

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Kommissionsdrucksache
010

Von: klaus.mueller@bmwi.bund.de
Gesendet: Dienstag, 3. April 2007 11:51
An: kaminski.kom-bundesrat@bundestag.de
Cc: buero-ia@bmwi.bund.de; thomas.knaus@bmwi.bund.de;
buero-i@bmwi.bund.de
Betreff: AW: Arbeitsunterlage 001 - Kommissionssitzung 29.03.07

Anlage:



50929-Gutachten_Fi
nanzielle Stabilität.pdf

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Auftrag unseres Hauses und des stellvertretenden Kommissionsmitgliedes Bundesminister Glos übersende ich Ihnen das Gutachten des wissenschaftlichen Beirates beim BMWi zur "Finanziellen Stabilität des Deutschen Föderalstaates" vom Juli 2005 mit der Bitte, es als Kommissionsdrucksache aufzunehmen.

Mit freundlichen Grüßen Klaus Müller

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
Referatsleiter I A 4 - Konjunktur- und Finanzpolitik Scharnhorststr. 34 -37 10115 Berlin
Tel. 2014-6295 Fax 2014-5471

ZUR FINANZIELLEN STABILITÄT DES DEUTSCHEN FÖDERALSTAATES

Inhaltsverzeichnis	Seite
I. ANLASS DES GUTACHTENS	2
II. ORDNUNGSPRINZIPIEN REGIONALER GLIEDERUNG.....	4
III. Eine erste Reformoption: Verschuldungs- und Schuldenstandsbegrenzungen.....	21
IV. Eine zweite Reformoption: Haftungsbegrenzung des Bundesstaates	34
V. SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	47

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit hat sich in mehreren Sitzungen, zuletzt am 8. Juli 2005, mit dem Thema:

ZUR FINANZIELLEN STABILITÄT DES DEUTSCHEN FÖDERALSTAATES

befasst und ist dabei zu der nachfolgenden Stellungnahme gelangt.

I. ANLASS DES GUTACHTENS

(1) Im Herbst des Jahres 2003 setzten Bundestag und Bundesrat die Bundesstaatskommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung ein.

„Die Kommission [hatte] die Aufgabe, Vorschläge zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung mit dem Ziel zu erarbeiten, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern. Dabei soll[te] sie insbesondere die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder, die Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes sowie die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern überprüfen. Auch die Weiterentwicklung der Europäischen Union und die Situation der Kommunen soll[te] dabei Berücksichtigung finden.“¹

In ihrer Arbeit konzentrierte sich die Kommission auf die Frage, wie die gegenseitige Blockade von Bundestag und Bundesrat bei der Gesetzgebung aufgelöst werden könne. Fragen der Finanzverfassung kamen nur zur Sprache, soweit sie die Ausgabe- und Einnahmenseite des Haushalts betrafen. Die Einnahmenseite blieb weitgehend ausgeklammert. Mitte Dezember des vergangenen Jahres sind die Verhandlungen der Kommission zu einem vorläufigen Stillstand gekommen.

(2) Unter dem gegenwärtigen System des Steuerverbundes zwischen Bund und Ländern sind die Gebietskörperschaften in ihren Steuereinnahmen und Ausgaben weitgehend auf den Rahmen festgelegt, der durch die gemeinsame Gesetzgebung von Bundestag und Bundesrat gesetzt ist. Dagegen sind Bund und Länder bislang in ihrer Verschuldung im Grundsatz selbständig und voneinander unabhängig (Art. 109

¹ http://www.bundestag.de/parlament/kommissionen/modern/modern_auftrag.html

Abs. 1 GG). Gleichzeitig hat die Rechtsprechung eine grundsätzliche bundesstaatliche Beistandspflicht für den Fall einer extremen Haushaltsnotlage einer Gebietskörperschaft festgestellt (BVerfGE 72, 330 ff.; 86,148 ff.; 101, 158 ff.).

(3) Hierdurch entsteht ein Anreiz für schwache Gebietskörperschaften, sich bei der Sanierung ihrer Haushalte auf die Beistandspflicht des Bundesstaates zu verlassen. Sie unterliegen nach einer Begriffsbildung des ungarischen Ökonomen Janos Kornai einer „weichen“ Budgetbeschränkung und werden Sparmaßnahmen im Zweifelsfall hinausschieben oder unterlassen.

Dieser Fehlanreiz ist keine notwendige Folge des Föderalismus an sich, sondern folgt aus den besonderen Gestaltungsprinzipien des sogenannten „kooperativen Föderalismus“ in Deutschland, wie er sich historisch entwickelt hat und in seiner gegenwärtigen Form im wesentlichen auf die Große Finanzreform von 1969 zurückgeht. Näheres dazu wird in Kapitel II ausgeführt.

(4) Der Beirat möchte in diesem Gutachten zwei Wege aufzeigen, wie man den Fehlanreiz mindern oder gar beseitigen kann. Der erste Weg ist der traditionelle, bereits mehrfach vorgeschlagene einer formellen Schuldenbegrenzung in Bund und Ländern. Hierüber unterrichtet Kapitel III des Gutachtens. Der Beirat würde diesen Weg bevorzugen, sieht aber, dass er im Bundesstaat nicht einfach zu beschreiten ist. Deshalb weist der Beirat auf einen weiteren Weg hin. Er besteht in einer stärkeren Beschränkung der bundesstaatlichen Beistandsverpflichtung. Den verschiedenen Varianten einer solchen Beschränkung gilt Kapitel IV.

(5) Einen weiteren Weg hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium in seinem jüngsten Gutachten vorgeschlagen². Danach soll ein indikatoren-gestütztes Frühwarnsystem für Haushaltskrisen mit nachfolgendem Feststellungs- und Sanierungsverfahren entwickelt und ein Stabilitätsrat geschaffen werden. Gegenüber diesem Vorschlag sind die nachfolgend vorgelegten Konzepte stärker ordnungspolitisch orientiert. Damit wird die Schaffung eines umfangreichen Kontrollapparats vermieden. Die weiterreichenden Vorschläge des Beirats beim Finanzministerium in Richtung etwa auf eine Erweiterung der Steuerhoheit der Länder sind mit den hier vorgelegten Vorschlägen vereinbar.

² Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Haushaltskrisen im Bundesstaat, BMF Schriftenreihe, Bd. 78, Bonn (Stollfuß-Verlag) 2005.

(6) Beide in diesem Gutachten aufgezeigten Wege erfordern ein Tätigwerden des Gesetzgebers. Manches mag man auch von einer Fortentwicklung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erwarten. Zusammenfassende Schlussfolgerungen für den Weg des deutschen Föderalismus enthält Kapitel V.

II. ORDNUNGSPRINZIPIEN REGIONALER GLIEDERUNG

1. Zwei Idealtypen

(7) Verfassungen regional gegliederter Staaten lassen sich in zwei Grundformen einteilen. Unter dem *Verwaltungsprinzip* wird zentral bestimmt, welche Ebene welche Aufgabe zu erfüllen hat. Nachgelagerte Gebietskörperschaften haben grundsätzlich keine Autonomie. Sie sind hierarchisch untergeordnet. Typischerweise werden Leistungen, die zunehmende Skalenerträge und Spillover-Effekte aufweisen wie Landesverteidigung, Rechtssicherheit usw., den oberen Gebietskörperschaften, die anderen Aufgaben wie Schulbildung, Straßenunterhalt usw. eher den untergeordneten Gebietskörperschaften zugeteilt. Ein eigenes Recht, sich zu verschulden, haben in einer nach dem Verwaltungsprinzip geordneten Hierarchie die Gebietskörperschaften grundsätzlich nicht. Denn für die Finanzierung ist die jeweils übergeordnete Ebene zuständig. Ausschließlich sie trägt die finanzielle Verantwortung.

