs. 3 Satz 4 i.V.m. Art. 115 GG.

Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese nach Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen



Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden. Die Länder durften nach Art. 143d Abs. 1 Satz 3 und 4 GG im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 abweichen. Die Haushalte der Länder waren nach Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG in diesem Übergangszeitraum so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 erfüllt wird.

Neue Vorgabe war ab 2009 also, dass die öffentlichen Haushalte in Bund und Ländern schrittweise zum Ziel des Haushaltsausgleichs ohne Kreditaufnahmen – für die Länder – bzw. mit im Regelfall allenfalls geringen Kreditaufnahmen – der Bund – streben sollten.

Nach der Bundesverfassung mussten der Bund ab 2016 und Länder ihre Haushalte spätestens im Jahr 2020 ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichen. Daraus hätte sich ab 2020 ein ausnahmsloses Neuverschuldungsverbot für das Land ergeben – es sei denn, das Land schafft mit einer landesrechtlichen Regelung Spielräume für Notsituationen.<sup>13</sup>

### 3. Der Weg zur Verfassungsänderung

War damit schon alles geregelt? Musste der Landesgesetzgeber überhaupt tätig werden? Die Frage stellt sich gerade mit Blick auf das für Verfassungsänderungen in Hessen vorgeschriebene Verfahren.

In Hessen sind Verfassungsänderungen in mancherlei Hinsicht anders geregelt als im Bund. Das Grundgesetz kann nur durch Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt (Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG). Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestags und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrats, Art. 79 Abs. 2 GG.

Auch in Hessen können Verfassungsänderungen nur durch Gesetz geändert werden. Der Verfassungstext muss nach Art. 123 Abs. 1 HV ausdrücklich geändert oder ein Zusatzartikel zur Verfassung beschlossen werden. Anders als auf der Bundesebene kommt eine Verfassungsänderung in Hessen gemäß Art. 123 Abs. 2 GG in zwei Schritten zustande: Der Landtag muss die Änderung im ersten Schritt mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder beschließen. Im parlamentarischen Teil des Verfahrens liegt die Hürde für Verfassungsänderungen in Hessen

niedriger als auf Bundesebene. Im zweiten Schritt muss aber das Volk mit der Mehrheit der Abstimmenden zustimmen, was praktisch eine kompliziertere Hürde darstellt. Das Gesetz zur Schuldenbremse wurde daher im Gesetz- und Verordnungsblatt vom 9.5.2011 auch mit den einleitenden Worten: „Der Landtag hat mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder das folgende verfassungsändernde Gesetz beschlossen, dem das Volk mit der Mehrheit der Abstimmenden zugestimmt hat“ veröffentlicht.<sup>14</sup>

Gerade die zwingende Volksabstimmung dürfte dazu geführt haben, dass die Landesverfassung im Vergleich zum Grundgesetz vergleichsweise selten geändert wurde.

### 4. Die Verschuldungsregel in der Landesverfassung bis 2011

Bis 2011 hatte Art. 141 HV folgenden Wortlaut: „Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden. Eine solche Beschaffung sowie die Übernahme einer Sicherheitsleistung zu Lasten des Staates dürfen nur durch förmliches Gesetz erfolgen.“

Diese Fassung galt seit Dezember 1946 unverändert. Sie folgte dem historischen Vorbild der Weimarer Reichsverfassung, das die Trennung des Haushaltsplans in einen ordentlichen Teil, der die regelmäßig wiederkehrenden Staatsausgaben umfasste und einen außerordentlichen Teil für die übrigen Ausgaben beinhaltete. Der Einsatz von Kreditmitteln war für Ausgaben vorgesehen, die nicht dem laufenden Verwaltungsbedarf zugeordnet werden konnten. Dieser objektbezogene Deckungsgrundsatz basierte auf der Annahme, ein vom Staat zur Finanzierung von öffentlichen Investitionen aufgenommener Kredit könne die gleiche produktive Wirkung entfalten wie eine entsprechende private Kreditverwendung.<sup>15</sup> Eine entsprechende Untergliederung in ordentlichen und außerordentlichen Haushaltsplan kannte das kommunale Haushaltsrecht sogar bis in die 70-er Jahre.<sup>16</sup>

Die Finanzreform im Jahr 1969 brachte demgegenüber eine drastische Modernisierung des öffentlichen Finanzwesens und damit einhergehend auch durchgreifende Änderungen von Art. 109 GG. Die Landesverfassung blieb aber unverändert. Der hessische Haushaltsgesetzgeber ging seinerzeit davon aus, den bundesrechtlichen Vorgaben auch ohne Verfassungsänderung genügen zu können, und beschränkte sich auf die einfachgesetzliche Umsetzung der bundesrechtlichen

Vorgaben; die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung wurde verneint.<sup>17</sup> Im Ergebnis mussten also ab spätestens 1969 bundesrechtliche Vorgaben in den unveränderten Wortlaut des Art. 141 HV hineingelesen werden. Wegen der bundesrechtlichen Überlagerungen war die für die Staatspraxis bedeutsame Verfassungsvorschrift über die Kreditaufnahme letztlich totes Landesverfassungsrecht geworden. Gegen die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung schien auch 2009 auf den ersten Blick sprechen zu können, dass Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 143d GG für die Länderhaushalte bereits eine Schuldenregel aufstellen, die keine Lücken ließ: Nach einer Übergangszeit bis zum Jahr 2020 würden die Länder ihre Haushalte ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichen müssen, sofern sie nicht Lockerungen per landesrechtlicher Regelung ermöglichen. Für Hessen hätte das m.E. aber bedeutet, dass in Fortführung der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs aus dem Jahr 2005 dieses Verschuldungsverbot ohne Einschränkungen in einen im Wortlaut unveränderten Art. 141 HV hätte gelesen werden müssen. Wer die nach Art. 109 GG möglichen Ausnahmen für die Länder nutzen wollte, musste zumindest im Sinne einer rechtlich möglichst sicheren Regelung auch an Art. 141 HV „ran“.

