

# Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise

Ein Beitrag zur Reform der deutschen  
Finanz- und Haushaltsordnung  
(Föderalismusreform)

Von

Daniel Buscher



Duncker & Humblot · Berlin

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	31
A. Krise der öffentlichen Haushalte in Deutschland .....	31
B. Gang der Untersuchung .....	35
C. Begriffssystematisierung .....	38
I. Finanzrecht .....	39
II. Finanz- und Haushaltsordnung .....	39
III. Finanzwesen .....	40
IV. Finanz- und Haushaltsverfassung .....	41

## *Erster Teil*

### **Föderalismus und Bundesstaat in Deutschland** 43

A. Terminologie .....	43
I. Föderalismus .....	43
II. Bundesstaat .....	44
B. Entwicklung des Föderalismus in Deutschland .....	46
I. Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation .....	46
II. Deutscher Bund von 1815 .....	49
III. Deutsches Reich von 1871 .....	51
IV. Weimarer Republik .....	53
V. Zeit des Nationalsozialismus .....	55
VI. Gründung der Bundesrepublik Deutschland .....	57
VII. Gründung der Deutschen Demokratischen Republik und Wiederherstellung der Deutschen Einheit .....	59
VIII. Europäischer Einigungsprozess .....	61
C. Verankerung des Bundesstaats im Grundgesetz .....	61
I. Das Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) .....	62
1. Verfassungsrechtliche Bedeutung .....	62
2. Prinzip der Bundestreue .....	63
a) Bundestreue als besondere Ausprägung des Bundesstaatsprinzips .....	63

	b) Ausgestaltung der Bundessteuer im Einzelfall	65
II.	Spezielle Ausprägungen des Bundesstaatsprinzips im Grundgesetz	66
	1. Homogenitätsgebot (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG)	67
	2. Neugliederungsregelungen (Art. 29, 118, 118a GG)	67
	3. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern (Art. 30, 70 ff., 83 ff., 92 ff., 104a ff. GG)	68
III.	Ewigkeitsgarantie der föderalen Gliederung (Art. 79 Abs. 3 GG)	69
D.	Bundesstaatstheorien im Kontext der Reform der Finanz- und Haushaltsordnung	70
	I. Erörterung der Bundesstaatstheorien	71
	1. Allgemeine Bundesstaatstheorien	72
	a) Bundesstaatstheorien zur Mehrgliedrigkeit des Staates	72
	b) Legitimatorische und zweckgerichtete Bundesstaatstheorien	73
	c) Gemischte Bundesstaatstheorien	73
	2. Besondere Bundesstaatstheorien	74
	a) Theorie vom unitarischen Bundesstaat	74
	b) Theorie vom experimentellen Bundesstaat	75
	c) Theorie vom kooperativen Bundesstaat	76
	d) Theorie vom kompetitiven Bundesstaat	77
	II. Relevanz der Bundesstaatstheorien für eine Reform der Finanz- und Haushaltsordnung	78
	1. Zunehmende Verdrängung kooperativer durch kompetitive Elemente	78
	2. Synthese aus kooperativen und kompetitiven Elementen	80
E.	Zwischenergebnis	82

### *Zweiter Teil*

	<b>Finanzordnung und Reform</b>	84
A.	Grundlagen der bundesdeutschen Finanzordnung	84
	I. Bundesstaatliche Bedeutung der Finanzordnung	84
	II. Rechtsgeschichtliche Entwicklung der bundesstaatlichen Finanzordnung	86
	1. Erlass des Grundgesetzes (1949)	86
	2. Erste Finanzreform (1955)	87
	3. Zweite umfassende Finanzreform (1969)	88
	4. Übergangsregelungen durch die Deutsche Wiedervereinigung	89
	5. Föderalismusreform I (2006)	91
	III. Reformrelevante Rechtsquellen der Finanzordnung	92
	1. Grundgesetz	92

