

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1323

**Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen
für die Gewährleistung einer angemessenen
Finanzausstattung der Länder nach
Einführung der Schuldenregel**

Von

Bülent Aydin



Duncker & Humblot · Berlin

BÜLENT AYDIN

Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen
für die Gewährleistung einer angemessenen
Finanzausstattung der Länder nach
Einführung der Schuldenregel

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1323

Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen
für die Gewährleistung einer angemessenen
Finanzausstattung der Länder nach
Einführung der Schuldenregel

Von

Bülent Aydin



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaft
der Goethe-Universität Frankfurt am Main
hat diese Arbeit im Jahr 2014
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D 30

Alle Rechte vorbehalten
© 2016 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Fotosatz Voigt, Berlin
Druck: CPI buchbücher.de, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-14704-5 (Print)
ISBN 978-3-428-54704-3 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84704-4 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2013/2014 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Goethe-Universität Frankfurt am Main als Dissertation angenommen. Tag der Disputation war der 7. Mai 2014.

Zu ganz besonderem Dank bin ich meinem akademischen Lehrer und Doktorvater Herrn Prof. Dr. Joachim Wieland verpflichtet. Er hat nicht nur die Beschäftigung mit dem Thema der Arbeit angeregt und deren Entstehung in jedem Stadium in hervorragender Weise gefördert. Er war es auch, der während meiner Zeit als Hilfskraft an seinem Frankfurter Lehrstuhl maßgeblich dazu beigetragen hat, mein Interesse am wissenschaftlichen Denken und Arbeiten zu wecken.

Frau Prof. Dr. Ute Sacksofsky danke ich vielmals für die Übernahme des Zweitgutachtens sowie für ihre wohlwollende Unterstützung, die mich während meiner gesamten juristischen Ausbildung begleitet hat.

Mein besonderer Dank gilt weiterhin Frau Richterin des Bundesverfassungsgerichts a. D. Prof. em. Dr. Lerke Osterloh, zum einen für die bereichernde Zeit, die ich als wissenschaftlicher Mitarbeiter an ihrem Lehrstuhl verbringen durfte – und zum anderen dafür, dass sie mir während dieser Tätigkeit den für die Arbeit an meiner Dissertation notwendigen zeitlichen Freiraum gewährt hat.

Zum Gelingen dieser Doktorarbeit haben darüber hinaus geliebte Menschen beigetragen, denen ich für ihren Beistand zutiefst dankbar bin: Meine Freundin Figen Aksoy hat mit nahezu unerschöpflicher Geduld den gesamten Entstehungsprozess der Arbeit begleitet. Sie hat alle damit einhergehenden Höhen und Tiefen mit mir gemeinsam durchlebt und mir stets den für die Fertigstellung der Arbeit nötigen Rückhalt gegeben. Für ihre Unterstützung bin ich ihr für immer verbunden. Herrn Staatsanwalt Dr. Asim Khan danke ich herzlich für die kritische Begleitung meines Vorhabens sowie dafür, dass er die Mühen des Korrekturlesens des Manuskripts auf sich genommen hat. Ohne die wertvollen Gespräche mit ihm wäre die Arbeit nicht in dieser Form entstanden. Der größte Dank gebührt meinen Eltern Dipl.-Chem. Bükây Aydin und Dipl.-Ing. Ismet Aydin. Meine Ausbildung, diese Arbeit und so vieles mehr, was hier unausgesprochen bleiben muss, verdanke ich ihnen und ihrer Förderung. Ihnen ist die Arbeit gewidmet.

Frankfurt am Main, im Juni 2015

Bülent Aydin

Inhaltsübersicht

Erster Teil

Problemaufriss	25
-----------------------	----

Zweiter Teil

Das neue Schuldenregime der Art. 109 Abs. 3, 115, 143d GG	28
--	----

Erstes Kapitel

Darstellung der neuen Länderschuldenregel	28
--	----

Zweites Kapitel

Vor diesem Hintergrund: Präzisierung der Fragestellung	29
---	----

Dritter Teil

Der Prüfungsmaßstab: Art. 79 Abs. 3 GG	30
---	----

Erstes Kapitel

Grundlegendes	30
----------------------	----

§ 1 Bindungswirkung der Bestandsklausel für den verfassungsändernden Gesetzgeber	31
A. Das Verhältnis von verfassungsgebender und -ändernder Gewalt nach dem Grundgesetz	31
B. Wirksamkeit des Art. 79 Abs. 3 GG gegenüber der Revisionsgewalt	38
C. Ergebnis zu § 1	43
§ 2 Art. 79 Abs. 3 GG: Einziger materieller Prüfungsmaßstab für Verfassungsänderungen	43
§ 3 Reichweite des Bestandsschutzes	44
A. Grundsätze	46
B. Berühren	55
C. Ergebnis zu § 3	59
§ 4 Ergebnis zum ersten Kapitel	60