Gerade unter den Aspekten der Verfassungswahrheit und Verfassungsklarheit wurde angesichts der erneuten Grundgesetzänderung 2009 eine eindeutige Regelung in der hessischen Verfassung, die Art. 141 HV neu fasst, im Hinblick auf die veränderte Verfassungslage im Bund als vorzugswürdig eingeschätzt.<sup>18</sup>

So stellte sich die verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Ausgangslage für die Diskussion um eine Neuregelung von Art. 141 HV 2009 dar.

## 5. Das Gesetzgebungsverfahren für die hessische Schuldenbremse

Im Spätsommer 2010 gelangte das Thema Schuldenbremse auf die landespolitische Bühne.

Zunächst brachten die damaligen Regierungsfractionen von CDU und FDP den Entwurf für ein verfassungsänderndes Gesetz in den Hessischen Landtag ein.<sup>19</sup> Der Entwurf betonte in Abs. 1 den Haushaltsausgleich ohne Einnahmen aus Krediten und sah eine Ergänzung von Art. 141 HV um Regelungen zur Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung und für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen vor. Entsprechend der Bundesregelung war eine Übergangsrege-

lung bis zum Jahr 2020 vorgesehen (Art. 161 HV). Im konjunkturellen Abschwung sollten im Interesse von Wirtschaft und Arbeitnehmern Kredite aufgenommen werden dürfen, die in Phasen guter Konjunktur zu tilgen sind.<sup>20</sup> Daneben sah Abs. 3 des Entwurfs die Möglichkeit zur Berücksichtigung von

- (1) Naturkatastrophen und anderen außergewöhnlichen Notsituationen vor,
- (2) deren Eintritt sich der Kontrolle des Staates entzieht und
- (3) die den Haushalt erheblich beeinträchtigen; diese drei Kriterien müssen kumulativ erfüllt sein.<sup>21</sup>

Ausdrückliche Regelungen des Verhältnisses der neuen Schuldenregel zur kommunalen Finanzausstattung sah der Entwurf nicht vor.

Durch Änderungsantrag wollte die SPD-Fraktion<sup>22</sup> sichergestellt wissen, dass das Land verpflichtet wird, im Rahmen seiner Befugnisse für ausreichende Einnahmen zu sorgen, die dem Land die Erfüllung seiner Aufgaben ermöglichen, insbesondere „die notwendigen Bildungsausgaben, die Gewährleistung der sozialen Sicherheit für jede Person sowie der inneren Sicherheit und ausreichende öffentliche Investitionen ermöglichen“. Zudem sollten, so der Änderungsantrag, die Einnahmen auch für eine Art. 137 Abs. 5 HV entsprechende aufgabengerechte Finanzierung der Gemeinden und Gemeindeverbände ausreichen.<sup>23</sup>

Im weiteren parlamentarischen Verfahren einigten sich mit CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP vier der seinerzeit fünf Landtagsfractionen auf eine gemeinsame Formulierung, die dann dem hessischen Volk zur Abstimmung unterbreitet wurde. Die Fraktion Die Linke stimmte gegen das Gesetz, da sie eine Schuldenbegrenzungsregel ablehnte.

## 6. Verfahren vor dem Staatsgerichtshof

Den Staatsgerichtshof beschäftigte auf Antrag der unterlegenen Fraktion ein Eil- und ein Hauptsacheverfahren mit der Frage, ob die Landtagsmehrheit in den Abstimmungsunterlagen eine zutreffende Darstellung der sachlichen Hintergründe der Verfassungsänderung abgegeben habe oder nicht.

Die unterlegene Fraktion suchte beim Staatsgerichtshof um Rechtsschutz mit dem Begehren nach, die Durchführung der Volksabstimmung auszusetzen, hilfsweise per einstweiliger Anordnung vorzugeben, dem von der Landtagsmehr-

heit formulierten Erläuterungstext einen von der Fraktion Die Linke verfassten Text beizufügen und im Fall des Zustandekommens der Verfassungsänderung in der Volksabstimmung dieses verfassungsändernde Gesetz nicht ausfertigen und verkünden zu dürfen.

Diese Anträge wies der Staatsgerichtshof durch Beschluss vom 9.3.2011 zurück. Die einstweilige Anordnung konnte nach Auffassung des Staatsgerichtshofs nicht ergehen, weil angesichts der Übergangsfrist bis 2020 sofortige erhebliche Auswirkungen der geplanten Verfassungsänderung auf Gesetzgebung und Rechtsprechung nicht zu erwarten und die verfassungsrechtliche Lage in Hessen durch das Grundgesetz weitgehend vorgezeichnet sei; ein Eingriff in das Verfahren zur Verfassungsänderung sei unter diesen Umständen nicht gerechtfertigt.<sup>24</sup> Im Hauptsacheverfahren stellte das hessische Verfassungsgericht im Oktober 2013 fest, dass der klagenden Fraktion bereits die Antragsbefugnis fehlte, da ihre Rechte nicht beeinträchtigt sein konnten.<sup>25</sup>

## 7. Die Volksabstimmung vom 27. März 2011

Die entsprechende Volksabstimmung wurde am 27. März 2011 parallel zur Kommunalwahl 2011 abgehalten. Mit genau 70,0% sprach sich eine deutliche Mehrheit der Abstimmenden für die Änderung von Art. 141 HV aus.<sup>26</sup>

