

## **Stellungnahme zum Fragenkatalog der Föderalismuskommission II**

<b>Übersicht</b>	<b>Seite</b>
<b>0 Allgemein</b>	
a) <i>Aufgaben- und Einnahmenzuordnung in der Bundesrepublik Deutschland</i>	2
b) <i>Grundvoraussetzungen für einen funktionierenden Wettbewerbsföderalismus</i>	3
c) <i>Finanzwirtschaftliche relevante Strukturunterschiede zwischen den Ländern</i>	4
d) <i>Angemessenheit des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen)</i>	5
e) <i>Problem Staatsverschuldung</i>	6
f) <i>Neugliederung des Bundesgebiets</i>	6
<b>1 Haushalt/Schulden</b>	
A <i>Situationsbeschreibung</i>	7
B <i>Bisherige Verschuldungsregel Art. 115 GG</i>	9
C <i>Reformmöglichkeiten der bisherigen Verschuldungsregel</i>	10
1. <i>Verschuldungsverbot</i>	10
2. <i>Spezifizierung Art. 115 GG</i>	13
3. <i>Schweizer Schuldenbremse</i>	14
4. <i>Frühwarnsystem</i>	14
D <i>Abbau des Schuldenstandes</i>	15
<b>2 Einnahmen/Kompetenzen</b>	
A <i>Horizontale und vertikale Finanzbeziehungen im Bundesstaat</i>	19
B <i>Beitrag der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu Beschäftigung und Wachstum</i>	24

## **0      Allgemein (Vorbemerkungen und Fragen 1-3)**

Sowohl die Anzahl der vorgelegten Fragen als auch die unterschiedliche Tiefe und Breite der Fragen lassen in dem vorgesehenen Beantwortungszeitrahmen lediglich eine kurze und teilweise nur skizzenhafte Beantwortung zu. Es wäre wünschenswert, in der Anhörung genauer und detaillierter auf die Sachverhalte einzugehen, aber in Anbetracht der dafür angesetzten Zeit erscheint auch dies eher illusorisch. Sollte über die Anhörung hinaus noch Klärungsbedarf bestehen, stehe ich gerne für weitere Antworten zur Verfügung.

Bevor auf die gefragten Sachverhalte<sup>1</sup> näher eingegangen wird, möchte ich ein paar wenige Vorbemerkungen zu folgenden mir wichtig erscheinenden Sachverhalten und anstehenden Problem-bereichen der Finanzverfassung machen, wobei jede Reform die staatliche Eigenständigkeit von Bund und Ländern wahren und für alle staatlichen Ebenen (einschließlich der kommunalen Ebene) zukünftig mehr Autonomie und damit auch Eigenverantwortung eingeräumt werden sollte:

- a)      Aufgaben- und Einnahmuzuordnung in der Bundesrepublik Deutschland
- b)      Grundvoraussetzungen für einen funktionierenden Wettbewerbsföderalismus
- c)      Finanzwirtschaftliche relevante Strukturunterschiede zwischen den Ländern
- d)      Angemessenheit des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen)
- e)      Problem Staatsverschuldung
- f)      Neugliederung des Bundesgebiets

### *ad a) Aufgaben- und Einnahmuzuordnung in der Bundesrepublik Deutschland*

In einem föderativ aufgebauten (Bundes-)Staat sind in einer Finanzverfassung

1. die Aufgaben der öffentlichen Aufgabenträger gegenüber dem privaten Sektor und untereinander abzugrenzen und aufeinander abzustimmen,
2. die Entscheidungs- und Durchführungskompetenzen zwischen den Aufgabenträgern zu regeln sowie
3. darauf aufbauend die Rechte zur Bestimmung, Ausgestaltung und Inanspruchnahme öffentlicher Einnahmequellen derart zu verteilen, dass die Aufgabenträger über die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Einnahmen verfügen. Dies ist eine Funktionsvoraussetzung des Bundesstaates.<sup>2</sup>

Diesen Grundideen folgend wurde schon bei der Verfassungsänderung 1955 und vor der großen Finanzreform 1969 von der TROEGER-Kommission untersucht, ob die Kosten, die durch die Aufgabenwahrnehmung in den einzelnen Ländern entstehen, stark differieren. Damals kam man zu dem Ergebnis, dass dies nicht der Fall sei. Die Ausgaben waren pro Einwohner in den einzelnen Länder nicht so grundlegend verschieden, dass ein ausgabenadäquates System hätte entworfen werden müssen. Deshalb konnte ein einnahmenorientiertes Länderfinanzausgleichssystem entwickelt werden, welches nur in wenigen Bereichen bei der Berechnung der Bedarfsmesszahl den zugrunde liegenden Einwohnerschlüssel modifiziert.

---

<sup>1</sup> Anmerkungen, die direkt einzelnen Fragen zugeordnet werden können, sind mit den entsprechenden Nummern des Fragenkatalogs fett in Klammern gekennzeichnet.

<sup>2</sup> So auch Koriath (1997, S. 101) und die ständige Rechtsprechung des BVerG.

Bis heute hat sich dieser Verteilungsschlüssel bewährt, wobei die finanziellen Folgen von Strukturunterschieden im Länderfinanzausgleich bei den Stadtstaaten und den dünnbesiedelten Flächenländern mit Hilfe der „Einwohnerveredelung“ bei der Berechnung der Bedarfsmesszahl berücksichtigt werden.

Bei den Bundesergänzungszuweisungen wird weiteren Strukturunterschieden Rechnung getragen:

- den überdurchschnittlich hohen Kosten der politischen Führung in kleineren Ländern,
- übergangsweise eine Kompensation für die unterdurchschnittliche Entlastung im Zusammenhang mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in den ostdeutschen Ländern sowie in zwei westdeutschen Flächenländern,
- bis zum Jahr 2019 (degressiv) den teilungsbedingten Sonderlasten einschließlich der Berücksichtigung der besonders niedrigen kommunalen Finanzkraft in den ostdeutschen Ländern ebenfalls bis zum Jahr 2019.

Darüber hinaus wurden die Seehafenlasten norddeutscher Küstenländer im Rahmen der letzten Reform des Länderfinanzausgleichs ausgegliedert und finden stattdessen in ähnlicher Form in Art. 104a Abs. 4 GG ihren Niederschlag.

Es ist bemerkenswert, dass das bundesdeutsche Finanzausgleichssystem seit 1969 in seinen Grundzügen nur wenig angepasst werden musste und sogar auch seit der Wiedervereinigung – die dazu führte, dass durch den Beitritt der neuen Länder die Strukturunterschiede erheblich größer wurden und deshalb auch das Volumen im Finanzausgleich enorm anstieg – weiterhin Bestand hat.

In angemessenen zeitlichen Abständen sollte allerdings geprüft werden, ob eine aufgabenadäquate Finanzausstattung noch durch die derzeitige Steuerzuordnung und anschließende - (um-)verteilung gewährleistet ist, da die an den Staat gestellten Aufgaben und die daraus resultierenden Ausgabenbelastungen einem ständigen Wandlungsprozess unterworfen sind und damit auch die Finanz- und Verwaltungsstrukturen auf Dauer nicht statisch sein können, ebenso wenig die Einnahmenverteilung.

Im Rahmen der „Föderalismuskommission I“ wurden eher „technische“ Fragen der Aufgabenzuordnung geklärt und weniger grundsätzliche Änderungen vorgenommen; auch die stark in der Kritik stehenden Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a und b GG) wurden nicht angetastet. Da die Aufgabenzuordnung nicht wesentlich verändert wurde, bedarf es bei der danach auszurichtenden Einnahmenverteilung keiner grundlegenden Korrektur.

Sollten sich jedoch die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern dramatisch unterschiedlich entwickeln und somit zu (geänderten) Strukturunterschieden führen, die relevante Einnahmen- bzw. Ausgabenänderungen in den öffentlichen Haushalten verursachen, müsste eine Anpassung der Finanz- und Verwaltungsstrukturen erfolgen. Gerade vor dem Hintergrund der stark differierenden demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung in den einzelnen Regionen Deutschlands bedarf es sicherlich einer genauen Analyse (siehe auch ad c)).

*ad b) Grundvoraussetzungen für einen funktionierenden Wettbewerbsföderalismus*

Wie unter a) schon erkennbar, handelt es sich beim bundesdeutschen Finanzausgleich primär um ein verteilungspolitisches Instrument, das zur Erfüllung des Grundgesetzauftrages der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ dient. Dass dieses Verteilungsinstrument (als Nebenbedingung) so effizient wie möglich ausgestaltet sein sollte, ist un-

ter Ökonomen unbestritten. Allerdings ist häufig das Missverständnis entstanden, man könne einzelne Allokations- bzw. Wachstumsargumente aus der parallel geführten wissenschaftlichen Diskussion über Wettbewerbsföderalismus relativ unreflektiert, zumindest ohne explizite Hinweise auf die Grundannahmen dieser Modelle, übernehmen. (**auch Fragen 162, 163, 202, 219, 220, 221, 222**)

Um die notwendige Abgrenzung der beiden unterschiedlichen Untersuchungsobjekte deutlich und nachvollziehbar zu machen, seien hier in Kürze die wichtigsten Grundannahmen der gängigen Wettbewerbsmodelle dargelegt, die auf allokativen Effizienz und Bereitstellungseffizienz abzielen:

Gegenstand des Wettbewerbs zwischen Ländern sind die (steuerzahlenden) Einwohner und Unternehmen. Das Grundmodell zum Fiskalföderalismus, auf dem die meisten ökonomischen Modelle zum Wettbewerb zwischen Ländern basieren, hat u.a. die folgenden Grundvoraussetzungen, die zwingend erfüllt sein müssen:

- Damit es zu einem funktionierenden Wettbewerb zwischen den Ländern kommen kann, müssen diese über weitgehende Aufgaben- und Steuerautonomie verfügen. Da dieses in der bundesdeutschen kooperativen Finanzverfassung so nicht gegeben ist, fehlt die wichtigste Wettbewerbsvoraussetzung.
- Unter der Annahme, dass die Länder über entsprechende Autonomie verfügen, würden die nun nicht mehr einheitlichen Steuersätze und Bemessungsgrundlagen zu unterschiedlich hohen Steuereinnahmen führen. Dies hätte die Bereitstellung qualitativ und quantitativ unterschiedlicher öffentlicher Leistungen zur Konsequenz. Darin liegt jedoch ein Widerspruch zum Gebot der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ und somit zur bestehenden Finanzverfassung, die dann geändert werden müsste.
- Damit es zu den in der Theorie hergeleiteten Effizienzgewinnen kommen kann, ist als weitere Voraussetzung die „fiskalische Äquivalenz“ unabdingbar. Dies bedeutet, dass die in einem Land bereitgestellten öffentlichen Leistungen auch von den Bürgern dieses Landes bezahlt werden sollen. Um diese Voraussetzungen zu erfüllen, müsste in der bundesdeutschen Finanzverfassung sowohl eine weitgehende Entflechtung auf der Aufgaben- als auch auf der Einnahmenseite vorgenommen werden. Auch dies ist mit den derzeitigen bundesdeutschen Rahmenbedingungen nicht vereinbar.

Schon diese drei in der Bundesrepublik Deutschland nicht erfüllten Grundvoraussetzungen für effizienten Wettbewerb zwischen den Ländern zeigen, dass Wettbewerbsföderalismus, wenn er politisch gewünscht wird, nicht durch „kleinere Änderungen“ im gegebenen Verfassungsrahmen implementiert werden kann und grundlegenden Vorbereitungen ähnlich der 1969er Reform bedürfen.

*ad c) Finanzwirtschaftliche relevante Strukturunterschiede zwischen den Ländern*

„Einheit in Vielfalt“ ist ein konstitutives Element des deutschen Bundesstaates und beinhaltet selbstverständlich Unterschiede zwischen den Regionen und damit auch zwischen den Ländern. Eine Berücksichtigung im Rahmen der Diskussion um die Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen können nur solche Unterschiede haben, die

- nicht aus autonomen landespolitischen Entscheidungen resultieren,
- sich finanzwirtschaftlich mittel- bis langfristig wesentlich auf der Einnahmen- oder der Ausgabenseite des Bundes bzw. der Länder auswirken,
- ungleich zwischen den Ländern verteilt sind und
- sich im Ländervergleich nicht gegenseitig aufheben.

Neben den im heutigen Finanzausgleichssystem schon berücksichtigten Strukturunterschieden, die bereits unter a) aufgeführt wurden, sind sowohl auf der kommunalen als auch auf Landesebene sicherlich die Bildungs- und Sozialausgaben zu untersuchen, welche sich aus der stark differierenden Bevölkerungsstruktur und der demographischen Entwicklung ergeben, als auch die Zins- und (Tilgungs-)ausgaben. Gerade in diesen Bereichen sind die finanziellen Belastungen der Länder aufgrund der stark differierenden Wirtschafts- und Sozialstruktur i.V.m. den durch Bundesgesetze festgeschriebenen Standards (insbesondere im Sozialbereich), die von den Ländern und ihren Gemeinden auszuführen und ganz oder teilweise zu finanzieren sind, zu verorten. Dadurch werden auf der Ausgabenseite die Entscheidungs- bzw. Handlungsspielräume der Länder, aber auch der Kommunen, stark eingeschränkt, so dass ihre anderen staatlichen Aufgaben nur noch bedingt wahrgenommen werden können.<sup>3</sup>

Dass gerade hohe Ausgaben im Sozialbereich mit Finanzschwäche auf der Einnahmenseite korrelieren, ist allgemein bekannt und führt in den betroffenen Gebietskörperschaften entweder zu geringen Ausgaben in Zukunftsaufgaben oder zu höherer Verschuldung. Damit verschlechtert sich ihre Position im Vergleich zu den finanzstarken Ländern zunehmend. Dieses Problem der überproportionalen Belastung zu lösen, muss ein Hauptziel dieser Reform der Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften sein.