a) Finanzverfassung	93
aa) Funktion der Finanzverfassung	93
bb) Inhalt der Finanzverfassung	94
α) Staatliche Ausgabenkompetenzen	94
β) Staatliche Einnahmekompetenzen	95
(1) Gesetzgebungskompetenzen	95
(2) Verwaltungskompetenzen	95
(3) Ertragskompetenzen	96
b) Andere verfassungsrechtliche Regelungen	97
2. Einfachgesetzliche Regelungen	97
a) Solidarpakt	98
b) Maßstäbengesetz	99
c) Finanzausgleichsgesetz	100
d) Zerlegungsgesetz	101
B. Das gegenwärtige System der bundesstaatlichen Finanzordnung	102
I. Staatliche Ausgabenregelungen	102
1. Verteilung der Ausgabenkompetenz für Zweckausgaben	102
a) Allgemeiner Grundsatz der Lastenverteilung (Art. 104a Abs. 1 GG)	102
b) Ausnahmen vom Lastenverteilungsgrundsatz	105
aa) Divergierende Regelung der Ausgabenzuständigkeit	105
α) Auftragsverwaltung der Länder (Art. 104a Abs. 2 GG)	105
β) Personennahverkehrsausgleich (Art. 106a GG)	106
γ) Kriegsfolge- und Sozialversicherungslasten (Art. 120 Abs. 1 GG)	107
bb) Mischfinanzierungstatbestände	107
α) Gesetze über Geldleistungen (Art. 104a Abs. 3 GG) und Zustimmungspflichtigkeit (Art. 104a Abs. 4 GG)	108
β) Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a GG und Art. 91b GG)	112
(1) Gemeinschaftsaufgaben im „engeren Sinn“ (Art. 91a GG)	114
(2) Gemeinschaftsaufgaben im „weiteren Sinn“ (Art. 91b GG)	117
(a) Wissenschaftsförderung (Art. 91b Abs. 1 GG)	117
(b) Bildungsförderung (Art. 91b Abs. 2 GG)	121
(c) Kostentragung (Art. 91b Abs. 3 GG)	122
γ) Finanzhilfen des Bundes (Art. 104b GG)	122
δ) Ausgleich für Sonderbelastungen (Art. 106 Abs. 8 GG)	128

cc) Ungeschriebene (Mit-)Finanzierungszuständigkeiten des Bundes?	128
2. Verteilung der Ausgabenkompetenz für die Verwaltungsausgaben (Art. 104a Abs. 5 S. 1 I. Alt. GG)	131
3. Verteilung der Ausgabenkompetenzen bei gemeinschaftsrechtlichen Zahlungsverpflichtungen	131
a) Allgemeine Ausgabenregelungen im Zusammenhang mit der EG	132
aa) Innerstaatliche Lastentragung des Bundes für die Finanzierung der EG	132
bb) Lastentragung bei Ausführung von Gemeinschaftsrecht	134
b) Allgemeine Lastentragung bei Verletzung supranationaler oder internationaler Pflichten (Art. 104a Abs. 6 GG)	136
c) Lastentragung von Sanktionszahlungen nach Art. 104 EGV (Art. 109 Abs. 5 GG)	138
II. Staatliche Einnahmeregulungen	142
1. Steuergesetzgebungskompetenzen	142
a) Bundeskompetenzen (Art. 105 Abs. 1 und 2 GG)	143
b) Länderkompetenzen (Art. 105 Abs. 2 und 2a GG)	144
c) Eingeschränktes Steuerfindungsrecht	146
2. Finanzausgleich – Ertragsverteilung	147
a) Leitentscheidungen des BVerfG zum Finanzausgleich	147
aa) BVerfGE 1, 117 ff.	148
α) Sachverhalt	148
β) Entscheidungsgründe	149
γ) Bewertung des Urteils	150
bb) BVerfGE 72, 330 ff.	151
α) Sachverhalt	151
β) Entscheidungsgründe	152
(1) Allgemeine verfassungsrechtliche Vorgaben zum Finanzausgleich	152
(a) Bundesstaatliche Bedeutung des Finanzausgleichs	152
(b) Zum Begriff der „Finanzkraft“	153
(2) Beurteilung der einfachgesetzlichen Vorschriften	154
(a) Lohnsteuererlegung	154
(b) Einnahmen der Länder	154
(c) Einwohnerwertung	156
(d) Bemessung der Ausgleichszuweisungen und Ausgleichsbeiträge	156