In allen Städten und Gemeinden fand die Verfassungsänderung eine meist deutliche Mehrheit; die geringsten Anteile an Ja-Stimmen meldeten mit weniger als 60% der Stimmen die Städte und Gemeinden Siegbach (57,5%), Marburg (58,5%), Grebenau (59,2%), Groß-Gerau (59,4%) und Darmstadt (59,7%)<sup>27</sup>. Der kreisangehörige Bereich votierte etwas stärker für die Verfassungsänderung (70,7%) als die kreisfreien Städte (67,2%).<sup>28</sup>

Das verfassungsändernde Gesetz wurde ausgefertigt und im Gesetz- und Verordnungsblatt vom 9.5.2011 verkündet.<sup>29</sup>

## 8. Art. 141 HV ab 2011

Zweifelhaft erscheint, dass die Länder mit Blick auf ihre Eigenstaatlichkeit gut beraten waren, den Grundgesetz-Regelungen zur Begrenzung ihrer Verschuldung zuzustimmen.<sup>30</sup> Da die grundgesetzlichen Vorgaben aber nun einmal festgeschrieben worden waren, stellt sich die Regelung des neuen Art. 141 HV als eine sinnvolle Folgerung aus der bundesrechtlichen Vorgabe dar.

Der neu gefasste Art. 141 HV hat seit 2011 diesen Wortlaut:

- (1) *Der Haushalt ist ungeachtet der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung des Landtags und der Landesregierung grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen.*
- (2) *Art. 137 Abs. 5 bleibt unberührt.*
- (3) *Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Abs. 1 abgewichen werden. In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.*
- (4) *Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Abs. 1 abgewichen werden. Die Abweichung ist mit einer Tilgungsregelung zu verbinden. Die Kredite sind binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.*
- (5) *Das Nähere bestimmt das Gesetz.*

Abs. 1 enthält jetzt den Grundsatz des Haushaltsausgleichs ohne Kreditaufnahme und betont die Einnahmen- und Ausgabenverantwortung von Landtag und Landesregierung. Der zweite Absatz enthält die Schutzklausel zu Gunsten der Kommunalfinzen. Abs. 3 und 4 regeln die Ausnahmen vom grundsätzlichen Verschuldungsverbot nach Abs. 1. Der dritte Absatz ermöglicht eine vorübergehende Verschuldung in Fällen, in denen die wirtschaftliche Entwicklung des Landes von der normalen konjunkturellen Auf- und Abwärtsbewegung abweicht. In diesem Fall soll das Land im Interesse von Wirtschaft und Arbeitnehmern Kredite aufnehmen dürfen, die dann aber in Phasen konjunktureller Erholung wieder getilgt werden müssen. Kreditaufnahmen im Abschwung sollen Tilgungsleistungen aufgrund von Überschüssen im Aufschwung gegenüberstehen.<sup>31</sup>

Aktuell findet mit Blick auf die Corona-Pandemie Abs. 4 des Art. 141 HV neuer Fassung Anwendung. Die Vorschrift enthält sozusagen eine Katastrophenklausel: Die Ausnahmeregelung soll laut Gesetzesbegründung die Möglichkeit ins Auge fassen, „*dass Naturkatastrophen, also etwa extreme Hochwasser, Unwetter, Dürren oder Masenerkrankungen die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes im Rahmen seiner planmäßigen Haushaltswirtschaft überfordern können. Dasselbe lässt sich auch bei außergewöhnlichen Notsituationen wie schwersten Unfällen mit weitreichenden Folgen und großer Bedeutung für die Öffentlichkeit, aber ebenso bei einer plötzlichen*

und schwerwiegenden Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe wie im Fall einer Finanzkrise nicht ausschließen, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Landes zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebieten kann.“<sup>32</sup>

## 9. „Schuldenbremse“ und Kommunen

Die bei ihrer Einführung umstrittene Schuldenbremse konnte naheliegenderweise auch Auswirkungen auf die Kommunalfinanzen haben. Die Schutzklausel zu Gunsten der Kommunalfinanzen in Art. 141 Abs. 2 HV, aber auch die mit dem Alsfeld-Urteil im Jahr 2013 begründete Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs zur Finanzausstattungsgarantie zu Gunsten der Kommunen haben die Rechtsposition der Kommunen im Verhältnis zum Land gefestigt, sogar deutlich ausgebaut (dazu unter a).

Auch das kommunale Haushaltsrecht erfuhr in den zurückliegenden Jahren erhebliche Änderungen der gesetzlichen Regelungen, v.a. aber auch in der praktischen Handhabung durch die Aufsichtsbehörden. Im kommunalen Haushaltsrecht gibt es zur Schuldenbremse aber nach wie vor – entgegen manch verbreiteten Irrtums – gerade keine genaue Entsprechung, weil Kreditaufnahmen im kommunalen Haushaltsrecht deutlich anders geregelt sind als im staatlichen Haushaltsrecht (dazu unter b). Der Weg zum Haushaltsausgleich im Sinne der HGO war auch für die Kommunen weit (dazu unter c).

