

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Kommission von Bundestag
und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
am 22. Juni 2007**

0. Allgemeines (Fragen 1–3)

Im Bereich der Finanzverfassung (Art. 104a bis 115 GG) müssen vorrangig die inhaltlichen und verfahrensbezogenen Regelungen zur Begrenzung der **Staatsverschuldung** überdacht und – maßvoll sowie ohne grundlegenden Konzeptwechsel – überarbeitet und verbessert werden.

Kein Regelungsbedarf auf Verfassungsebene besteht zur Zeit bei der Verteilung der steuerlichen **Ertragshoheitsrechte** (Art. 106, 107 Abs. 1 GG). Auch die verfassungsrechtlichen Grundlagen des umverteilenden **Finanzausgleichs** (Art. 107 Abs. 2 GG) bedürfen keiner Novellierung. Hier besteht lediglich in Details der einfachgesetzlichen Regelung des Finanzausgleichsgesetzes Überprüfungs- und ggf. Anpassungsbedarf. Langfristig, frühestens für die Zeit ab 2019, ist zu erwägen, die verlässliche Einnahmenbasis der Länder entweder durch eine konsequente Dezentralisierung der finanziellen Gestaltungsrechte oder durch eine Vertikalisierung des Finanzausgleichs zu sichern. Sollte die Befugnis zur Kreditbeschaffung zukünftig (stärker) beim Bund konzentriert werden, wäre eine Vertikalisierung der Finanzverteilung konsequent. Die gegenläufige Dezentralisierung wird nur in Betracht kommen, wenn und soweit die Länder über eine im Vergleich zum heutigen Stand stärker angenäherte Finanz- und Wirtschaftskraft verfügen.

Eine **Neugliederung** des Bundesgebietes sollte kein Ziel der angestrebten Finanzverfassungsreform sein. Die Finanzverfassung als Folgeverfassung zur materiellen Auf-

gabenverteilung hat die bestehende Gliederung des Bundesgebietes hinzunehmen und auch auf dieser Grundlage dafür Rechnung zu tragen, daß allen Gebietskörperschaften angemessene finanzielle Gestaltungsrechte und im Ergebnis eine aufgabengerechte Finanzausstattung zur Verfügung steht. Von der Finanzverfassung geht kein Druck zur Neugliederung des Bundesgebietes aus. Selbst im Fall der Finanzkrise eines Landes gilt, in den Worten des Bundesverfassungsgerichts: „Solange der verfassungsrechtlich eröffnete Weg einer Neugliederung des Bundesgebietes nicht beschritten worden ist, ist es bundesstaatliches Gebot, die Existenz des Not leidenden Landes als eines handlungsfähigen Adressaten verfassungsrechtlicher Pflichten und als eines Trägers verfassungsrechtlicher Aufgaben auch finanziell zu gewährleisten“ (BVerfGE 116, 327, 386 f.).

Bedenkenswert wäre es schließlich, im Zusammenhang der Finanzverfassungsreform noch einmal die finanzbezogenen Regelungen der Föderalismusreform des Jahres 2006 zu überdenken. Weder bei den Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a, 91b GG), den Mitfinanzierungskompetenzen des Bundes (Art. 104b GG) noch bei der Erweiterung der Rechtssetzungsbefugnisse der Länder im Bereich des Steuerrechts (Art. 105 Abs. 2a GG) sind überzeugende und stringente Regelungen erreicht worden.

I. Haushalt/Schulden (Fragen 4–153)

Es besteht Einigkeit, daß die aufgelaufene **Gesamtverschuldung** der öffentlichen Haushalte soweit als möglich vermindert werden muß. Auch die **Neuverschuldung** in den laufenden Haushaltsjahren bedarf dringend der Verminderung. Die Suche nach neuen und veränderten rechtlichen Regelungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung darf allerdings nicht der Fehlvorstellung erliegen, schon eine stärkere Verrechtlichung oder sogar eine konsequente Durchnormierung, nach welchem Verschuldungskonzept auch immer, könne dieses Problem lösen. Dem steht zum einen die begrenzte Steuerfähigkeit des Rechts bei der öffentlichen Kreditaufnahme entgegen; zum anderen müssen Bereiche der Eigenständigkeit der Haushaltspolitik von Bund und Ländern gerade im Lichte des bundesstaatlichen Prinzips und der Haushaltsautonomie von Bund und Ländern (Art. 109 Abs. 1 GG) beachtet werden. Ein sinnvoller Einsatz staatlicher Kreditaufnahme als Finanzierungsinstrument der öffentlichen Haushalte und eine Begrenzung der Staatsverschuldung setzen in allererster Linie eine verantwortungsvolle Finanzpolitik voraus, die durch Verfahrensregelungen und verfassungs-

rechtliche Begrenzungen der Verschuldung nicht ersetzt werden kann. Eine Überregulierung der Finanzpolitik kann nicht der richtige Weg sein.

1. Vorbeugung von Haushaltskrisen

Diese Leistungsgrenzen des Rechts gelten zunächst für eine im Grundsatz sinnvolle Einführung eines finanzpolitischen **Frühwarnsystems** zur Begrenzung der (Neu-)Verschuldung. Bereits 1992 hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber aufgegeben, Regelungen vor allem zur Vorbeugung von Haushaltsnotlagen zu schaffen: „Regelungsgegenstand könnten beispielsweise Grundsätze über die Obliegenheit von Bund und Ländern sein, [...] gewisse, durch finanzwirtschaftliche Kennzahlen bezeichnete Grenzen, etwa bei der Kreditfinanzierung und beim Schuldensockel, zu beachten, und, sollten diese Grenzen überschritten sein, ein Sanierungsprogramm aufzustellen, das die Haushaltswirtschaft in eine Normallage zurückführt“ (BVerfGE 86, 148, 266 f.). Das Gericht hat seine Mahnung im Urteil vom 19. Oktober 2006 zur Haushaltskrise Berlins verschärft und gefordert, „der Gesetzgeber müsse grundlegend neue Lösungskonzepte zur Vorbeugung von Haushaltskrisen und deren Bewältigung finden. Das Bundesstaatsprinzip macht solche Bestrebungen angesichts der defizitären Rechtslage erforderlich.“ (BVerfGE 116, 327, 393 f.). Wieweit allerdings die „Rechtslage“ gerade im Lichte der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „defizitär“ ist, ist alles andere als eindeutig. Wenn – so die Grundaussage des zuletzt zitierten Berlin-Urteils – jede Gebietskörperschaft für seine Schulden einzustehen hat, bleibt die einzelne Verschuldung grundsätzlich ohne Auswirkung auf die bundesstaatliche Gemeinschaft. Sinn und Zweck eines „Frühwarnsystems“ (wer soll aus welchem Grund wovor gewarnt werden?) bedürfen der genauen Bestimmung. Auch das Bundesverfassungsgericht hält den Gesetzgeber nicht für verpflichtet, ein Haushaltsnotlagenregime zu erlassen.