(e)	Bundeseergänzungszuweisungen .....	156
γ)	Bewertung des Urteils .....	157
cc)	BVerfGE 86, 148 ff. ....	158
α)	Sachverhalt .....	159
β)	Entscheidungsgründe .....	159
(1)	Art der Einbeziehung der Gemeindefinanzen in den Länderfinanzausgleich .....	160
(2)	Hafenlasten .....	161
(3)	Einwohnerwertung .....	162
(4)	Berücksichtigung der Sozialhilfelasten .....	163
(5)	Ländersteuergarantie .....	163
(6)	Bundeseergänzungszuweisungen .....	164
γ)	Bewertung des Urteils .....	166
dd)	BVerfGE 101, 158 ff. ....	167
α)	Sachverhalt .....	167
β)	Entscheidungsgründe .....	168
(1)	Grundlagen für die Finanzaufkommensverteilung im Bundesstaat .....	169
(2)	Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben für die ein- fachgesetzlich ausgestaltete Finanzverteilung .....	170
(3)	Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ .....	171
γ)	Bewertung des Urteils .....	172
ee)	BVerfGE 116, 327 ff. ....	175
α)	Sachverhalt .....	175
β)	Entscheidungsgründe .....	176
(1)	Von der „extremen Haushaltsnotlage“ zum „bundes- staatlichen Notstand“ – Voraussetzungen eines Sanie- rungshilfeanspruchs .....	177
(a)	Einordnung der Sanierungshilfen in das System des Finanzausgleichs .....	177
(b)	Sanierungshilfen als „ultima ratio“ – „Bundes- staatlicher Notstand“ .....	178
(c)	Darlegungs- und Begründungslast des Klägers .....	179
(2)	Subsumtion der Situation Berlins unter die An- spruchsvoraussetzungen .....	180
(a)	Aussagekräftige Indikatoren zur Feststellung der Finanzlage .....	180
(b)	Anwendung der Indikatoren auf Berlin .....	181
(c)	Mögliche Eigenanstrengungen .....	183

(3) Länderneugliederung .....	185
γ) Bewertung des Urteils .....	185
(1) Der bundesstaatliche Notstand im System des Finanzausgleichs .....	187
(2) Konkrete Bedeutung für Sanierungshilfen begehrende Länder .....	189
ff) Zwischenergebnis .....	191
b) System des gegenwärtigen Finanzausgleichs .....	192
aa) Vertikale Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern (Art. 106 GG) .....	192
α) Das Trennsystem (Art. 106 Abs. 1 und 2 GG) .....	194
β) Das Verbundsystem – Aufteilung der Gemeinschaftssteuern (Art. 106 Abs. 3 und 4 GG) .....	195
(1) Verteilung von Einkommens- und Körperschaftsteuer .....	195
(2) Flexibles Element der Umsatzsteuerverteilung .....	196
γ) Sonderfall der Gemeindesteuern (Art. 106 Abs. 5 bis 7 und 9 GG) .....	198
bb) Horizontale Steuerverteilung (Art. 107 Abs. 1 GG) .....	199
α) Landessteuern .....	200
β) Länderanteil an der Lohn- und Einkommenssteuer .....	200
γ) Länderanteil an der Körperschaftsteuer .....	201
δ) Länderanteil an der Gewerbesteuerumlage .....	201
α) Länderanteil an der Umsatzsteuer (Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG) .....	201
cc) Finanzkraftausgleich auf Länderebene (Art. 107 Abs. 2 S. 1, 2 GG) .....	203
α) Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Länderfinanzausgleich .....	203
β) Einfachgesetzliche Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs .....	204
(1) Finanzkraftmesszahl .....	205
(2) Ausgleichsmesszahl .....	205
(3) Bemessung der Ausgleichszuweisungen und Ausgleichsbeiträge .....	206
dd) Bundesergänzungszuweisungen (Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG) ..	207
α) Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (§ 11 MaßStG, § 11 Abs. 2 FAG) .....	208
β) Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen .....	209