### a) Schuldenbremse in Hessen und Kommunalfinanzen

Letztlich fand sich im Gesetzgebungsverfahren eine breite Landtagsmehrheit für eine Formulierung, die in Art. 141 Abs. 1 HV nicht allein den Grundsatz des Haushaltsausgleichs ohne Einnahmen aus Krediten festlegt, sondern auch den Aufruf an Landtag und Landesregierung enthält, die für die Aufgabenerfüllung des Landes erforderlichen Mittel bereitzustellen und in der Weise über sie zu verfügen, dass der Haushaltsausgleich ohne Nettokreditaufnahme gelingen kann.<sup>33</sup>

Wegen des hohen Gewichts der Leistungen des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) im Verhältnis zum gesamten Landeshaushalt lag die Befürchtung nahe, dass der Weg zum ohne Kreditaufnahme ausgeglichenen Landeshaushalt mit Ausgabenkürzungen bei den KFA-Zuweisungen einhergehen würde. Das Land hatte mit dem Finanzausgleichsänderungsgesetz ab 2011 das Volumen der Ausgleichsleistungen im KFA und

die Grunderwerbsteuerzuweisung an Landkreise und kreisfreie Städte um rund 360 Mio. Euro zu Gunsten des Landeshaushalts gekürzt. Das hatte das Land allerdings schon im Jahr 2009 und damit weit vor der landespolitischen Diskussion um die Schuldenbremse im Finanzplan 2008-2012 angekündigt.<sup>34</sup>

Da die Steuereinnahmen nach der Wirtschaftskrise 2008/2009 wieder stiegen, konnte das Land 2011 jedoch trotzdem auf ein leicht wachsendes KFA-Volumen verweisen – das aber ohne den Eingriff stärker gewachsen wäre.

Mit Art. 141 Abs. 2 HV wird erklärtermaßen deutlich gemacht, dass das Verschuldungsverbot die finanzielle Fürsorgepflicht des Landes gegenüber den Kommunen nicht einschränkt. Das gelte insoweit, als das Land nach Art. 137 Abs. 5 HV verpflichtet sei, „im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit“ den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zur Verfügung zu stellen.<sup>35</sup> Der verfassungsändernde Gesetzgeber stellte im Wortlaut das Verhältnis von Art. 141 n.F. zu Art. 137 Abs. 5 HV klar. Ausweislich der Gesetzesmaterialien sollte sich an der bis dahin schon bestehenden Einstandspflicht des Landes für die Kommunalfinanzen nichts ändern.<sup>36</sup> Den – abweichend vom Wortlaut des Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV – in die Gesetzesmaterialien „eingeschmuggelten“ Bezug zur Leistungsfähigkeit des Landes hat Art. 137 Abs. 5 HV aber nie enthalten. Vielmehr hat der Staatsgerichtshof 2013 und 2019 geurteilt, dass eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen auf jeden Fall zu gewährleisten ist, da nur der über die Mindestausstattung hinausgehende weitergehende Anspruch auf Finanzausstattung von der Finanzkraft des Landes abhängt.<sup>37</sup>

Anders als im Zuge der letzten Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 wollen es Bund und Land aktuell nicht auf eine ganz harte Belastungsprobe für die Kommunalfinanzen ankommen lassen. Noch während die wirtschaftliche Krise infolge der Corona-Pandemie anhielt, beteiligten sich Bund und Land durch Pauschalzahlungen an Gewerbesteuerausfällen im Jahr 2020; der Bund erhöhte zudem auf Dauer seine Beteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung nach dem SGB II.<sup>38</sup> Letztere Entlastung wirkt sich unmittelbar nur auf die Haushalte der kreisfreien Städte und der Landkreise aus. Allerdings sind die Landkreise gehalten, diese Entlastungen bei der Festlegung des Kreisumlagehebesatzes zu berücksichtigen.<sup>39</sup>

In einer aktuellen Änderung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes (HFAG)<sup>40</sup> wird für die Jahre 2021-2023 ein moderat aufwachsendes Mindestvolumen<sup>41</sup> für die Finanzausgleichsmasse festgeschrieben, die die garantierte finanzielle Mindestausstattung deutlich übersteigt.

Hier zahlte sich das frühzeitige Drängen u.a. des Hessischen Städte- und Gemeindebundes aus, der angesichts der schon im März 2020 einsetzenden Einbrüche bei den kommunalen Steuereinnahmen eine frühzeitige Stützung der Kommunalfinanzen gefordert hatte.

Die Haushalte von Bund und Land sind aktuell selbstverständlich auch stark herausgefordert. Allerdings stehen insbesondere dem Bund viel umfassendere Dispositionsmöglichkeiten zur Deckung des Schuldendienstes zur Verfügung als den Kommunen. Anders als die kommunale Ebene und die Länder verfügt der Bund über ein breites Steuerfindungsrecht und umfassende Steuererhöhungsmöglichkeiten.<sup>42</sup> Selbst das Land hat insgesamt umfangreichere Gestaltungsmöglichkeiten für die Kommunalfinanzen als die Gemeinden selbst: Zwar ist sein Steuererhöhungsspielraum auf den Steuersatz der Grunderwerbsteuer beschränkt (Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG). In Ausübung dieser Kompetenz erhöhte sich in Hessen der Steuersatz der Grunderwerbsteuer auf zuletzt 6% der Bemessungsgrundlage.<sup>43</sup> Jedoch disponiert das Land über Umfang und Standards der von den Kommunen wahrzunehmenden Aufgaben und den Kreis der kommunalen Steuer- und Einnahmequellen, und anders als die Kommunen ist das Land mit seiner Vertretung im Bundesrat auch direkt am Gesetzgebungsverfahren des Bundes beteiligt.<sup>44</sup>

## **b) Verschuldung im kommunalen Haushaltsrecht**

Das kommunale Haushaltsrecht weist gegenüber den aktuellen Schuldenregeln in GG und HV Besonderheiten auf. Auch im kommunalen Haushaltsrecht wird zwischen Krediten und Liquiditätskrediten (früher: Kassenkrediten) differenziert.