Zweites Kapitel

	Mit Blick auf die Aufgabenstellung: Föderative Schutzgüter	60
§ 1	Grundlegendes zur Föderativklausel	60
	A. Übertragbarkeit der allgemeinen Befunde auf die Bundesstaatsgarantie	61
	B. Anwendung der allgemeinen Maßgaben zur Tragweite des Art. 79 Abs. 3 GG auf den einheitlichen bundesstaatlichen Schutzbereich	68
	C. Föderativer Garantiebereich des Art. 79 Abs. 3 GG: Typusbestimmende Merkmale der Bundesstaatlichkeit grundgesetzlicher Prägung	69
§ 2	Länderstaatlichkeit: Wesensmerkmal der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes	74
	A. Ausgangspunkt: Systematische Wechselwirkungen zwischen bundesstaatlicher Ordnung, demokratischem und sozialem Rechtsstaat	74
	B. Länderstaatlichkeit als Ausprägung (vornehmlich) vertikaler Gewaltengliederung	90
	C. Ergebnis zu § 2	228
§ 3	Gebot des bundesfreundlichen Verhaltens	228

*Vierter Teil***Anwendung auf die neue Rechtslage** 230

Erstes Kapitel

Vorüberlegungen 230

§ 1	Prüfungsgegenstand	230
§ 2	Beurteilungszeitpunkt	232

Zweites Kapitel

Prognosen 233

§ 1	Zeitraum ab dem 1. Januar 2020	233
	A. Hohe Determiniertheit der Länderhaushalte	234
	B. Lösungsansätze: Kompensationsmöglichkeiten für das Verbot struktureller (Neu-)Verschuldung	255
	C. Ergebnis zu § 1	294
§ 2	Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019	295

*Fünfter Teil***Gesamtergebnis in Thesen** 296

Literatur- und Quellenverzeichnis	305
Sachverzeichnis	322

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Problemaufriss	25
-----------------------	----

Zweiter Teil

Das neue Schuldenregime der Art. 109 Abs. 3, 115, 143d GG	28
--	----

Erstes Kapitel

Darstellung der neuen Länderschuldenregel	28
--	----

Zweites Kapitel

Vor diesem Hintergrund: Präzisierung der Fragestellung	29
---	----

Dritter Teil

Der Prüfungsmaßstab: Art. 79 Abs. 3 GG	30
---	----

Erstes Kapitel

Grundlegendes	30
----------------------	----

§ 1 Bindungswirkung der Bestandsklausel für den verfassungsändernden Gesetzgeber	31
A. Das Verhältnis von verfassungsgebender und -ändernder Gewalt nach dem Grundgesetz	31
I. Verfassungsändernde Gewalt als vom Verfassungsgeber eingesetzte Gewalt?	32
II. Verfassungsgebende und -ändernde Gewalt als unterschiedliche, aber gleichrangige Erscheinungsformen einer einheitlichen verfassungserzeugenden Gewalt?	33
III. Stellungnahme	34
IV. Ergebnis zu A.	38
B. Wirksamkeit des Art. 79 Abs. 3 GG gegenüber der Revisionsgewalt	38
I. Unmöglichkeit der in Art. 79 Abs. 3 GG angeordneten Bindung?	38
II. Kompetenzüberschreitung des Verfassungsgebers?	39

C. Ergebnis zu § 1	43
§ 2 Art. 79 Abs. 3 GG: Einziger materieller Prüfungsmaßstab für Verfassungsänderungen	43
§ 3 Reichweite des Bestandsschutzes	44
A. Grundsätze	46
I. Wortlaut	46
II. Systematik	48
1. Art. 23 Abs. 1, 28 Abs. 1 Satz 1 GG u. a.	48
2. Art. 19 Abs. 2 GG	49
III. Genese	51
IV. Telos	52
V. Auslegungsergebnis zum Merkmal „Grundsätze“ und Schlussfolgerungen für die Anwendung des Art. 79 Abs. 3 GG	53
B. Berühren	55
I. Wortlaut	55
II. Systematik	57
III. Genese	57
IV. Telos	58
V. Ergebnis zu B.	59
C. Ergebnis zu § 3	59
§ 4 Ergebnis zum ersten Kapitel	60