(1) Zuweisungen zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten (§ 12 Abs. 5 MaßstG, § 11 Abs. 3 FAG) . . .	210
(2) Zuweisungen zum Ausgleich von Lasten durch strukturelle Arbeitslosigkeit (§ 11 Abs. 3a FAG) . . . . .	211
(3) Zuweisungen zum Ausgleich überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung (§ 12 Abs. 6 MaßstG, § 11 Abs. 4 FAG) . . . . .	211
(4) Keine Zuweisungen zur Behebung einer „extremen Haushaltsnotlage“ . . . . .	212
C. Reformbedürftigkeit und Vorgaben für eine Reform der Finanzordnung . . . . .	212
I. Reformbedürftigkeit der Finanzordnung . . . . .	212
1. Faktische Reformbedürftigkeit . . . . .	213
2. Freiheits- und Bundesstaatsprinzip als Gebot für eine Reform der Finanzordnung . . . . .	216
II. Vorgaben für künftige Reformen der Finanzordnung . . . . .	218
1. Rechtlicher Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers für eine Reform der Finanzordnung . . . . .	219
2. Rechtspolitische Anforderungen an eine Reform . . . . .	220
a) Aufgabenadäquate Finanzausstattung . . . . .	220
b) Entflechtung der fiskalischen Verantwortungsbereiche und Stärkung der Eigenverantwortung . . . . .	222
c) Schaffung von Anreizen zum effizienten Einsatz von Finanzmitteln . . . . .	223
d) Fairer Wettbewerb . . . . .	225
III. Zwischenergebnis . . . . .	226
D. Ansätze für eine Reform der Finanzordnung . . . . .	227
I. Staatliche Ausgabenregelungen . . . . .	227
1. Kein Übergang von der Vollzugs- zur Gesetzeskausalität . . . . .	228
2. Weiterer Abbau der Mischfinanzierungstatbestände . . . . .	230
a) Änderungen des Art. 104a Abs. 3 und 4 GG . . . . .	231
aa) Überarbeitung der Zustimmungsbedürftigkeit (Art. 104a Abs. 4 GG) und Normierung einer obligatorischen Bundesbeteiligung des Bundes bei Bundesgesetzen über Geldleistungen (Art. 104a Abs. 3 GG) . . . . .	231
bb) Einführung eines grundgesetzlichen Abweichungsrechts bzw. einer einfachgesetzlichen Öffnungsklausel? . . . . .	233
b) Nachbesserung bei der Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a GG und Art. 91b GG) . . . . .	235
c) Der zukünftige Umgang mit dem Instrument der Bundesfinanzhilfen (Art. 104b GG) und dem Hafentlastenausgleich . . . . .	236