(8) Unter dem *Autonomieprinzip* gibt es zwar auch eine anfängliche Aufgabenteilung in der Verfassung. Doch danach sind die Gebietskörperschaften selbständig. Sie entscheiden selbst über den Umfang der Leistungen und die hierfür erforderlichen Steuern. Gebietskörperschaften lassen sich als zumindest teilweise überlappende Kreise von Nutznießern, Entscheidungsträgern und Steuerzahlern charakterisieren. Wenn diese Kreise von Akteuren in einer Gebietskörperschaft exakt deckungsgleich sind, spricht man von *institutioneller Kongruenz*. Nutzen und Kosten aller Leistungen sind dann im Budget „internalisiert“: Es gibt keine budgetären externen Effekte zu Lasten anderer Gebietskörperschaften. Weder kann der Bundesgesetzgeber die Länder bzw. die Gemeinden dazu verpflichten, lokale Leistungen wie Kindergartenplätze bereitzustellen, ohne für die Finanzierung zu sorgen, noch kann ein Land Ausgaben z.B. für den Nahverkehr auf Kosten des Bundes tätigen.

(9) Unterschiedlich geregelt ist in beiden staatlichen Organisationsformen die Rolle der gegenseitigen Hilfeleistung. Sie drückt sich normalerweise im Finanzausgleich aus. Dieser soll helfen, wenn eine Gebietskörperschaft in finanzielle Schwierigkeiten gerät und ihre Bürgerinnen und Bürger die Folgelasten nicht mehr allein bewältigen können.

(10) Im *Verwaltungsprinzip* erfolgt der Finanzausgleich simultan mit der Mittelzuweisung. Er kann streng genommen von dieser nicht unterschieden werden. Der Zentralstaat als Träger der Steuerhoheit übernimmt die Funktion eines Risikopools. Im Idealfall gewährleistet er einen vollständigen interregionalen Risikoausgleich. Strenge Kontrollhierarchien stellen sicher, dass dies durch die untergeordneten Gebietskörperschaften nicht missbraucht wird. Der Preis ist eine oft unvollständige Rücksichtnahme auf örtliche Besonderheiten und ein den regionalen Wünschen nicht entsprechendes Ausmaß der Bereitstellung örtlicher Kollektivgüter.

(11) Unter dem *Autonomieprinzip* erfolgt die Versicherung der Gebietskörperschaften auf zwei Ebenen. Erstens versprechen die Gebietskörperschaften, einander zu helfen, indem sie sich gegenseitig die Märkte für den Waren- und Dienstleistungsverkehr sowie für Arbeit und Kapital öffnen und in Treu und Glauben dafür sorgen, dass dies nicht nur eine Formalität bleibt, sondern dass der Wettbewerb tatsächlich in Gang kommt und funktioniert. Durchläuft eine Gebietskörperschaft eine Strukturkrise, so hilft der gemeinsame Wirtschaftsraum, indem er den regionalen Verlierern des Wandels in anderen Regionen Marktchancen bietet und sie dabei gegenüber Nichtmitgliedern in vielfacher Hinsicht privilegiert. Die Bürger des einen Landes können ungehindert in das andere Land einreisen und auf dem dortigen Arbeitsmarkt unter gleichen Bedingungen wie die Ortsansässigen eine Stelle suchen. Niemand darf diskriminiert werden, auch wenn die regionalen Interessengruppen diese Konkurrenz unterbinden möchten.

(12) Zweitens kann die Versicherung unter dem Autonomieprinzip auch im Rahmen eines Finanzausgleichs stattfinden. Ein Finanzausgleich umfasst in der Regel sowohl Umverteilungs- als auch Versicherungselemente. Nur die letzteren sind für die folgenden Betrachtungen von Belang. Die Versicherungselemente des Finanzausgleichs umfassen gegebene, unbeeinflussbare Risiken, die diesen oder jenen Bundesgenossen treffen können. Im Bedarfsfall werden ihm Finanztransfers,

Steuerkraftausgleich oder andere regionale Strukturhilfen gewährt. Vorstellbar ist auch, dass einseitig eingebrachte Risiken in die Versicherung eingeschlossen werden, weil sich die Kooperation unter den Bundesgenossen auch dann lohnen kann, wenn einzelne von ihnen absehen, dass sie mehr zum Finanzausgleich beitragen, als sie erhalten werden. Nur einseitig, nachträglich ins Spiel gebrachte Risiken werden als unbillig empfunden, weil sie moralisches Risiko begünstigen. Es steht aber jedem Bundesgenossen frei, solche Risiken auf eigene Verantwortung einzugehen. Für so entstandene Schulden müssen die übrigen Mitglieder des Bundesstaates nicht haften.

2. Institutionelle Ausformungen

(13) Den idealtypischen Formen von *Verwaltungs-* und *Autonomieprinzip* entsprechen realtypisch der *Einheitsstaat* auf der einen und der *Staatenbund* auf der anderen Seite. Dazwischen steht der *Bundesstaat*. Diese Realtypen lassen sich danach unterscheiden, wieweit zwischen den Regionen das Prinzip der Hilfeleistung in der Not verwirklicht ist. Wird das bündische Prinzip, das den Bundesstaat prägt, vernachlässigt und allein das Autonomieprinzip verwirklicht, so gerät der Bundesstaat in die Nähe des Staatenbunds. Ist dagegen das Autonomieprinzip verletzt und wird das Versicherungsprinzip überdehnt, so degeneriert der Bundesstaat zum Einheitsstaat. Eine Risikogemeinschaft, wie sie der Bundesstaat darstellt, darf also nicht blind sein gegenüber den Fehlanreizen, die eine zu weitgehende Risikoabdeckung mit sich bringt. Jede Versichertengemeinschaft muss mit diesem Problem des moralischen Risikos umgehen und praktische Lösungen zu dessen Begrenzung suchen. Im Bundesstaat ist das nicht anders. Selbstbehalt und Obliegenheiten des Versicherten und deren Kontrolle sind Wege, mit denen Versicherungen diesem moralischen Risiko begegnen. Die entscheidende Frage ist, ob und wie im Falle der staatlichen Organisation diese Instrumente eingesetzt werden können.

(14) Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind im Grundsatz untereinander nach dem Autonomieprinzip organisiert. Die vier Grundfreiheiten stellen die tragenden Säulen der Gemeinschaft dar. Unter dem Dach der Union sind die Mitgliedstaaten finanziell nur über einstimmig vereinbarte Beitragszahlungen und qualifiziert-mehrheitlich beschlossene Ausgaben, die in die Mitgliedstaaten fließen, verflochten. Der in Art. 103 EGV niedergelegte gegenseitige Haftungsausschluss bestätigt den

Grundsatz des Autonomieprinzips. Auch die Vereinigten Staaten von Amerika sind im Verhältnis Bund zu Einzelstaaten und Einzelstaaten zu Gemeinden im wesentlichen nach dem Autonomieprinzip organisiert. In der Schweiz hat sich in den letzten Jahren in mehreren signifikanten Fällen das Autonomieprinzip durchgesetzt. Das Autonomieprinzip war auch für das Verhältnis zwischen Ländern und der Zentralgewalt im deutschen Kaiserreich von 1871 bestimmend. Hier lag die Steuerhoheit weitgehend bei den Ländern; miteinander verbunden waren sie über das System der „Matrikularbeiträge“, indem sie nach einem Pro-Kopf-Schlüssel Zuschüsse zu den Reichsausgaben untereinander aufteilten. Anders aber als in der heutigen Europäischen Union oder den Vereinigten Staaten von Amerika wurde der föderative Aufbau durch einen einzelnen Großstaat, das Königreich Preußen, dominiert, das zwei Drittel von Staatsfläche und Bevölkerung umfasste. Frankreich ist demgegenüber weitgehend nach dem Verwaltungsprinzip organisiert. Der französische „Maire“ wird zwar von den Bürgern gewählt, ist aber weitgehend an die Weisungen des Präfekten seines Département gebunden, der wiederum Anweisungen aus Paris erhält. Daran hat auch die Einführung der neuen Regionalebene wenig geändert. Die nachgeordneten Gebietskörperschaften dürfen für die vorbestimmten Projekte die Mittel ausgeben, die ihnen von oben zugeteilt werden. Verschuldung ist ihnen nur soweit erlaubt, als sie die Mittel im Folgejahr wieder einsparen.

