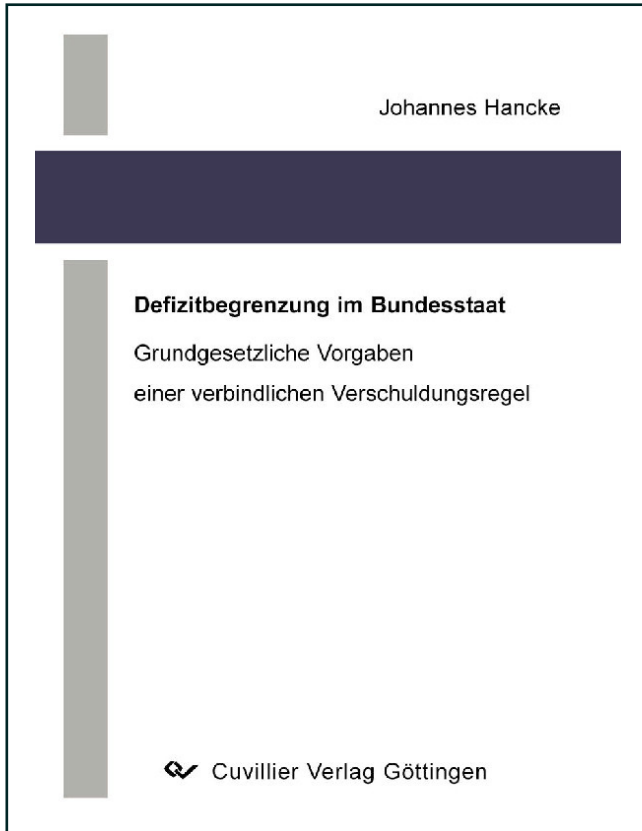




Johannes Hancke (Autor)
Defizitbegrenzung im Bundesstaat
Grundgesetzliche Vorgaben einer verbindlichen
Verschuldungsregel



<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, 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 |