aa)	Keine Überarbeitung des Instruments der Bundesfinanzhilfen (Art. 104b GG) .....	236
bb)	Das Problem der Seehafenlasten und vergleichbarer Fälle der strukturell bedingten Sonderbedarfe .....	237
3.	Abschaffung der Regelung über den Familienleistungsausgleich (Art. 106 Abs. 3 S. 5 u. 6 GG) und den Länderanteil für den Personennahverkehr (Art. 106a GG) .....	241
4.	Weitergehende Regelung der Verteilung der Ausgabenkompetenzen bei Zahlungsverpflichtungen aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben .....	242
5.	Zwischenergebnis .....	243
II.	Staatliche Einnahmeregeln .....	243
1.	Steuergesetzgebungskompetenzen – Stärkung der Länderautonomie .....	244
a)	Einführung der ausschließlichen Ertragskompetenzen nach Art. 106 Abs. 2 GG folgenden Steuergesetzgebungskompetenzen .....	246
b)	Steuerzuschlagsrechte .....	248
c)	Zwischenergebnis .....	250
2.	Finanzausgleich – Ertragsverteilung .....	251
a)	Grundlegende Änderungen des Finanzausgleichsystems .....	251
aa)	Keine Einführung eines Trennsystems .....	251
bb)	„Optionsmodell“ als Alternative .....	252
cc)	Einbeziehung von nichtsteuerlichen Abgaben in das System des Finanzausgleichs .....	254
dd)	Grundsätzlich keine Berücksichtigung struktureller Unterschiede über Sonderbedarfe .....	256
b)	Punktuell notwendige Veränderungen des Finanzausgleichsystems .....	257
aa)	Neuordnung der vertikalen Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern (Art. 106 GG) .....	257
α)	Veränderung der rechtlichen Vorgaben für die Verteilung der Umsatzsteueranteile zwischen Bund und Ländern .....	257
(1)	Keine weitere Aufnahme von Motiven für bestimmte Quotierungen .....	257
(2)	Streichung der Verteilungsgrundsätze bei der Abstimmung der Deckungsbedürfnisse (Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 1., 2. u. 3. Alt. GG) .....	258
β)	Streichung von Art. 106 Abs. 5 S. 3 GG .....	259
γ)	Verfassungsrechtliche Einbindung der Kommunen in die vertikale Ertragsverteilung .....	260
bb)	Änderung der horizontalen Steuerverteilung (Art. 107 Abs. 1 GG) .....	261

α) Änderung der Lohnsteuererlegung .....	261
β) Umsatzsteuerverteilung .....	263
(1) Abschaffung des Instrumentes der Ergänzungsanteile (Art. 107 Abs. 1 S. 4 2. Hs. GG) .....	263
(2) Keine Verteilung der Umsatzsteueranteile der Länder nach der Wirtschaftskraft .....	264
(3) Keine Sonderregel für Stadtstaaten bei der Umsatz- steuerverteilung .....	265
cc) Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs (Art. 107 Abs. 2 S. 1, 2 GG) .....	265
α) Volle Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft (§ 8 Abs. 3 FAG) .....	266
β) Keine Abschaffung der Einwohnerwertung (§ 9 FAG) ..	266
γ) Absenkung des Ausgleichstarifs .....	267
dd) Rückführung des Einsatzes des Finanzierungsinstrumentes der Bundesergänzungszuweisungen (Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG) ..	268
α) Abschaffung der allgemeinen Bundesergänzungszuwei- sungen .....	269
β) Reduzierung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszu- weisungen .....	269
c) Zwischenergebnis .....	270

*Dritter Teil*

**Staatsschuldenrecht und Reform** 272

A. Grundlagen des Staatsschuldenrechts .....	273
I. Verschuldung von Bund und Ländern als rechtliches Problem .....	273
II. Rechtsgeschichtliche Entwicklung der Staatsschuldenregelungen .....	275
1. Entwicklungen im Staatsschuldenrecht vor Erlass des Grundgesetzes	275
2. Regelung der Staatsverschuldung bei Erlass des Grundgesetzes (1949)	278
3. Umfassende Reform der Haushaltsordnung (1967–1969) .....	279
4. Keine grundlegenden Änderungen bis zum Jahr 2009 .....	282
5. Föderalismusreform II (2009) .....	284
III. Reformrelevante Rechtsquellen .....	285
1. Europarecht .....	285
2. Verfassungsrecht .....	286
a) Grundgesetz .....	286
aa) Bundesstaatliche Haushaltswirtschaft (Art. 109 GG) .....	286