*ad d) Angemessenheit des bundesstaatlichen Finanzausgleichs*

Da Bund und Länder ihre Ausgaben gesondert zu tragen haben, die sich aus ihrer Aufgabenwahrnehmung ergeben, muss für jede Gebietskörperschaft durch die Steuerzuordnung und –(um-)verteilung eine aufgabenadäquate Finanzausstattung gewährleistet sein. „Erst dadurch kann die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern real werden ...“<sup>4</sup> und sich eine eigenständige und eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung entfalten.

Da sich eine Vielzahl von Gebietskörperschaften in schwierigen Haushaltslagen befindet, muss zunächst einmal grundsätzlich die Höhe der bundesdeutschen Staatsquote hinterfragt werden. Eine niedrigere Staatsquote würde (aber auch) eine geringere Versorgung mit öffentlichen Gütern implizieren; dies auch in den Bereichen der zentralen Zukunftsinvestitionen Bildung und Infrastruktur, in denen Deutschland bereits heute weit unter dem Durchschnitt vergleichbarer Länder liegt.<sup>5</sup>

Davon ausgehend, dass die derzeitige Aufgabenabgrenzung zwischen Staat und privatem Sektor und die Entscheidungs- und Durchführungskompetenzzuordnung der Aufgabenträger nicht mehr in Frage stehen<sup>6</sup>, liegt bei der Höhe der Verschuldung aller staatlichen Ebenen die Vermutung nahe, dass die nichtkreditären Einnahmen des Staates insgesamt nicht ausreichen, die Staatsaufgaben adäquat zu finanzieren. Da „Kasse bekanntlich sinnlich macht“, verwundert die aktuelle Diskussion über die Verwendung der Steuermehreinnahmen zwar nicht, erscheint aber finanzwirtschaftlich überdenkenswert.

Die Grundidee der bundesdeutschen Finanzverfassung (siehe a)) liegt darin, die Gebietskörperschaften mit ausreichend Einnahmen zur Aufgabenerfüllung auszustatten. Die unter c) angeführten disproportionalen Belastungen führen dazu, dass einige Gebietskörperschaften dazu nicht mehr in der Lage sind. Dies kann nur bedeuten, dass

<sup>3</sup> Bei vielen Kommunen brachen insbesondere durch die Steuerreform im Jahr 2000 die Steuereinnahmen zusammen, so dass m. E. in diesen Fällen nicht mehr von einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung ausgegangen werden konnte und die „Flucht“ in Kassenkredite nachvollziehbar ist. **(zu Frage 67)**

<sup>4</sup> BVerfGE 72, 330 II, S. 383.

<sup>5</sup> So SVR, Ziffer 266.

<sup>6</sup> Dies war im Wesentlichen der Arbeitsauftrag der Föderalismuskommission I.

- entweder die Einnahmensituation der einzelnen Staatsebenen insgesamt durch eine Neuordnung der Steuerkompetenzen (insbesondere der Ertragskompetenz) verändert werden muss, so dass die Gebietskörperschaften wieder in die Lage versetzt werden, ihre Staatsaufgaben wahrzunehmen, d.h. der Grundidee Aufgabenkonnexität des Art. 104a GG (→ hier Abs. 1) folgend, oder dass
- dem Prinzip der Entscheidungskonnexität auch auf bei den Bund-Länder-Finanzbeziehungen mehr Bedeutung zukommen zu lassen.

Letzteres würde bedeuten, dass insbesondere die durch Bundesgesetz stark veranlassten Leistungen im Sozialbereich, komplett oder weitgehend vom Bund zu finanzieren sind und dass dieser sich bei der Entschuldung der Länder und Kommunen, die durch solche Bundesgesetze in der Vergangenheit stark belastet wurden, beteiligt.

*ad e)* Problem Staatsverschuldung

Die jährliche Neuverschuldung determiniert, wenn keine Rückführung erfolgt, ein Ansteigen der Altlasten und macht die öffentlichen Haushalte unbeweglich. Bei den zunehmenden Bestrebungen, den Schuldenstand insb. von Bund und Ländern abzubauen, besteht momentan gegenüber dem Art. 115 GG i.V.m. Art. 109 GG und dabei vor allem im Hinblick auf den Ausnahmetatbestand eine allgemein kritische Einstellung. M.E. sollte aber keine verfassungsmäßige Änderung des Art. 115 GG in Betracht gezogen werden. Die Verfassung muss einen zeitlosen Charakter haben. Detailformulierungen, die allerdings durchaus von Nöten sind, nämlich die Spezifizierung des Investitionsbegriffs und die der „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ sind in einem nachgelagerten Gesetz zu regeln. Das gänzliche Verbot von Neuverschuldung kommt aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht in Betracht, jedoch scheinen Regeln zur Beschränkung bis Rückführung der Staatsverschuldung notwendig.

*ad f)* Neugliederung des Bundesgebiets

Bei der Betrachtung einer Änderung der Finanzverfassung kann nicht von vornherein eine mögliche Neugliederung des Bundesgebiets ausgeschlossen werden, da diese zwar theoretisch denkbar und vielleicht sogar wünschenswert, aber praktisch kaum möglich erscheint. Außerdem sollte eine Neugliederung nicht (nur) aus finanzpolitischen Gründen erfolgen. Deshalb bietet es sich an, die Themen Neugliederung des Bundesgebietes und Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen getrennt zu beraten.<sup>7</sup>

Durch eine Neugliederung könnten zwar die Transfervolumina in den einzelnen Ausgleichssystemen (Länderfinanzausgleich, Sozialversicherungen etc.) verringert werden, aber da sich dadurch die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen nicht ändern, müssten die anzupassenden kommunalen Finanzausgleichssysteme die Disparitäten in den einzelnen Länder bis zu einem gewünschten Grad ausgleichen.

---

<sup>7</sup> Am Institut für Finanzen der Universität Leipzig wurde eine Dissertation zu dem Thema „Neugliederung des Bundesgebiets auf Basis von Kreisdaten - ein finanzwissenschaftlicher Ansatz“ erarbeitet (Mathes, 2007).

## 1 Haushalt/Schulden

### A Situationsbeschreibung (Frage 26, auch 148)

Wird die Schuldenentwicklung in der BRD in der Nachkriegszeit betrachtet, lässt diese sich grob in sechs Phasen einteilen.

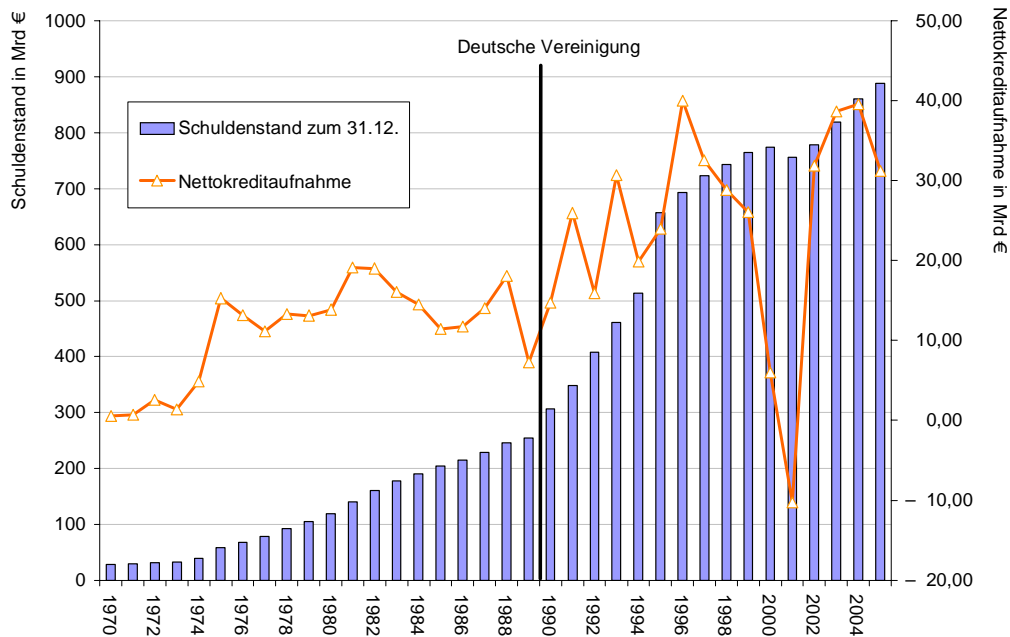
Die Phase bis Mitte der 60er Jahre zeichnet sich noch weitgehend durch schuldenpolitische Zurückhaltung aus. Diese Einstellung schlug sich im Grundgesetz von 1949 nieder. Es sah eine Kreditaufnahme „nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken“ (Art. 115 GG, alte Fassung) vor.

Die Phase ab 1965 war gekennzeichnet von einem ersten antizyklischen Einsatz der Fiskalpolitik nach keynesianischem Muster. Die kreditfinanzierten Ausgabenprogramme zur Bekämpfung der Rezessionen in den Jahren 1966/67 führten zu einer verstärkten Aufnahme von Krediten. 1967 erlangte diese Politik durch das Stabilitätsgesetz seine rechtliche Legitimation. Nach dem Ende der Rezession Anfang der 70er Jahre wurde das Konzept der antizyklischen Budgetpolitik durch die Überzeugung überlagert, die Staatsverschuldung auch in den Dienst der Allokations- und Distributionspolitik zu stellen. Damit erhielt die Kreditaufnahme den Status eines gleichrangigen Finanzierungsinstruments neben den Steuereinnahmen. Dieses neue Verständnis äußerte sich im Inkrafttreten des neuen Haushaltsrechts (Haushaltsrechtsreform) im Jahre 1969, das die objektbezogene Zweckbindung öffentlicher Kredite für Bund und Länder aufhob. Die Bemühungen um eine Ausweitung der öffentlichen Leistungen bei konstanter Steuerquote führten somit zwangsläufig zu einer steigenden Nettokreditaufnahme. Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte zwischen 1970 und 1998 ist durch einen zunehmenden Schuldenstand gekennzeichnet. 1976/77 wurden dabei erste Konsolidierungsanstrengungen zur Beseitigung des „strukturellen Defizits“ unternommen. Tatsächlich konnte in den Jahren 1976 und 1977 eine Rückführung der Neuverschuldung erreicht werden, was jedoch später nicht mehr beibehalten werden konnte. Die vierte Phase ab 1978 war dann geprägt durch eine wachsende zahlungsbilanzpolitisch motivierte Auslandsverschuldung des Bundes. Im Jahre 1981 erreichte die Nettoverschuldung der bundesdeutschen Gebietskörperschaften mit fast 70 Mrd. DM ihren ersten Höhepunkt. Zu diesem Zeitpunkt (5. Phase 1982-1989) wurden jedoch bereits Stimmen laut, die vor der Gefahr eines zukünftig eingeschränkten finanzpolitischen Spielraums warnten. Dies führte abermals zu Konsolidierungsbemühungen, auch im Hinblick auf eine Eindämmung der stark angestiegenen Staatsquote. In der Tat konnte in dieser Phase zwischen 1982 und 1989 eine fast dauerhafte Rückführung der Nettokreditaufnahme beim Bund erreicht werden. Die Bemühungen des Bundes führten 1989 mit 7,25 Mrd. Euro zu einem Wert, der seit den 70er Jahren nicht mehr erreicht worden war.

Vor allem die Deutsche Vereinigung (sechste Phase) führte ab 1990 - insbesondere beim Bund, aber auch bei den Ländern - zu einem massiven Anstieg der Verschuldung. Hierbei handelt es sich offenkundig um eine Kreditfinanzierung im Sinne des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 zweiter Halbsatz. Dies war nicht nur ein ökonomisches, sondern ein „außergewöhnliches“ Ereignis für Deutschland. Grundsätzlich war das stark wachsende Volumen der öffentlichen Verschuldung in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung durch zwei Merkmale gekennzeichnet:

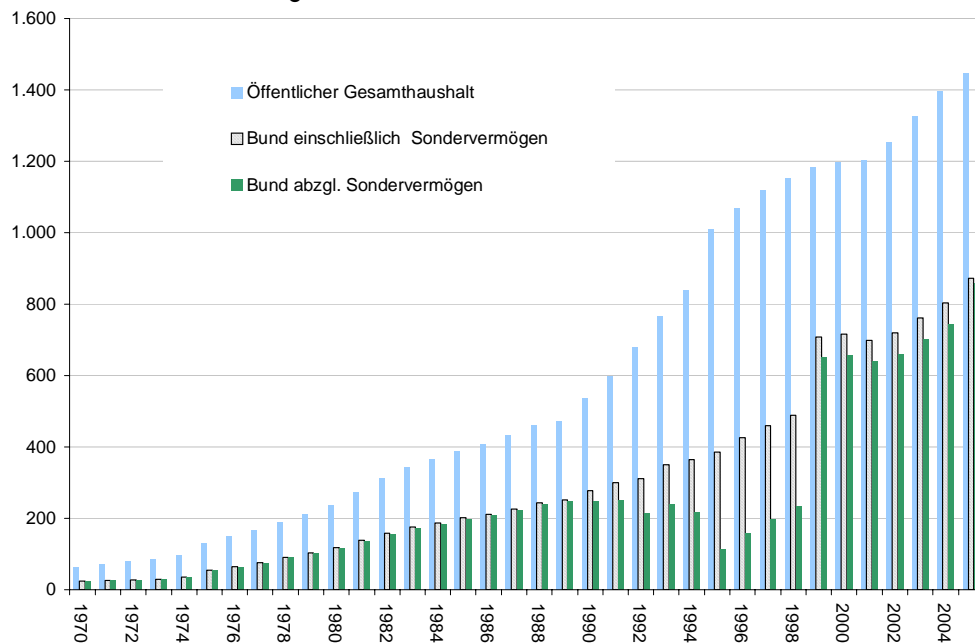
- eine Konzentration der vereinigungsbedingten öffentlichen Verschuldung auf den Bund (die Nettokreditaufnahme des Bundes war 1991 fast doppelt so hoch wie die der Länder) sowie
- die Nutzung von Nebenhaushalten als Träger staatlicher Verschuldung (z.B. ERP- Sondervermögen, Fonds „Deutsche Einheit“, Kreditabwicklungsfonds, Treuhandanstalt).