Zweites Kapitel

Mit Blick auf die Aufgabenstellung: Föderative Schutzgüter	60
§ 1 Grundlegendes zur Föderativklausel	60
A. Übertragbarkeit der allgemeinen Befunde auf die Bundesstaatsgarantie ...	61
I. Allgemeine Absicherung der föderativen Verfassungssubstanz über Art. 79 Abs. 3 Var. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG?	62
II. Einheitlicher bundesstaatlicher Schutzbereich?	66
III. Ergebnis zu A.	68
B. Anwendung der allgemeinen Maßgaben zur Tragweite des Art. 79 Abs. 3 GG auf den einheitlichen bundesstaatlichen Schutzbereich	68
C. Föderativer Garantiebereich des Art. 79 Abs. 3 GG: Typusbestimmende Merkmale der Bundesstaatlichkeit grundgesetzlicher Prägung	69
I. Integrales Verständnis vom Bundesstaatsbegriff	69
II. Direkter Rekurs auf ältere verfassungsrechtliche Ausformungen des deutschen Bundesstaates?	70
1. Reichsverfassung von 1871	70
2. Weimarer Reichsverfassung	71

Inhaltsverzeichnis	13
3. Fazit	72
III. Anknüpfung an verfassungsübergreifende geschichtliche Entwicklungsstränge bis 1949?	73
IV. Rückgriff auf ältere Bundesstaatslehren?	73
V. Bedeutung theoretischer Begriffsbestimmungen?	73
VI. Ergebnis zu C.	74
§ 2 Länderstaatlichkeit: Wesensmerkmal der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes	74
A. Ausgangspunkt: Systematische Wechselwirkungen zwischen bundesstaatlicher Ordnung, demokratischem und sozialem Rechtsstaat	74
I. Bedenken gegen eine funktionale Typusbestimmung	74
II. Verflechtungen mit dem demokratischen Rechtsstaat	76
1. Gewaltengliederung	76
2. Sonstige demokratiekomplementäre Aspekte	78
3. Schlussfolgerung in Bezug auf etwaige Länderfinanzgarantien des Art. 79 Abs. 3 GG	79
III. Verflechtungen mit dem Sozialstaat	80
1. Sozial-föderative Homogenität oder Vielfalt?	81
a) Perspektive eins: Individualleistungen	82
b) Perspektive zwei: Infrastruktur- und kollektive Sozial(dienst-)leistungen	85
2. Ergebnis zu III. und Schlussfolgerungen in Bezug auf etwaige Länderfinanzgarantien des Art. 79 Abs. 3 GG	88
IV. Ergebnis zu A.	89
B. Länderstaatlichkeit als Ausprägung (vornehmlich) vertikaler Gewaltengliederung	90
I. Materielle Voraussetzung der Länderstaatlichkeit: unentziehbarer Kern eigener Aufgaben („Hausgut“)	92
1. Im Besonderen: Kreditautonomie als Essentiale der Länderstaatlichkeit?	93
a) Organisationshoheit	93
aa) Terminologische Betrachtung	94
bb) Verfassungssystematische Betrachtung	96
(1) Landesverfassungen	96
(2) Bundesverfassung	100
(a) Art. 28 Abs. 1 GG Uf.	101
(b) Normen der bundesstaatlichen Finanzordnung	102
(aa) Art. 105, 106 GG Uf.	103
(bb) Art. 107 Satz 3 i.V.m. 29 Abs. 1 Satz 1 GG Uf.	106
(cc) Art. 109 GG Uf.	107

(c) Zwischenergebnis zu (2)	109
(3) Zwischenergebnis zu bb)	110
cc) Teleologische Betrachtung	110
(1) (Vertikale) Gewaltengliederung	110
(2) Unitarischer Bundesstaat	111
dd) Verfassungsgeschichtliche Betrachtung	112
ee) Zwischenergebnis zu a)	115
b) Sonstiges Hausgut	115
c) Zwischenergebnis zu 1.	117
2. Im Besonderen: Angemessene Finanzausstattung als Essentiale der Länderstaatlichkeit	117
a) Grundlegendes	118
aa) Mit Blick auf das Referenzjudikat (BVerfGE 34, 9): Ab- stimmung der Begrifflichkeiten	119
bb) Ausgangspunkt für die Konkretisierung des Garantieum- fangs: Kategorisierung der Landesaufgaben anhand der fö- derativen Typusmerkmale	120
cc) Weichenstellung bezüglich der Konkretisierung des Garan- tieumfangs: Lediglich typussichernde oder (prinzipiell) auf- gabenkongruente Garantie?	121
b) Grundanforderung an die Angemessenheit der Finanzausstat- tung: Gewährleistung der verfassungskonformen Erfüllung ver- fassungsmäßiger Aufgaben	123
aa) Extern determinierte Landesaufgaben	124
bb) Landesunmittelbare Aufgaben, im Besonderen: Gestal- tungsaufgaben	128
cc) Sonderfall hybrider Beschaffenheit: Garantie der kommuna- len Finanzausstattung	128
(1) Berücksichtigungspflichtigkeit etwaiger Einstands- pflichten der Länder für ihre Kommunen?	130
(a) ... hinsichtlich der Ausführung von Bundesgesetzen (ohne substantiellen kommunalen Entscheidungs- spielraum)?	131
(aa) Ausnahme: Fortgeltendes Bundesrecht gemäß Art. 125a Abs. 1 Satz 1 Var. 2, 3 GG (Bundes- durchgriffszuweisung)	132
(bb) Regelfall: Landesrechtliche Zuweisung	135
(b) ... hinsichtlich der Ausführung von Landesgesetzen (ohne substantiellen kommunalen Entscheidungs- spielraum)?	135
(c) ... hinsichtlich der Wahrnehmung von Selbstver- waltungsaufgaben?	136