Zunächst geht es darum, welches **Gremium** geeignet sein könnte, die Haushaltsentwicklung von Bund und Ländern zu beobachten und ggf. mit Ermahnungen, Aufforderungen oder sogar Sanktionen zu versehen. Hierzu ist ein mit externen Sachverständigen besetztes Gremium ungeeignet. Diesem würde die demokratische Legitimation fehlen, die nach Art. 20 Abs. 2 GG bereits dann erforderlich ist, wenn mit irgendeinem Grad von Verbindlichkeit oder Rechtswirkungen eine Bewertung der Haushaltssituation von Bund und Ländern stattfindet. Ganz abgesehen von Fragen der demokratischen

Legitimation sollte die Problemlösung dort angesiedelt werden, wo das Problem entsteht, nämlich in der Finanzpolitik. Es bietet sich deshalb an, den Finanzplanungsrat aufzuwerten und als das Gremium vorzusehen, das nach noch festzulegenden Kriterien die Haushaltspolitik der Gebietskörperschaften beobachtet und ggf. mit Konsequenzen versieht. Politikferne Modelle und Vorstellungen von Sachverständigen sind keine Lösung. Das vom Bundesverfassungsgericht betonte Prinzip der Eigenverantwortlichkeit der Länder (und des Bundes) verpflichtet die Politik insgesamt, die nicht auf Sachverständige ausweichen sollte.

Damit sind die **Kriterien** angesprochen, mittels derer die Haushaltspolitik von Bund und Ländern erfaßt und bewertet werden könnte. Diese Kriterien sollten für alle 16 Länder in gleicher Weise gelten; soweit die verwendeten finanzwirtschaftlichen Kennzahlen es zulassen, sollten die Kriterien sogar auf Bund und Länder Anwendung finden. Die Kriterien müssen in der Lage sein, drei Grundsituationen der öffentlichen Haushalte identifizieren zu helfen: den Zustand stabiler Haushaltspolitik, die angespannte Haushaltslage (Haushaltskrise) und schließlich die einfache sowie extreme Haushaltsnotlage. Hierbei wird es nicht gelingen, jeweils in Zahlen oder Quoten gefaßte Meßgrößen festzulegen, anhand derer trennscharf die entsprechende Haushaltssituation bestimmt werden kann. Kein denkbarer Indikator kann auf wertende Bestandteile und einen Korridor von Wertungsmöglichkeiten verzichten. Jeder Indikator kann jeweils nur indizierende Wirkung für den Zustand eines öffentlichen Haushalts haben. Um möglichst sichere und dem Bewertungsstreit entzogene Einschätzungen zu ermöglichen, sollten mehrere Indikatoren in Kombination verwendet werden. Hier bieten sich vor allem die schon bislang vom Bundesverfassungsgericht für die Identifizierung einer Haushaltsnotlage verwendeten relativen und absoluten Kriterien an. Bei den relativen Kriterien geht es um die Zins-Steuer-Quote und die Kreditfinanzierungsquote, wobei erstere erheblich weniger der finanzpolitischen Beeinflußbarkeit des jeweiligen Haushaltsgesetzes unterliegt. Wenn über einen längeren Zeitraum der Länderdurchschnitt bei beiden Quoten deutlich überschritten wird, liegt zumindest eine krisenhafte Haushaltslage vor. Der Nachteil der beiden relativen Quoten liegt darin, daß ihre Aussagekraft abnimmt, wenn die Verschuldung aller Länder ansteigt. Eher indirekt anerkannt hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Haushaltsnotlage Berlins den Indikator des Primärsaldos (Primärüberschuß oder Primärdefizit), der die Differenz zwischen bereinigten Einnahmen ohne Kreditaufnahme und Privatisierungserlö-

sen und bereinigten Ausgaben ohne Zins und Tilgung anzeigt. Der jeweilige Primärsaldo eines Haushaltes zeigt an, ob eine Gebietskörperschaft in der Lage ist, aus den laufenden Einnahmen Personal- und Sachaufwendungen und Investitionen zu bestreiten. Der Primärsaldo kann in Relation zu den entsprechenden Zahlen anderer Gebietskörperschaften gesetzt werden, er ist aber auch als absoluter Wert für sich aussagekräftig. Allerdings ist der Primärsaldo nicht in der Lage, die aufgelaufenen Schulden und die daraus sich ergebenden Belastungen einer Gebietskörperschaft abzubilden, weil insbesondere auf der Ausgabenseite Zinsen und Tilgung unberücksichtigt bleiben. Wenig hilfreich zur Bewertung der Haushaltswirtschaft einer Gebietskörperschaft ist dagegen der seit knapp zwei Jahrzehnten in der Finanzwissenschaft verwendete Ansatz der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik. Jede Nachhaltigkeitsanalyse beruht auf wertenden Prämissen, vor allem dazu, in welchem Zeitraum welches Ziel der Finanzpolitik erreicht werden soll. Es kann nicht gelingen, mittels Nachhaltigkeitsszenarien solche Ziele zu beschreiben, die dem finanzpolitischen Meinungsstreit entzogen sind. Hervorzuheben ist auch, daß das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Haushaltsnotlage Berlins die verschiedentlich in das Verfahren eingeführten Nachhaltigkeitsszenarien als jedenfalls „grundsätzlich ungeeignet“ zur Feststellung und zu den Therapiemöglichkeiten einer extremen Haushaltsnotlage zurückgewiesen hat.

Bei den **Maßnahmen**, die dem Finanzplanungsrat zur Verfügung gestellt werden, um bewertend oder möglicherweise sogar verbindlich korrigierend in die Haushaltswirtschaft einer Gebietskörperschaft einzugreifen, sollte größte Zurückhaltung Anwendung finden. Dem Finanzplanungsrat sollte es zur Pflicht gemacht werden, laufend die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern zu beobachten und zu bewerten. Auch kann er Empfehlungen für die Haushaltspolitik geben, die öffentlich gemacht werden können. Weitere Eingriffe in die Haushaltsgestaltung und -politik (vor allem) eines Landes sollte es nicht geben. Ganz abgesehen davon, daß solche verbindlich von außen ergriffenen Maßnahmen einer Änderung des Art. 109 Abs. 1 GG bedürften, ist die Sinnhaftigkeit solcher Eingriffe in Frage zu ziehen. Die Zweifel ergeben sich vor allem aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Haushaltsnotlage Berlins. Das Bundesverfassungsgericht hat betont, daß grundsätzlich jede Gebietskörperschaft für die Folgen der eigenen Verschuldung verantwortlich ist; allenfalls im Fall des – vom Bundesverfassungsgericht bewußt unbestimmt gelassenen – bundesstaatlichen Notstandes könne eine Hilfeleistungspflicht des Bundes für die Länder in Betracht kom-