Für diese Nebenhaushalte ist ein Anwachsen des Schuldenstandes von 6,75 Mrd. DM im Jahre 1989 auf 294,9 Mrd. DM im Jahre 1995 zu verzeichnen. Dies entspricht einer Steigerung von mehr als 3.000 Prozent.

**Abbildung 1:** Entwicklung von Schuldenstand und Nettokreditaufnahme des Bundes in Mrd. €

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Im Anteil des Bundes können zudem die Schulden des ERP-Sondervermögens sowie aus dem Fond „Deutsche Einheit“ isoliert betrachtet werden, deren Anteil seit circa 2000 die Schulden des Bundes maßgeblich bestimmt.

**Abbildung 2:** Schuldenstand der Öffentlichen Haushalte<sup>8</sup> und des Bundes unter Berücksichtigung des Sondervermögens<sup>9</sup> in Mrd. €

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und der Deutschen Bundesbank.

<sup>8</sup> Die Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamtes erhebt die Schulden der öffentlichen Haushalte nach Gebietskörperschaften. Die Erhebungseinheiten sind die staatlichen (Bund, Länder) und kommunalen Haushalte (Gemeinden, Gemeindeverbände, Zweckverbände) sowie Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die mehrheitlich von den öffentlichen Haushalten (auch von diesen gemeinsam) bestimmt sind.

<sup>9</sup> Ab 1960 ERP-Sondervermögen, ab 1990 einschl. Fonds "Deutsche Einheit" (bis 2004) und Kreditabwicklungsfonds (bis 1994), von 1994 bis 1998 einschl. Bundeseisenbahnvermögen, von 1995 bis 1998 einschl. Erblastentilgungsfonds und Ausgleichsfonds "Steinkohle", ab 1996 einschl. Entschädigungsfonds. Statistisches Bundesamt.



Folgende Tabelle gibt Aufschluss über die Entwicklung des Sondervermögens des Bundes. Erkennbar wird, dass bis Mitte der 90er Jahre ein massiver Anstieg der Zahlungsverpflichtungen zu verzeichnen ist. Dies ist insbesondere auf die Integration des Erblastentilgungsfonds und Ausgleichsfonds zurückzuführen.

**Tabelle 1:** Sondervermögen<sup>10</sup> des Bundes von 1990 bis 2005

Jahr	Sondervermögen des Bundes in Mrd. €
1990	29,0
1991	48,2
1992	97,3
1993	111,0
1994	148,9
1995	271,4
1996	266,9
1997	263,7
1998	255,2
1999	56,3
2000	58,3
2001	59,1
2002	59,2
2003	58,8
2004	57,3
2005	15,4

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Des Weiteren sei an dieser Stelle auf die Ausführungen des Bundesministeriums für Finanzen (Kommissionsdrucksache 15) verwiesen, der ich mich nur anschließen kann.

Durch den hohen Schuldenstand erhöhen sich ebenso die Zinszahlungen, die die öffentlichen Haushalte zunehmend unflexibel machen.

## B Bisherige Verschuldungsregel - Art. 115 GG

**(Frage 12)** Eine Neuverschuldung über die verfassungsmäßig festgeschriebene Normalverschuldungsgrenze (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 erster Halbsatz GG) sollte prinzipiell möglich sein, um prozyklisches Handeln zu vermeiden. Jedoch unklar bleibt, wie Rezessionen zu prognostizieren sind. Dies führt zu einem Bewertungs- und Gestaltungsspielraum der Finanzpolitik; zwangsläufig wird dadurch die verfassungsrechtliche Überprüfung haushaltspolitischer Entscheidungen stark eingeschränkt. Aus diesem Grund müssen die Situationen, in denen eine übermäßige Verschuldung aufgenommen wird, eindeutig festgeschrieben und damit die Ausnahmeklausel von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 zweiter Halbsatz GG in einem nach gelagertem Gesetz konkretisiert werden. Nach der einengenden Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts obliegt dem Gesetzgeber bisher eine Darlegungslast im Hinblick auf die Erfüllung der Voraussetzungen zur Anwendung der Ausnahmeklausel, die auch Rezessionen mit einschließt, und auf die der Anwendung zugrunde liegende Einschätzung. Im Einzelnen hat der Gesetzgeber Folgendes darzulegen:

- die Diagnose, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist,
- die Absicht, durch die erhöhte Kreditaufnahme die Störung abzuwehren,

<sup>10</sup> Ab 1960 ERP-Sondervermögen, ab 1990 einschl. Fonds "Deutsche Einheit" (bis 2004) und Kreditabwicklungsfonds (bis 1994), von 1994 bis 1998 einschl. Bundeseisenbahnvermögen, von 1995 bis 1998 einschl. Erblastentilgungsfonds und Ausgleichsfonds "Steinkohle", ab 1996 einschl. Entschädigungsfonds. Statistisches Bundesamt.

<sup>11</sup> Lediglich früheres Bundesgebiet; ab 1991 Deutschland.

- die Prognose, dass und wie durch die erhöhte Kreditaufnahme dieses Ziel erreicht werden kann, und
- ob der Gesetzgeber in seiner Einschätzung mit den Organen der finanz- und wirtschaftspolitischen Willensbildung (zum Beispiel dem Sachverständigenrat) übereinstimmt beziehungsweise aus welchen Gründen er abweicht.

Diese Regelungen müssen weiterhin Geltung haben.

**(Frage 27)** Fraglich ist, welche andere Verschuldungsregel als die in Artikel 115 GG diese Entwicklung hätte aufhalten sollen, insbesondere vor dem Hintergrund der Deutschen Vereinigung. Unbestritten ist, dass Ausgabekürzungen oder Steuererhöhungen in wirtschaftlichen Schwächephasen (prozyklische Finanzpolitik) zu einer Verschärfung der Rezession oder zumindest nicht zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation beigetragen hätten. M. E. ist außerdem von dem Wirken der automatischen Stabilisatoren auszugehen, weshalb eine erhöhte Kreditaufnahme über die Normalverschuldung hinaus in wirtschaftlichen Schwächephasen durchaus legitim ist.

Jedoch können aufgrund des Prognoseproblems einzelner Konjunkturphasen **ex ante**

- die Einnahmen nicht genau genug geschätzt werden (Problematik der ex post festzustellenden Abweichungen bei den Steuerschätzungen),<sup>12</sup>
- ebenso schwierig ist die Abschätzung der konjunkturellen Mehrausgaben,
- daraus folgt, dass weder der Zeitpunkt noch das Volumen einer erhöhten Kreditaufnahme genau festgelegt werden kann.
- Dies bedeutet, dass über den gesamten Konjunkturzyklus berechnet, es auch bei angestrebtem ausgeglichenem Haushalt eine Unter- bzw. Überdeckung wahrscheinlich ist. **(Fragen 13, 15, 33, 82)**

Sicherlich bedarf Art. 115 GG bzgl. der Begriffe „Investitionsausgaben“ und „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ Konkretisierungen in einem nachgelagerten Gesetz, jedoch kann aus verschiedenen Gründen nicht die Streichung des Artikels 115 GG gefordert werden.<sup>13</sup>

## **C      Reformmöglichkeiten der bisherigen Verschuldungsregel**

### **1. Verschuldungsverbot (Fragen 29, 30, 31, 33, 69, 73, 74, 76 – 79, 82)**

Ein Neuverschuldungsverbot würde sowohl

1. die Verschuldung in einem wirtschaftlichen Normalzustand in Höhe der Investitionsausgaben (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 erster Halbsatz GG) als auch
2. die Verschuldung zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 zweiter Halbsatz GG)

umfassen. Eine Streichung des Ausnahmetatbestandes, also ein Verbot der Neuverschuldung zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, ist ökonomisch nicht sinnvoll. Außergewöhnliche Ereignisse sind für einige Zeit mit hohen öffentlichen Ausgaben verbunden (Deutsche Vereinigung; Naturkatastrophen). Auch konjunkturellen Einbrüchen sollte nicht mit Steuererhöhungen und Ausgabekürzungen begegnet werden. Solche oder ähnliche Ausnahmen sind in nahezu allen bestehenden Regeln zur Begrenzung der staatlichen Verschuldung, beispielsweise auch im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt, vorgesehen. Eine Streichung des Ausnahme-

<sup>12</sup> So betragen die kumulierten Abweichungen der Steuerschätzung für den letzten Konjunkturzyklus für den Gesamtstaat rd. 400 Mio. €.

<sup>13</sup> Stellungnahme Lenk für den Landtag NW (zu Drucks. 14/2578).

tatbestandes sollte deshalb mit einer anders definierten Ausnahmeregelung verbunden werden, die ausgeprägte konjunkturelle Schwächephasen („Rezessionen“) festlegt, um dann mit dem Instrument der Neuverschuldung entgegenwirken zu können. Der Sachverständigenrat schlägt deshalb als Alternative für eine Verfassungsformulierung in Art. 115 Abs. 1 S. 2 zweiter Halbsatz GG vor, „im Zusammenhang mit einem außerordentlichen Ereignis wie einer Naturkatastrophe“ oder „zur Abwehr eines gravierenden konjunkturellen Abschwungs“ aufzunehmen.<sup>14</sup> Was inhaltlich hinter diesen Begriffen verstanden werden soll, muss allerdings auch erst in einem Ausführungsgesetz ausformuliert werden. Aber auch in „Normalzeiten“, d.h. unterhalb des Ausnahmetatbestandes, kann eine Schuldenaufnahme ökonomisch sinnvoll sein; diese Notwendigkeit muss daher im Verfassungstext als Option zugelassen werden:

- Von einem generellen Verschuldungsverbot ist vor dem Hintergrund der Finanzierbarkeit laufender Ausgaben abzuraten. So wächst bei einer stetigen Steuerpolitik die Bedeutung der **Überbrückungsfunktion** der Staatsverschuldung zur Vermeidung von kurzfristigen Steuererhöhungen. Vorübergehende Haushaltsdefizite können folglich in Zeiten einer schwachen Konjunktur hinnehmbar sein, um das Wirken der automatischen Stabilisatoren nicht zu behindern. Die damit erzielte Stabilisierung des Bruttoinlandsprodukts dürfte die Nachteile, die zukünftigen Generationen aus dem gestiegenen Schuldenstand entstehen, überwiegen; auch bauen sich solche Defizite bei besserer Konjunktur automatisch ab.
- Darüber hinaus besitzt die makroökonomisch keynesianisch geprägte Verschuldungslehre, die in den 60er Jahren Eingang in die bundesdeutschen Gesetze fand, nach wie vor ihre Berechtigung, obwohl die Politik bei ihrer Anwendung offensichtlich versagte. Dabei ist insbesondere an die Nichtbefolgung des § 5 StabWG, der die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen vorschreibt, gedacht.<sup>15</sup> Bei korrekter Durchführung der gesetzlich vorgeschriebenen öffentlichen Schuldenpolitik kann diese stabilisierend in den Dienst der Konjunkturpolitik gestellt werden. Eine antizyklische Budgetpolitik soll in ihren Grundzügen wie folgt angelegt sein: In Rezessionszeiten sollen die (erhöhten) Staatsausgaben und ausbleibenden Steuereinnahmen durch zusätzliche Kreditaufnahme finanziert werden und in Boomzeiten Staatseinnahmen stillgelegt werden. Diesem Grundgedanken folgt auch das Konzept des zyklischen Budgetausgleichs, welches den Gedanken des materiellen Haushaltsausgleichs lediglich auf eine längere Deckungsperiode überträgt. Maßstab ist nicht mehr das Haushaltsjahr, sondern der Konjunkturzyklus. Allerdings zeigen die Erfahrungen, dass zum einen bzgl. der praktischen Anwendbarkeit dieses Ansatzes einige Zweifel berechtigt sind und zum anderen im Bereich der Politik eine Tendenz zur ausufernden Nutzung der Kreditaufnahme innewohnt.<sup>16</sup> Deshalb müssten die institutionellen Rahmenbedingungen, hier der Gesetzesrahmen, so geändert werden, dass ein diskretionäres Politikversagen möglichst verhindert wird.
- Die Berechtigung der Kreditaufnahme der öffentlichen Hand wird schließlich auch unter **wachstumspolitischen Aspekten** befürwortet, seitdem die Bedeutung öffentlicher Investitionen für das Wachstum einer Volkswirtschaft erkannt worden ist. Eine Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen gilt unter diesem Gesichtspunkt immer dann als vertretbar, wenn dadurch das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential erhöht wird.
- Neben den eher mittelfristigen Ausgabenabweichungen können aber auch sehr kurzfristige Schwankungen der Kassenbeanspruchung auftreten. Dies ist z.B. vor den „großen Steuer-

<sup>14</sup> SVR (2007), Ziffer 164, wobei sich der qualitative Unterschied zwischen „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ und „zur Abwehr eines gravierenden konjunkturellen Abschwungs“ nicht sofort erschließt.

