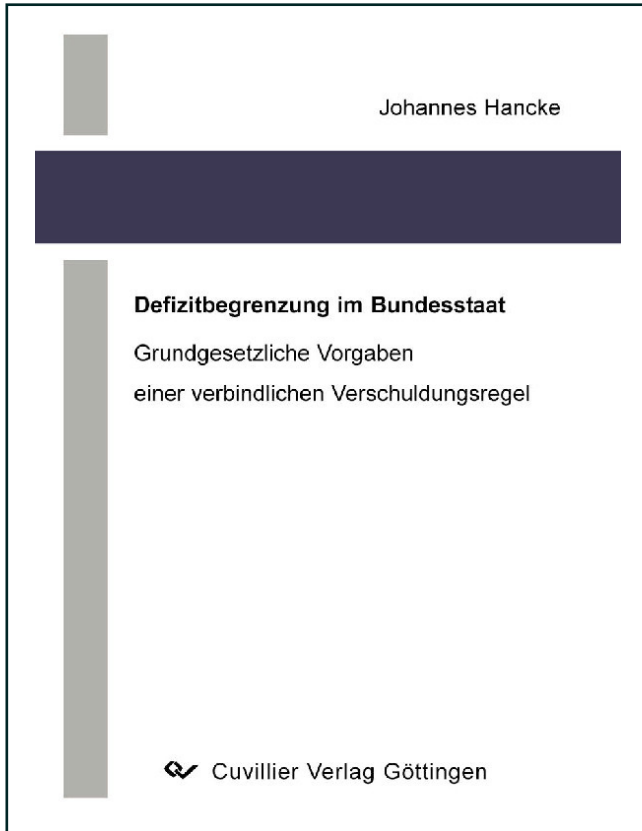




Johannes Hancke (Autor)  
**Defizitbegrenzung im Bundesstaat**  
Grundgesetzliche Vorgaben einer verbindlichen  
Verschuldungsregel



<https://cuvillier.de/de/shop/publications/1423>

Copyright:  
Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen,  
Germany  
Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: [info@cuvillier.de](mailto:info@cuvillier.de), Website: <https://cuvillier.de>

## 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 Schutzzumfangs 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