men. Praktisch heißt dies: Jedes Land (und selbstverständlich auch der Bund) ist für seine Schulden selbst verantwortlich und kann nicht erwarten, ab einem bestimmten Verschuldungsgrad in den Genuß von Sanierungshilfen des Bundes zu gelangen. Wenn aber jede Gebietskörperschaft für ihre eigenen Schulden einstehen und eine Entschuldungspolitik in eigener Verantwortung betreiben muß, geht bereits hiervon der stärkste Anreiz zu einer soliden Finanzpolitik aus. Der Hauptzweck eines mit Sanktionen ausgestatteten Frühwarn- und Überwachungssystems könnte demgegenüber nur darin liegen, einen Haftungsfall und die Einstandspflicht anderer Gebietskörperschaften zu vermeiden; beides ist aber nach dem Berlin-Urteil in weite Ferne gerückt. Die Gebietskörperschaft, der eine krisenhafte Haushaltssituation droht, kennt die eigene Haushaltssituation und muß nicht gewarnt werden. Ein Frühwarnsystem hat angesichts des Prinzips der Selbstverantwortlichkeit für Schulden seinen Anwendungsbereich vor allem mit Blick auf die Einhaltung der für die Bundesrepublik Deutschland im Verhältnis zur europäischen Union verbindlichen Maastricht-Kriterien. In diesem Verhältnis muß der Haftungsfall gegenüber der Gemeinschaft, der auch durch das gravierende haushaltspolitische Fehlverhalten einer Gebietskörperschaft eintreten kann, vermieden werden. Hier gibt es ein berechtigtes Interesse der Gebietskörperschaften, insbesondere des Bundes, unsolide Haushaltspolitik frühzeitig zu erkennen.

2. Zur Verschuldungsbegrenzung

Nicht sinnvoll wäre es, ein absolutes **Neuverschuldungsverbot** in die Verfassung aufzunehmen. Dies wäre zwar die einfachste und klarste Regelung zur Staatsverschuldung, zugleich das wirksamste Mittel zur zukünftigen Begrenzung und Handhabung des Staatskredits. Die Nachteile eines absoluten Neuverschuldungsverbotes überwiegen allerdings bei weitem. Ganz abgesehen davon, daß in der gegenwärtigen Situation der öffentlichen Haushalte Übergangsregelungen erforderlich wären, um einen Übergang in die Nullverschuldung zu ermöglichen, wäre ein absolutes Verschuldungsverbot insgesamt zu starr. Kein Staat kommt letztlich ohne Kreditaufnahmen aus, zumindest in unvorhergesehenen Situationen muß es möglich sein, Aufgaben kreditär zu finanzieren. Außerdem bleibt zu berücksichtigen, daß nach der derzeitigen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern den Ländern zahlreiche bundesgesetzlich normierte kostenträchtige Aufgaben auferlegt werden, sie zugleich aber nicht die Möglichkeit haben, vor allem über eigene Rechte der Steuergesetzgebung über die Höhe ihrer Einnahmen zu bestimmen. So lange diese Rahmenbedingungen unverän-

dert bleiben, kann den Ländern die Kreditaufnahme als Finanzierungsinstrument nicht genommen werden.

Unterhalb eines absoluten Neuverschuldungsverbots sollten allerdings die Regelungen zur **Begrenzung der Neuverschuldung** in Art. 115 GG und den Landesverfassungen teilweise neugefaßt werden. Hier ist zwischen Bund und Ländern zu differenzieren.

Beim Bund spricht derzeit vieles dafür, grundsätzlich an den in Art. 115 Abs. 1 GG enthaltenen Verschuldungsbegrenzungen festzuhalten. Es ist sinnvoll, die Kreditaufnahme unter Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 Abs. 2 GG) an die Höhe der in demselben Jahr getätigten Investitionen anzubinden. Dabei muß allerdings der Investitionsbegriff schärfer und enger gefaßt werden. Er sollte ausschließlich langfristige Sachinvestitionen zum Nettowert (also unter Berücksichtigung von Abschreibungen) erfassen. Darlehen für Investitionszwecke sollten zukünftig in dem ausreichenden Haushalt nicht mehr als Investitionsausgabe verbucht werden können. Nicht sinnvoll erscheint es, den Investitionsbegriff um weitere möglicherweise zukunftsbegünstigende Ausgaben, wie etwa Bildungsausgaben, Ausgaben zum Klimaschutz oder anderes zu erweitern. Hier stellen sich letztlich unlösbare Abgrenzungsprobleme. Die Ausnahmeregel des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG, wonach ein Überschreiten der Regelkreditobergrenze im Fall einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts möglich ist, kann im Grundsatz auf der Bundesebene beibehalten werden. Richtig ist zwar, daß dieser Ausnahmetatbestand nicht auf trennscharfen Kriterien beruht und erhebliche Entscheidungsspielräume eröffnet. Dies allerdings macht etwas deutlich, was generell bei der staatlichen Kreditaufnahme nicht vernachlässigt werden sollte. Die Einnahmengestaltung ist letztlich Ausdruck politischer Präferenzen und politischer Gestaltung; es ist wenig sinnvoll, mit einem Raster dicht geknüpfter rechtlicher Normierungen den politischen Handlungsspielraum völlig einzuengen. Nicht hilfreich erscheint es schließlich, die bereits jetzt auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestehenden Darlegungslasten des Gesetzgebers (vgl. BVerfGE 79, 311) zu verschärfen. Zu finanzwissenschaftlichen Analysen und Prognosen sollte der Gesetzgeber nicht verpflichtet werden. Eindringlich ist davor zu warnen, den Kreis der Antragsberechtigten zu erweitern, der eine verfassungsgerichtliche Prüfung der Einhaltung von Verschuldungsgrenzen in Gang bringen kann. Das Haushalts(verfassungs)recht eignet sich nicht zur Subjektivierung.

Auf der Ebene der Länder erscheint es ebenfalls sinnvoll, in der Normallage die staatliche Kreditaufnahme an die Höhe der gleichzeitig getätigten Investitionen unter Verschärfung des Investitionsbegriffes anzubinden. Allerdings sollte in den Landesverfassungen der Ausnahmetatbestand, der unter Berufung auf eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ein Überschreiten der Regelkreditobergrenze erlaubt, gestrichen werden. Eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wird sich kaum auf das Gebiet eines einzelnen Landes beschränken lassen; schon der Begriff der „Gesamtwirtschaft“ verweist auf einen Tatbestand, der territorial nicht auf ein Land begrenzt ist. Die Erfahrungen zu den Einzelfällen der Überschreitung der Regelkreditobergrenze auf Landesebene im letzten Jahrzehnt zeigen, daß die bestehenden Ausnahmeregelungen praktisch kaum handhabbar sind. Eine Abgrenzung zwischen der Kreditaufnahme zum Haushaltsausgleich und zur Abwehr einer Störungslage ist kaum möglich.