bb) Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Art. 109a GG) . . . . .	289
cc) Haushaltsverfassung (Art. 110–115 GG) . . . . .	289
α) Funktion der Haushaltsverfassung . . . . .	289
β) Inhalt der Haushaltsverfassung . . . . .	290
(1) Haushaltskreislauf . . . . .	290
(a) Haushaltsgrundsätze und Aufstellung des Haushaltsplans (Art. 110 GG) . . . . .	291
(b) Nothaushaltsrecht (Art. 111 GG) . . . . .	293
(c) Über- und außerplanmäßige Ausgaben (Art. 112 GG) . . . . .	293
(d) Mitwirkungsrechte der Bundesregierung (Art. 113 GG) . . . . .	294
(e) Haushaltskontrolle (Art. 114 GG) . . . . .	295
(2) Staatliche Kreditaufnahme (Art. 115 GG) . . . . .	296
(a) Art. 115 GG (a.F.) . . . . .	296
(b) Art. 115 GG (n.F.) . . . . .	297
b) Landesverfassungen . . . . .	297
3. Einfachgesetzliche Regelungen . . . . .	298
a) Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder . . . . .	298
b) Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft . . . . .	299
c) Bundshaushaltsordnung und Landshaushaltsordnungen . . . . .	300
d) Haushaltsgesetz . . . . .	301
e) Stabilitätsratsgesetz . . . . .	301
f) Ausführungsgesetz zu Art. 115 GG . . . . .	302
g) Konsolidierungshilfengesetz . . . . .	302
4. Verwaltungsvorschriften . . . . .	302
B. Voraussetzungen und Grenzen der Kreditaufnahme bis einschließlich zum Haushaltsjahr 2010 . . . . .	303
I. Bund . . . . .	303
1. Vorgaben des Europarechts zur Kreditaufnahme . . . . .	304
2. Vorgaben des bundesdeutschen Verfassungsrechts zur Kreditaufnahme bis zum Haushaltsjahr 2010 . . . . .	307
a) Vorbehalt gesetzlicher Ermächtigung (Art. 115 Abs. 1 S. 1 GG) . . . . .	307
b) Materielle Grenzen der Kreditaufnahme . . . . .	309
aa) Art. 115 Abs. 1 S. 2 1. Hs. GG (a.F.) . . . . .	310
α) Einnahmen aus Krediten . . . . .	310

β)	Investitionen	311
γ)	Veranschlagte Ausgaben	313
bb)	Art. 109 Abs. 2 GG	313
c)	Ausnahmen von den materiellen Kreditaufnahmegrenzen	315
aa)	Ausnahme des Art. 115 Abs. 1 S. 2 2. Hs. GG (a.F.)	315
α)	Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	316
β)	Geeignete Störungsabwehr	316
γ)	Einschätzungs- und Beuteilungsspielraum des Haushalts- gesetzgebers und Darlegungslasten	317
bb)	Ausnahme über den Gesetzesvorbehalt des Art. 115 Abs. 2 GG (a.F.)	318
II.	Länder	319
1.	Vorgaben des Grundgesetzes für die Kreditaufnahme der Länder	319
2.	Vorgaben des Landesverfassungsrechts zur Kreditaufnahme	321
a)	Kreditaufnahmegrenzen	321
b)	Ausnahmen von den materiellen Kreditaufnahmegrenzen	322
aa)	Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichge- wichts und landesverfassungsrechtliche Abweichungen	323
bb)	Keine Zulässigkeit der erhöhten Kreditaufnahme zur Bewäl- tigung einer „extremen Haushaltsnotlage“	324
c)	Neuverschuldungsverbot	327
3.	Konsequenzen für die Länder durch die Einführung des Art. 109 Abs. 5 GG im Kontext des Europarechts	328
C.	Reformbedürftigkeit und Vorgaben für Reformen des Staatsschuldenrechts	330
I.	Reformbedürftigkeit des Staatsschuldenrechts	330
1.	Faktische Reformbedürftigkeit	330
2.	Nachhaltigkeitserwägungen als Grund für die Notwendigkeit einer Reform des Staatsschuldenrechts	336
a)	Begriffsbestimmung	336
aa)	Begriff der „Nachhaltigen Entwicklung“	338
bb)	Begriff der „Nachhaltigkeit“	342
b)	Nachhaltigkeit und Reform des Staatsschuldenrechts	343
c)	Nachhaltigkeit und Wirtschaftswachstum	348
II.	Vorgaben für künftige Reformen des Staatsschuldenrechts	349
1.	Rechtlicher Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers für eine Reform des Staatsschuldenrechts	349
2.	Rechtspolitische Anforderungen an eine Reform	351
a)	Stärkung der Eigenverantwortung	351

