

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	III
Inhaltsübersicht.....	V
Abkürzungsverzeichnis.....	XVII

1. Teil

EINFÜHRUNG

1. KAPITEL: HAUSHALTSNOTLAGEN IM BUNDESSTAAT – DIE AUSGANGSLAGE	1
I. SANIERUNGSHILFEN FÜR DAS SAARLAND UND DAS LAND BREMEN AUFGRUND „EXTREMER HAUSHALTSNOTLAGE“	1
1. Sonder-Bundesergänzungszuweisungen in den Jahren 1994 bis 2004	1
2. Verfassungsgerichtliche Durchsetzung des Anspruchs auf Sanierungshilfe.....	3
II. VERÄNDERTE FINANZWIRTSCHAFTLICHE GESAMTSITUATION	3
2. KAPITEL: GANG DER UNTERSUCHUNG.....	5

2. Teil

BUNDESSTAATLICHER FINANZAUSGLEICH:
HISTORIE UND GRUNDSTRUKTUR

3. KAPITEL: DAS SYSTEM DES FINANZAUSGLEICHS – ENTSTEHUNG
UND ENTWICKLUNG BIS HEUTE..... 9

I. BEGRIFF DES FINANZAUSGLEICHS 9

II. BEDEUTUNG DES FINANZAUSGLEICHS 10

III. ENTSTEHUNG UND GESCHICHTLICHE ENTWICKLUNG DES FINANZAUS-
GLEICHS..... 10

1. Deutsches Kaiserreich..... 11

2. Weimarer Republik 12

3. Nationalsozialismus 15

4. Bundesrepublik Deutschland 16

 a) Grundgesetz von 1949 16

 b) Finanzreform von 1955..... 18

 c) Finanzreform von 1969..... 19

IV. GRUNDSTRUKTUR DES HEUTIGEN FINANZAUSGLEICHS 21

1. Allgemeines..... 21

2. Primärer vertikaler Finanzausgleich 22

 a) Ertragshoheit des Bundes (Art. 106 Abs. 1 GG) 23

 b) Ertragshoheit der Länder (Art. 106 Abs. 2 GG) 24

 c) Gemeinsame Ertragshoheit von Bund und Ländern (Art. 106
 Abs. 3 und 4 GG) 25

aa)	Das Verbundsystem des Art. 106 Abs. 3 GG	25
bb)	Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile nach Art. 106 Abs. 4 Satz 1 GG	26
d)	Ertragshoheit der Gemeinden (Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG)	27
3.	Primärer horizontaler Finanzausgleich	28
a)	Die Verteilung des Steueraufkommens nach Art. 107 Abs. 1 Satz 1 bis 3 GG	28
b)	Die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens nach Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG	29
4.	Sekundärer horizontaler Finanzausgleich	31
a)	Allgemeines	31
b)	Ermittlung der Finanzkraft	32
c)	Berücksichtigung des Finanzbedarfs	33
d)	Angemessener Ausgleich	35
5.	Sekundärer vertikaler Finanzausgleich	36
a)	Mehrbelastungsausgleich nach Art. 106 Abs. 4 Satz 2 und 3 GG	36
b)	Ergänzungszuweisungen des Bundes nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG	37
aa)	Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen	38
bb)	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen	39
cc)	Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen	40
4. KAPITEL:	HAUSHALTSNOTLAGEN IM BUNDESSTAAT	43
I.	DIE HAUSHALTSNOTLAGE EINES LANDES ALS ANSPRUCHSGRUNDLAGE FÜR SANIERUNGSHILFEN DES BUNDES – DIE RECHTSPRECHUNG DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS IM ÜBERBLICK	43

1. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986	43
2. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992.....	45
a) Die extreme Haushaltsnotlage als Voraussetzung einer bundesstaatlichen Pflicht zur Hilfeleistung	46
b) Voraussetzungen einer extremen Haushaltsnotlage – Relativer und absoluter Aspekt.....	48
c) Rechtsfolge der bündischen Hilfeleistungspflicht – Kein Anspruch auf Bundesergänzungszuweisungen.....	49
3. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999	50
4. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006.....	52
a) Sanierungshilfen als Fremdkörper innerhalb des geltenden bundesstaatlichen Finanzausgleichs	53
b) Verschärfte Voraussetzungen einer bündischen Einstands- pflicht – Bundesstaatlicher Notstand als zuweisungslegitimieren- der Tatbestand	56
c) Verabschiedung der Sanierungs-Bundesergänzungszu- weisungen.....	58
d) Einfluss der aktuellen Rechtsprechung auf die Verfahren des Saarlandes und des Landes Bremen vor dem Bundesverfassungs- gericht – Konzentration auf grundlegende Reformen des geltenden Finanzverfassungsrechts.....	60
aa) Der Antrag des Saarlandes.....	62
bb) Der Antrag des Landes Bremen.....	63
II. URSACHEN EINER HAUSHALTSNOTLAGE	64
1. Überblick über die Schwächen des geltenden Finanzausgleichs- rechts	65
a) Verteilung der Umsatzsteuer nach Art. 106 Abs. 3 Satz 3 und 4 GG – ungeeigneter Maßstab für eine angemessene Aufteilung ..	65

b)	Zerlegung der Lohnsteuer nach Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG – Benachteiligung der Stadtstaaten.....	67
c)	Kürzung der Gemeindesteuereinnahmen bei der Ermittlung der Finanzkraft – Begünstigung der finanzstarken Länder durch verringerte Ausgleichsbeträge	68
d)	Sekundärer horizontaler Finanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG als einwohnerbezogene Finanzverteilung – keine angemessene Finanzausstattung der Länder bei unterschied- lichen Ausgabenlasten	69
e)	Fehlende Anreizwirkungen zur Erhöhung der Länder- einnahmen	71
2.	Weitreichende Verschuldungsmöglichkeiten der Länder – Kein Schutz vor übermäßiger Kreditaufnahme	73
a)	Schwächen des Investitionsbegriffs als Maßstab der Regelkreditgrenze	74
b)	Regelhafte Inanspruchnahme der Ausnahmevorschrift – Überschreitung der Regelkreditgrenze zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	76
c)	Fehlende Sanktionsmechanismen bei Verstoß gegen Verschuldungsregeln.....	77
3.	Fehlende Regelungen zur frühzeitigen Erkennung und Vermeidung von potentiellen Haushaltsnotlagen	78
4.	Zusammenfassung.....	81

3. TEIL
REFORMVORSCHLÄGE ZUR VERMEIDUNG VON
HAUSHALTSNOTLAGEN UND DEREN UMSETZUNG

5. KAPITEL: AKTUELLE VORSCHLÄGE ZUR BEGRENZUNG DER STAATS-VERSCHULDUNG	83
I. ÜBERBLICK ÜBER DEN DERZEITIGEN STAND DER DISKUSSION	83
1. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – Expertise vom 12. März 2007	84
a) Modul 1	85
b) Modul 2	85
aa) Ausgabenregel.....	86
bb) Ausgleichskonto.....	87
c) Modul 3	88
2. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft	89
a) Gutachten vom 8. Juli 2005	89
aa) Verschuldungs- und Schuldenstandsbegrenzungen.....	89
bb) Haftungsbegrenzung	89
b) Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie vom 9. Dezember 2007	90
3. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen	91
a) Gutachten April 2005.....	91
b) Brief an den Bundesfinanzminister vom 10. Februar 2007.....	92
4. Hertie School of Governance – working papers No. 3, März 2006	93
II. ÜBERBLICK ÜBER DIE DERZEITIGE POLITISCHE DISKUSSION – ZWEI REFORMKONZEPTE MEHRHEITSFÄHIG.....	94

1. Innerstaatliche Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Pflicht zur Haushaltsdisziplin	95
a) Die primärrechtlichen Vorgaben	95
b) Der Stabilitäts- und Wachstumspakt.....	97
c) Kriterien der innerstaatlichen Umsetzung	98
2. Installierung einer sich am Schweizer Modell orientierenden Schuldenschanke – Das Konzept des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung	99
III. GRUNDGESETZLICHE VORGABEN EINER DEFIZITBEGRENZUNG IM BUNDESSTAAT.....	100
6. KAPITEL: UMSETZUNG DER REFORMVORSCHLÄGE – GRUNDGESETZLICHE VORGABEN EINER EINFÜHRUNG VON VERBINDLICHEN VERSCHULDUNGSGRENZEN FÜR DIE BUNDESLÄNDER.....	102
I. REGELUNGSKOMPETENZ	102
1. Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts	102
2. Artikel 109 Abs. 2 GG	103
3. Artikel 109 Abs. 3 GG	104
a) Begriff des Haushaltsrechts	104
b) Keine Beschränkung auf Verfahrensvorschriften.....	105
c) Festlegung von Kreditgrenzen – Unvereinbarkeit mit der Regelungssystematik des Artikels 109 GG	109
d) Grundsatzgesetzgebung – Beschränkung der Regelungskompetenz auf Grundsätze.....	111