Sofern an dem Grundkonzept des Art. 115 Abs. 1 GG festgehalten wird, bleibt das Problem, daß eine absolute Grenze der Neuverschuldung nicht gezogen werden kann. Hier bietet es sich an, Art. 109 Abs. 4 GG zu aktivieren und die Verpflichtung zu Konjunkturausgleichsrücklagen vorzusehen. Zudem kann die angesichts der massiven Einengung finanzpolitischer Spielräume durch die laufenden Zinsverpflichtungen dem Haushaltsgesetzgeber vorgegeben werden, einen bestimmten Prozentsatz der Ausgaben zur Tilgung der aufgelaufenen Verschuldung zu verwenden.

3. Bewältigung bestehender Haushaltskrisen (Fragen 121-140)

a) Ausgangslage

Bei den Fragen, wie ein in eine angespannte oder krisenhafte Haushaltssituation oder sogar in eine Haushaltsnotlage geratener Haushalt saniert werden kann, ist zunächst die neue Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im sogenannten Berlin-Urteil vom 19. Oktober 2006 zu beachten, die eine grundsätzliche Neuausrichtung der verfassungsgerichtlichen Beurteilung gegenüber der früheren Rechtsprechung aus dem Jahre 1992 (BVerfGE 86, 148, 259 ff.) erkennen läßt.

Schlagwortartig zusammengefaßt betont das Bundesverfassungsgericht im Fall von **Haushaltsnotlagen** der Länder jetzt deren **Eigenverantwortung**. Möglichkeiten und Pflichten zur Sanierung von außen, insbesondere durch Bundesergänzungszuweisungen, treten ganz zurück. Das Gericht führt aus: „Sanierungshilfen des Bundes in Gestalt von Bundesergänzungszuweisungen im Sinne des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG fügen sich nach Zweck und Systematik der Art. 104a, Art. 106 f. GG nicht bruchlos in das verfassungsrechtliche Gefüge des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern ein. [...] Solche Hilfen unterliegen einem strengen Ultima-Ratio-Prinzip und sind nur dann verfassungsrechtlich zulässig und geboten, wenn die Haushaltsnotlage eines Landes nicht nur relativ – im Verhältnis zu den übrigen Ländern – als extrem zu werten ist, sondern wenn sie auch absolut – nach dem Maßstab der dem Land verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben – ein so extremes Ausmaß erreicht hat, dass ein bundesstaatlicher Notstand im Sinne einer nicht ohne fremde Hilfe abzuwehrenden Existenzbedrohung des Landes als verfassungsgerecht handlungsfähigen Trägers staatlicher Aufgaben eingetreten ist. Dies setzt voraus, dass das Land alle ihm verfügbaren Möglichkeiten der Abhilfe erschöpft hat, so dass sich eine Bundeshilfe als einzig verbliebener Ausweg darstellt“ (BVerfGE 116, 327, 387).

Hierbei ist weiterhin zu beachten, daß vom Bundesverfassungsgericht der „bundesstaatliche Notstand“, der ausnahmsweise Sanierungshilfen von außen rechtfertigen soll, bewußt unbestimmt gelassen worden ist. Wenn jedenfalls die gegenwärtige finanzwirtschaftliche Situation Berlins nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts lediglich eine „angespannte Haushaltsnotlage“ darstellt, so ist davon auszugehen, daß ein bundesstaatlicher Notstand nur vorliegen kann, wenn die Finanzkrise quantitativ und qualitativ weit über die bislang bekannten Fälle hinausgeht. Praktisch bedeutet dies: kein Land wird den Finanznotstand unterhalb der Zahlungsunfähigkeit mit Erfolg geltend machen können, sei es politisch gegenüber dem Bund oder im Karlsruher verfassungsgerichtlichen Verfahren. Der bundesstaatliche Notstand ist lediglich eine Art salvatorischer Klausel, mit der sich das Gericht für den Fall ganz besonderer Umstände zukünftige Entscheidungen offenhält. Wenn für den Regelfall die Eigenverantwortung eines jeden Landes und das Ausschöpfen aller eigenen Handlungsmöglichkeiten vom Bundesverfassungsgericht betont werden, so hat dies Bedeutung über den Fall Berlin hinaus und ist Ausgangspunkt und Rechtsrahmen für die Bewältigung von Haushaltskrisen überhaupt. Haushaltskrisen und (extreme) Haushaltsnotlagen bewe-

gen sich außerhalb des Finanzausgleichs nach Art. 106, 107 GG; verfassungspolitische Überlegungen sollten von vornherein davon Abstand nehmen, einzelne Stufen des Finanzausgleichs für die Berücksichtigung von Haushaltsnotlagen zu öffnen. Dies gilt vor allem für Überlegungen, den tatbestandlichen Anwendungsbereich von Bundesergänzungszuweisungen durch eine Änderung des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG zu erweitern. Die Sanierungszuweisungen des Bundes an die Länder Saarland und Bremen von 1994 bis 2004 ermutigen nicht dazu, zukünftig noch einmal den Versuch zuzulassen, Landeshaushalte durch Bundeszahlungen zu sanieren. Gleiches gilt aber auch für Änderungen der Kriterien der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht darauf verwiesen, daß eine Änderung der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern dann in Frage kommt, wenn die krisenhafte Finanzsituation eines Landes auf einer dauerhaften Unterfinanzierung angesichts der ihm zugewiesenen Aufgaben und den daraus resultierenden Ausgaben beruhe. Auch dies kann aber nur in Betracht kommen, wenn alle rechtlichen und finanzpolitischen Handlungsmöglichkeiten eines Landes auf der Ausgaben- und Einnahmenseite in Betracht gezogen worden sind.

b) Entschuldungsfonds?

In diesem Licht ist die erste Möglichkeit zur Sanierung von überschuldeten Haushalten zu beurteilen, die um das Konzept eines **Entschuldungsfonds** kreist. Dieser könnte so ausgestaltet werden, daß in ihm die bis zu einem bestimmten Datum entstandene Gesamtverschuldung eines Haushalts, mehrerer Haushalte oder sogar aller Haushalte von Bund und Ländern übertragen werden. Die entstehenden Zinsbelastungen könnten auf die jeweils an dem Fond beteiligten Länder und den Bund entsprechend der Finanzkraft (Leistungsfähigkeit) übertragen werden. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, den Bund die gesamte Zinsbelastung tragen zu lassen. In diesem Fall allerdings liegt die Notwendigkeit einer finanziellen Entlastung des Bundes durch alle Länder auf der Hand.