<sup>15</sup> Es ist überraschend, dass in der bisherigen Verschuldungsdebatte bisher die antizyklische Haushaltspolitik mit ihren Konjunkturausgleichsrücklagen in §§ 5 und 6 StabWG noch nicht einmal detailkritische Aufmerksamkeit gefunden hat.

<sup>16</sup> So auch SVR, (2007), Ziffer 4.

terminen“ der Fall, wo es durch die noch nicht realisierten Steuereinnahmen zu finanziellen Engpässen bei den Gebietskörperschaften kommen kann. Hier ist eine kurzfristige Synchronisation der Ausgaben und Einnahmen der entsprechenden Haushaltsperiode durch so genannte Kassenkredite zweckmäßig. Der derzeitige hohe Stand der Kassenkredite gerade auf der kommunalen Ebene zeigt jedoch, dass auch hier die Regeln schärfer gefasst oder beachtet werden müssten, um einer Verfälschung der an sich sinnvollen Option zu begegnen (**auch Frage 65**).<sup>17</sup>

- Neben der stabilisierungspolitischen Aufgabe und der Überbrückungsfunktion der Staatsverschuldung kommt ihr auch eine **verteilungspolitische Funktion** zu. Dabei interessiert insbesondere die Frage, ob die öffentliche Verschuldung über die damit verbundene Verteilung der Finanzierungslasten auf mehrere Generationen im Vergleich zur Steuerfinanzierung eine intertemporal „gerechtere“ Finanzierung der Staatsausgaben ermöglichen kann. Zugunsten einer Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben lässt sich anführen, dass Ausgaben für langfristig nutzbare öffentliche Anlagen wie Verkehrswege, Bildungseinrichtungen etc. den Nutznießern entsprechend ihren Nutzungen angelastet werden sollen. Diesem Grundgedanke des "Pay-as-you-use-Prinzips" folgend ist die Finanzierung solcher Anlagen mit Kredit zulässig. Zins- und Tilgungszahlungen sind von den Nutznießern entsprechend der Nutzung aufzubringen.<sup>18</sup> Das „Inter-Generation-Equity“-Prinzip legt eine Kreditfinanzierung in den Fällen nahe, in denen infolge von Ausnahmesituationen (Kriege, Naturkatastrophen) Ausgaben fällig werden, deren Ausgabenlast auf mehrere Generationen verteilt werden soll.

Zusammengefasst bedeutet dies aus finanzwissenschaftlicher Sicht, dass es verfassungsrechtliche Regelungen sowohl für die Normalverschuldung wie auch für die außerordentlichen Situationen geben sollte. Der internationale Vergleich zeigt, dass ein Neuverschuldungsverbot unüblich ist. Darüber hinaus könnte auf der Grundlage der Verschuldungsanlässe eine Trennung zwischen konjunktur- und strukturbedingte Verschuldung erfolgen, wobei das Ausmaß den Ursachen schwer zuzuordnen ist. (**Frage 14**)

Wenn es staatspolitisch gewollt ist, dass zukünftige Generationen, welche an den durch die Verschuldung finanzierten Vorhaben partizipieren, beteiligt werden sollen (intergenerativer Verteilungsaspekt), dann ist es ökonomisch auch folgerichtig, bspw. die aus der deutschen Geschichte resultierenden Belastungen von zukünftigen Generationen mittragen zu lassen. Zu den Ausgaben, deren Finanzierung intergenerativ zu verteilen ist, gehören die Transferausgaben des Bundes, die Leistungen des Bundes zur sozialen Sicherung in den neuen Ländern, die höheren Beiträge bzw. die verminderten Zuweisungen im Länderfinanzausgleich der alten Länder sowie die kreditfinanzierten Lasten zum Aufbau in den neuen Ländern (**Frage 35, 37**).

(**Frage 32**) Allokative und distributive Überlegungen, die gegen ein Neuverschuldungsverbot sprechen, sind jedoch keine Argumente für die Zulässigkeit von Staatsverschuldung in beliebiger Höhe, zeigen aber, dass diese in gewissem Umfang gerechtfertigt werden kann, nämlich dauerhaft zur Finanzierung von Zuwächsen des öffentlichen Vermögens und vorübergehend zur Glättung eines über die Zeit schwankenden, im Mittel aber ausgeglichenen Finanzierungsbedarfs. Ziel muss es

<sup>17</sup> Zur Deckung des Finanzierungsdefizits setzten die Kommunen im ersten Halbjahr 2006 vor allem Rücklagen und Kassenverstärkungsmittel (so genannte Kassenkredite) ein. Der Stand der kurzfristigen Kassenkredite erhöhte sich im Laufe des ersten Halbjahres 2006 um 18,4% auf 27,6 Milliarden Euro. Gegen Ende des dritten Quartals 2006 erfuhr der Stand der kurzfristigen Kassenkredite zum 30.9.2006 eine Steigerung um 16,2% auf 27,6 Milliarden Euro. Statistisches Bundesamt (2007).

Diese besorgniserregende Entwicklung zeigt, dass die Regeln für die kommunale Verschuldung (inkl. Kommunalaufsicht) in den einzelnen Ländern auch reformbedürftig sind. Da bei vielen Kommunen inzwischen die Kassenkredite die fundierten Kredite übersteigen, sollte als erster Schritt durch die Kommunalaufsicht geprüft werden, ob nicht neben – Rücklagenauflösung und Hebesatzanhebung – für einen Teil davon, alleine aus Gründen des besseren Zins- bzw. Portfoliomanagements, mittelfristige Kreditverträge genehmigt werden könnten, um so wenigstens die Zinslasten zu verringern (**Frage 66**).

<sup>18</sup> So bspw. die Finanzierung der Bundesautobahnen über Mautgebühren.

daher sein, Staatsverschuldung nicht völlig zu verbieten, sondern ihren Anstieg auf das sinnvolle, über die genannten Zwecke zu rechtfertigende Ausmaß zu beschränken. Denn es ist gut belegt, dass dem politischen Prozess eine Tendenz zur ausufernden Nutzung der Kreditaufnahme und damit zur Ausbeutung künftiger Generationen innewohnt. Neben der Identifizierung des zulässigen Umfangs der Neuverschuldung bedarf es daher eines Mechanismus, der bereits frühzeitig Fehlentwicklungen erkennbar macht und anhaltende Überschreitungen entgegenwirkt, wobei einer anreizorientierten gegenüber einer sanktionierenden Regelung der Vorzug zu geben wäre.<sup>19</sup>

## **2. Spezifizierung Art. 115 GG**

**(Frage 34)** Eine Finanzpolitik, die im Konjunkturverlauf zumindest die automatischen Stabilisatoren wirken lässt, entspricht der vorherrschenden Lehrmeinung. Es muss daher ein Verschuldungsspielraum vorgesehen werden, der in Notsituationen (die eindeutig definiert werden müssen) zur Bewältigung der Krise das Verschuldungsinstrument legitimiert. Käme es zur Streichung des Ausnahmetatbestandes, würde der finanzielle Spielraum der öffentlichen Haushalte in Notsituationen (wird z.B. auch an das Elbehochwasser im Jahre 2002 gedacht) massiv eingeschränkt werden und dazu führen, dass die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht in dem Maße abgewendet werden könnte, wie dies im Sinn der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt sinnvoll wäre. Aus diesen Gründen ist die ersatzlose Streichung der Ausnahmeregelung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 zweiter Halbsatz GG aus finanzwissenschaftlicher Perspektive nicht zu empfehlen.

Die Schwierigkeit besteht natürlich darin, die außergewöhnlichen Ereignisse hinreichend präzise und eng abzugrenzen. Dies könnte etwa in Form einer kasuistischen Aufzählung mit Angabe bestimmter Kriterien für das Vorliegen solcher Entwicklungen geschehen. In Anlehnung an eine Regelung im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt könnte eine schwere Rezession beispielsweise dann festgestellt werden, wenn das Bruttoinlandsprodukt jahresdurchschnittlich um mehr als einen bestimmten Prozentsatz zurückgeht. Alternativ und einfacher könnte – wie der Sachverständigenrat empfohlen hat – immer dann von einem außergewöhnlichen Ereignis ausgegangen werden, wenn die daraus resultierenden finanziellen Konsequenzen mit einem bestimmten Quorum im Parlament beschlossen werden.<sup>20</sup>

Der Inhalt von Verschuldungsvorgaben ist demnach weitestgehend eine Frage von abgrenzungsklaren und praktikablen Formulierungen, die sich in der Praxis bewähren. Sie gehören – schon allein wegen ihrer technischen Detailsformulierungen – aber nicht in den Verfassungstext, sondern in ein für Bund und Länder geltendes Haushaltsgrundsätzegesetz. **(auch Frage 64)** Der Sachverständigenrat hat dazu Vorschläge unterbreitet, die zwar Charme aufweisen, aber schwer anwendbar sind. Dies beginnt schon allein mit der Quantifizierung der kalkulatorischen Abschreibungen für die einzelnen Länder.<sup>21</sup> Die Legitimation der Nettoinvestitionen als Kreditbegrenzung ist ökonomisch durchaus nachvollziehbar, weil Investitionen Produktivitätsfortschreibungen für die Zukunft darstellen.

---

<sup>19</sup> SVR (2007), Ziffer 4.

<sup>20</sup> SVR (2007), Ziffer 143.

<sup>21</sup> Wenn entschieden ist, wie mit den unterschiedlichen Ausgangslagen des Bundes und der Länder umgegangen wird, könnten aber auch aus Gründen der Transparenz die Indikatoren Defizit- und Schuldenstandsquote für alle Gebietskörperschaften (mglw. mit länderspezifischen Schwellenwerten) gleichermaßen gelten.

Jedoch muss kritisch angemerkt werden, dass die Ermittlung der länderspezifischen BIPs methodisch umstritten und die Wirtschaftskraft als Bezugsgröße für Verschuldungsgrenzen bei einem bundesstaatlichen Finanzausgleich ungeeignet (besondere Einengung der zulässigen Neuverschuldungshöhe für wirtschaftsschwache Länder) ist.

### **3. Schweizer Schuldenbremse**

Für die Begrenzung der konjunkturell bedingten Staatsdefizite liefert die Schweiz alternative Modelle.<sup>22</sup> Die dort eingeführte Schuldenbremse sieht vor, dass die Ausgaben die um einen Konjunkturfaktor bereinigten Einnahmen nicht überschreiten dürfen. Als Konjunkturfaktor dient ein Quotient aus dem realen Trendwert des Bruttoinlandsproduktes (potenziales BIP) und dem aktuellen realen BIP. Das Produkt aus den geschätzten Einnahmen und der Konjunkturvariablen ergibt den zulässigen Höchstbetrag für die im Haushalt zu planenden Ausgaben. Ein über Eins liegender Konjunkturfaktor deutet auf eine rezessive Phase hin, in der die zulässigen Ausgaben die Einnahmen übersteigen. In einer Boomphase nimmt der Konjunkturfaktor einen Wert unter Eins an und die Einnahmen übersteigen die zulässigen Ausgaben. Somit sind in konjunkturellen Schwächephasen konjunkturelle Defizite gerechtfertigt; im Gegenzug ist allerdings die Bildung von Überschüssen in Hochkonjunkturphasen zwingend im Mechanismus implementiert. Ziel ist es, mit dieser Ausgabenregel sicherzustellen, dass über einen symmetrischen Konjunkturzyklus hinweg keine konjunkturbedingten Budgetdefizite entstehen. Bei dem föderativen Aufbau Deutschlands lässt sich dieses Konzept für die einzelnen Gebietskörperschaften allerdings schon aufgrund der weitgehend fehlenden Steuerautonomie der einzelnen Länder nicht verwirklichen.<sup>23 24</sup> Der Ausgleich struktureller Defizite wird mit diesem Mechanismus nicht angestrebt. (**auch Frage 43, 68, 69**)

### **4. Frühwarnsystem**

Um eine schwierige Haushaltslage feststellen zu können, bedarf es nicht nur eines Indikators sondern mehrerer verschiedener **Indikatoren** die für eine Entscheidung in einer Gesamtschau einer Bewertung unterzogen werden müssen. So könnten nationale Regelungen am Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes ausgerichtet werden, um zugleich dessen Forderungen zu erfüllen.<sup>25</sup> Das würde bedeuten, dass auch in Deutschland ein mehrfach abgestuftes Meinungsbildungs- und Entscheidungsverfahren vorgesehen werden müsste. (**Fragen 5, 10, 61**)

Für sich genommen haben Niveau und Entwicklung der Schuldenstandsquote und Defizit- oder Kreditaufnahmequote jedoch nur eine begrenzte Aussagekraft. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Ausgangslagen einzelner Länder ist beispielsweise keineswegs klar, ob eine Schuldenstandsquote von 30 vH „besser“ oder „schlechter“ ist als eine von 70 vH, oder ob eine Kreditaufnahmequote von 3 vH zu „hoch“ oder zu „niedrig“ ist. Internationale Vergleiche lassen ebenso keinerlei normative Schlussfolgerungen zu. (**auch Frage 58, 59**) Diese deuten nur darauf hin, ob und in welchem Umfang ein Land vom Durchschnitt abweicht. Durchschnitte mögen zwar überzeugend sein, einen normativen Gehalt haben diese allerdings nicht.<sup>26</sup> Wie der wissenschaftliche Beirat des Bundesfinanzministeriums im Jahr 2005 schon feststellte, ist die Definition einer Haushaltskrise mit

---

<sup>22</sup> Dort gibt es sowohl auf der Bundesebene als auch in einigen Kantonen verschiedene Ausformungen der Idee der Schuldenbremse. Diese Darstellung orientiert sich an der Bundesebene.