(15) Steuersystematisch verlangt das Autonomieprinzip nach einem steuerlichen *Trennsystem*, in dem nebeneinander mehrere Steuerhoheiten bestehen, jede mit ihrer eigenen Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenz. Typisch für das Verwaltungsprinzip ist demgegenüber das zentrale, für alle Gebietskörperschaften einheitlich geltende Steuersystem. Entsprechendes gilt für die Ausgaben. Diese werden von der Staatsspitze grundsätzlich so geplant, dass gerade Kostendeckung erreicht wird. Defizite und Überschüsse entstehen im Haushalt des Zentralstaats; eine von diesem unabhängige Haushaltsführung der nachgelagerten Gebietskörperschaften besteht nicht.

3. Kooperativer Föderalismus

(16) Sowohl Verwaltungs- wie Autonomieprinzip sind in sich folgerichtig aufgebaut. Wenn auch die angeführten Beispiele kleinere Abweichungen in die eine oder andere Richtung aufweisen, so unterscheiden sie sich doch markant vom heutigen

deutschen System des sogenannten „kooperativen Föderalismus“, das -- wie wir zeigen werden -- eine in sich widersprüchliche Hybridform zwischen beiden Prinzipien darstellt. Auf der Einnahmenseite ist ein Großteil der Steuereinnahmen einem einheitlichen Steuerverbund von Bund und Ländern unterworfen. Auf der Ausgaben-seite korrespondiert hiermit das System der sogenannten Mischfinanzierung mit Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern. Föderalistisch ist dieses Verbundsystem nicht, denn es erlaubt wegen der Dominanz der Bundesgesetzgebung fast nur bundeseinheitliche Lösungen. Beispielsweise stammen beim Bund 55 Prozent, bei den Ländern 90 Prozent und bei den Gemeinden 34 Prozent der Steuereinnahmen aus dem Verbund (2003).

(17) Dieser Steuer- und Ausgabenverbund ist allerdings unvollständig, denn er umfasst nicht die Vermögenswirtschaft und insbesondere nicht die Verschuldung. Während also die Steuern und Ausgaben der Länder und des Bundes weitgehend durch das Verbundsystem festgelegt sind, bleiben Bund und Länder in ihrer Verschuldung weitgehend autonom. Ihnen obliegt es, den Haushalt rechnerisch zum Ausgleich zu bringen. Wie viel Neuverschuldung hierfür minimal erforderlich und maximal tolerierbar ist, liegt in ihrer Autonomie. Moralisches Risiko ist nicht ausgeschlossen, weil im Hintergrund das „bündische Prinzip“ steht, durch das der Bundesstaat, faktisch der Bund, zum subsidiären Lückenbüßer der Länderschulden werden kann.

(18) Dieses Ergebnis lässt sich nur durch einen Blick auf die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes verstehen. Dieser zeigt, wie ursprünglich wenig beachtete Regelungen Fehlanreize geschaffen haben, die sich erst mit der Zeit entfaltet und langfristig bedenkliche Konsequenzen ausgelöst haben.

4. Die Entstehung der deutschen Finanzverfassung

(19) Die gegenwärtige Finanzverfassung besteht im wesentlichen seit der Großen Finanzreform von 1969, geht aber in ihren Ursprüngen auf unterschiedliche Auffassungen zwischen den Gouverneuren der Westalliierten und den Abgeordneten des Parlamentarischen Rates über die Finanzverfassung im Bonner Grundgesetz von 1949 zurück. Die Westalliierten wollten der Kumulation von Macht im neuen Staat entgegenwirken und daher dessen Finanzen von unten nach oben aufbauen. Die Steuern sollten soweit wie möglich durch Landesgesetze festgesetzt und durch

Landesverwaltungen nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens eingezogen werden.

(20) Der Parlamentarische Rat war in dieser Frage gespalten. Die süddeutschen Bundesländer, insbesondere Bayern, plädierten für eine dezentrale Finanzverfassung. Die Mehrheit war demgegenüber stärker der zentralistischen Finanzverfassung der Weimarer Republik verhaftet und neigte deshalb dem Verwaltungsprinzip zu. Einflussreich sowohl im Parlamentarischen Rat als auch in der Herausbildung der späteren Staatspraxis war der Wortführer der unitarischen Richtung, der frühere preußische Finanzminister und spätere Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Hermann Höpker-Aschoff. Seiner Meinung nach sollten alle wesentlichen Steuern durch Bundesgesetze beschlossen, vom Bund vereinnahmt und dann auf die Länder verteilt werden. Doch damit drang der Rat bei den westalliierten Gouverneuren nicht durch.

(21) Das schließlich vereinbarte Grundgesetz stellte einen für beide Seiten wenig befriedigenden Kompromiss dar. Einerseits sollten nach dem Subsidiaritätsprinzip von Art. 30 GG alle staatlichen Befugnisse und Aufgaben grundsätzlich von den Ländern wahrgenommen werden, soweit nicht ausdrücklich etwas anderes im Grundgesetz bestimmt war. Auch auf der Einnahmenseite sollten die Länder eine wichtige Rolle spielen. Sie sollten die Einkommen- und Körperschaftsteuer im wesentlichen einziehen und in den Genuss ihrer Erträge gelangen (Art. 106 und 108 GG a.F.). Hier musste die unitarische Richtung im Parlamentarischen Rat, die den Großteil des Steueraufkommens nach dem Muster der Reichsüberweisungssteuern aus der Weimarer Republik bei der Zentralgewalt zusammenfassen und von dort auf die Länder übertragen wollte, nachgeben. Wenn es bei unterschiedlichem örtlichen Aufkommen in den Ländern zu Ungleichgewichten zwischen Finanzausstattung und Finanzbedarf kommen sollte, so sollte ein vertikaler Finanzausgleich (Art. 106 Abs. 3 GG a.F.) oder ein horizontaler Finanzausgleich unter den Ländern (Art. 106 Abs. 4 GG a.F.) eingreifen. Dadurch erhielt der Bund indirekt doch den Zugriff auf die Steuererträge der Länder.

(22) Auch die Gesetzgebungskompetenzen auf dem Gebiet der Steuern sind das Ergebnis eines Kompromisses. Die Einkommen- und Körperschaftsteuer (wie auch die Verbrauch- und Verkehrsteuern) wurden der konkurrierenden Bundesgesetzge-

bung unterstellt (Art. 105 Abs. 2 GG a.F.). Aus Art. 125 der Übergangsbestimmungen des Grundgesetzes geht allerdings hervor, dass im Besatzungsregime geltende Gesetze der konkurrierenden Gesetzgebung im neuen Staat zu Bundesgesetzen wurden. Somit traten trotz der Beteiligung der Bundesländer an der Steuergesetzgebung nach Art 105 GG zunächst einmal mit Hilfe von Art. 125 GG die alten Reichsgesetze als Bundesgesetze wieder in Kraft, namentlich das Einkommensteuergesetz von 1934 und das Körperschaftsteuergesetz aus demselben Jahr, wenn auch mit angepassten Sätzen.

(23) Daraus lässt sich erkennen, dass sich nur äußerlich ein Kompromiss, faktisch aber weitgehend die zentralistische Auffassung der Mehrheit des Parlamentarischen Rates durchgesetzt hatte. Der Bund erhielt die Gesetzgebungshoheit über die wichtigsten Steuern, und er konnte sich durch ein einfaches Bundesgesetz auch die Steuererträge der Einkommen- und Körperschaftsteuer anteilig sichern. Auf der Ausgabenseite erlaubte ihm der umfassende Katalog konkurrierender Gesetzgebungszuständigkeiten nach Art. 74 GG a.F., die maßgebenden Entscheidungen zu treffen und die Politik zu dominieren.

(24) Gleichzeitig bestimmt aber Artikel 109 GG a. F.: „Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.“³. Schon aus der Perspektive von 1949 lässt sich fragen, inwiefern denn die Haushaltswirtschaft der Länder selbständig und voneinander unabhängig sein kann, wenn doch die Zuständigkeitsordnung so eingerichtet ist, dass Einnahmen und Ausgaben durch Bundesgesetze dominiert werden. Die gedachte Autonomie beschränkt sich dann auf den dritten Teil der Haushaltswirtschaft, den Budgetausgleich, im Endeffekt die Verschuldung. Sie stellt – wie noch zu zeigen ist – die Achillesferse der deutschen Finanzverfassung dar.

