

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 verfassungszeugenden 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 Garantieu- fangs: Kategorisierung der Landesaufgaben anhand der fö- derativen Typusmerkmale	120
cc) Weichenstellung bezüglich der Konkretisierung des Garan- tiefumfangs: 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 kommu- nalen 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) Conditio sine qua non 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

(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