(aa) Abgrenzung zu den anderen Kommunalaufgabenkategorien	136
(bb) Existenz und gegebenenfalls Umfang einer Einstandspflicht	138
(cc) Adressat der Einstandspflicht	139
(dd) Umfang der Berücksichtigungspflichtigkeit der Einstandspflicht im vorliegenden Zusammenhang	141
(2) Zwischenergebnis zu cc)	143
dd) Zwischenergebnis zu b)	144
ee) Verbleib der Möglichkeit zur Verschuldung in Ausnahmesituationen	145
ff) <i>Conditio sine qua non</i> nicht nur der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes: Mindesthomogenität zentraler Lebensverhältnisse im Bundesgebiet	145
(1) Grundlegendes	146
(a) Klärung der Grundbegriffe 1: Lebensverhältnisse ..	146
(b) Grundgesetzlicher Textbefund	147
(aa) Aktuelle Rechtslage	147
(bb) Grundgesetz-Urfassung	150
(α) Unmittelbare Bekundung	151
(β) Mittelbare Bekundung	151
(αα) Art. 29 Abs. 1 Sätze 1, 2 GG Uf.	151
(ββ) Art. 106 Abs. 3 GG Uf.	153
(γγ) Art. 106 Abs. 4 GG Uf.	154
(δδ) Übergreifende Ergänzungen zu (ββ) und (γγ)	156
(γ) Resümee zu (bb)	157
(cc) Übergreifende Schlussfolgerung zu den Textbefunden	157
(c) Klärung der Grundbegriffe 2: Einheitlichkeit/Gleichwertigkeit	158
(2) Enthält Art. 79 Abs. 3 GG ein Homogenitätspostulat bezüglich der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet? ...	159
(a) Umfassender Unitarisierungsauftrag	159
(b) Mindestsicherung	160
(aa) Verankerung über einfache Verfassungssätze? ..	160
(bb) Verankerung über Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG?	160
(cc) Verankerung über den sozialstaatlichen Teil des Verfassungskerns?	161

(α) Mindesthomogenität: Gebot der Sozialstaatlichkeit?	162
(αα) Bildung	163
(ββ) Weitere Lebensverhältnisse	164
(γγ) Bindung des finanzstaatlichen Leistungsangebots an den Bundesdurchschnitt	165
(δδ) Lebensverhältnisse, die in den Regelungsbereich der Länder fallen – Verfassungssystematische Überlegungen .	166
(εε) Sonderfall nach derzeitigem Verfassungsrecht: Kommunen in Ausübung ihres Selbstverwaltungsrechts (ohne Fälle des Gesetzesvollzugs im engeren Sinn)	171
(ζζ) Ergebnis zu (α)	177
(β) Sperrwirkung des Befunds zu Art. 79 Abs. 3 Var. 3 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG?	177
(γ) Mindesthomogenitätspostulat: Zugehörigkeit zum Kerngehalt der Sozialstaatlichkeit?	178
(dd) Verankerung über den bundesstaatlichen Teil des Verfassungskerns?	181
(α) Mindestharmonisierung zentraler Lebensverhältnisse: Voraussetzung für die Wahrung/Herstellung der inneren Einheit im Bundesstaat	181
(αα) Eindämmung von Wanderungsbewegungen	181
(ββ) Sicherung der sozialen Stabilität	185
(γγ) (Verfassungs-)Geschichtliche Besonderheiten des deutschen Bundesstaatstypus'	187
(β) Ergebnis zu (dd)	191
(ee) Verankerung über den freiheitlich-demokratischen Teil des Verfassungskerns?	192
(ff) Im Konkreten: Verknüpfung des Bestands der bundesstaatlichen und der demokratischen Ordnung des Grundgesetzes: Niederschlag auf Ebene der Verfassungsvoraussetzungen	196
(gg) Staatliche Garantenstellung für materielle Verfassungsvoraussetzungen?	198