Eine solche Lösung würde zunächst eine Verfassungsänderung im Bereich der Art. 109 GG und Art. 115 GG erfordern. Dem vom Bundesverfassungsgericht hervorgerufenen Prinzip Eigenverantwortung bei der Bewältigung der Verschuldung von Gebietskörperschaften entspräche ein solcher Entschuldungsfond allerdings nicht. Er müßte immer bedeuten, daß, wenn die Wiederherstellung von Handlungsmöglichkei-

ten hochverschuldeter Länder das Ziel ist, letztlich die Verschuldung anteilig von den anderen Ländern oder von Bund und Ländern getragen werden muß. Auf diese Weise würde das erreicht, was durch die Restriktion von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen gerade vermieden werden soll, nämlich eine Abwälzung der Folgen der Verschuldung auf andere Gebietskörperschaften. Die Verteilungswirkungen eines Entschuldungsfonds, die letztlich auf einen stillen Finanzausgleich hinauslaufen könnten, sind in diesem Zusammenhang nicht zu unterschätzen. Letztlich würde dies auch bedeuten, die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern an einer weiteren Stelle intransparent werden zu lassen. Die Idee eines Schuldenfonds sollte deshalb nicht weiter verfolgt werden.

c) **Zwang zur Eigenverantwortung**

Die Tendenz des Bundesverfassungsgerichts, die Haftung insbesondere des Bundes für eine übermäßige Verschuldung eines Landes praktisch ganz auszuschließen, lenkt die Aufmerksamkeit auf andere Instrumente der Folgenbewältigung. Vermutlich wird von dem im Urteil betonten Prinzip Selbstverantwortung der stärkste Anreiz für alle Länder ausgehen, Haushaltskrisen zu vermeiden. Präventionsregelungen und Verfahrensregelungen, die es ermöglichen, sich aufbauende Haushaltsnotlagen zu identifizieren und präventive Maßnahmen einzuleiten, werden im Lichte des Prinzips Selbstverantwortung weniger bedeutsam.

Zur Lösung bestehender Haushaltsnotlagen sollte daran gedacht werden, gerade die **finanzielle Selbständigkeit** der Länder in Dienst zu stellen. Hierzu ließe sich folgendes Verfahren vorsehen. Beruft sich ein Land darauf, daß es sich in einer Verschuldungskrise befinde, so sollte – ermöglicht durch eine Verfassungsänderung im Bereich des Art. 109 GG – dieses Land zunächst auf der Einnahmenseite Rechtsetzungskompetenzen im Bereich des Steuerrechts erhalten, die es nutzen muß. So könnten Zuschläge zur Einkommen- und Körperschaftsteuer bis zu 15 v. H. über dem bundeseinheitlichen Satz eröffnet werden. Zugleich sollte das Land, unabhängig davon, ob diese Möglichkeit zukünftig allen Ländern offensteht, die Rechtsetzungsmöglichkeit über die nach Art. 106 Abs. 2 GG den Ländern zustehenden Steuern erhalten. Auf der Ausgabenseite muß das Land verpflichtet werden, sämtliche Konsolidierungspotentiale in Anspruch zu nehmen. Das betrifft nach den Änderungen des Grundgesetzes durch die Föderalismusreform insbesondere die Beamtenbesoldung. Diese besonderen Gestal-

tungsmöglichkeiten auf der Einnahmen- und Ausgabenseite sollten dem Land für fünf Jahre zur Verfügung stehen und von ihm auch genutzt werden müssen. Wenn dem Land in diesem Zeitraum eine Konsolidierung aus eigener Kraft trotz Erhöhung der Einnahmen und Senkung der Ausgaben nicht gelingt, sollte der Weg offen sein, daß das Land von den anderen Ländern und dem Bund Verhandlungen über eine veränderte Steuerverteilung verlangt. Dann nämlich gäbe es Gründe für die Vermutung, daß die Haushaltskrise nicht auf überhöhten selbstbestimmten Ausgaben beruht. Wichtig wäre es dabei, die Indienstnahme finanzieller Selbständigkeit mit Automatismen zu versehen, die ein strategisches Verhalten des betroffenen Landes, aber auch der anderen Gebietskörperschaften ausschließen. Allerdings sollte klar sein, daß der Einsatz von Zuschlagsrechten zu Steuern und die Verpflichtung, auf der Ausgabenseite von bundeseinheitlichen Standards abzuweichen, auch Nachteile mit sich bringt. Auf mittlere Sicht kann sich das wirtschaftliche und finanzielle Gefälle zwischen den Ländern erhöhen, da ein Land, das verpflichtet wäre, durch Einnahmenerhöhungen und Ausgabensenkungen seine Bürger stärker in Anspruch zu nehmen als andere Länder, Abwanderungsbewegungen ausgesetzt sein kann. Im übrigen wäre genau zu überprüfen, wie weit die Potentiale zur Einnahmenerhöhung und zur Ausgabensenkung bei einem sich bereits in einer krisenhaften finanziellen Situation befindenden Land reichen.

II. Einnahmen/Kompetenzen – horizontale und vertikale Finanzbeziehungen im Bundesstaat (Fragen 154 bis 226)

1. Kostentragungspflicht (Grundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG)

Keiner Reform bedarf die grundsätzliche Verteilung der Ausgabenlasten. Art. 104a Abs. 1 enthält eine nach wie vor sinnvolle Regelung. Zwar findet die geltende Konnektivität von Verwaltungskompetenz und Kostentragungspflicht (**Vollzugskausalität**) in der Wissenschaft nur noch wenig Unterstützung und Verständnis; viele betrachten die grundsätzliche Irrelevanz der Gesetzgebungszuständigkeit für die Kostentragung als einen schweren verfassungspolitischen Kunstfehler oder sogar als einen „föderalen Aberwitz“. Dies allerdings verkennt die Zusammenhänge der vertikalen Zuständigkeitsverteilung nach dem Grundgesetz. Der häufig erhobenen Reformforderung, den Bund nach dem Prinzip der **Gesetzeskausalität** und über die geltenden Mischfinanzierungstatbestände hinaus unmittelbar an den Kosten seiner Gesetze zu beteiligen, kann nicht gefolgt werden. Das Prinzip der Gesetzeskausalität entspricht einer bundesstaat-

lichen Aufgabenverteilung nach Sachbereichen und nach dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Sie ist folgerichtig, wenn innerhalb einer Gebietskörperschaft der Zusammenhang von gesetzgeberischer Entscheidung und exekutiven Kosten und Nutzen gewahrt ist. Das jedoch ist nach dem Grundgesetz nur dann der Fall, wenn Bundesgesetze vom Bund und Landesgesetze von Landesbehörden vollzogen werden. Im praktisch wichtigeren Fall der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder (Art. 83 ff. GG) gibt es zwei kostenverursachende Entscheidungen verschiedener Ebenen: das Gesetz, das mittelbar, und die Verwaltungsentscheidung, die unmittelbar die Zweckkosten verursacht. Gesetzeskausalität würde in diesem Fall bedeuten, die Verwaltung von den Kostenfolgen ihrer Entscheidung freizustellen – ein teurer Ländervollzug auf Kosten des Bundes wäre zu erwarten. Wenn dem entgegengehalten wird, nur die Gesetzeskausalität könne den auf Kosten der Länder spendablen Bundesgesetzgeber verhindern, dann beschreibt dies die spiegelbildliche Gefahr, gegen die aber die systemimmanenten Mechanismen des Grundgesetzes wirken: Die Länder können kostenintensive Bundesgesetze über den Bundesrat abwehren und tun dies auch. Beachtung sollte auch finden, was bereits in den 1960er Jahren, vor der Normierung des Art. 104a Abs. 1 GG, hervorgehoben wurde: Eine sinnvolle parlamentarische Kontrolle kann nur gegenüber der Verwaltung ausgeübt werden, die zugleich vollzieht und finanziert. Der geltende Art. 104a Abs. 1 GG ist auf der Grundlage vertikaler Zuständigkeitsverteilung nach den Staatsfunktionen folgerichtig.