(25) Tatsächlich hat sich der Kompromiss zwischen Verwaltungs- und Autonomieprinzip der ursprünglichen Finanzverfassung des deutschen Grundgesetzes nicht als stabil erwiesen. Schon in den fünfziger Jahren drang der Bund mit Förder- und

³ Ursprünglich hatte Art 109 GG nur einen einzigen, den zitierten Absatz. Durch das 15. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. Juni 1967 wurde diese Vorschrift um drei weitere Absätze ergänzt, die Ansätze einer begrenzenden und harmonisierenden Ordnung formulieren sollten (zu kodifizierendes Haushaltsrecht, konjunkturgerechte Haushaltsführung und mehrjährige Finanzplanung). Auch sie müssen als unzulänglich betrachtet werden, weil sie das in Absatz 1 enthaltene Verschuldungsproblem nicht ansprechen.

Finanzprogrammen in Politikbereiche ein, die nach der Verfassung den Ländern vorbehalten waren. Ausgerüstet mit der umfassenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz dehnte der Bund in den folgenden Jahren die Bundesgesetzgebung stark aus. Den Ländern wurde die Zustimmung im Bundesrat jeweils in Gesetzgebungspaketen abgerungen, die so geschnürt waren, dass diese sich mehrheitlich besser stellten. Hinzu kamen auflagengebundene Zuweisungen sowie Förder- und Finanzprogramme, die die Länder mit dem „goldenen Zügel“ dazu anhalten sollten, die vom Bund angestrebte Politik zu erfüllen.

(26) Das Bundesverfassungsgericht monierte diese Praxis in der ersten Rundfunkentscheidung (Deutschland-Fernsehen) von 1961.⁴ Der Bund dürfe sich nicht mit finanziellen Anreizen in die Länderkompetenzen einkaufen. Aber es sollte noch weitere acht Jahre dauern, bis die Verfassungsmäßigkeit wieder hergestellt war. Zu diesem Zweck wurden jedoch nicht etwa die auflagengebundenen Zuweisungen sowie die Förder- und Finanzprogramme abgebaut, sondern es wurde die Verfassung an die bestehende Praxis angepasst. Gelegenheit bot die große Koalition des Jahres 1969. Es entstanden die neuen Grundgesetzartikel 91a, 91b und 104a zu den Gemeinschaftsaufgaben, zu Finanzhilfen und zu Geldleistungsgesetzen. Sie legitimierten den Weg zum kooperativen Föderalismus. In den wenigsten Fällen ging es darum, Spillover-Effekte zu beseitigen. Der Großteil der Maßnahmen hatte den Zweck, Strukturhilfen zu gewähren. Im Ergebnis nahm die institutionelle Inkongruenz zu, nicht ab. Die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes auf die Länder wurden zwar formell begrenzt, faktisch aber zum großen Teil beibehalten, was in der Literatur weithin als verfassungsrechtlich bedenklich angesehen wird.⁵ Als Kompensation gestand man den Ländern eine weitgehende Mitsprache über den Bundesrat zu. Aus der Finanzreform von 1969 rührt die Zustimmungspflichtigkeit eines Großteils der Steuer- und Ausgabengesetze des Bundes, damit aber auch die heutige gegenseitige Blockade von Bundestag und Bundesrat auf diesem Feld.

⁴ BVerfGE 12, 205

⁵ Maunz, Dürig, Herzog, Grundgesetz. Kommentar zu Art. 109 Rz. 14 (Theodor Maunz).

5. Bundesvorschriften und Länder-Haushaltsdefizite

(27) Die Einflussnahme des Bundes auf die Länderhaushalte lässt sich an der nachfolgenden Tabelle 1 verdeutlichen. Sowohl die Ausgaben- wie die Einnahmenseite sind durch zahlreiche Grundgesetzartikel reguliert und durch Bundesgesetze in ihrer Höhe bestimmt. Genannt seien für die Ausgabenseite

- der umfassende Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 und Art. 74a GG,
- die Rahmengesetzgebungskompetenz nach Art. 75 GG,
- die allgemeinen Regeln der Implementation nach Art. 83 – 85, 89, 90, 108 GG
- sowie der Kostentragung nach Art. 104a Abs. 1 und 2 GG,
- die Mitfinanzierung von Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91 b GG sowie die Implementation von Geldleistungen und Investitionsprogrammen nach Art. 104a Abs. 3 und 4 GG,

für die Einnahmenseite

- Steuern und Steueranteile nach Art. 105, 106, 107 Abs. 1, 108 GG,
- Leistungen aus dem Finanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 GG,
- Finanzhilfen zur Finanzierung von Geldleistungen und Investitionsprogrammen nach Art. 104a Abs. 3 und 4 GG.

Tabelle 1: Bundesgesetzliche und autonome Landesausgaben und Landeseinnahmen^a

Landesausgaben	Landeseinnahmen
<p>1. Ausgaben durch landeseigene Verwaltung von Bundesgesetzen Art. 104a Abs. 1 GG</p> <p>2. Ausgaben durch Auftragsverwaltung (anteilig von Land und Bund) Art. 104a Abs. 2 GG</p> <p>3. Ausgaben durch Geldleistungsgesetze (anteilig von Land und Bund) Art. 104a Abs. 3 GG</p> <p>4. Ausgaben durch Finanzhilfen (anteilig von Land und Bund) Art. 104a Abs. 4 GG</p> <p>5. Ausgaben durch Gemeinschaftsaufgaben (anteilig von Land und Bund) Art. 91a und 91b GG</p> <p>6. Finanzausgleichslasten Art. 107 Abs. 2 GG</p> <p>7. Autonome Landesausgaben.</p>	<p>8. Bundesgesetzlich geregelte Steuern und Steueranteile Art. 105-108 GG</p> <p>9. Bundesanteile der Auftragsverwaltung Art. 104a Abs. 2 GG</p> <p>10. Bundesanteile der Geldleistungsgesetze Art. 104a Abs. 3 GG</p> <p>11. Bundesanteile der Finanzhilfen Art. 104a Abs. 4 GG</p> <p>12. Bundesanteile der Gemeinschaftsaufgaben Art. 91a und 91b GG</p> <p>13. Finanzausgleichsleistungen Art. 107 Abs. 2 GG</p> <p>14. Autonome Landeseinnahmen (Gebühren etc., Gewinne, Privatisierungserlöse)</p> <p>15. Kreditaufnahme</p>
<p>^a inklusive Gemeinden Legende: <i>kursiv</i> = bundesgesetzlich senkrecht = landesgesetzlich</p>	

Letztlich müssen die Länder mit den hier dargestellten Einnahmen und Ausgaben wirtschaften. Stellt sich ein Defizit ein, das mit den zukünftigen Einnahmen nicht verträglich ist, müssen zwei Fälle unterschieden werden:

Fall a: Das Defizit ist nicht selbst verschuldet, weil der Bund das Land mit Steuern und Staatsausgaben so stark reguliert, dass es gar nicht in der Lage ist, einen (beinahe) ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Es bleibt ihm nichts anderes übrig als sich nach Art. 109 Abs. 1 GG zu verschulden. Daher müssen Bund und Länder dem defizitären Land helfen, wenn es in Not gerät.

Fall b: Das Defizit ist selbst verschuldet, weil auch in den bundesrechtlich vorgeschriebenen Ausgaben und Einnahmen so viel Gestaltungsspielraum liegt, dass das Land mit seiner gegebenen Finanzausstattung aus Steuern, Steueranteilen und Finanzausgleich durchaus hätte zurecht kommen können.

Ob Bund und Länder dann auch helfen müssen, wenn ein Land selbstverschuldet in finanzielle Not gerät, erfordert zunächst einmal eine nähere Interpretation der maßgebenden Urteile des Bundesverfassungsgerichts.