Inhaltsverzeichnis	17
(hh) Abstrakter/konkretisierungsbedürftiger Mindesthomogenitätsstandard	202
(ii) Zugrundelegung der jeweiligen Homogenitätsbedürfnisse in der Bevölkerung: keine unzulässige ex-post Modifizierung des Schutzbereichs von Art. 79 Abs. 3 GG	203
(jj) Ergebnis zu (b) und Schlussfolgerungen	204
(c) Ergebnis zu (2)	206
(3) Konsequenzen aus der Mindesthomogenitätsgarantie in Bezug auf das in Art. 79 Abs. 3 GG verankerte Postulat der Gewähr angemessener Landesfinanzausstattungen	207
(a) Anknüpfungspunkte bei den bisherigen Befunden	207
(b) Relevante Verpflichtungstatbestände	209
(c) Schlussfolgerungen	212
(d) Ergebnis zu (3)	214
gg) Ergebnis zu b)	214
c) Gemeinschafts- bzw. völkerrechtliche Einwirkungen auf den Schutzgehalt des Art. 79 Abs. 3 GG?	216
d) Maßgaben für die Generierung der Finanzausstattung	216
aa) Modalitäten der Bereitstellung angemessener Länderfinanzausstattungen	216
bb) Normierungsverantwortung und Einstandspflicht des Bundes	217
cc) Subsidiäre Einstandspflicht der Länder(-gesamtheit)?	219
dd) Bei Eintritt des Sicherungsfalles: Notwendigkeit, die Bundeseinstandspflicht in (finanz-)verfassungsrechtlichen Handlungsinstrumenten verorten zu können	219
ee) Folgerungen mit Blick auf das derzeitige Bundesverfassungsrecht	225
e) Ergebnis zu 2.	225
II. Ergebnis zu B.	226
C. Ergebnis zu § 2	228
§ 3 Gebot des bundesfreundlichen Verhaltens	228

Vierter Teil

Anwendung auf die neue Rechtslage 230

Erstes Kapitel

Vorüberlegungen 230

§ 1 Prüfungsgegenstand	230
§ 2 Beurteilungszeitpunkt	232

Zweites Kapitel

Prognosen

233

§ 1 Zeitraum ab dem 1. Januar 2020	233
A. Hohe Determiniertheit der Länderhaushalte	234
I. Weitreichender Bundeseinfluss auf die gliedstaatliche	234
1. ... Einnahmenstruktur	234
2. ... Ausgabenstruktur	237
II. Kaum Einflussnahmemöglichkeiten der Länder selbst auf ihre	237
1. ... Einnahmen	237
2. ... Ausgaben	239
a) Kosten der Erfüllung fremddeterminierter Aufgaben (im Besonderen: Ausführung von Bundesgesetzen)/hoher zeitlicher Bindungsgrad der Personalkosten	239
b) Ausgaben im Zusammenhang mit der fiskalischen Gewährleistungsverantwortung hinsichtlich einer aufgabenadäquaten kommunalen (Mindest-)Finanzausstattung	241
aa) Unmittelbare Einflussnahmemöglichkeiten	241
bb) Mittelbare Einflussnahmemöglichkeiten	244
c) Kosten der Erfüllung landesunmittelbarer Aufgaben	245
III. Resümee und verfassungsrechtliche Würdigung zu A.: Aufgabenangemessene Finanzausstattung (insbesondere finanzschwacher) Länder ohne Einnahmen aus Krediten möglicherweise nicht gewährleistet ...	245
1. Ländereinnahmen	245
2. Länderausgaben	246
a) Kosten der Erfüllung fremddeterminierter Aufgaben, Länderausgabenautonomie	246
b) Ausgaben im Zusammenhang mit der fiskalischen Gewährleistungsverantwortung hinsichtlich einer aufgabenadäquaten kommunalen (Mindest-)Finanzausstattung	246
aa) Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG	246
bb) Bundesweite Mindesthomogenität zentraler Lebensverhältnisse gemäß Art. 20 Abs. 1, 2 GG	248
c) Kosten der Erfüllung landesunmittelbarer Aufgaben	250
aa) Erhalt der Länder als politische Entscheidungszentren	250
bb) Bundesweite Mindesthomogenität zentraler Lebensverhältnisse gemäß Art. 20 Abs. 1, 2 GG	252
3. Fazit	253
B. Lösungsansätze: Kompensationsmöglichkeiten für das Verbot struktureller (Neu-)Verschuldung	255
I. ... im Rahmen der Novelle?	255