b)	Weiterentwicklung von Mechanismen zur wirksamen Begrenzung der Staatsverschuldung .....	352
c)	Beachtung der Länderautonomie .....	352
d)	Beseitigung von Verschuldungsfehlreizen und Schaffung von Anreizen zum Schuldenabbau .....	353
III.	Zwischenergebnis .....	353
D.	Bewertung der Ergebnisse der Föderalismusreform II und Ansätze für zukünftige Reformen des Staatsschuldenrechts .....	355
I.	Schuldenbegrenzungsregel – Einführung einer neuen Kreditaufnahmeregelung für Bund und Länder .....	355
1.	Bund .....	356
a)	Reformvorschläge .....	356
aa)	Absolutes Verschuldungsverbot .....	356
bb)	Verschärfung des Investitionsbegriffs in Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG .....	357
cc)	Einführung einer „Schuldenbremse“ – Adaption der Schweizer Kreditaufnahmegrenze des Bundes .....	359
dd)	Vorschlag des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung .....	362
ee)	Vorschlag des Bundesministeriums der Finanzen .....	365
b)	Umsetzung durch Föderalismusreform II .....	366
aa)	Einführung einer „Schuldenbremse“ .....	366
bb)	Bewertung der Neuregelung .....	369
c)	Zwischenergebnis .....	371
2.	Länder .....	371
a)	Kompetenzgrundlage für den Erlass einer für alle Bundesländer einheitlich verbindlichen Schuldenbegrenzungsregel durch den Bundesgesetzgeber .....	372
b)	Reformvorschläge für eine Begrenzungsregel der Länderschulden .....	375
aa)	Absolutes Verschuldungsverbot .....	376
bb)	Übertragung der vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen Bundesregelung auf die Länder .....	376
cc)	Übernahme der europäischen Stabilitätskriterien .....	378
dd)	Eigenständige Länderregelungen – Orientierung an kantonalen Schuldenbremsen .....	380
c)	Umsetzung durch Föderalismusreform II .....	382
aa)	Modifizierte Übernahme der Bundesregelung .....	382
bb)	Bewertung der Neuregelung .....	383
d)	Zwischenergebnis .....	385

II.	Einführung eines präventiven Begleitsystems zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen .....	386
1.	Handlungsbedarf trotz fehlender Handlungsverpflichtung des Gesetzgebers .....	387
2.	Ausgestaltung eines Haushaltsnotlageregimes (Präventions- und Sanktionssystem) zur Vermeidung künftiger Haushaltsnotlagen .....	387
a)	Indikatorenauswahl und Festlegung von Grenzwerten .....	388
b)	Zuständiges Kontrollorgan .....	390
c)	Haushaltssanierungsverfahren .....	392
d)	Sanktionsmöglichkeiten .....	394
3.	Umsetzung durch Föderalismusreform II .....	396
a)	Einführung eines Stabilitätsrates zur Überwachung der Haushalte .....	396
b)	Bewertung der Neuregelung .....	398
4.	Zwischenergebnis .....	400
III.	Entschuldung der Haushalte – Umgang mit der bestehenden Verschuldung .....	400
1.	Notwendigkeit vergleichbarer Startbedingungen für eine Reform der Finanz- und Haushaltsordnung .....	401
2.	Reformvorschläge zur Entschuldung der Länderhaushalte .....	402
a)	Einrichtung eines Entschuldungsfonds .....	402
aa)	Teilentschuldung .....	404
bb)	Vollentschuldung .....	406
b)	Insolvenzrecht für öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften ..	408
3.	Umsetzung durch Föderalismusreform II .....	411
a)	Einführung von temporären Konsolidierungshilfen .....	411
b)	Bewertung der Neuregelung .....	413
4.	Zwischenergebnis .....	414
IV.	Erfordernis der Systemkonformität .....	415