6. Haushaltsnotlage und Pflicht zur Hilfeleistung durch den Bundesstaat

(28) Die Frage einer Pflicht zur Hilfeleistung ist Gegenstand dreier Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes aus den Jahren 1986, 1992 und 1999 (BVerfGE 72, 330 ff.; 86, 148 ff.; 101, 158 ff.). Danach ergibt sich aus dem bundesstaatlichen oder bündischen Prinzip, einem Strukturmerkmal des Grundgesetzes, unmittelbar eine Pflicht zu bundesstaatlicher Hilfeleistung. Dies gilt im Verhältnis Bund-Länder wie umgekehrt im Verhältnis der Länder zum Bund, ebenso im Verhältnis der Länder untereinander. Dem Bund wächst aufgrund seiner nach dem Grundgesetz eröffneten Handlungsmöglichkeiten dabei eine faktische Führungsrolle zu. Vorausgesetzt ist dabei eine "extreme Haushaltsnotlage" einer betroffenen Gebietskörperschaft. Damit werden freilich keine Regelungs- und Eingriffsbefugnisse neben den im Grundgesetz vorgegebenen begründet. "Ein solcher unmittelbarer Schluss von der Aufgabe auf die Befugnisse ist der rechtsstaatlichen Verfassung fremd. Sie vermag aber – und darin liegt ihre normative Wirkung – die Wahrnehmung bestehender Befugnisse nach Grund und Umfang zu dirigieren, bestehende Verpflichtungen zu intensivieren und als Interpretationsgesichtspunkt für die Auslegung von Art und Umfang bestehender Handlungsmöglichkeiten zu wirken" (BVerfGE 86, 148, 265). Das Gericht verweist hier auf einen Handlungskatalog, der von normativen Vorkehrungen etwa im Rahmen eines Haushaltsgrundsätzegesetzes über Instrumente der Gemeinschaftsaufgaben, der Investitionshilfen oder über einen umfangmäßig erweiterten Einsatz von Bundesergänzungszuweisungen bis hin zur Möglichkeit reicht, "das Bundesgebiet neu zu gliedern" (BVerfGE 86, 148, 270).

(29) Nur unvollständig ist dabei geklärt, welcher Stellenwert in diesem Zusammenhang der Frage zukommt, ob die extreme Haushaltsnotlage einer Gebietskörperschaft verschuldet ist oder nicht. Die ganz überwiegende Meinung betont den Grundsatz, einer Gebietskörperschaft solle es nicht ermöglicht werden, die Folgen einer verfehlten Finanzpolitik auf die bündische Solidargemeinschaft abzuschieben. Dem steht das Bundesverfassungsgericht insoweit nahe, als es mehrfach ausgesprochen hat, Eigenständigkeit und politische Autonomie brächten es mit sich, dass die Länder für die haushaltspolitischen Folgen ihrer Entscheidungen selbst einzustehen hätten (BVerfGE 72, 330, 405; 86, 148, 260; 101, 158, 225). In der Entscheidung von 1986 findet sich der Zusatz: "Ausnahmen mögen sich aus dem Bundesstaatsprinzip ergeben, wenn die Haushaltssituation eines Landes gerade eine Unterstützung im Wege der Ergänzungszuweisungen unabweislich fordert und Abhilfe auf andere Weise (Art. 104 a Abs. 4 GG) nicht zu verwirklichen ist" (BVerfGE 72, 330, 405). Damit wird die Frage indes offen gelassen. In der Entscheidung von 1992 formuliert das Gericht: Bundesergänzungszuweisungen seien "nicht dazu bestimmt, finanziellen Schwächen abzuhelpfen, die eine unmittelbare und voraussehbare Folge eigener politischer Entscheidungen" bildeten, und fährt dann fort: "Ungeachtet dessen können aber bei einer Haushaltsnotsituation eines Landes, wenn eine Abhilfe auf andere Weise nicht möglich ist, auch Lasten, die durch diese Notsituation bedingt sind, als berücksichtigungsfähiger Sonderbedarf in Betracht kommen" (BVerfGE 86, 148, 260 f.). In der Entscheidung zum Finanzausgleich vom November 1999 wird die Grundaussage von der Nichtberücksichtigung finanzieller Schwächen, die eine unmittelbare und voraussehbare Folge von politischen Entscheidungen eines Landes bilden, nicht durch weitere Aussagen ergänzt oder eingeschränkt. Allerdings wird auf das Urteil aus dem Jahre 1992 verwiesen (BVerfGE 101, 158, 225). Der Bundesgesetzgeber jedenfalls hat in § 12 Abs. 1 Satz 3 Maßstäbengesetz Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nur im Falle einer unverschuldeten Notlage vorgesehen. Von Ausnahmen ist nicht die Rede.

(30) Das Verschulden einer Gebietskörperschaft für ihre extreme Haushaltsnotlage sollte bei der Ausgestaltung und Bemessung der bundesstaatlichen Hilfeleistung Berücksichtigung finden dürfen. Dies ergibt sich namentlich aus dem extrem weiten Ermessensspielraum, über welchen die Beteiligten hier verfügen (vgl. Tz. 28; die Optionen reichen bis zur Möglichkeit, das Bundesgebiet neu zu gliedern). Man kann in diesem Offenhalten eine Selbstbeschränkung des Verfassungsgerichts sehen. Es

hat das Ergebnis begünstigt, dass einerseits die Kreditgeber ihre Ausleihungen an die Länder für hinreichend sicher halten, dass andererseits aber kein Gliedstaat sicher sein kann, er werde selbst bei leichtsinniger Finanzpolitik mit einem blauen Auge davonkommen. Eine solche Sicherheit gibt es auf dieser Basis nicht.

(31) Im September 2003 hat das Land Berlin einen Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht gestellt, der letztlich auf die Zuweisung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung zielt. Man rechnet mit einer Entscheidung gegen Ende des Jahres 2005. Sie wird möglicherweise weiteren Aufschluss bezüglich des eingangs genannten Spannungsverhältnisses bringen.

Dass das Bundesverfassungsgericht den schwebenden Berliner Fall zum Anlass nehmen wird, eine voraussetzungslose Pflicht zur bündischen Hilfe festzuschreiben, ist kaum anzunehmen. Gleichwohl ist das Maß der Unsicherheit über die verfassungsrechtlichen Bedingungen und Grenzen eines Anspruchs erheblich. In künftigen Fällen wird man versuchen, aus der Begründung der nun anstehenden Entscheidung Indizien für einen zurückhaltenderen oder auch einen großzügigeren Inhalt der Verfassung zu entnehmen. Die folgenden Überlegungen sollen auch dazu dienen, auf die Folgen einer weiteren Öffnung für Hilfsansprüche aufmerksam zu machen.

Nicht ausgeschlossen ist freilich, dass das Gericht bei seiner bisherigen Zurückhaltung bleibt. So muss beispielsweise nicht zwingend geklärt werden, was im Falle der faktischen Insolvenz eines Gliedstaates geboten sein mag. Die rechtliche Unschärfe, die im hier behandelten Zusammenhang besteht, erlaubt es den Finanzmärkten, bei deutschen Staatsschuldtiteln einerseits hinreichende Sicherheit anzunehmen, während zugleich andererseits offen bleibt, ob eine unbedingte rechtliche Auslöseverpflichtung besteht.

7. Die Sicht der Gläubiger und der Gebietskörperschaften

(32) Dass die Gläubiger die Auslösepflicht des Bundes nicht in Frage stellen, zeigt ein Blick auf die Ratings der Bundesländer in Tabelle 2. Von der Ratingagentur Fitch wird jedes einzelne Bundesland mit AAA eingestuft. Die Bewertung durch Standard & Poor's ist etwas differenzierter, unterschreitet aber nicht AA⁻. Die Ratingagentur Moody's hat ein etwas anderes System, bewertet aber von den sechs untersuchten Ländern ebenfalls keines unter A⁻.