1. Keine expliziten Ausgleichsinstrumente vorgesehen	255
2. Art. 79 Abs. 3-konforme Interpretation der Art. 109 Abs. 3 Sätze 2, 3 GG/Bedarfsorientierte Ausgestaltung der Ausnahmetatbestände durch den Landes(verfassungs)gesetzgeber gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG	256
II. ... im Rahmen des hergebrachten Instrumentariums der bundesstaatlichen Finanzverfassung?	258
1. Vorüberlegungen	258
2. Abhilfe über die Wahrnehmung von Steuergesetzgebungsbefugnissen gemäß Art. 105 Abs. 2 GG?	258
3. Abhilfe im Rahmen der Primärverteilung der Steuererträge?	259
a) Vertikal: Art. 106 Abs. 4 Satz 1 bzw. Abs. 3 Sätze 3, 4 GG (Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit)	259
b) Horizontal: Art. 107 Abs. 1 Satz 4 Ts. 2 GG (Ergänzungsanteile aus dem Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen)	260
4. Abhilfe im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs gemäß Art. 107 Abs. 2 Sätze 1, 2 GG?	261
5. Abhilfe durch Ausgleichszahlungen des Bundes?	263
a) Art. 106 Abs. 4 Sätze 2, 3 GG (Mehrbelastungsausgleich)	263
b) Art. 106 Abs. 8 GG (Sonderbelastungsausgleich)	264
c) Art. 91a; 91b Abs. 1, 3; Art. 104b GG (Mischfinanzierungstatbestände)	264
d) Art. 104a Abs. 3 GG (Fakultative Beteiligung des Bundes an den Zweckkosten seiner Geldleistungsgesetze)	269
e) Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG (Ergänzungszuweisungen des Bundes)	270
aa) Normzweck und Einordnung in das föderative Finanzverteilungssystem	270
bb) Tatbestand der Leistungsschwäche	271
cc) Primär einschlägig: Allgemeine Tatbestandsvariante des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG	272
dd) Im Ernstfall: Notwendigkeit einer Auslegung des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG, die in Einklang mit Art. 79 Abs. 3 GG steht	273
ee) Grenzen einer Lösung über Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG	274
ff) Möglicherweise entgegenstehende Wertungen aus BVerfGE 116, 327?	277
(1) Haushaltsnotlagen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bis zum Berlin-Urteil	278
(a) BVerfGE 72, 330	278
(b) BVerfGE 86, 148	278
(c) BVerfGE 101, 158	280

(2) Zugrunde liegender Sachverhalt gemäß dem Normenkontrollantrag des Senats von Berlin vom 4. September 2003	282
(3) Kernaussagen des Urteils (mit Blick auf die hiesige Problemstellung)	283
(a) Grundsatzteil	284
(b) Ausführungen zum konkreten Fall	286
(4) Gegenüberstellung der Sachverhalte/Inhaltliche und dogmatische Rahmenbedingungen für die Übertragbarkeit von Wertungen aus BVerfGE 116, 327 auf die hiesige Problemstellung	287
(5) Auf dieser Grundlage: Eventuell auf den vorliegenden Sachverhalt übertragbare Wertungen aus dem Judikat ..	289
(6) Ergebnis zu ff)	291
gg) Ergebnis zu e)	291
f) Ungeschriebene bundesstaatsrechtliche Grundlage für Hilfszahlungen des Bundes?	292
g) Ergebnis zu 5.	292
6. Ergebnis zu II.	293
III. Ergebnis zu B.	294
C. Ergebnis zu § 1	294
§ 2 Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019	295

Fünfter Teil

Gesamtergebnis in Thesen	296
Literatur- und Quellenverzeichnis	305
Sachverzeichnis	322

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
a. E.	am Ende
a. F.	alte(r) Fassung
Abs.	Absatz
AK-GG	Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Reihe „Alternativkommentare“), herausgegeben von Rudolf Wassermann u. a.
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BayVerf.	Verfassung des Freistaates Bayern
Begr.	Begründer
BerlVerf.	Verfassung von Berlin
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BrdbgVerf.	Verfassung des Landes Brandenburg
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache(n)
BremVerf.	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache(n)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWSpielbankenG	Spielbankengesetz Baden-Württemberg
BWVerf.	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
Ch. E.	Herrenchiemsee-Entwurf des Grundgesetzes

CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
d. h.	das heißt
ders./dies./dens.	derselbe/dieselbe(n)/denselben
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Drs.	Drucksache(n)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
e. V.	eingetragener Verein
ebd.	ebenda
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
ErbStG	Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz
EStG	Einkommensteuergesetz
f.	folgende Seite
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz)
FAS	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	folgende Seiten
Fn.	Fußnote(n)
FöKoDrs.	Drucksachen der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Fortf.	Fortführender
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
GV. NW.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
h. M.	herrschende Meinung
HambVerf.	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HessGO	Hessische Gemeindeordnung
HessGVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen
HessSpielbankG	Hessisches Spielbankgesetz
HessVerf.	Verfassung des Landes Hessen
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, herausgegeben von Josef Isensee/Paul Kirchhof
HVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, herausgegeben von Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel
i. V. m.	in Verbindung mit
IWH	Institut für Wirtschaftsforschung Halle
JöR	Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)

JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
Lfg.	(Ergänzungs-)Lieferung
lit.	litera
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LTO	Legal Tribune Online
m. E.	meines Erachtens
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MaßstG	Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz)
MPVerf.	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
n. F.	neue(r) Fassung
Nds.	Niedersachsen
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NdsVerf.	Verfassung des Landes Niedersachsen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer(n)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
NWVerf.	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
Parl. Rat	Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, herausgegeben vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RhPfVerf.	Verfassung für Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
RR	Rechtsprechungsreport
Rspr.	Rechtsprechung
RV	Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871
S.	Seite
s.	siehe
SaarVerf.	Verfassung des Saarlandes
SächsVerf.	Verfassung des Freistaates Sachsen
SAVerf.	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
SFG	Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz)

SHLandesS	Landessatzung für Schleswig-Holstein vom 13. Dezember 1949
SHVerf.	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
sog.	so genannte/genannten/genannter
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
StGH	Staatsgerichtshof
str.	streitig
SuS	Staatswissenschaften und Staatspraxis (Zeitschrift)
SZ	Süddeutsche Zeitung
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
ThürVerf.	Verfassung des Freistaats Thüringen
Ts.	Teilsatz
TV-H	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst des Landes Hessen
TV-L	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst der Länder
u. a.	und andere/unter anderem
u. Ä.	und Ähnliche/Ähnlicher/Ähnliches
Uf.	Urfassung
v.	von/vom
v. H.	vom Hundert
Var.	Variante(n)
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VStG	Vermögenssteuergesetz
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften

Problemaufriss

„Den parlamentarischen Föderalismus aber wird es nicht mehr lange geben: (...) Die Landtage werden zwar weiterhin existieren, die Bürger werden sie auch weiterhin wählen dürfen – aber die Landtage und Abgeordnetenhäuser werden nicht mehr viel zu sagen haben. Die Föderalismusreform/Teil II beseitigt die Reste einer schon bisher sehr eingeschränkten Haushaltsautonomie der Länder. (...) Landtage sind also künftig Einrichtungen, die an einen österreichischen Brauch erinnern: Man hängt ausgeblasene, aber schön angemalte Eier an einen Strauch. Der Strauch ist der deutsche Föderalismus, die ausgeblasenen Eier sind die 16 Landtage.“¹

Am 8. März 2007 nahm die Föderalismuskommission II ihre Arbeit mit der Maßgabe auf, Vorschläge zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu erarbeiten, um die bundesstaatliche Finanzordnung knapp vierzig Jahre nach ihrer ersten grundlegenden² Revision an die veränderten ökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen anzupassen³. Angesichts eines Anstiegs der Schuldenstandsquote⁴ öffentlicher Haushalte von damals ca. 20 auf knapp 70 Prozent zum Ende des Jahres 2006⁵ kam dabei einer Neufassung der Verschuldungsregeln für Bund und Länder von Anfang an eine besondere Bedeutung zu. Und tatsächlich beschloss die Kommission in ihrer abschließenden Sitzung am 5. März 2009 als Kernstück ihrer Vorschläge eine neue, gemeinsame Schuldenregel für Bund und Länder, die schließlich mit der Zustimmung von

¹ *Prantl*, in: SZ vom 26. März 2009, S. 4.

² Zwar wurden erste Ergänzungen und Änderungen bereits durch die Verfassungsänderungen 1955/1956 herbeigeführt; eine umfassende Neugestaltung der Finanzverfassung aber sollte der Großen Finanzreform 1969 vorbehalten bleiben. Zum Ganzen *Klein*, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), HVerfR, § 23 Rn. 5 f.

³ FöKoDrs. 174, S. 38.

⁴ Schuldenstand im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt; vgl. etwa *Brümmerhoff*, Finanzwissenschaft, S. 630.

⁵ Vgl. dazu SZ vom 26. Februar 2007, S. 2. Und auch dabei ist es angesichts der Auswirkungen der verheerenden Finanzmarkt- sowie der sich anschließenden und noch fortdauernden europäischen Staatsschuldenkrise nicht geblieben: Im dritten Quartal des Jahres 2011 betrug der Schuldenstand Deutschlands (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger) 81,8 Prozent, vgl. FAZ vom 7. Februar 2012, S. 10.

Bundestag und Bundesrat im Grundgesetz verankert worden⁶ und am 1. August 2009 in Kraft getreten ist⁷. Sie lässt dem Bund ab 2016 einen begrenzten strukturellen, also unabhängig von der konjunkturellen Lage bestehenden Verschuldungsspielraum, die Länder aber müssen ihre Haushalte ab 2020 prinzipiell ganz ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichen⁸. Obgleich insbesondere von Vertretern der Finanzwissenschaft als unverzichtbares Instrument zum Abbau des gewaltigen Staatsschuldenbergs angepriesen⁹, wirft das neue Schuldenregime jedoch Fragen auf, deren Erörterung mit Blick auf das Bundesstaatsprinzip von Verfassungen wegen als geboten erscheint.