<sup>23</sup> Da die Kommunen über die kommunalen Finanzausgleichssysteme mit den Länderhaushalten verknüpft sind, wird sich jede haushaltswirksame Regelung auf Landesebene auch auf die Gemeindeebene auswirken. Da u.a. verschiedene Systeme (Verbundquote vs. Gleichmäßigkeitsgrundsatz; Verhältnis: allg. Zuweisungen über Schlüsselmasse und gebundenen Zuweisungen etc.) sowie unterschiedliche Aufgabenzuordnungen zwischen dem jeweiligen Land und seinen Kommunen existieren, bedarf es hier landesspezifischer Analysen (**Frage 137**).

<sup>24</sup> Auch dürfte die in der Schweiz praktizierte direkte Demokratie gerade auch in Fragen der Staatsfinanzen, einen wesentlichen Beitrag zur Begrenzung der Staatsausgaben und damit auch der Staatseinnahmen haben.

<sup>25</sup> Im Stabilitäts- und Wachstumspakt ist vorgesehen, dass der Rat Sanktionen verhängen kann, wenn ein teilnehmender Mitgliedstaat nicht die zur Behebung eines übermäßigen Defizits erforderlichen Schritte unternimmt (Defizitverfahren). Zunächst soll die Hinterlegung einer unverzinslichen Einlage bei der Gemeinschaft verlangt werden, die in eine Geldbuße umgewandelt werden kann, wenn das übermäßige Defizit nicht binnen zwei Jahren beseitigt worden ist. Einen Sanktionsautomatismus gibt es aber nicht: welche Sanktionen ergriffen werden, entscheidet der Rat unter Würdigung der Umstände des Einzelfalls.

<sup>26</sup> SVR (2007), Ziffer 33, 109.

einer Kennziffer nicht möglich. Vielmehr bedarf es eines **Kennzahlensystems**, das möglichst alle relevanten Merkmale einer Haushaltskrise abdeckt.<sup>27</sup>

Ein Frühwarnsystem kann nur **Ergänzung** zu einer transparenteren und eindeutigeren Regel der Neuverschuldung und damit zu der Spezifizierung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 erster Halbsatz GG (Verschuldung in einem wirtschaftlichen Normalzustand in Höhe der Investitionsausgaben) sein. Vor einer Implementierung eines Frühwarnsystems ist es aus meiner Sicht unstrittig, zunächst den Begriff der Investitionsausgaben und des wirtschaftlichen Normalzustandes in einem nachgelagerten Gesetz der Verfassung zu konkretisieren. Prinzipiell ist ein solches System notwendig, um rechtzeitige Abweichungen von einer Normalverschuldung gemäß Art. 115 Abs. 1 Satz 2 erster Halbsatz GG i.V.m. einem nach gelagerten Gesetz zur Begriffsabgrenzung anzuzeigen. (**Frage 4**)

Jedes Frühwarnsystem setzt Auskunft- und Meldepflichten voraus, die zu einer gemeinsamen Daten- und Vergleichsbasis führen können. Auf der Grundlage einer solchen Zusammenstellung sind Haushaltsschwächen einzelner Gebietskörperschaften leicht erkennbar. Den so identifizierten Gebietskörperschaften sollten, solange die Gefährdung vorliegt, erhöhte Meldepflichten mit Sanktionscharakter (z.B. mittelfristige Auswirkungen von festliegenden Ausgabeblöcken, Aufzeigen von Schuldenabbaupfaden, Planungsbeschlüsse über Konsolidierungsmaßnahmen oder auch Vorschläge zur Einnahmenverbesserung/Steueränderungen) obliegen.

Es scheint nahe zu liegen, die Bewertung einer unabhängigen Stelle zu übertragen. Eine solche Institution ist in einem demokratischen parlamentarischen System aber kaum vorstellbar, zumindest kann sie keine Entscheidungs- und Anordnungsbefugnis haben. Realistisch ist aber nach dem Europäischen Vorbild, dies den Finanzministern von Bund und Ländern zu überlassen. Ein geeignetes Gremium könnte ein mit erweiterten Kompetenzen ausgestatteter (ggf. verkleinerter) Finanzplanungsrat sein. Im Falle einer **existenzbedrohenden** Verschuldung eines Landes wäre auch die Forderung des Finanzplanungsrates nach Vorlage und Verabschiedung eines Konsolidierungsprogramms angebracht; dazu gehört auch die Aufdeckung aller Konsolidierungspotenziale. Zu weiteren Sanktionen wie die Einsetzung eines Staatskommissars, Kürzungen von Transferleistungen und Zuschüssen sowie der Streichung von Haushaltsausgaben wäre ein solches Gremium in keinem Falle legitimiert. Seine Stärke liegt in der Schaffung von Transparenz und Veröffentlichung der Prüfungsergebnisse; seine Grenze findet es in der Autonomie der Gebietskörperschaften und Parlamente (Haushaltsgesetzgeber). (**Fragen 4, 7, 8, 11, 18, 87 - 81, 100, 101**)

Ob der Ausdruck Frühwarnsystem für dieses Offenlegungsverfahren für bestimmte Gebietskörperschaften zutreffend ist, ist fragwürdig. Dieser Verfahrensablauf eines mehrstufigen Mitteilungs- und Beratungsprozesses bedarf noch einer eingehenden Untersuchung und Vorbereitung.

## **D      Abbau des Schuldenstandes (Fragen 54, 55, 56, 72, 92 - 99, 102, 109, 113, 136)**

Es ist unbestritten, dass die Länder sehr unterschiedlich hohe jährliche Neuverschuldungen aufweisen sowie gewaltige Unterschiede im Schuldenstand bestehen. Für die Frage der Entschuldung ist das Ausgangsniveau des Schuldenstandes von größter finanzwirtschaftlicher Relevanz. (**Frage 28**)

Das **heute verfügbare** Instrumentarium kann sich m.E. nur auf Artikel 115 GG i.V.m. Art. 109 GG beziehen. Sicherlich können diese Regelungen dazu führen, dass die einzelnen Länder die festgelegten Schuldengrenzen einhalten, wenn in einem nachgelagerten Gesetz die unbestimmten Rechtsbegriffe (**s.o. zu Frage 27**) konkretisiert werden, so dass das Einhalten der Schuldengrenzen

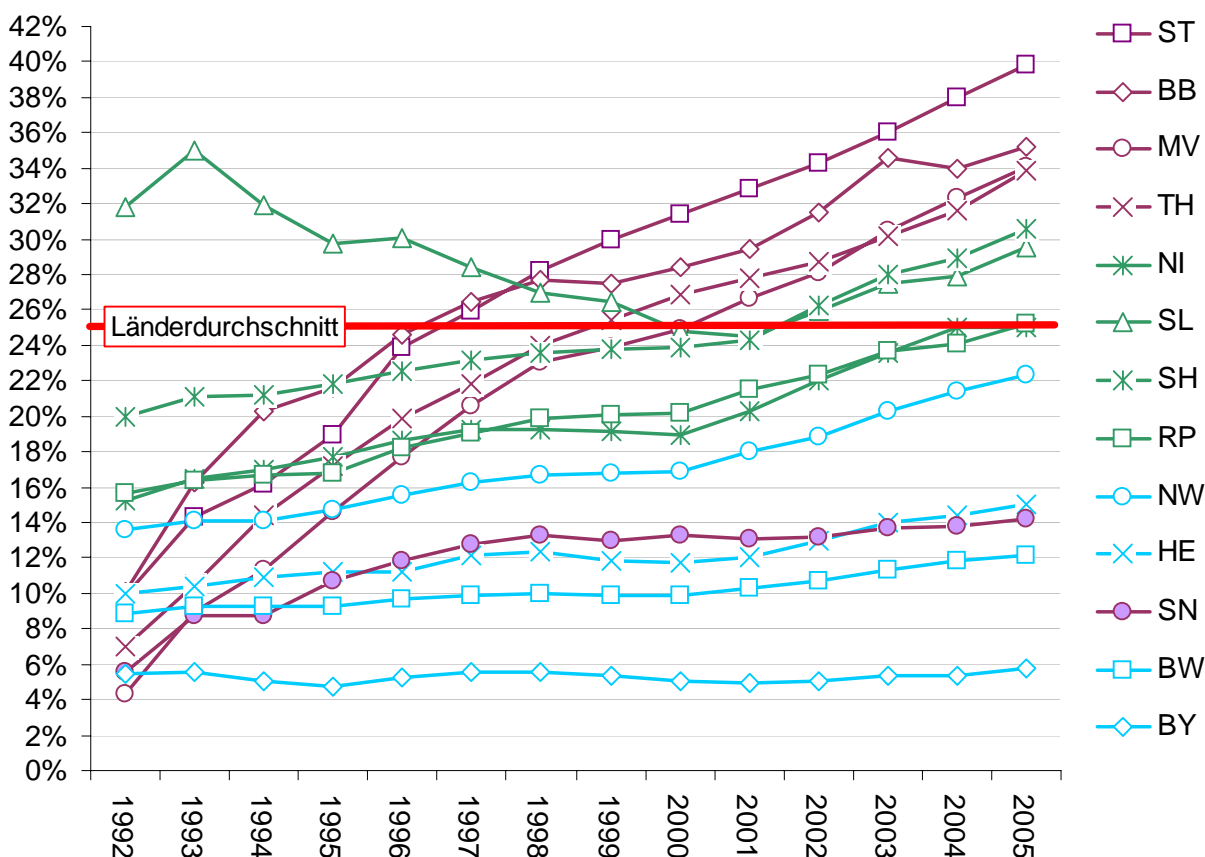
<sup>27</sup> Vgl. hierzu Wiss. Beirat BMF, Gutachten 2005, S. 36.

transparent wird und Maßnahmen bei Verletzung der deutlich festgeschriebenen Regelungen nach sich ziehen.

Werden neue Verschuldungsgrenzen, wie eine länderspezifische Defizitquote von 1,5 Prozent zugrunde gelegt, so ist dies für alle Länder in wirtschaftlichen Normalsituationen einhaltbar. Die Schuldenstandsquote wird allerdings so stark zwischen den Ländern streuen, dass zunächst überlegt werden muss, wie mit den Altlasten umgegangen wird.

Betrachtet man den Schuldenstand im Verhältnis zum BIP seit 1992 für die Flächenländer, muss für alle Länder zunächst eine zunehmende Schuldenstandsquote konstatiert werden (s. Abb. 3). Allerdings spiegeln sich auch in diesen Quoten Strukturunterschiede wider: Besonders deutlich wird, dass die Zahlerländer im Rahmen des Länderfinanzausgleiches vergleichsweise sehr geringe Schuldenstandsquoten aufweisen, während die neuen Länder bis auf Sachsen deutlich über dem Länderdurchschnitt liegen. So beträgt die Schuldenstandsquote von Sachsen-Anhalt im Jahr 2005 fast 40 Prozent bei einem Mittel der 13 Flächenländer von annähernd 25 Prozent. Die finanzschwachen Flächenländer West weisen als dritte Gruppe neben den Zahlerländern und den neuen Ländern Schuldenstandsquoten um den Mittelwert auf. Bei den Stadtstaaten (vgl. Abb. 4) sticht Berlin durch eine signifikant ansteigende Schuldenstandsquote im Vergleich zu Hamburg und Bremen hervor. Während sich die Schuldenstandsquote für Hamburg von 1992 bis 2005 um rund 44 Prozent erhöhte, stieg sie für Berlin – obwohl Berlin und Hamburg 1992 annähernd das gleiche Niveau hatten – um 383 Prozent an.

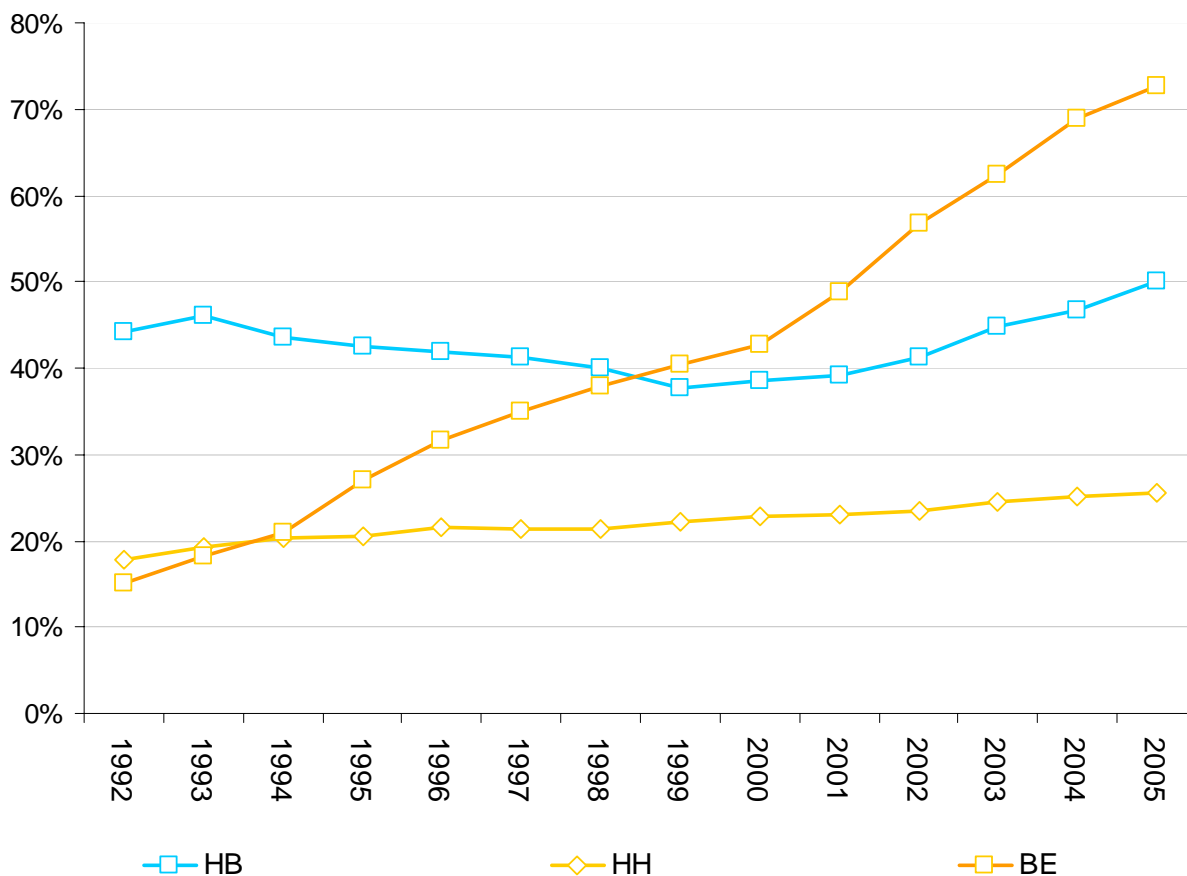
**Abbildung 3:** Schuldenstandsquoten<sup>28</sup> der Flächenländer in Prozent



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

<sup>28</sup> Schuldenstand in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.