Tabelle 2: Ratings der Bundesländer 2005

Land	Standard & Poor's	Moody's	Fitch
<u>Baden-Württemberg</u>	AA+	Aaa	AAA
<u>Bayern</u>	AAA	Aaa	AAA
<u>Berlin</u>	-	-	AAA
<u>Brandenburg</u>	AA-	Aa2	AAA
<u>Bremen</u>	-	-	AAA
<u>Hamburg</u>	AA-	-	AAA
<u>Hessen</u>	AA+	-	AAA
<u>Mecklenburg-Vorpommern</u>	-	-	AAA
<u>Niedersachsen</u>	-	-	AAA
<u>Nordrhein-Westfalen</u>	AA-	Aa2	AAA
<u>Rheinland-Pfalz</u>	-	-	AAA
<u>Saarland</u>	-	-	AAA
<u>Sachsen</u>	-	-	AAA
<u>Sachsen-Anhalt</u>	AA-	Aa3	AAA
<u>Schleswig-Holstein</u>	-	A-	AAA
<u>Thüringen</u>	-	-	AAA

Quelle: Westdeutsche Landesbank

(33) Die trotz sehr unterschiedlicher Finanzsituationen der Bundesländer einheitlich hohen Ratings lassen in der Tat darauf schließen, dass die Gläubiger an die Auslösung der Länder durch den Bundesstaat glauben. Dies ist nicht selbstverständlich. Zögen die Gläubiger auch nur ein geringes Risiko für den Ausfall der Kredite in Betracht, so müsste dies sich schon jetzt in deutlichen Abschlägen auf die Bonität potenziell gefährdeter Länder niederschlagen. Diese Reaktionsweise von Märkten ist als das Peso-Problem bekannt: Wird mit kleiner Wahrscheinlichkeit eine große Bewertungskorrektur nötig, so schlägt sich dies bereits in der Gegenwart in deutlichen Kursabschlägen nieder. Das ist bei den deutschen Länderschulden offenkundig nicht der Fall. Die Gläubiger vertrauen auf einen Bestandsschutz und stellen die Auslösepflicht nicht in Frage.

(34) Die gegenwärtige Finanzverfassung macht es für die finanzschwachen Länder weniger drängend, ihre Haushalte zu konsolidieren, und verführerisch, das Schlupfloch der Verschuldung auszunutzen und darauf zu spekulieren, der Bund werde notfalls schon einspringen. Die Hoffnung auf Zahlungen des Bundes lässt vorteilhaft erscheinen, was sonst als zu riskant eingestuft würde. Hierzu gibt es zwar keine Statistik, aber eine Vielzahl von Einzelfällen, die sich in Ansätzen zu einem Mosaik zusammenfügen lassen. Die Szenarien sind oft ähnlich: Ein der Form nach privates Investitionsprojekt soll die Entwicklung eines Bundeslandes voranbringen. Doch es ist riskant. Auf sich allein gestellt würde es ein damit befasstes Privatunternehmen es nicht wagen, das Projekt durchzuführen. Erst wenn das Land sich beteiligt, kann für das Unternehmen die Risikohürde gesenkt und das Projekt verwirklicht werden. Da das Land jedoch erwartet, einen Teil des Risikos wiederum an den Bund weitergeben zu können, wird es sich an riskanteren Projekten beteiligen, als es sie eigenverantwortlich übernehmen würde. Tendenziell geht das Land daher höhere Risiken ein und vermeidet eher schmerzhaft Anpassungen, wenn der Bundesstaat mit hoher Wahrscheinlichkeit für eine Überschuldung des Landes einsteht.

(35) Beispiele sind riskante industriepolitische Projekte wie in Bremen die Errichtung eines Space Centers, in dessen Infrastruktur die Stadt Bremen 150 Millionen Euro investierte, das sich aber seit der Eröffnung als defizitär erweist; in Berlin das Tempodrom, das im Frühjahr 2004 mit einem Verlust von 23 Millionen Euro endete; in Brandenburg der CargoLifter, der das Land 42 Millionen Euro kostete; und ebendort die Chipfabrik, bei der das Land 100 Millionen Euro einsetzte. Für den Euro-

speedway bei Klettwitz, den sogenannten Lausitzring, investierte die Landesregierung 122 Millionen Euro. Im Jahr 2002 meldete die Betreibergesellschaft Insolvenz an. Der weitere Betrieb soll durch eine Pachtgesellschaft mit Landeszuschüssen von 5,8 Millionen Euro vorläufig bis 2008 weitergeführt werden. Die im Immobilienbereich tätige Landesentwicklungsgesellschaft Brandenburg i.L. kostete das Land bislang 200 Millionen Euro. Nicht selten sind es gerade finanzschwache Länder, die sich – wohl auch im Vertrauen auf die Bundshaftung – in solche Risiken hinein begeben und danach langfristige Zinslasten zu tragen haben.

(36) Erwähnt seien schließlich die öffentlichen Banken und Sparkassen der Länder und Gemeinden, die bislang dank Gewährträgerhaftung und Anstaltslast die gleichen Zinsvorteile genossen wie ihre Träger, die wiederum auf die von ihnen erwarteten bundesstaatlichen Hilfen bauten. Somit konnten sich diese Banken zu den Konditionen des Bundes refinanzieren. Daraus folgte nicht nur ein Wettbewerbsvorteil gegenüber den Privatbanken. Vielmehr wurden einige dieser Staatsbanken aufgrund der Gewährleistungen ihrer Träger auch dazu verleitet, fragwürdige Risiken einzugehen. Dennoch reihte die Ratingagentur Standard & Poor's diese Banken bisher alle im oberen A-Bereich ein. Für die Zeit nach der Aufhebung der Gewährträgerhaftung und der Anstaltslast im Juli 2005 geben Standard & Poor's ein deutlich niedrigeres „Schattenrating“ an (Juli 2004). Allerdings schneiden jene Banken, an denen das Sitzland Anteile hält, etwas besser ab, weil damit gerechnet wird, dass das Land seinen Banken im Notfall auch ohne Garantieverpflichtung beistehen wird. So will sich beispielsweise das Land Sachsen mit 300 Millionen Euro an der Sächsischen Landesbank beteiligen, um deren Rating in den AAA-Bereich zu bringen. Dies bedeutet aber umgekehrt, dass bei diesen Banken weder die Wettbewerbsverzerrung noch der Anreiz, waghalsige Engagements einzugehen, verringert sind. Eine Fortsetzung der alten Politik wird ferner dadurch gewährleistet, dass sich nach dem mit der EU-Kommission vereinbarten Arrangement jedes Land weiterhin eine „Förderbank“ als gesicherte Anstalt alten Stils für besondere Zwecke leisten darf.

Tabelle 3: Ratings und Schattenratings von Landesbanken 2004/2005

Geschätzte Bonität	mit	ohne
	Staatsgarantie	
Landesbk. Baden-Württemberg (LBBW)	AAA	A+
Landesbk. Hessen-Thüringen (Helaba)	AA+	A
HSH Nordbank	AA-	A
Bayerische Landesbank	AAA	A-
Landesbank Rheinland-Pfalz (LRP)	AA	A-
Landesbank Sachsen	AA	BBB+
WestLB	AA	BBB+
Deka-Bank	AA	A

Quelle: Standard & Poor's, 2004 erstellt für 2005

(37) Ein besonders markantes Beispiel ist schließlich die Bankgesellschaft Berlin. Sie ist 1994 aus einem Zusammenschluss der LandesBank (LBB) mit der Sparkasse, der Berliner Bank (BB) und der Berliner Hypotheken- und Pfandbriefbank (BerlinHyp) entstanden. Die Fusion erklärt sich aus dem industriepolitischen Ziel der Berliner Landesregierung, die Stadt zu einer Finanzmetropole zu machen. Dies sollte vor allem mit dem Immobiliengeschäft erreicht werden. Geblieben ist indessen eine zugesagte Verlustübernahme durch das Land Berlin in Höhe von voraussichtlich 20 bis 30 Milliarden Euro.