2. Stärkung der Eigenverantwortung der Länder im Bereich der Steuergesetzgebung und der Steuerertragsverteilung

a) Art. 105 GG – Verlagerung von Steuergesetzgebungskompetenzen auf die Länder?

Die Verteilung der **Steuergesetzgebungskompetenzen** durch Art. 105 GG verdrängt die Länder praktisch vollständig und stärker als die Gemeinden aus der Steuergesetzgebung. Das bundeseinheitliche Steuerrecht – ausgenommen sind nur die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern und nach der Föderalismusreform die Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer (Art. 105 Abs. 2a GG) – verhindert Wettbewerbsverzerrungen und regional verursachte, steuersystematisch aber ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen. Die Dominanz des Bundes in der Steuergesetzgebung ist

das Ergebnis einer kontinuierlichen Vereinheitlichung seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert.

Dies sollte grundsätzlich beibehalten werden, wenngleich der Preis dafür hoch ist. Für eine eigenständige Einnahmenpolitik bleibt den Ländern im wesentlichen die Kreditaufnahme und die Vermögensveräußerung. Dieser Zustand ist zumindest ökonomisch, bundesstaatspolitisch, angesichts sich verengender Haushaltsspielräume aber auch unter dem Aspekt demokratischer Verantwortlichkeit der Staatsgewalt in den Ländern unbefriedigend. Hier sollte darüber nachgedacht werden, in Fortführung der Föderalismusreform I auch die weiteren gemäß Art. 106 Abs. 2 GG dem Ertrag nach den Ländern zustehenden Steuern in die Ländergesetzgebung einzubeziehen. Zwar erstreckt sich der Katalog des Art. 106 Abs. 2 GG auch auf Steuern wie die Kraftfahrzeug- und Vermögensteuer, die rechtspolitisch umstritten sind, Ausweichstrategien der Steuerschuldner offenstehen oder derzeit (mit bundes-)steuerpolitischen Lenkungszielen befrachtet sind. Dies aber spricht nicht gegen eine Gesetzgebungskompetenz der Länder. Bei den Steuern nach Art. 106 Abs. 2 GG könnten die Länder, ohne die notwendigen Festlegungen steuerpolitischer Leitlinien bei den fiskalisch wichtigsten Steuern durch den Bund zu stören, unterschiedliche eigene Konzepte entfalten. Sie sollten daher die **Gesetzgebungskompetenzen** auch über die **Kraftfahrzeug-, Vermögen-, Erbschaft- und Schenkungsteuer** erhalten. Art. 105 Abs. 2a GG erhalte dann folgende Fassung: „Die Länder haben die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern und über die Steuern, deren Aufkommen ausschließlich ihnen zusteht.“ Dies hätte zwar zur Folge, daß die Gleichmäßigkeit der Besteuerung im Bundesgebiet für diese Steuern nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr gewahrt wäre. Steuerpolitisch unerwünschte Folgen wie die Verlagerung von Betriebsstätten und Wohnsitzen in Niedrigsteuerländer oder die Entstehung von Steuerwüsten und Steueroasen wären aber bei einer begrenzten Erweiterung der Steuerautonomie der Länder auf die Steuern nach Art. 106 Abs. 2 GG kaum zu befürchten. Der Korridor der Länderselbständigkeit ließe sich im übrigen dadurch begrenzen, daß den Ländern für diese Steuern allein die Bestimmung des Steuersatzes überlassen wird.

Sollten die Länder mehr Eigenständigkeit im Bereich der Steuergesetzgebung erhalten, wären Folgeänderungen im Bereich des umverteilenden Finanzausgleichs, insbesondere im Länderfinanzausgleich, erforderlich. Einnahmeunterschiede, die auf eigenen

steuerpolitischen Entscheidungen beruhen, müssen im umverteilenden Finanzausgleich außer Betracht bleiben. Dies ließe sich technisch dadurch erreichen, daß die Bemessungsgrundlage des Länderfinanzausgleichs um die in die Gesetzgebung der Länder fallenden Steuern bereinigt würde.

b) Keine Auflösung des großen Steuerverbundes (Art. 106 Abs. 3 GG)

Die Forderung nach einer Auflösung des großen Steuerverbundes aus Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer (Art. 106 Abs. 3 GG) sollte nicht aufgegriffen werden. Ein Übergang zum (freien) **Trennsystem**, das bedeuten müßte, jeweils einer bundesstaatlichen Ebene eine der ertragsstärksten Steuern zuzuweisen, gerät insbesondere mit dem Grundziel der Einnahmenverteilung im bundesstaatlichen Finanzausgleich in Konflikt, das verlangt, allen Gebietskörperschaften eine aufgabengerechte Finanzausstattung zur Verfügung zu stellen. Weiterhin zeigt sich an dieser Stelle der akzessorische Charakter der Finanzverfassung besonders deutlich, der die Strukturmerkmale der Aufgaben- und Funktionsverteilung zwischen Bund und Ländern zu beachten hat. Einer stark einheitlichen Aufgaben- und Ausgabenstruktur der Länder, die auf einem dichten Netz bundesgesetzlicher Vorgaben beruht, kann nicht eine Einnahmenverteilung gleichsam angehängt werden, die in sehr starker Weise auf Verschiedenheit und Dezentralisation setzt. Ein weitgehend bundeseinheitliches Steuerrecht, folgerichtig ergänzt durch einen großen Steuerverbund, hat den Vorteil, Bund und Ländern eine gesicherte Grundfinanzierung zu verschaffen, verbunden mit der Möglichkeit, Anpassungen bei Belastungsverschiebungen zwischen den Ebenen vorzusehen (vgl. Art. 106 Abs. 3 Satz 3 und 4, Abs. 4 Satz 1 GG). Entgegen einem häufig verbreiteten Mißverständnis ist darauf hinzuweisen, daß es den Steuerverbund nicht erst seit 1969 gibt; damals wurde er lediglich um die Umsatzsteuer erweitert. Einen einfachgesetzlichen Steuerverbund aus Einkommen- und Körperschaftsteuer gibt es seit 1949, im Jahre 1955 wurde er im Grundgesetz festgeschrieben. Schließlich wäre insbesondere mit Blick auf die neuen Länder die Einführung eines Trennsystems auf absehbare Zeit nicht tragbar. Nur knapp 10 v. H. (des gesamten) Aufkommens bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer wird in den neuen Ländern erzielt. Ein Trennsystem – bei unveränderten Ländersteuern (Art. 106 Abs. 2 GG) – würde bedeuten, daß dann die Steuerkraft der neuen Länder nur etwa ein Fünftel der Steuerkraft der finanzstärksten alten Flächenländer betragen würde, wenn die Länder das bei ihnen vereinnahmte ört-

liche Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer erzielen, nicht aber das Aufkommen aus der Umsatzsteuer.