**Abbildung 4:** Schuldenstandsquoten der Stadtstaaten in Prozent

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Die einzelnen Länder haben völlig unterschiedliche Ausgangslagen, was u.a. den bisherigen Schuldenstand und die Höhe der Neuverschuldung angeht. Die unterschiedliche Ausgangslage und die ungewisse wirtschaftliche Entwicklung der Länder bei einer möglichen Entschuldung macht es außerordentlich schwierig, die Erfüllung der notwendigen Zukunftsaufgaben bei allen Ländern bei gleichzeitiger Entschuldung einzuschätzen.

Deshalb erscheint die Einführung eines Automatismus zum Abbau von Schulden (**Frage 71**) zwar erwägenswert, aber praktisch nicht umsetzbar. Erst nach der Einigung, wie mit den unterschiedlichen Ausgangslagen der Länder und den Altlasten umgegangen wird, lohnt es sich über Indikatoren nachzudenken, die ein Überschreiten der zukünftigen Neuverschuldung anzeigen. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Ausgangslagen wären differenzierte, also für Bund und die einzelnen Länder, unterschiedliche Schwellenwerte zu beschließen. Das geht nur nach einer zentralen Überprüfung der Finanzierungsmöglichkeiten der einzelnen Haushalte und unter Beachtung der jeweiligen erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung. Dies wäre aus meiner Sicht die Variante, die dem Problem der unterschiedlichen Ausgangslagen am meisten Rechnung tragen würde. Eine Orientierung der zukünftigen Entwicklung am regionalen BIP für die Länder wäre wünschenswert, ist aber aus Praktikabilitätsgründen abzulehnen.<sup>29</sup> (**Fragen 8 und 16**)

Als eine weitere Möglichkeit zum Schuldenabbau wird die Übertragung der Länderschulden und der entsprechenden Finanzierungsleistungen auf den Bund (**s.o. ad c) und ad d)**), um ein gleiches Ausgangsniveau der Länder zu schaffen, diskutiert. Dadurch würde nicht die Staatsverschuldung an sich

<sup>29</sup> Der Vorschlag stattdessen das zukünftige nationale BIP den prognostizierten Einwohnerzahlen der Länder zuzuordnen ist ebenfalls finanzwirtschaftlich wenig überzeugend.

reduziert, sondern nur die Länder (unterschiedlich) entlastet. Dies führt bei den Ländern zu einer Kürzung der etatisierten Kreditzinsen und Tilgungen

- bei Verzicht der Ländergesamtheit auf Umsatzsteueranteile zugunsten des Bundes und damit geringerer Haushaltsmittel auf Landesebene<sup>30</sup>
- oder bei Refinanzierung des Bundes Steuererhöhungen („Schuldensoli“)<sup>31</sup>.

Wenn aber der Abbau der Staatsverschuldung nicht über Schuldenzentralisierung, sondern über Steuerzuschläge der Länder erfolgen soll, stellt sich die Frage, ob dann Steuerzuschläge für jede verschuldete Gebietskörperschaft (ggf. automatisch) bei Überschreiten bestimmter haushaltswirtschaftlicher Kennzahlen bzw. Schuldengrenzen vorgesehen werden sollten. Dies würde allerdings voraussetzen, dass dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz folgend, in der Finanzverfassung (Art. 104a Abs. 1 GG i.V.m. Art 30 GG) bei der Ausgabenfinanzierung die Gesetzeskonnexität einzuführen und die bestehende Anknüpfung an die Verwaltungskompetenz abzuschaffen sind. **(Fragen 201, 202)**

Vom wissenschaftlichen Beirat des BMF wird für einen Schuldenabbau auch eine Einschränkung der bundesstaatlichen Einstandspflicht und darauf aufbauend eine Gläubigerbeteiligung an der Lösung einer Finanzkrise vorgeschlagen. Dazu müsste eine Insolvenzfähigkeit von Gebietskörperschaften eingeführt werden. Da die Gläubiger der jeweiligen Gebietskörperschaft dann im Gegensatz zur aktuellen Situation ein Ausfallrisiko mit in Betracht ziehen müssten, hätte dies eine disziplinierende Wirkung durch den Kapitalmarkt. Die derzeit hohen Ratings der deutschen Gebietskörperschaften würden sich bei Wegfall der bundesstaatlichen Einstandspflicht verschlechtern. Die daraus resultierend ansteigenden Kreditkosten hätten entsprechende Auswirkungen auf die Haushalte der Gebietskörperschaften. Ob die einzelnen Gebietskörperschaften dann noch in der Lage wären, die staatlichen Aufgaben wahrzunehmen und eine Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen sichergestellt werden kann, bedarf weiterer Untersuchungen.

Zu bedenken ist dabei jedoch, ob in einer föderativen Gliederung und Tradition wie in Deutschland eine Insolvenzfähigkeit einzelner Länder verfassungsrechtlich und politisch überhaupt akzeptiert wird. So hat das Bundesverfassungsgericht in seinem letzten Urteil festgestellt, dass ein „bundesstaatliches Gebot, die Existenz des Not leidenden Landes als einen handlungsfähigen Adressaten verfassungsrechtlicher Pflichten und als einen Träger verfassungsrechtlicher Aufgaben auch finanziell zu gewährleisten“ ist (BVerfGE 116, 327, 386 f.).

Wie aus den Abbildungen 1 - 4 hervorgeht ist ein wesentlicher Teil der Verschuldung auf die Deutsche Vereinigung zurückzuführen. Mit dem Beitritt der neuen Länder sind auch die Strukturunterschiede zwischen Ländern wesentlich größer geworden. **(Frage 136)** Deshalb bedarf es vor der Entscheidung, wie mit der Verschuldung der Gebietskörperschaften umgegangen werden soll, zunächst der Prüfung, ob faktisch von einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung des Bundes und der 16 Länder einschließlich ihrer Kommunen ausgegangen werden kann. Zweifel daran sind berechtigt. Erst wenn diese als gesichert angesehen werden, ist die Basis für eine nachhaltige Haushaltspolitik gegeben.

---

<sup>30</sup> Vor einer Bewertung dieser Eckpunkte bedarf es einer substanzielleren Ausformulierung dieses Lösungsvorschlages, um die Verteilungswirkungen (Ent- und Belastungen) auf die einzelnen Länder genauer analysieren zu können. Unter der Annahme der Komplettübernahme der Schulden durch den Bund und einer aufkommensneutralen Gegenfinanzierung durch einen höheren Bundesanteil am USt-Aufkommen, wären die Länder mit einer hohen (geringen) Pro-Kopf-Verschuldung die Gewinner (Verlierer).

<sup>31</sup> Ähnlich der SVR (2007), Ziffer 186.

## 2 Einnahmen/Kompetenzen

### A Horizontale und vertikale Finanzbeziehungen im Bundesstaat

Das Ziel der bundesstaatlichen Finanzverfassung ist es, Bund und Länder durch die Verteilung des Finanzaufkommens finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben auch faktisch wahrzunehmen. Dies ist eine wiederholte Feststellung des Bundesverfassungsgerichts.<sup>32</sup> Zu den Instrumenten der Aufkommensverteilung gehören die Steuern und der bundesstaatliche Finanzausgleich. Nach Art. 104a Abs. 1 GG folgen die Ausgaben von Bund und Länder den Aufgaben, die sie wahrzunehmen haben. Basierend auf der Annahme, dass die Pro-Kopf-Ausgaben in den einzelnen Ländern nicht zu sehr differieren, wurde seit bestehen der Bundesrepublik Deutschland mit einigen Modifikationen (siehe a)) angestrebt, die Länder mit einer aufgabenadäquaten Steuer- bzw. Finanzkraft auszustatten. Dementsprechend wird über die so genannte Deckungsquotenregelung (Art. 106 Abs. 3 und 4 GG) mit Hilfe der Umsatzsteuerzuordnung zunächst die vertikale Finanzausstattung, d.h. die des Bundes und die der Ländergesamtheit, an die Deckungsbedürfnisse angepasst. Anschließend wird durch die horizontale Zuordnung der Umsatzsteuer, sowie durch den Länderfinanzausgleich und die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen die Finanzkraft der einzelnen Länder an den berechneten Finanzbedarf angeglichen.<sup>33</sup> Im Jahr 2006 waren die Anteile am gesamten Volumen der Finanzkraftanpassung: 43% Umsatzsteuerzuordnung (Ergänzungsanteile), 42% Länderfinanzausgleich und 15% Fehl-Betrags-Bundesergänzungszuweisungen.<sup>34</sup>

Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der Landessteueraufkommen (einschließlich des Landesanteils an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer). Evident ist, dass ein deutlicher Strukturbruch zwischen den westlichen und östlichen Flächenländern besteht. So liegt im Jahr 2006 Hessen als finanzstärkstes Flächenland bei 141% des Durchschnitts, das Saarland als das finanzschwächste westdeutsche Flächenland bei 81%, Brandenburg als das finanzstärkste ostdeutsche Land bei 48% und das finanzschwächste Land Mecklenburg-Vorpommern bei 39%. Bei den Stadtstaaten sind die Unterschiede ebenfalls ausgeprägt: Hamburg als reichstes Land überhaupt erreicht 186% und Berlin 83% des Durchschnitts.

Durch die Umsatzsteuerzuordnung, die sich an der Einwohnerzahl orientiert und unterdurchschnittlichen Länder Ergänzungsanteile gewährt (Art. 107 GG), werden die Unterschiede verringert.

Berücksichtigt man vor der Umverteilung im Länderfinanzausgleich auch noch die anerkannten Strukturunterschiede zwischen Stadtstaaten und Flächenländern einerseits und die erhöhten Ausgaben bei einigen Flächenländern aufgrund der „Dünnsiedelei“ andererseits,<sup>35</sup> ergibt sich für die oben

---

<sup>32</sup> Bundesverfassungsgericht vom 27.5.1992, in BVerfGE 86, 148 (213): „Die Verteilung des Finanzaufkommens im Bundesstaat durch die Finanzverfassung des Grundgesetzes ist darauf angelegt, Bund und Länder finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben wahrzunehmen. Die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern stützt sich auf eine Aufgabenzuweisung und eine ihr entsprechenden Finanzausstattung, die im Rahmen des gesamtstaatlich Möglichen eine sachgerechte Aufgabenerfüllung erlaubt (vgl. BVerfGE 72, 330 [383]).“

BVerfGE 86, 264 „ Die finanzverfassungsrechtlichen Normen des Grundgesetzes sollen insgesamt eine Finanzordnung sicherstellen, die Bund und Länder am Finanzaufkommen sachgerecht beteiligt und finanziell in die Lage versetzt, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben auch wahrzunehmen (vgl. BVerfGE 55,274 [300]; 72.330 [338]). Ihr Sinn und Zweck ist nicht allein, eine geordnete öffentliche Finanzwirtschaft der verschiedenen staatlichen Aufgabenträger zu ermöglichen, sondern ebenso, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern real werden, ihre politische Autonomie sich in der Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und der Haushaltswirtschaft (Art. 109 Abs. 1 GG) entfalten (vgl. auch BVerfGE 72, 330 [383] und die gemeinsame Verpflichtung auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 Abs. 2 GG) erfüllt werden kann“....

<sup>33</sup> Diese werden mit Hilfe der Finanzkraftmesszahl und der Ausgleichsmesszahl berechnet.

<sup>34</sup> Berücksichtigt man die Sonder-Bundesergänzungszuweisung (s.u.) noch zusätzlich, ergeben sich folgende Anteile: 26% Umsatzsteuerzuordnung (Ergänzungsanteile), 25% Länderfinanzausgleich und 49% Bundesergänzungszuweisungen.