Kredite sind nach § 58 Nr. 20 GemHVO das unter der Verpflichtung zur Rückzahlung von Dritten oder von Sondervermögen mit Sonderrechnung aufgenommene Kapital mit Ausnahme der „Kassenkredite“ (die GemHVO ist insoweit noch nicht an den Umstand angepasst, dass die Kassenkredite nach § 105 HGO durch die HGO-Änderungen im Rahmen des Hessenkasse-Gesetzes in „Liquiditätskredite“ umgetauft wurden). Der Aufnahme von Krediten wie auch Liquiditätskrediten liegt zivilrechtlich ein Darlehensvertrag zu Grunde.

Die Ermächtigung zur Aufnahme muss in der örtlichen Haushaltssatzung festgelegt werden und bedarf der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde. Hier liegt ein erster bedeutender Unterschied zum staatlichen Haushaltsrecht. Ein weiterer Unterschied liegt in der Zweckbegrenzung der Kreditaufnahme im kommunalen Haushaltsrecht begründet. Kredite dürfen nach § 103 Abs. 1 Satz 1 HGO nur im Finanzhaushalt und nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen werden. Mithin muss mit der Kreditaufnahme der Gemeinde grundsätzlich auch ein entsprechender Zuwachs beim Vermögen verbunden sein.

Anders als Bundes- und Landesverfassung sind Kreditaufnahmen nicht unmittelbar in die Regelungen zum Haushaltsausgleich einbezogen. Es sind nach § 92 Abs. 5 und 6 HGO nicht die Einnahmen aus Krediten, die den Ausgleich von Ergebnis- und Finanzhaushalt bewirken können.

Im Ergebnishaushalt sind Zinsen und ähnliche Aufwendungen Teil des Finanzergebnisses, das seinerseits Teil des ordentlichen Ergebnisses ist (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 GemHVO). Im ordentlichen Ergebnis sind insbesondere die regelmäßig anfallenden Haushaltsbelastungen nachgewiesen. Nicht im Ergebnishaushalt nachgewiesen werden jedoch die Tilgungsleistungen.

Parallel zur Darstellung der Zinsaufwendungen im Ergebnishaushalt sind im Finanzhaushalt die Zinsauszahlungen Bestandteil der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (§ 3 Abs. 1 Nr. 16 GemHVO). Die Tilgungsauszahlungen fallen in den Bereich der Finanzierungstätigkeit (§ 3 Abs. 1 Nr. 32 GemHVO).

Mit Blick auf den Haushaltsausgleich des Ergebnishaushalts ist daher festzuhalten, dass dieser durch hohe Zinsaufwendungen erschwert wird.

Für den Ausgleich des Finanzhaushalts sind die Zinsauszahlungen ebenso eine Belastung wie die Tilgungsleistungen, weil die Gemeinde nach § 92 Abs. 5 Nr. 2, Abs. 6 Nr. 2 HGO gehalten ist, einen Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit in der Höhe zu erreichen, dass daraus die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Krediten sowie an das Sondervermögen Hessenkasse geleistet werden können.

## **c) Der schwierige Weg zum kommunalen Haushaltsausgleich**

Verfehlt die Gemeinde die Vorgaben zum Haushaltsausgleich in der Planung, wird die Haushaltssatzung schon deshalb genehmigungsbedürftig (§ 97a Nr. 1 HGO).

Auch die kommunalen Haushalte konnten in den Jahren zwischen 2010 und 2019 ganz überwiegend zum Haushaltsausgleich hin entwickelt werden. Zielstrebig er als zuvor nutzte das Land die Regelungen nach dem Schutzschirm-Gesetz (SchuSG)<sup>45</sup> und gegenüber allen Kommunen die haushaltsrechtlichen Genehmigungsvorbehalte, um die Kommunen auf vorgegebene Abbaupfade bis hin zum Haushaltsausgleich zu bewegen.<sup>46</sup> Mit dem Kommunalen Schutzschirm und dem umfassenderen Kassenkreditentschuldungsprogramm der Hessenkasse engagierte das Land sich aber auch selbst merklich. Das Land griff dabei durchaus auch massive Forderungen der kommunalen Seite nach einer Entschuldung der Kommunen von den meist kurzfristig laufenden und damit mit hohem Zinsänderungsrisiko verbundenen Kassen- bzw. Liquiditätskrediten auf.

Erhebliche Eigenanstrengungen mussten die Kommunen erbringen, um ihre Haushalte auszugleichen. So stieg der durchschnittliche Hebesatz der Grundsteuer B von 329 (2009)<sup>47</sup> auf 490 (2019)<sup>48</sup> Punkte in Hessen stark an. Insgesamt führten die Hebesatzerhöhungen bei den Grundsteuern A und B zu den in untenstehender Tabelle folgenden Veränderungen.<sup>49</sup>

Insgesamt mussten die hessischen Gemeinden durch Hebesatzänderungen bis 2019 ihr Einnahmenniveau durch Hebesatzerhöhungen um fast 770 Mio. Euro steigern, um die Haushalte in der Regel ausgleichen zu können. Das ist im Vergleich zur vormals verbreitet praktizierten Fehlbetragsfinanzierung per Kassen- bzw. Liquiditätskredit sicherlich vorzuzugswürdig, aber mit Blick auf die Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen auch nicht beliebig wiederholbar, zumal in wirtschaftlichen Krisenzeiten.