(38) Die Hypothese, dass sich Länder in zusätzliche Risiken begeben, wenn sie auf eine Rettung des Bundes vertrauen können, wird am Beispiel der den neuen Bundesländern gewährten *Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen* deutlich. Diese Mittel sollen den neuen Bundesländern zur Aufstockung ihrer Infrastrukturinvestitionen und zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft dienen. Nicht selten werden sie stattdessen zur Deckung laufender Ausgaben verwendet. Die Investitionen in den neuen Ländern sind oft nicht viel größer als die Haushaltsdefizite (die nach der jeweiligen Landesverfassung allein durch Investitionen gerechtfertigt sind). Setzt man die Beträge, um die sie größer sind, ins Verhältnis zu den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, so wird dies sichtbar. Der so errechnete Prozentsatz lag im Jahr 2003 in Sachsen-Anhalt bei 14 Prozent, in Brandenburg bei 25 Prozent, in Mecklenburg-Vorpommern bei 9 Prozent, in

Thüringen bei 48 Prozent. Nur Sachsen erreicht 84 Prozent. Werden im Durchschnitt der Länder weiter etwa 20 Prozent der Zuweisungen zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft hinzugerechnet, so überschreitet nur Sachsen die Grenze von 100 Prozent, verwendet also seine Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen vollumfänglich nach dem designierten Zweck.⁶ Alle anderen Länder bleiben beträchtlich darunter. Sie finanzieren aus diesen Zuweisungen im wesentlichen Personalausgaben, Subventionen, Sachausgaben und Zinsausgaben statt Infrastruktur und Kommunalhilfe. Sanktionsmöglichkeiten bei zweckwidriger Verwendung gibt es nicht. Weil die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ab dem Jahr 2009 sukzessive abgebaut werden, sind bei gleichbleibender Mittelverwendung Finanzierungsengpässe vorzusehen. Anders gesagt: Die neuen Bundesländer betreiben mit der Ausnahme von Sachsen eine höchst riskante Finanzpolitik.

(39) Insofern wird letztlich auch der Bund durch die Schulden der Länder gefährdet. Die Länderrisiken stellen für den Bund eine Last dar, die zu seinen schon beträchtlichen eigenen finanziellen Risiken (insbesondere durch die Sozialversicherungen) hinzutritt. Aus diesem Grund muss auch der Bund in die folgenden Betrachtung einbezogen werden.

III. Eine erste Reformoption: Verschuldungs- und Schuldenstandsbeschränkungen

(40) Ein erster Ansatz, der tendenziell übermäßigen Verschuldung der Bundesländer und im weiteren Sinne auch des Bundes Einhalt zu gebieten, könnte in der Einführung von Obergrenzen der Neuverschuldung oder des Schuldenstandes für die einzelnen Gebietskörperschaften liegen. Das Instrument der Schuldenbegrenzung hat eine lange Tradition. Es wurde in Preußen zwischen 1820 und 1848 durchaus wirkungsvoll angewandt, war zwischen 1949 und 1969 in der Bundesrepublik wirksam und wird seit 1992 im Rahmen des Maastricht-Vertrags mit wechselndem Erfolg

⁶ Ragnitz, J. (2004) „Muss der Solidarpakt II angepasst werden?“ IWH Halle, www.iwh-halle.de/d/start/News/workshop251104/mat/Ragnitz.ppt

praktiziert. Für Deutschland besteht ein gesondertes Problem darin, die Maastrichter Schuldengrenzen auf Bund und Länder aufzuteilen. Der Finanzplanungsrat hat im Jahr 2002 beschlossen, die Maastricht-Grenzen im Verhältnis 45:55 zwischen Bund und Ländern aufzuteilen und diese Aufteilung ab 2004 einzuhalten. Dieser Beschluss ist für die Gebietskörperschaften jedoch nicht verbindlich.

(41) Eine Schuldenplafondierung würde auf einfache Weise das oben beschriebene Anreizproblem weicher Budgetrestriktionen lösen, wenn sie mit einem Sanktionsautomatismus versehen ist. Zugleich würde sie einen starken politischen Anreiz schaffen, auch die Entflechtung der Entscheidungskompetenzen im Bundesstaat voranzutreiben. Allerdings verkennt der Beirat nicht, dass sich der Verwirklichung einer Schuldenplafondierung mit Sanktionsautomatismus bislang unüberwindliche Hindernisse in den Weg gestellt haben. So wurde zwar im Jahr 2001 durch Einführung in das Haushaltsgrundsätzegesetz des folgenden § 51a

(1) Bund und Länder kommen ihrer Verantwortung zur Einhaltung der Bestimmungen in Artikel 104 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes nach und streben eine Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte an.

(2) Der Finanzplanungsrat gibt unter Berücksichtigung der volks- und finanzwirtschaftlichen Faktoren Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin, insbesondere zu einer gemeinsamen Ausgabenlinie im Sinne des § 4 Abs. 3 des Maßstäbengesetzes. Der Finanzplanungsrat erörtert auf dieser Grundlage die Vereinbarkeit der Haushaltsentwicklung, insbesondere der Ausgaben und der Finanzierungssalden von Bund und Ländern einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände, mit den Bestimmungen in Artikel 104 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes.

(3) Entspricht die Haushaltsdisziplin der Gebietskörperschaften nicht hinreichend den Vorgaben nach den Absätzen 1 und 2, erörtert der Finanzplanungsrat die Gründe und gibt Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin.

ein erster Ansatz zu einem „nationalen Stabilitätspakt“ geschaffen. Aber es wurde darauf verzichtet, automatisch einsetzende Sanktionen vorzusehen. Der Finanzplanungsrat kann zudem nur unverbindliche Empfehlungen zur Wiederherstellung von Haushaltsdisziplin geben.

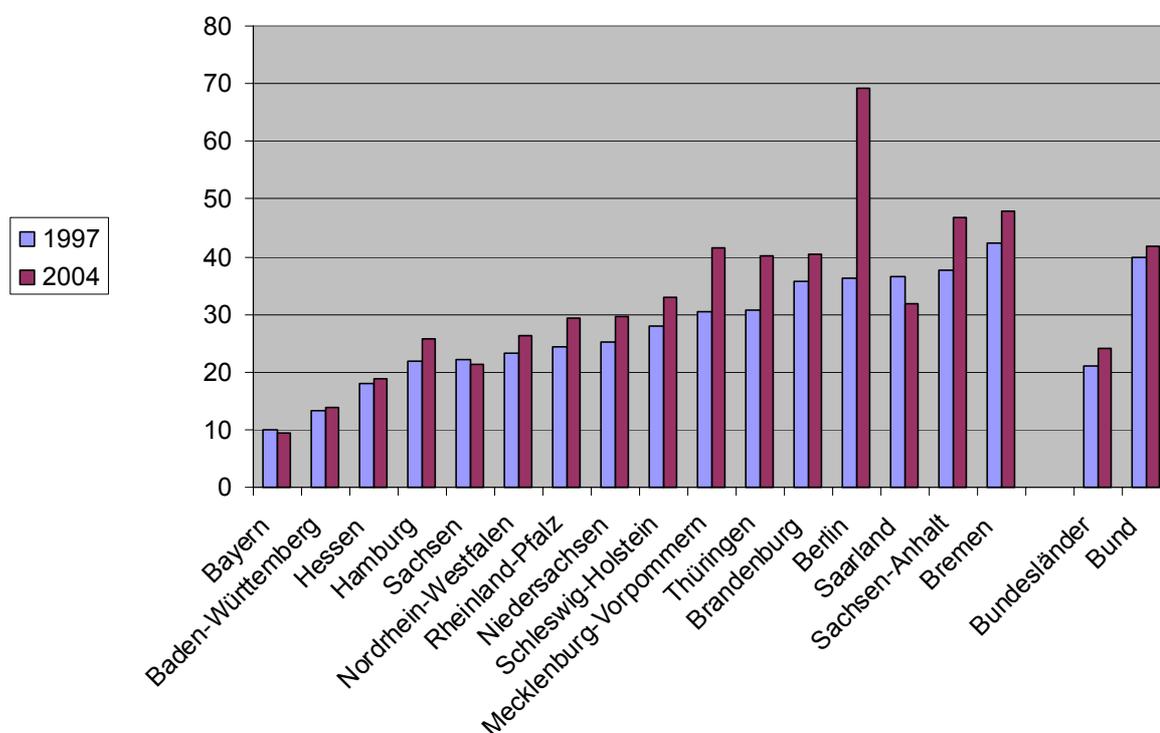
(42) Auf der europäischen Ebene wird insbesondere die Starrheit der Maastricht-Kriterien kritisiert. Die Kriterien nähmen auf Krisenfälle und Notlagen nur geringe Rücksicht. Bei einer Aufteilung innerhalb Deutschlands der Plafonds für Schuldenstand und Neuverschuldung würden die beanstandeten Rigiditäten auf Bund und Länder übertragen. Im Bundesstaat wird jede starre Aufteilung von Verschuldens-