<sup>35</sup> Technisch geschieht dies über das Verhältnis von Finanzkraftmesszahl zur Ausgleichsmesszahl. Dies wäre auch ein Ansatz für **Frage**

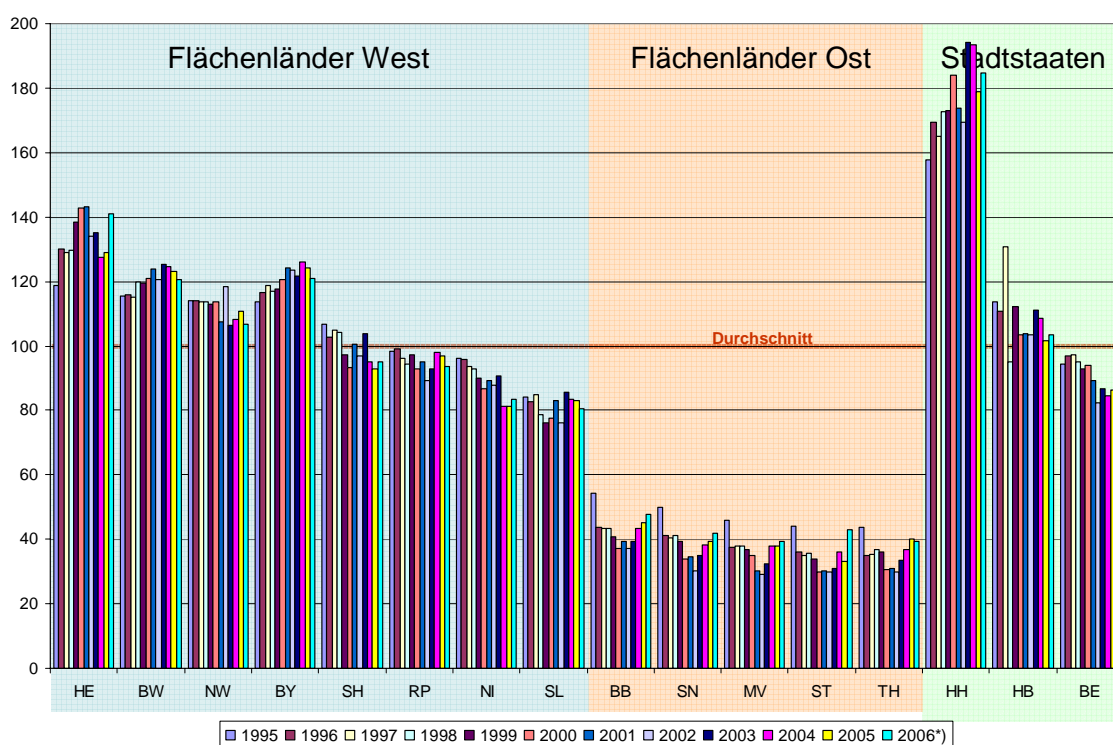
aufgeführten Länder folgendes Bild (vgl. Abb. 6): Hessen (122%), Saarland (93%), Brandenburg (86%), Mecklenburg-Vorpommern (84%), Hamburg (115%) und Berlin (67%).

Im nun folgenden Länderfinanzausgleich kommt es zur eigentlichen Mittelumverteilung zwischen den Ländern. Durch die Beiträge und Zuweisungen nähern sich die jeweiligen Finanzkraftmesszahlen den Bedarfsmesszahlen an. Das Ergebnis ist in Abb. 7 dargestellt.<sup>36</sup>

In der anschließenden Stufe darf der Bund (Art. 107 Abs. 2 GG) leistungsschwachen Ländern sogenannte Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs gewähren (siehe Abb. 8). Weitere zur Zeit anerkannte Finanzbedarfe aufgrund von Strukturunterschieden werden vom Bund über Zuweisungen berücksichtigt:

- überdurchschnittlich hohe Kosten der politischen Führung,
- Kompensation für die unterdurchschnittliche Entlastung im Zusammenhang mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe,
- teilungsbedingten Sonderlasten einschließlich besonders niedrige kommunale Finanzkraft sowie
- Seehafenlasten (außerhalb des Finanzausgleichs).

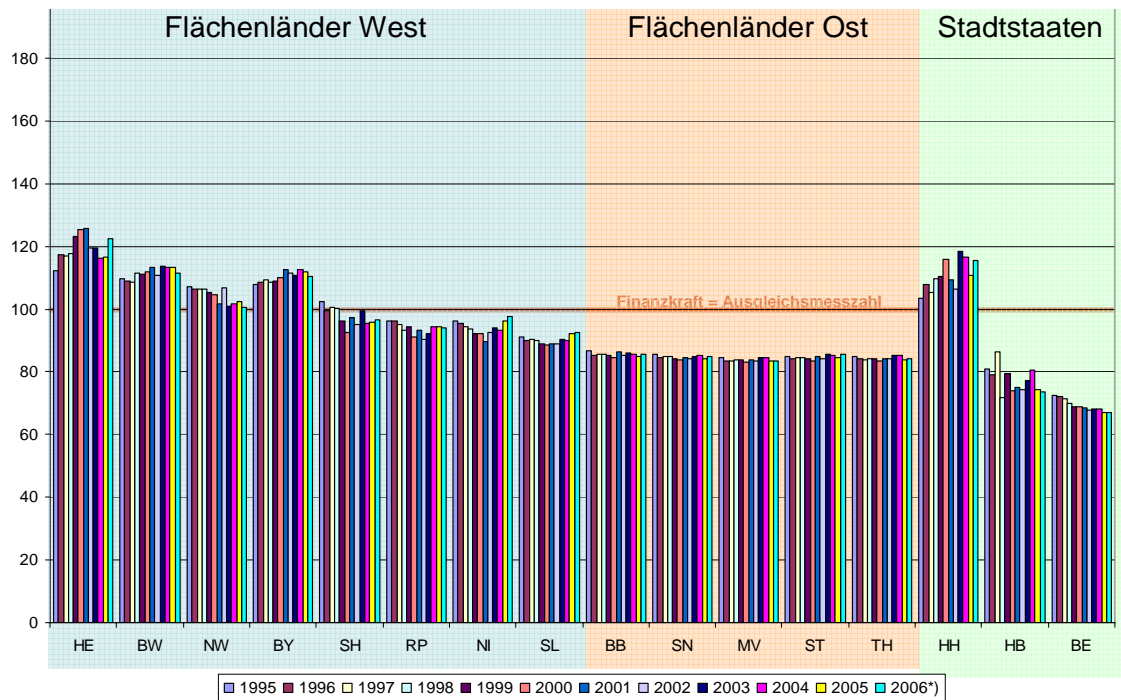
**Abbildung 5:** Steuern der Länder nach dem Aufkommen je Einwohner in v.H. des Durchschnitts



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF.

<sup>36</sup> Hessen (106%), Saarland (97%), Brandenburg (95%), Mecklenburg-Vorpommern (94%), Hamburg (105%) und Berlin (90%).

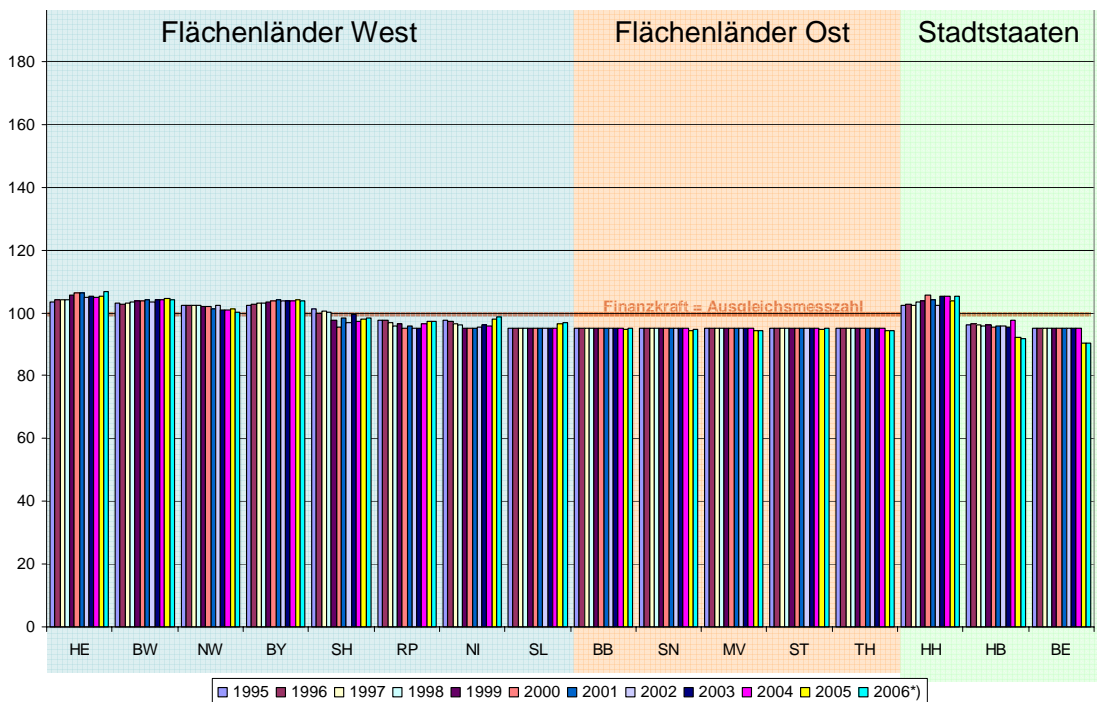
**Abbildung 6:** Finanzkraft in v.H. der Ausgleichsmesszahl vor Länderfinanzausgleich



\*) vorläufig

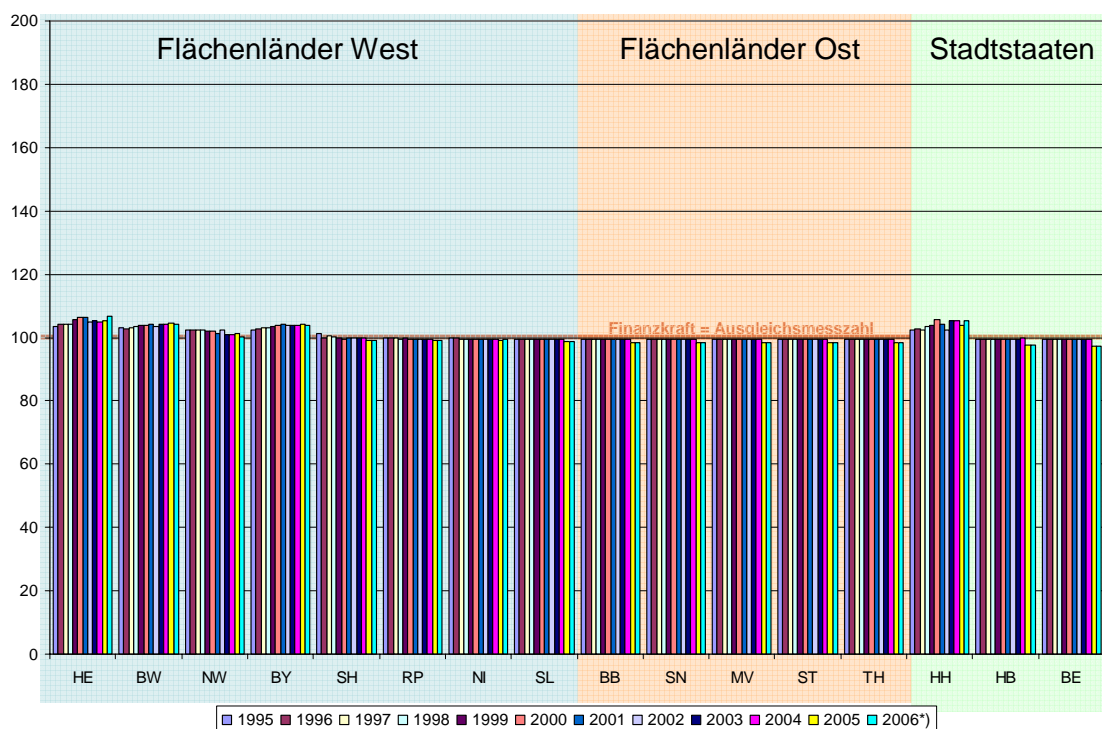
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF.

**Abbildung 7:** Finanzkraft in v.H. der Ausgleichsmesszahl nach Länderfinanzausgleich



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF.

**Abbildung 8:** Finanzkraftmesszahl nach Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen in v.H. der Ausgleichsmesszahl



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF.

Es wird klar ersichtlich,

- dass die primäre Steuerausstattung ohne Finanzausgleich i.w.S. sehr stark streut (Abb. 5)<sup>37</sup> und
- durch diesen Mechanismus insbesondere die finanzschwachen Länder an ihren allgemeinen Finanzbedarf herangeführt werden, wobei die finanzkräftigen ihren Anteil im Rahmen des Länderfinanzausgleichs dazu beitragen.
- Wenn man davon ausgeht, dass die „freie Spitze“ in den Landeshaushalten max. bei 5% des Haushaltsvolumens liegt,<sup>38</sup> so erscheint die starke Heranführung der Finanzkraft bei den finanzschwachen Ländern an den durch die Ausgleichsmesszahl wiedergegebenen Bedarf unabdingbar zu sein und
- ein Steuerwettbewerb ist bei den derzeitigen Steuerkraftunterschieden, bei weitgehend (insbesondere auch durch Bundesgesetze) determinierten Ausgaben, nicht angebracht, will man weiterhin am Leitbild eines solidarischen Bundesstaates, in dem „gleichwertige Lebensverhältnisse“ angestrebt werden, festhalten.
- Wären die neuen Länder nur auf das bei ihnen vereinnahmte örtliche Steueraufkommen angewiesen und erhielten nicht – wie nach der gegenwärtigen Verfassung auch die Steuerzuweisung aus der Umsatzsteuer –, wäre nicht einmal ihre Existenz als handlungsfähiger Staat gewährleistet.