## 10. Zwischenstand nach 10 Jahren Schuldenbremse

Die Befürchtung, dass die Schuldenbremse in der Landesverfassung sich negativ auf die Kommunalfinanzen auswirken würde, hat sich einst-

weilen nicht bewahrheitet. Zwar ermöglichten die steigenden Steuereinnahmen bei Land und Kommunen, dass das Land Hessen bei der Neuregelung des Kommunalen Finanzausgleichs ab 2016 den Kommunen keine höheren Zahlungen leisten musste als aufgrund des durch das Alsfeld-Urteil für verfassungswidrig erklärten alten Regelwerks. Es blieb also unter dem Strich zunächst bei der durch das Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 angestoßenen Mittelumverteilung zu Gunsten des Landes. Möglich wurde das aber nur, weil sich die eigenen kommunalen Einnahmen erholten und die Gemeinden erhebliche eigene Konsolidierungsanstrengungen unternehmen mussten. Die Landesregierung verortete in der KFA-Neuregelung aber erhebliche Haushaltsrisiken für das Land für den Fall wirtschaftlicher Krisen, weil das Land wegbrechende Einnahmen der Kommunen nach den Vorgaben des Alsfeld-Urteils in erheblichem Umfang würde abfangen müssen. Das mit der 2016 in Kraft getretenen Neuregelung festgelegte Niveau der finanziellen Mindestausstattung war in elf der 22 vorangegangenen Jahre unterschritten worden.<sup>50</sup> Und so geschieht es aktuell in erheblichem Umfang.

In diesem Zusammenhang hat sich die 2011 beschlossene Schuldenregel der Landesverfassung bewährt. Ohne eine landesrechtliche Regelung hätte es ausgerechnet im Corona-Jahr 2020 erstmals ein komplettes Verschuldungsverbot für das Land gegeben. Ob sich dies durch einfaches Gesetz hätte ändern lassen, ist, wie oben gezeigt, zweifelhaft. Hessen hätte mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit die Landesbeteiligung von 661 Mio. Euro an den Zahlungen zum pauschalen Ausgleich von Gewerbesteuererträgen des Jahres 2020 nicht leisten können.<sup>51</sup> Auch die gesetzlich festgeschriebene Stützung des KFA-Volumens deutlich oberhalb der Mindestausstattung wäre ohne Verfassungsänderung nicht möglich gewesen.

Ob dazu zwingend die Schaffung eines Sondervermögens wie nach dem Gute-Zukunft-Siche-

	Grundbeträge, Tsd. Euro		Hebesatz, %		Aufkommen, Tsd. Euro		Differenz Ist- unv. Hebesatz
	2009	2019	2009	2019	Ist	unv. Hebesatz	
Grundsteuer A	6.318	6.033	276	407	24.565	16.651	7.914
Grundsteuer B	218.073	244.946	329	490	1.201.392	805.872	395.520
Gewerbesteuer	820.406	1.317.125	386	414	5.450.050	5.084.103	365.948
Zusammen	1.044.797	1.568.104			6.676.007	5.906.626	769.381



rungsgesetz<sup>52</sup> erforderlich gewesen wäre, ist landespolitisch und verfassungsrechtlich umstritten; im Gesetzgebungsverfahren formulierte der Hessische Rechnungshof eingehende Kritikpunkte, während sich die kommunalen Spitzenverbände zu dieser letztlich landeshaushaltsrechtlichen Frage bedeckt hielten.<sup>53</sup> Diese Auseinandersetzung wird den Staatsgerichtshof beschäftigen, wenn auch nicht unter Aspekten der Sicherung der Kommunalfinanzen, sondern wegen komplizierter Fragen des staatlichen Haushaltsrechts. Die Finanzausweisungen an die Kommunen sind über Art. 141 Abs. 2 HV und die Neuregelungen insbesondere in § 70b HFAG besonders abgesichert.

## 11. Ein Zwischenfazit

Die Entwicklung der Schuldenbremse in Hessen bestätigt, dass die Städte, Gemeinden und Landkreise stark auf den Bundes- und Landesgesetzgeber angewiesen sind. Um hier zu gemeindefreundlichen Regelungen zu kommen, braucht es starke kommunale Spitzenverbände und für kommunale Belange aufgeschlossene Kräfte in Bundes- und Landespolitik. Beides zusammen sorgte für die Aufnahme der Schutzklausel zu Gunsten der Kommunalfinanzen in Art. 141 Abs. 2 HV.

Die weitere Entwicklung zeigt aber auch: Im Fall des Falles muss die kommunale Seite ihre verfassungsmäßigen Rechte auch durchsetzen. Das Alsfeld-Urteil des Staatsgerichtshofs hat deutlich gemacht, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände einen Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung auch und gerade im Krisenfall haben. Die aktuelle Entwicklung zeigt, dass sich Bund und Land bemühen, diesen Anspruch auch zu erfüllen.

Aber: Die kommunale Wachsamkeit, das Durchsetzungsvermögen bleiben gefordert. Einstweilen konnte der Hessische Städte- und Gemeindebund sowohl für die Verteilung der Pauschalzahlungen für Gewerbesteuer ausfälle 2020 als auch bei der Sicherung des KFA bis 2024 für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden insgesamt günstige Regelungen erreichen, was die Verteilung der Mittel im Verhältnis zu den kreisfreien Städten anbelangt. Trotzdem werden auch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden erhebliche finanzielle Engpässe verzeichnen. Mit den Regelungen des Corona-Erlasses vom 30.3.2020<sup>54</sup> und des Finanzplanungserlasses<sup>55</sup> sowie den darin angekündigten Änderungen der Gemeindehaushaltsverordnung haben die Gemeinden zumindest Zeit gewonnen und müssen einstweilen

erstmal nicht an Abgabenschrauben drehen oder Aufwendungen und Auszahlungen kürzen.<sup>56</sup> Diese Regelungen erstrecken sich aber, soweit es den Haushaltsausgleich der Ergebnisrechnungen auch mit Mitteln der außerordentlichen Rücklage anbelangt, nur auf die Jahre 2020-2022; andere Erleichterungen etwa beim Haushaltssicherungskonzept gelten zunächst nur 2021.