c. Zuweisungssystem

Statt an eine Auflösung des großen Steuerverbundes ist eher daran zu denken – jedoch erst für die Zeit nach Auslaufen des Solidarpaktes II im Jahre 2019 – ein sogenanntes Zuweisungssystem einzuführen. Dieses würde die **Steuergesetzgebungskompetenzen** und **Ertragshoheiten** mit Ausnahme der den Gemeinden und Gemeindeverbänden zugewiesenen Steuern (vgl. Art. 106 Abs. 5–6 GG) beim **Bund** konzentrieren. Die Länder müßten dann abgesicherte Rechte auf Steuerzuweisungen aus den Steuererträgen des Bundes erhalten. Diese Ansprüche könnten so ausgestaltet sein, daß sie bei Beginn eines Zuweisungssystems dem Einnahmevermögen entsprechen, das den Ländern aus den Zuteilungen nach den geltenden Art. 106, 107 GG zusteht. Nach dem Prinzip eines „Gleichmäßigkeitsgrundsatzes“ müßten in den Folgejahren die Einnahmen von Bund und Ländern entsprechend der Entwicklung der Gesamteinnahmen fortgeschrieben werden. Auch die horizontale Verteilung zwischen den Ländern müßte im ersten Jahr eines Zuweisungssystems einen Schlüssel zugrunde legen, der zu einem Ergebnis führt, das dem geltenden Recht entspricht. Für die Folgejahre müßte ein Verteilungsschlüssel gefunden werden, der insbesondere an die Einwohnerzahl anknüpft, daneben aber auch besondere Belastungen berücksichtigt.

Ein solches Zuweisungssystem näherte sich der stark zentralistischen Finanzverfassung der Weimarer Zeit. Wichtig bei einem Zuweisungssystem ist, daß den Ländern gegen ihren Willen Zuweisungsansprüche nicht entzogen werden können. Könnte dies geschehen, so wäre die Staatlichkeit der Länder in Gefahr. Bei unentziehbaren Zuweisungsansprüchen wäre dagegen ein solches System mit dem bundesstaatlichen Prinzip vereinbar. Der Vorteil eines solchen Systems läge in einer starken Vereinfachung und vergrößerten Übersichtlichkeit der Finanzverteilung. Die Möglichkeiten des Bundes zur Konjunktursteuerung könnten im übrigen erheblich einfacher als nach geltendem Recht genutzt werden. Die Vertikalisierung des Finanzausgleichs im Zuweisungssystem wäre im übrigen folgerichtig, wenn die Möglichkeit zur Kreditaufnahme auf Landesebene zukünftig eingeschränkt würde. Der generelle Nachteil eines Zuweisungssystems läge in der geminderten Eigenständigkeit der Länder bei der Gestaltung ihrer Einnahmen.

d. Zu- oder Abschlagsrechte der Länder auf Gemeinschaftsteuern?

Stärker mit dem geltenden Recht der Finanzverteilung kompatibel und die Richtung der zur Zeit favorisierten Stärkung der Ländereigenständigkeit verfolgend wären **Zuschlags-** oder **Abschlagsrechte** der Länder zur **Einkommen-** und/oder **Körperschaftsteuer**; wegen der Besonderheiten bei der Erhebungstechnik scheidet eine entsprechende Kompetenz bei der Umsatzsteuer von vornherein aus.

Technisch müßten Zuschlagsrechte so ausgestaltet werden, daß der Bund die Bemessungsgrundlagen dieser Steuern und die Steuersätze bundeseinheitlich regelt, die Länder aber die Möglichkeit haben, in einem Korridor von etwa 5 v. H. des Steuersatzes nach oben oder unten abzuweichen. Diese begrenzte Autonomiestärkung der Länder im Bereich der Steuern könnte substantiell verstärken, was die Föderalismusreform mit der Änderung des Art. 105 Abs. 2a GG nur sehr zaghaft angestoßen hat. Die Länder erhielten erheblich größere Spielräume zur Verwirklichung selbst gesetzter finanzpolitischer Ziele; der Zusammenhang zwischen dem Umfang öffentlicher Leistungen und den hierfür erforderlichen Belastungen der Steuerpflichtigen würde erheblich klarer als nach geltendem Recht. Jedenfalls in der gegenwärtigen Situation stellt sich aber ein grundlegendes Problem: Die Unterschiede zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern könnten sich durch die Einführung von Zuschlagsrechten unter Umständen vergrößern. Nur leistungsstarke Länder könnten daran denken, Abschläge zur Einkommen- und Körperschaftsteuer einzuführen, was die Verlagerung von Unternehmenssitzen, Betriebsstätten und Wohnsitzen von Einzelpersonen zur Folge haben müßte. Hier könnte eine Entwicklung drohen, die eine Abwärtsspirale für die finanzschwachen Länder in Gang setzt. Deswegen kann eine Einführung von Zuschlags- oder Abschlagsrechten auf die Einkommen- und/oder Körperschaftsteuer erst für den Zeitraum nach 2019 erwogen werden.

e. Umverteilernder Finanzausgleich (Art. 107 Abs. 2 GG)

Auf der Grundlage des großen Steuerverbundes, der jedenfalls bis 2019 beibehalten werden sollte und danach allenfalls durch ein Zuweisungssystem, nicht aber durch ein Trennsystem abgelöst werden kann, verdient die zukünftige Gestalt der beiden Schritte des umverteilenden Finanzausgleichs, des **Länderfinanzausgleichs** (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG) sowie der **Bundesergänzungszuweisungen** (Art. 107 Satz 3 GG),

besondere Beachtung. Der große Steuerverbund verschafft allen Gebietskörperschaften im Rahmen der insgesamt erzielbaren Steuereinnahmen eine gesicherte Basisfinanzierung, die der weitgehend einheitlichen Standardsetzung bei öffentlichen Leistungen durch Bundesrecht entspricht. Dieser erste wichtige Teilschritt zur Sicherung einer aufgabengerechten Finanzausstattung von Bund und Ländern wird horizontal, bei der Verteilung der Steuererträge auf die einzelnen Länder, durch die einwohnerbezogene und mit steuerkraftabhängigen Vorausanteilen versehene Umsatzsteuerverteilung (Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG, § 2 FAG) in der Weise komplettiert, daß bereits bei der Zuteilung der Steuerertragshoheitsrechte eine Angleichung der Länderfinanzkraft stattfindet. Auch dies sollte beibehalten werden, um den im eigentlichen Sinne umverteilenden Finanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 GG zu entlasten.