„Den parlamentarischen Föderalismus aber wird es nicht mehr lange geben.“

Man wird dieser allzu plakativen These kaum zustimmen können – jedenfalls nicht in solch allgemeiner Form und nicht ohne staatsrechtliche Begründung. Dessen ungeachtet ist nicht von der Hand zu weisen, dass erstens die weitreichende Beschränkung der Kreditautonomie der Landesparlamente in verfassungspolitischer Hinsicht zumindest bemerkenswert ist. Denn die Reform sollte erklärtermaßen die Eigenverantwortung der Länder stärken¹⁰. Und selbst wenn man nicht in den pauschalen Abgesang auf „den parlamentarischen Föderalismus“ einstimmen mag, muss zweitens sehr wohl geklärt werden, ob und gegebenenfalls wie ein Regelverbot der strukturellen Kreditaufnahme auf die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes einwirkt. Denn ausweislich seiner ersten Tatbestandsvariante genießt die Gliederung des Bundes in Länder und als deren Wesensmerkmal insbesondere die Eigenstaatlichkeit der föderalen Gliedstaaten den Schutz des Art. 79 Abs. 3 GG. In dieser Norm erhebt der Verfassungsgeber den Anspruch, bestimmte Verfassungsregelungen dem Zugriff des verfassungsändernden Gesetzgebers zu entziehen.

Was sich mit Blick auf die Schuldenregel der Länder hinter der abstrakten Kategorie der Länderstaatlichkeit verbirgt, soll später ausführlich erörtert werden¹¹. Die Ausgangsthese, auf deren Grund die Untersuchung erfolgen wird, dürfte indes auch ohne verfassungsdogmatische Vorüberlegungen einleuchten: Wo ein – noch näher zu bestimmendes¹² – Mindestmaß an politischer Gestaltungskraft

⁶ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009, BGBl. I, S. 2248.

⁷ Art. 2 des obigen Gesetzes i.V.m. dem Verkündungsdatum (31. Juli 2009).

⁸ Zu den hier relevanten Inhalten der Novelle sogleich im zweiten Teil.

⁹ Vgl. etwa *Fuest*, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Finanzausschusses des Bundesrates am 04. Mai 2009, S. 5; *Feld*, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 11 (2010), 226 (240 f.).

¹⁰ Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP zur Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, BT-Drs. 16/3885, S. 3.

¹¹ Vgl. dazu im zweiten Kapitel des dritten Teils unter § 2.

¹² Vgl. dazu im zweiten Kapitel des dritten Teils unter § 2 B.

und/oder die zu dessen Realisierung notwendigen Finanzmittel nicht (mehr) vorhanden sind, dort wird man auch schwerlich von einer wie auch immer gearteten Eigenstaatlichkeit ausgehen können.

„Der Strauch ist der deutsche Föderalismus, die ausgeblasenen Eier sind die 16 Landtage.“

Ziel der nachfolgenden Untersuchung ist die Beantwortung der Frage, ob die neue Schuldenregel der Länder mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Dazu ist zu prüfen, ob

- die Eigenstaatlichkeit der Länder und/oder
- weitere Ausprägungen der grundgesetzlichen Bundesstaatskonzeption und/oder
- andere Verfassungsstrukturgrundsätze von der Neuregelung betroffen werden

und, falls ja, ob dieser Eingriff von solcher Intensität ist, dass er in den Garantiebereich des Art. 79 Abs. 3 GG hineinreicht. Bejahendenfalls wären die Neuregelungen, die Rechtsverbindlichkeit der Bestandsklausel für den Revisionsgesetzgeber einmal vorausgesetzt¹³, verfassungswidrig und damit nichtig¹⁴.

Um herauszufinden, ob es sich bei der neuen Länderschuldenregel um verfassungswidriges Verfassungsrecht handelt, werden zunächst (ausschließlich) die hier relevanten Neuregelungen dargestellt und wird anschließend auf dieser Grundlage der konkrete Prüfauftrag formuliert (zweiter Teil). Nachdem in einem dritten Schritt der verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstab herausgearbeitet wurde (dritter Teil), soll er sodann an die neue Rechtslage angelegt werden (vierter Teil). Die Arbeit endet mit einer thesenartigen Zusammenfassung der Ergebnisse samt Ausblick (fünfter Teil).

¹³ Hierzu sogleich im ersten Kapitel des dritten Teils unter § 1 B.

¹⁴ Zur Rechtsfolge der Nichtigkeit vgl. etwa BVerfGE 30, 1 (24); *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG II, Art. 79 Abs. 3 Rn. 14; *Bryde*, in: v. Münch (Begr.)/Kunig (Hrsg.), GG II, Art. 79 Rn. 27.