Auch verfassungsrechtliche Baustellen bleiben. So gibt es bei der Konnexität, also dem Mehrbelastungsausgleich für Aufgabenübertragungen und Aufgabenänderungen zulasten der kommunalen Ebene, in Hessen letztlich kein praktikables Klagerecht. Zwar hatte der Staatsgerichtshof im Mindestverordnungs-Urteil 2012 eine finanzielle Ausgleichspflicht des Landes für die Vorgabe höherer Standards im Kita-Bereich bejaht, aber auch geurteilt, dass das Fehlen der Ausgleichsregelung weder die Verfassungswidrigkeit noch die Nichtigkeit der Vorschriften zur Folge hat, die die Aufgabenänderung oder die Aufgabenübertragung enthalten.<sup>57</sup> Hier muss es bei der kommunalen Forderung bleiben, dass es ein wirksames Klagerecht geben muss. Das ließe sich, wie vom Hessischen Städte- und Gemeindebund seit Längerem gefordert, durch eine Änderung des Gesetzes über den Staatsgerichtshof erreichen. Das Land ließ 2017 wissen, man befürworte derlei „einstweilen“ nicht.

Immerhin hat das BVerfG im Sommer 2020 ein auch in der hessischen Landespolitik gern genutztes Schlupfloch geschlossen: So stimmten die Länder manchem für die Kommunen kosten-trächtigen Gesetzgebungsvorhaben des Bundes im Berliner Bundesrat gerne zu und verwiesen zu Hause gegenüber Konnexitätsforderungen der Kommunen darauf, dass – leider, leider – der Bund gesetzgeberisch tätig geworden sei und gegenüber Bundesregelungen die Konnexitätsvorschrift nach Art. 137 Abs. 6 HV nicht gilt. Laut BVerfG darf der Bund wegen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG den Kommunen keine Aufgaben übertragen und auch bereits übertragene Aufgaben nicht in einer Weise ändern, die einer Aufgabenübertragung gleichkommt – die Länder müssen also selbst gesetzgeberisch tätig werden.<sup>58</sup> Das erweitert den Anwendungsbereich der Konnexitätsregelung.

<sup>1</sup> LT-Drucks. 18/2732 S. 4.

<sup>2</sup> Statistisches Bundesamt, Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts 2019, Tab. 1.4.1.

<sup>3</sup> Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2019, Tab. 3.2.1.

<sup>4</sup> Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2019, Tab. 3.2.1.