e)	Auslegung des Artikels 109 Abs. 3 GG durch das Bundesverfassungsgericht – Unzulässigkeit von verbindlichen Verschuldungsgrenzen	114
4.	Artikel 109 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 GG.....	116
a)	Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	117
b)	Einfluss des Gemeinschaftsrechts.....	119
aa)	Einfluss auf das Staatsziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – keine Änderung der vier Teilziele	120
bb)	Einfluss auf das Instrumentarium des Artikels 109 Abs. 4 GG.....	124
c)	„Störung“ des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als zwingende Voraussetzung des Artikels 109 Abs. 4 GG.....	128
5.	Artikel 109 Abs. 5 GG	130
6.	<u>Zusammenfassung</u> : Keine Regelungskompetenz des Bundes zur Einführung von Verschuldungsgrenzen – Artikel 109 Abs. 3 GG als Grundlage für unverbindliche Grenzwerte zur Prävention von Haushaltsnotlagen	132
7.	Lösungswege.....	135
a)	Verfassungsänderung.....	135
aa)	Innerstaatliche Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Pflicht zur Haushaltsdisziplin	135
bb)	Umsetzung des Konzepts des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung	137
b)	Staatsvertrag.....	139

II.	VEREINBARKEIT MIT ARTIKEL 109 ABS. 1 GG – EINSCHRÄNKUNG DER HAUSHALTSAUTONOMIE	141
1.	Reichweite der Haushaltsautonomie – Umfassender Schutz der formellen Haushaltswirtschaft	141

2. Schutz der materiellen Haushaltsautonomie.....	142
III. VEREINBARKEIT MIT ARTIKEL 79 ABS. 3 GG – UNANTASTBARKEIT DES KERNBEREICHS DER HAUSHALTSAUTONOMIE	147
1. Schutz der Haushaltsautonomie der Länder – Artikel 109 Abs. 1 GG als Konkretisierung des Bundesstaatsprinzips.....	147
2. Reichweite der Garantie des Artikels 79 Abs. 3 GG	148
a) Staatlichkeit der Länder – Ausgangspunkt zur Ermittlung des Schutzumfangs der Kernbereichsgarantie	148
b) Formelle und materielle Haushaltsautonomie	151
c) Aspekt der hinreichenden Finanzausstattung – Kein Recht der Länder zur unbegrenzten Verschuldung	152
d) Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Maßstäbegesetz- gebung als Argument zur Einführung von verbindlichen Verschuldungsgrenzen.....	153
e) Spannungsverhältnis zwischen Haushaltsautonomie einerseits und Verpflichtungen aus dem Grundsatz der Bundestreue sowie aus Artikel 109 Abs. 2 GG andererseits	155
f) Schonender Ausgleich der widerstreitenden Rechtspositionen als Maßstab einer Verfassungsänderung.....	161
3. <u>Ergebnis</u> : Umsetzung der Reformvorschläge unvereinbar mit der Garantie des Artikels 79 Abs. 3 GG	164
7. KAPITEL: ZUSAMMENFASSENDE BETRACHTUNG – ZULÄSSIGE REFORMALTERNATIVEN DES BUNDES ZUR VERMEIDUNG ÜBERMÄßIGER VERSCHULDUNG	165
I. KEINE VERBINDLICHEN VERSCHULDUNGSGRENZEN FÜR DIE LÄNDER.....	165

II. MÖGLICHKEITEN EINER REFORM DURCH DEN BUND	166
1. Ohne Verfassungsänderung	166
2. Mit Verfassungsänderung	167
Literaturverzeichnis.....	171