Die Deutsche Einheit stellte und stellt bis heute eine starke Belastung der föderativen Finanzbeziehungen dar. Das trennscharfe wirtschaftsgeografische Strukturgefälle zwischen Ost und West, das im Wesentlichen auf der 40jährigen asymmetrischen (wirtschaftlichen) Entwicklung der beiden

<sup>37</sup> Dies würde sich auch durch eine nur nach Einwohnerschlüssel verteilte Umsatzsteuer nicht ändern.

<sup>38</sup> Bspw. betrug sie für Baden-Württemberg nach STRATTHAUS im Jahr 2005 nur 1%.

([www.schule-bw.de/unterricht/faecher/gemeinschaftskunde/schwerpunktthemen/2004-2005/Landeshaushalt.pdf](http://www.schule-bw.de/unterricht/faecher/gemeinschaftskunde/schwerpunktthemen/2004-2005/Landeshaushalt.pdf))

deutschen Staaten beruht,<sup>39</sup> führte bekanntlich auch dazu, dass die neuen Länder erst 1995 in den Länderfinanzausgleich integriert wurden<sup>40</sup>, da zum Zeitpunkt der Vereinigung die zu erwartenden Belastungen nur schwer abschätzbar waren. (**Fragen 154 und 155**) Klar war nur, dass bei sofortiger vollständiger Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich je nach Schätzung zwischen 10 - 20 Mrd. DM (jährlich) erfordern würde und damit das Volumen von zuletzt 3,5 Mrd. DM des Finanzausgleiches unter den alten Ländern weit überstiegen hätte. Deshalb wurde nach einem Weg gesucht, die enormen Lasten, welche die alten Länder auf sich zukommen sahen, wenigstens zeitlich zu strecken und es wurde die Idee entwickelt, einen bis Ende 1994 begrenzten kreditfinanzierten „Sondertopfes“ einzurichten.<sup>41</sup> Dies führte zur Etablierung des vom BMF verwalteten Fonds „Deutsche Einheit“. Das geplante Gesamtvolumen von 115 Mrd. DM spiegelte jedoch eher die maximale Zahlungsbereitschaft der alten Länder als den Finanzbedarf des Beitrittsgebietes wider.<sup>42</sup> Von den neuen Ländern wurde erwartet, dass diese ihren „Finanzierungsbeitrag“ durch eine Angleichung der Pro-Kopf-Verschuldung an das Westniveau erbringen sollten. Somit wurde von Seiten der alten Länder auf eine „solide finanzielle Aufbaukonzeption für den Osten“, zu Gunsten lastbegrenzender kurzfristiger Übergangsregeln verzichtet,<sup>43</sup> die auf der „überoptimistischen Prämisse einer zügigen Angleichung der Steuerkraft der DDR an das westdeutsche Niveau“<sup>44</sup> und der daraus abgeleiteten Erwartung, dass „die für den Aufbau der Infrastruktur notwendigen öffentlichen Ausgaben aus eigener Steuerkraft“<sup>45</sup> finanziert werden können, bestand. Dass die Strukturunterschiede nicht so schnell beseitigt werden konnten, wie viele erhofften, zeigte sich, als die neuen Länder in den Finanzausgleich 1995 integriert wurden. Vor diesem Hintergrund lässt sich auch der starke Anstieg der Verschuldung der Gebietskörperschaften, insbesondere in den ersten Jahren der Deutschen Vereinigung, nachvollziehen. Zur Lastentragung der Vereinigung der deutschen Staaten wurden politisch bewusst über die gewählte Finanzierungsform auch die zukünftigen Generationen mit einbezogen. (**auch Frage 136**)

Neben diesen nachkriegsbedingten Strukturproblemen<sup>46</sup> können sicherlich auch noch andere wesentliche Gründe für Strukturunterschiede gefunden werden, die auf historisch-politischen, geografisch-natürlichen oder sozio-ökonomischen Ursachen basieren. Es seien hier nur beispielhaft einige Stichworte genannt, um Sachverhalte anzuführen, die einer eingehenden Analyse bedürften:

- (bundes-)politische Standortentscheidungen (Bundeseinrichtungen, Sozialversicherungsträger, Forschungseinrichtungen, industriepolitische Standortentscheidungen → z.B. Luft- und Raumfahrt, verteidigungspolitische Standortentscheidungen)
- (bundes-)politische Verkehrsinfrastrukturentscheidungen: Autobahnen, Schienenverkehr, Wasserstraßen, Flughäfen, See- und Binnenhäfen
- geografische Lage (Küsten-, Gebirgsregionen)
- Altindustrien mit entsprechenden Altlasten, Zukunftsindustrien,
- Agrargebiete, Bodenschätze u.a.
- Bevölkerungsstruktur und Bevölkerungsentwicklung (**Fragen 154, 155, 160**)

Stellt man vor diesem Hintergrund jedoch die Annahme, dass die Pro-Kopf-Ausgaben in den einzelnen Ländern nicht zu sehr differieren, in Frage und unterstellt, dass die Strukturunterschiede so groß

<sup>39</sup> Nach dem II. Weltkrieg verlegten zahlreiche Unternehmen und Banken ihre Zentralen aus der östlichen Besatzungszone in die westlichen Besatzungszonen, insbesondere nach Bayern und Hessen, die bis heute noch davon profitieren. Dies spiegelt sich auch in den Unternehmenssitzen der DAX-Unternehmen wider, die fast ausschließlich in den Zahlerländern des Länderfinanzausgleichs (Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen) liegen. Mit einer (Rück-)Verlagerung der Unternehmenssitze ist nicht zu rechnen.

<sup>40</sup> Deshalb beginnen die Abb. 5 – 8 auch erst im Jahre 1995.

<sup>41</sup> Als geistiger Vater dieser Idee wird oft der bayerische Finanzminister TANDLER genannt.

<sup>42</sup> MILBRADT (1990), S. 306.

<sup>43</sup> MILBRADT (1995), S. 152.

<sup>44</sup> ALTEMEIER (1999), S. 80.

<sup>45</sup> KITTERER (1994), S. 71.

<sup>46</sup> Auch das Saarland wurde erst 1957 in die Bundesrepublik Deutschland integriert.

(geworden) sind, dass daraus ein haushaltsrelevantes Volumen resultiert und sich die Volumina nicht gegenseitig ausgleichen,<sup>47</sup> so müssten diese Unterschiede im Finanzausgleichssystem berücksichtigt werden, falls sie nicht Ergebnis autonomer landespolitischer Entscheidung sind.

Dass sich die Bevölkerungsentwicklung direkt im horizontalen Finanzausgleichssystem auswirken kann, da dieses über die Ausgleichsmesszahlen einwohnerbasiert ist, ist unzweifelhaft. (**Frage 159**) Würde beispielsweise die aktuelle Steuerschätzung für das Jahr 2007 mit der aktuellen Bevölkerungsprognose für 2050 *ceteris paribus* kombiniert werden, so ergäben sich die in der Tabelle angegebenen Änderungen in Mio. €. So müsste Sachsen, hätte es heute die für 2050 geschätzte Einwohnerzahl, auf rund 1,5 Mrd. € im Finanzausgleichssystem verzichten, während Bayern rund 2,2 Mrd. € hinzugewinnen würde; d.h. ein Bevölkerungsverlust von 28% im Falle Sachsen würde c.p. Verluste gemessen am derzeitigen Haushaltsvolumen von 9,4% bewirken, während im Falle Bayerns eine um 10% verringerte Bevölkerung das Haushaltsvolumen um 6,3% erhöhen würde.

	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB
<b>Änderung in Mio. €</b>	635	2.182	1.963	-368	120	-1.593	-126	-1.529	17	-1.251	-1.069	-712	-254	263	722	277

Eigene Berechnung.

Solche Berechnungen zeigen zwar, dass sich die Bevölkerungsentwicklung durchaus im Mechanismus des Finanzausgleichssystems auswirken würde, aber für eine Prognose in einem solchen Zeitraum nicht einsetzbar ist. Da die regionale Bevölkerungs- und regionale Wirtschaftsentwicklung sich unmittelbar gegenseitig beeinflussen, müsste letztere ebenfalls mit in der Berechnung berücksichtigt werden. Je kleiner eine Gebietskörperschaft ist desto weniger ist eine fundierte Aussage für einen solchen Zeitraum möglich.

Da der demographische Wandel zum einen eher mittel- bis langfristig wirkt und bis auf die Wanderungsbewegungen relativ gut prognostizierbar ist, sollte eine möglichst weitgehende kontinuierliche Anpassung der Ausgabenstrukturen beim Bund und in den einzelnen Ländern möglich sein. Dass dies mit finanziellen Problemen in Form von Kostenremanenzen, Infrastrukturbau – bzw. –rückbaumaßnahmen verbunden ist, ist unstrittig.<sup>48</sup> Die notwendigen Anpassungen sollten der Bund und die Länder aus eigenen Mitteln finanzieren. (**auch Frage 160, 163, 184, 215**)

## **B      Beitrag der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu Beschäftigung und Wachstum (Fragen 219 – 226)**

Beim bundesstaatlichen Finanzausgleich handelt es sich um ein von allen<sup>49</sup> anerkanntes verteilungspolitisches und nicht um ein wachstumspolitisches Instrument. Selbstverständlich sollten durch dieses Instrumentarium die wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Bundes oder der Länder nicht (bzw. wenig) gestört werden. Die bisher vorliegenden Untersuchungen, dass durch den Länderfinanzausgleich das regionale Wirtschaftswachstum bzw. das der Länder beeinflusst werde, überzeugen nicht, da sie insbesondere die ausgelösten Sekundärwirkungen nicht erfassen.

Die bekannten Vorschläge für eine wettbewerbsorientierte Verfassung bleiben im Allgemeinen und/oder befassen sich nicht mit länderspezifischen, regionalbedingten, wirtschaftlichen und finanzpolitisch strukturellen Unterschieden innerhalb der Bundesrepublik Deutschland. Es handelte sich meist bei den Vorschlägen zur Einführung eines Wettbewerbsföderalismus – und einer entsprechenden Abschaffung der geltenden solidarischen Verfassung – um theoretische Ableitungen mit vereinfachten Prämissen, die insbesondere nicht auf die Grundbedingung des Wettbewerbs (siehe

<sup>47</sup> Sowohl innerhalb eines Landes als auch zwischen den Ländern.

<sup>48</sup> Vgl. auch Lenk (2005), S. 5 ff.

<sup>49</sup> Regierungschefs von Bund und Ländern.



auch Vormerkung b)), insbesondere nicht auf gleiche „Startbedingungen“ achten. Bei den wettbewerbsorientierten Vorschlägen zu Steuervariation bei den Ertragssteuern durch die einzelnen Länder liegt regelmäßig die Annahme einer Steuererhöhung durch die finanzschwachen und einer Steuer senkung bei den finanzstarken Ländern zugrunde. Dadurch würde sich die Wettbewerbssituation in den finanzschwachen Ländern nicht verbessern, im Gegenteil der Abwerbungsog würde verstärkt. Obwohl die Zuschlags- und Abschlagsrechte auf die Einkommens- und Körperschaftsteuer für die einzelnen Länder schon seit einiger Zeit in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion sind, gibt es keine vertiefte und quantifizierte Berechnung der finanziellen Auswirkungen auf die Schräglagen und Schuldenentwicklung der einzelnen Gebietskörperschaften und ihre Auswirkungen auf die Finanzausgleichssysteme (Art. 106 und 107 GG); schon gar nicht Modelle, die mögliche Verhaltensanpassungen über längere Zeiträume enthalten. Dazu bedarf es besonderer Simulationen oder Planspiele. Die Gefährdung, dass bei einem Wettbewerbssystem die Spreizung in der Finanzkraft zwischen finanzschwachen und finanzstarken Ländern noch weiter zunimmt, kann durchaus Ausmaße annehmen,<sup>50</sup> die die föderative Zusammenarbeit in Frage stellen, so dass die finanzschwachen Länder auch ihre verfassungsmäßigen Aufgaben nicht mehr erfüllen können. Das widerspräche dem solidarischen Grundgedanken unseres Bundesstaates.

Bei einer Abwägung lassen sich Vorzüge und Schwächen jedes Systems gegenüberstellen. Zum Grundgesetz, wie es seit 1949 entwickelt wurde (einschließlich der Finanzverfassung mit dem bundesstaatlichen Finanzausgleich auch für die neuen Länder), gibt es keine Alternative. Das ändert nichts daran, dass es jenseits des rechtlichen Rahmens immer wieder politische Entwicklungen festzustellen sind, die zur Kritik Anlass geben. Umso wichtiger erscheint es mir, darauf hinzuweisen, dass dieses Grundgesetz auch die einmalige historische Vereinigung der beiden Teile Deutschlands ermöglicht und gesichert hat.

Dass der Prozess der Wiedervereinigung in Ost- und Westdeutschland nicht ohne eine erhebliche Neuverschuldung finanziert werden konnte, darf bei der Diskussion über die öffentlichen Verschuldung und die intergenerative Verteilung der Schuldenlasten nicht außer Acht gelassen werden. Die asymmetrische Verteilung der Schuldenlast und die unterschiedliche Wirtschaftskraft lassen die Schwierigkeiten erkennen, die bei einem „Herunterbrechen“ der europäischen Regelungen auf innerstaatliche Verhältnisse, d.h. auf den Bund, die finanzstarken, die westdeutschen finanzschwachen und die extrem steuerschwachen neuen Länder, auftreten. Die weitere Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik und strukturpolitischen Maßnahmen in der gesamten Bundesrepublik wird noch auf viele Jahre die deutsche Volkswirtschaft belasten.

---

<sup>50</sup> Erst wenn entsprechende Vorentscheidungen auf politischer Ebene vorliegen, lassen sich diese Verteilungswirkungen aufzeigen.