- <sup>5</sup> Staatsgerichtshof, Urt. v. 12.12.2005 P.St. 1899, Staatsanzeiger 2005 S. 4727, 4733.
- <sup>6</sup> Zypries/Kaiser, Die hessische Schuldenbremse – eine verfassungsrechtliche Innovation, ZG 2011 S. 24.
- <sup>7</sup> Bryde, Demokratie und staatliche Leistungsfähigkeit, in: Durner/Reimer/Spiecker gen. Döhmman/Wallrabenstein, Das sinnvoll Denkbare denken, das von Machbare machen, Gedächtnisschrift für Arndt Schmehl, S. 53, 57.
- <sup>8</sup> Zimmermann/Döring, Kommunalfinanzen, 4. Aufl. 2019 S. 208.
- <sup>9</sup> Zypries/Kaiser, Die hessische Schuldenbremse – eine verfassungsrechtliche Innovation, ZG 2011 S. 24.
- <sup>10</sup> BVerfG, Urt. v. 15.1.2014 1 A 1656/09 – juris Rn. 56 m.w.N.
- <sup>11</sup> Zypries/Kaiser, Die hessische Schuldenbremse – eine verfassungsrechtliche Innovation, ZG 2011 S. 24 ff..
- <sup>12</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29.7.2009 BGBl. I S. 2248.
- <sup>13</sup> Zypries/Kaiser, Die hessische Schuldenbremse – eine verfassungsrechtliche Innovation, ZG 2011 S. 25.
- <sup>14</sup> Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse, vom 29.4.2011, GVBl. I S. 182.
- <sup>15</sup> vgl. die instruktive Darstellung des Staatsgerichtshofs im Urt. v. 12.12.2005, P.St. 1899, Staatsanzeiger 2005, S. 4727, 4733 f.
- <sup>16</sup> Gemeindehaushaltsverordnung vom 27.1.1956 GVBl. I S. 5.
- <sup>17</sup> vgl. die Darstellung des Staatsgerichtshofs im Urt. v. 12.12.2005, P.St. 1899, Staatsanzeiger 2005, S. 4727, 4735.
- <sup>18</sup> Zypries/Kaiser, Recht und Politik 2011 S. 24, 25 f.
- <sup>19</sup> LT-Drucks. 18/2732.
- <sup>20</sup> LT-Drucks. 18/2732 S. 7.
- <sup>21</sup> LT-Drucks. 18/2732 S. 7.
- <sup>22</sup> LT-Drucks. 18/2898.
- <sup>23</sup> Zur Diskussion vgl. die Mitteilung „Aufnahme der Schuldenbremse in die Verfassung des Landes Hessen“, Eildienst Nr.9 – ED 97 vom 30.9.2010.
- <sup>24</sup> Staatsgerichtshof, Urt. v. 9.3.2011 P.St. 2320 e.A. – juris Rn. 90 ff.
- <sup>25</sup> Staatsgerichtshof, Urt. v. 9.10.2013 P.St. 2319 S. 1364, 1369 f.
- <sup>26</sup> Veröffentlichung des Landeswahlleiters betr. Endgültiges Ergebnis der Volksabstimmung am 27. März 2011 über das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen – Gesetz zur Schuldenbremse, Staatsanzeiger 2011 S. 659.
- <sup>27</sup> Hessisches Statistisches Landesamt, Statistischer Bericht betr. Die Volksabstimmung in Hessen am 27.3.2011, eigene Auswertung der dort nachgewiesenen Gemeindeergebnisse.
- <sup>28</sup> Hessisches Statistisches Landesamt, Statistischer Bericht betr. Die Volksabstimmung in Hessen am 27.3.2011, Tabelle 2.
- <sup>29</sup> Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse, vom 29.4.2011, GVBl. I S. 182.
- <sup>30</sup> Bryde, Demokratie und staatliche Leistungsfähigkeit, in: Durner/Reimer/Spiecker gen. Döhmman/Wallrabenstein, Das sinnvoll Denkbare denken, das von Machbare machen, Gedächtnisschrift für Arndt Schmehl, S. 53, 59.
- <sup>31</sup> LT-Drucks. 18/3441 S. 5.
- <sup>32</sup> so wörtlich LT-Drucks. 18/3441 S. 5.
- <sup>33</sup> LT-Drucks. 18/3441 S. 4.
- <sup>34</sup> LT-Drucks. 18/345 S. 45.
- <sup>35</sup> LT-Drucks. 18/3441 S. 4 f.
- <sup>36</sup> vgl. die Wendung zur finanziellen Fürsorgepflicht („nicht einschränkt“) in LT-Drucks. 18/3441 S. 4 f.
- <sup>37</sup> Staatsgerichtshof, Urt. v. 21.5.2013, P.St. 2361, Staatsanzeiger 2013 S. 747, 752; ders., Urt. v. 16.1.2019, P.St. 2606 u.a., Staatsanzeiger 2019 S. 265, 272.
- <sup>38</sup> Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 6.10.2020 BGBl. I S. 2072.
- <sup>39</sup> So ausdrücklich der Erlass betr. Kommunale Finanzplanung und Haushalts- und Wirtschaftsführung bis 2024, Staatsanzeiger 2020 S. 1113 ff. unter II.7.
- <sup>40</sup> Gesetz zur Änderung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes vom 3.2.2021 GVBl. S. 46.
- <sup>41</sup> Abweichungen nach unten sind nur vorgesehen, soweit die Aufstockung durch von den Kommunen selbst zu zahlende Umlagen niedriger ausfällt, § 70b Abs. 3 HFAG.
- <sup>42</sup> Zimmermann/Döring, Kommunalfinanzen, 4. Aufl. 2019 S. 209.
- <sup>43</sup> Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer vom 26. November 2012; GVBl. S. 457, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.7.2014, GVBl. S. 179.
- <sup>44</sup> Zu diesen Aspekten Thür.VerfGH, NVwZ-RR 2005 S. 665, 668.
- <sup>45</sup> Art. 1 des Hessischen Kommunalen Schuttschirmgesetzes vom 14.5.2012 GVBl. S. 128.
- <sup>46</sup> Erlass betr. Kommunale Finanzplanung und Haushalts- und Wirtschaftsführung bis 2019, Staatsanzeiger 2015 S. 999, 1000.
- <sup>47</sup> Hessisches Statistisches Landesamt, Realsteuervergleich in Hessen 2009, S. 10.
- <sup>48</sup> Hessisches Statistisches Landesamt, Realsteuervergleich in Hessen 2019, S. 14.
- <sup>49</sup> Eigene Berechnung auf Grundlage der Realsteuervergleiche 2009 und 2019 (Fn. 45 und 46)-
- <sup>50</sup> Detemple/Michels/Schramm, Die Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen, in: Hessischer Rechnungshof (Hrsg.), Kommunalfinanzen S. 61, 73.
- <sup>51</sup> Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 6.10.2020 (BGBl. I S. 2072).
- <sup>52</sup> Gesetz über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ (Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz – GZSG) vom 4.7.2020, GVBl. S. 486.
- <sup>53</sup> Ausführungen von Dr. Nowak (HRH) im Stenographischen Bericht der Sitzung des Haushaltsausschusses vom 17.6.2020, insb. S. 11; abrufbar: <http://starweb.hessen.de/cache/KB/20/HHA/HHA-KB-015.pdf> (26.2.2020).
- <sup>54</sup> abrufbar unter [https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/2020\\_03\\_30\\_corona-pandemie\\_umgang\\_mit\\_haushaltsrecht.pdf](https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/2020_03_30_corona-pandemie_umgang_mit_haushaltsrecht.pdf) (26.2.2020).
- <sup>55</sup> Erlass betr. Kommunale Finanzplanung und Haushalts- und Wirtschaftsführung bis 2024, Staatsanzeiger 2020 S. 1113 ff.
- <sup>56</sup> Zum Corona-Haushaltsrecht ausführlich David Rauber und Jürgen Watz, Corona und Haushaltsrecht, HSGZ 2020, S. 320 ff.
- <sup>57</sup> Staatsgerichtshof, Urt. v. 6.6.2012, P.St. 2292, Staatsanzeiger 2012 S. 722.
- <sup>58</sup> BVerfG, Urt. v. 7.7.2020, Az. 2 BvR 696/12 – juris.