Bei der Frage nach der Zukunft des umverteilenden, gebende und nehmende Gebietskörperschaften unterscheidenden sekundären Finanzausgleichs nach Art. 107 Abs. 2 GG ist zunächst folgendes zu berücksichtigen: Kein Bundesstaat kommt ohne einen umverteilenden Finanzausgleich aus. Der Blick in die Geschichte des deutschen Bundesstaates und der internationale Vergleich zeigen, daß überwiegend Umverteilung und Ausgleich durch vertikale Zuweisungen des Zentralstaates an die Länder stattfinden. Die **grundgesetzliche Kombination** eines **obligatorischen Ausgleichs** zwischen den **Ländern** mit **fakultativen**, ergänzenden **Zuweisungen** des **Bundes** ist einzigartig. An dieser Verbindung sollte festgehalten werden. Die Erfahrungen mit ausschließlich vertikal ausgleichenden Zuweisungen des Bundes an die Länder, zweckgebunden oder ungebunden, zeigen, daß solche Zuweisungen Abhängigkeiten schaffen. Diese können vermieden werden, wenn die Angleichungsaufgabe vorrangig auf der Ebene der Länder stattfindet. Auch die Nachteile des Länderfinanzausgleichs – die Unterteilung in gebende und nehmende Länder, die die Solidarität der abgebenden Länder strapaziert und die nehmenden Länder zum Empfänger herabstufte – überwiegen die Vorteile des Länderfinanzausgleichs nicht. Er verringert die Abhängigkeit der Länderebene insgesamt vom Bund. Auch die fakultative Ergänzung durch vertikale umverteilende Bundesergänzungszuweisungen hat ihre Berechtigung. Der Bund kann auf der letzten Stufe des Finanzausgleichs durch Bundesergänzungszuweisungen gezielt solche Finanzschwächen von Ländern mildern oder beheben, die trotz der Steuerverteilung und nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs noch verblieben sind.

Dieses grundsätzliche Plädoyer zur Beibehaltung des umverteilenden Finanzausgleichs ändert jedoch nichts daran, daß die Ausgestaltung im einzelnen der Überarbeitung bedarf. Die Reformfrage richtet sich an dieser Stelle nicht an die Verfassung, sondern an das einfache Recht; eine Ausweitung oder Verengung der Umverteilungsmöglichkeiten durch entsprechende Änderungen in den Tatbeständen des Art. 107 Abs. 2 GG sollte nicht erwogen werden. Einfachgesetzlich sollte daran gedacht werden, zukünftig das Volumen der **Finanzkraftauffüllung** im horizontalen **Länderfinanzausgleich** (§ 10 Abs. 1 und 2 FAG) und bei den finanzkraftstärkenden Bundesergänzungszuweisungen (§ 11 Abs. 2 FAG) weiter abzusenken. Sollte es gelingen, die Steuergesetzgebungskompetenzen der Länder zu verstärken, wäre dieser Weg im übrigen vorgezeichnet. Finanzkraftunterschiede, die auf eigenständigen Entscheidungen der Landesgesetzgeber beruhen, müssen dem umverteilenden Finanzausgleich entzogen bleiben. Je mehr Steuergesetzgebungsrechte die Länder erhalten, umso mehr ist dann auch, schon aus technischen Gründen, eine Orientierung des Ausgleichs an den Bruttoinlandsproduktanteilen plausibel.

Nachdrücklich ist der weitverbreiteten Auffassung zu widersprechen, wonach ein die Finanzkraft stark nivellierender Länderfinanzausgleich den Ländern jeden Anreiz zu einer erfolgreichen Finanz- und Wirtschaftspolitik nehme. Der **Länderfinanzausgleich** ist **nicht** das „**Wachstumshindernis Nr. 1**“ für Deutschland. Zum einen gleicht der Länderfinanzausgleich nur die Pro-Kopf-Steuererinnahmen an; gewillkürte Ausgaben und besondere Ausgabefreudigkeit der Länder, die auf eigenen Entscheidungen beruht, bleiben unberücksichtigt und können in ihren Belastungswirkungen nicht auf andere Länder abgewälzt werden. Zum anderen entstehen wesentliche Anreize für eine erfolgreiche Landespolitik unabhängig von bundesstaatlichen Finanzzuteilungs- oder Umverteilungsmechanismen aus dem demokratisch-parlamentarischen Willensbildungsprozeß. Es ist bislang in keiner Weise empirisch belegt, daß eine finanzkraftorientierte Umverteilung zwischen den Ländern den Anreiz zu guter Landespolitik mildert. Alle Länder sind schon deshalb an erfolgreicher Wirtschaftspolitik interessiert, weil hierdurch Arbeitsplätze und Einkommen geschaffen werden; Erfolge in diesen Bereichen werden von den Wählern regelmäßig am stärksten honoriert. Allerdings kann die Kombination von Länderfinanzausgleich und Steuerverwaltung der Länder problematisch sein; hier ergibt sich das im übrigen auch empirisch erhärtete

Dauerproblem, daß die Länder versucht sind, Ansiedlungspolitik auch mittels der Intensität der Steuererhebung und Steuerprüfung zu betreiben.

Angesichts der bundesgesetzlich stark vorgeprägten Aufgaben- und Ausgabenstruktur ist der Länderfinanzausgleich, auf andere Weise auch die Bundesergänzungszuweisungen, ein geeignetes Instrument, um die Anforderung hinreichender Finanzausstattung aller Länder zu erfüllen. Jedenfalls ist der umverteilende Finanzausgleich kein geeigneter Ort, Momente eines finanziellen Wettbewerbs zwischen den Ländern einzuführen. Insgesamt sollte der Bereich des sekundären umverteilenden Finanzausgleichs schließlich nicht überbewertet werden. Seine fiskalische Bedeutung steht im Gegensatz zur öffentlichen Beachtung insbesondere des Dauerstreitpunktes Länderfinanzausgleich. Das Volumen der Umverteilungen auf der Grundlage des Art. 107 Abs. 2 GG beträgt weniger als 10 v. H. der nach Art. 106 und Art. 107 Abs. 1 GG zu verteilenden gesamten Steuereinnahmen. Die durch Absenkung der Umverteilung möglichen Stärkungen der Eigenverantwortung der Länder sind von vornherein begrenzt.

München, den 24. Mai 2007

(Prof. Dr. Stefan Koriath)