#### *Vierter Teil*

	<b>Neugliederung des Bundesgebietes</b>	417
A.	Grundlagen der Neugliederung des Bundesgebietes .....	417
I.	Bundesstaat und Neugliederung .....	418
II.	Neugliederung des Bundesgebietes seit Erlass des Grundgesetzes .....	420
1.	Neugliederungsregelungen bei Erlass des Grundgesetzes 1949 .....	421
2.	Revision der Neugliederungsregelung 1969 .....	423
3.	Revision der Neugliederungsregelung 1976 .....	425
4.	Revision der Neugliederungsregelung 1994 .....	426

B.	Neugliederung des Bundesgebietes <sup>1971</sup> nach dem Grundgesetz . . . . .	429
I.	Allgemeine Verfahren der Neugliederung des Bundesgebietes (Art. 29 GG) . . . . .	429
1.	Neugliederungsbefugnis (Art. 29 Abs. 1 GG) . . . . .	429
a)	Zielvorgabe für die Neugliederung (Art. 29 Abs. 1 S. 1 GG) . . . . .	430
b)	Konkretisierende Richtbegriffe (Art. 29 Abs. 1 S. 2 GG) . . . . .	431
2.	Neugliederungsverfahren . . . . .	433
a)	Allgemeines Neugliederungsverfahren (Art. 29 Abs. 2 und 3 GG) . . . . .	433
b)	Neugliederung durch Bevölkerungsinitiative (Art. 29 Abs. 4 und 5 GG) . . . . .	435
c)	Kleinere Grenzkorrekturen (Art. 29 Abs. 7 GG) . . . . .	437
d)	Neugliederung durch Staatsvertrag (Art. 29 Abs. 8 GG) . . . . .	438
II.	Grundgesetzliche Spezialregelungen zur Neugliederung des Bundesgebietes . . . . .	439
1.	Neugliederung nach Art. 118 GG . . . . .	439
2.	Neugliederung nach Art. 118a GG . . . . .	440
3.	Neugliederung nach Art. 146 GG i. V. m. Art. 79 GG . . . . .	441
C.	Notwendigkeit der Neugliederung und Verknüpfung mit einer Reform der Finanz- und Haushaltsordnung . . . . .	441
I.	Keine Notwendigkeit einer Neugliederung . . . . .	441
II.	Neugliederung des Bundesgebietes und Reform der Finanz- und Haushaltsordnung . . . . .	447
D.	Ansätze für eine Reform der Neugliederungsregelungen im Grundgesetz . . . . .	449
I.	Möglichkeit der Neufassung des Art. 29 GG . . . . .	449
1.	Keine Änderung der grundlegenden Funktion des Art. 29 GG . . . . .	449
2.	Mögliche Änderungen des Neugliederungsverfahrens . . . . .	450
3.	Einführung von Anreizen zur Neugliederung . . . . .	452
4.	Aufnahme des Alternativziels der Kooperation . . . . .	454
II.	Aufhebung der verfassungsrechtlichen Neugliederungsregeln . . . . .	455
III.	Keine Erweiterung der Spezialregelungen . . . . .	456
E.	Zwischenergebnis . . . . .	457

### *Fünfter Teil*

	<b>Ergebnis</b>	459
A.	Erster Teil: Föderalismus und Bundesstaat in Deutschland . . . . .	459
B.	Zweiter Teil: Finanzordnung und Reform . . . . .	460

Inhaltsverzeichnis

23

C. Dritter Teil: Staatsschuldenrecht und Reform ..... 482

D. Vierter Teil: Neugliederung des Bundesgebietes ..... 489

**Literaturverzeichnis** ..... 491

**Sachwortverzeichnis** ..... 525