

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	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
<i>Erster Teil</i>	
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 Bundestreue 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

Finanzordnung und Reform 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	
Zustimmungsbedürftigkeit (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 Einnahmeregelnungen	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) Bundesergänzungszuweisungen	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) Bundesergänzungszuweisungen	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 Einnahmeregulungen	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 I., 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 Landeshaushaltsordnungen	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

Neugliederung des Bundesgebietes 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 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

Ergebnis

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