und Schuldenstandsquoten auf hartnäckigen Widerstand stoßen, wenn sie bei einer Reihe hochverschuldeter Gebietskörperschaften unmittelbar zur Verengung des haushaltspolitischen Handlungsspielraums führt. Nun wird mit den jüngsten Beschlüssen des Europäischen Rates zu einer stärkeren Berücksichtigung unvorhersehbarer Eventualitäten bei der Kriterienanwendung versucht, die beklagte Starrheit aufzuweichen. Andererseits beeinträchtigen aber diese Flexibilisierungen zugleich die Glaubwürdigkeit des Maastricht-Paktes in seiner Gesamtheit. Der Beirat sieht mit großer Sorge die Möglichkeit, dass hierdurch der Stabilitätspakt bereits aufgeweicht worden sein könnte, so dass ein wirklicher Anreiz zu verstärkter Budgetdisziplin nicht mehr gegeben wäre, gleich ob im Bund oder bei den Ländern.

1. Aufteilung der Maastricht-Kriterien auf Bund und Länder

(43) Die Aufteilung der Maastricht-Kriterien auf Bund und Länder lässt sich auf die Statistiken des Schuldenstandes und des laufenden Defizits von Bund und Ländern anwenden.

Abbildung 1: Schuldenstände 1997 und 2004
(in v.H. des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts)



Quelle für Ausgangsdaten: Destatis.

Abbildung 1 stellt den *Schuldenstand* des Bundes und der Länder, ausgedrückt in Prozent des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts, für die Jahre 1997 und 2004 dar. Es handelt sich um Angaben der Finanzstatistik, weil es für die Bundesländer bisher keine offizielle Berechnung der Schuldenstände in der Maastricht-Abgrenzung gibt.⁷ Wie die Abbildung zeigt, lag der Schuldenstand des Bundes zu Ende des Jahres 2004 bei fast 42 Prozent, der zusammengefasste Schuldenstand der Länder bei 24 Prozent. Unter den Ländern gibt es sehr große Unterschiede. Besonders dramatisch ist die Situation in Berlin. Hier hat sich der Schuldenstand, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, mit inzwischen 69 Prozent gegenüber 1997 fast verdoppelt. Schwierig ist die Finanzlage aber auch in anderen Ländern, wie etwa Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. Bremen, das sich seit 1992 in einer anerkannten extremen Haushaltsnotlage befindet und bereits Bundeshilfen erhält, konnte in der Beobachtungsperiode keine Besserung seiner Verschuldungslage verzeichnen. In Thüringen und in Brandenburg liegt der Schuldenstand nicht nur hoch; er hat in den vergangenen Jahren auch beträchtlich zugenommen. Einen Sonderfall stellt das Saarland dar, das sich wie Bremen in den neunziger Jahren in einer extremen Haushaltsnotlage befand. Es konnte seinen Schuldenstand zwischen 1997 und 2004 per saldo etwas senken. Trotz einer im ganzen von Sparsamkeit geprägten Haushaltsführung und beträchtlicher Teilentschuldungshilfen von Seiten des Bundes in Form von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen war diese Senkung aber nur bescheiden. Aufgrund der neuerlichen Steuerausfälle seit 2001 steigt der Schuldenstand des Saarlands inzwischen sogar wieder an. Daher schließt das Land eine erneute Klage beim Bundesverfassungsgericht auf Anerkennung einer extremen Haushaltsnotlage nicht aus.

(44) Schließlich lässt sich die Frage prüfen, ob der Bund und die Länder im Hinblick auf ihre Verschuldung eine nachhaltige Finanzpolitik betrieben haben. Das ist auf mittlere Frist dann der Fall, wenn die Neuverschuldung das Maastricht-Kriterium eines Schuldenstands von höchstens 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht gefährdet. Tabelle 4 zeigt, ob zwischen 1997 und 2004 die Neuverschuldung nicht

⁷ Unterschiede in den Abgrenzungen der Verschuldung nach Finanzstatistik und nach der im Sinne des Maastricht-Kriterien relevanten Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung betreffen im wesentlichen die Behandlung von Beteiligungserwerb und –verkauf, von Münzmission und Bewertungsveränderungen der Goldbestände der Bundesbank sowie der Berücksichtigung der Sozialversicherung.

mehr als 60 Prozent der Zunahme des Bruttoinlandsprodukts im gleichen Zeitraum betragen hat.

Tabelle 4:
Zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik von Bund und Ländern

1997 – 2004				
	Zunahme Schuldenstand	Zunahme Bruttoinlands- produkt	Verhältnis der Zunahme des Schuldenstands zur Zunahme des Bruttoinlands- produkts	
			Soll (Höchstwert ge- mäß Aufteilung Finanzplanungsrat)	Ist
	(1)	(2)	(3)	(4)
	Mio EUR	Mio EUR	Prozent	
Deutschland	295200	305390	60	96,7
davon:				
Bund	163695	305390	27	53,6
Bundesländer zusammen	131505	305390	33	43,1
Bayern	4765	72825	33	6,5
Baden-Württemberg	8920	53676	33	16,6
Hessen	6403	27344	33	23,4
Hamburg	5730	12055	33	47,5
Sachsen	1496	9771	33	15,3
Nordrhein-Westfalen	28740	60637	33	47,4
Rheinland-Pfalz	7456	11897	33	62,7
Niedersachsen	13476	22132	33	60,9
Schleswig-Holstein	5257	6870	33	76,5
Mecklenburg-Vorpommern	3903	2152	33	181,4
Thüringen	5606	5455	33	102,8
Brandenburg	4080	5537	33	73,7
Berlin	26756	2794	33	967,6
Saarland	- 32	3306	33	- 1,0
Sachsen-Anhalt	6345	5764	33	110,1
Bremen	2604	3176	33	82,0

Quelle für Ausgangsdaten: Destatis.

(45) Die Ergebnisse von Tabelle 4 sind wenig ermutigend. Zwischen 1997 und 2004 ist die Summe aller öffentlichen Schulden in Deutschland um 295 Milliarden Euro gestiegen. Im selben Zeitraum nahm das Sozialprodukt um 305 Milliarden Euro zu. Gemessen am Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts, betrug damit der Schuldenanstieg in Deutschland rund 97 Prozent. Bleibt es bei diesem Verschuldungstempo

wird auch der Schuldenstand im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt langfristig diesem Prozentsatz zustreben. Die Schuldenlastquote läge dann mit fast 100 Prozent des Bruttoinlandsprodukts weit oberhalb der im Maastricht-Vertrag bestimmten Grenze von 60 Prozent und fast so hoch wie etwa in Italien.

(46) Wieder lässt sich der Anstieg auf Bund und Länder verteilen. Teilt man die Schuldenzunahme nach dem Beschluss des Finanzplanungsrats im Verhältnis von 45:55 auf, hätte die Neuverschuldung im Verhältnis zum Anstieg des Bruttoinlandsprodukts beim Bund nicht mehr als 27 Prozent, bei den Ländern nicht mehr als 33 Prozent betragen dürfen. Daran gemessen haben sowohl der Bund als auch die Länder seit 1997 per saldo keine langfristig tragfähige Schuldenpolitik betrieben. Nach dem Vorschlag des Finanzplanungsrates gerechnet besteht ein massiver Konsolidierungsbedarf beim Bund, weil bei ihm das Verhältnis von Schuldenzunahme zu Sozialproduktszunahme mit 54 Prozent das Doppelte des Zulässigen beträgt. Aber auch bei den Bundesländern ist der Konsolidierungsbedarf erheblich. Der entsprechende Quotient liegt mit 43 Prozent um 10 Prozentpunkte höher als nach dem genannten Schlüssel zulässig wäre. Allerdings unterscheiden sich die Länder deutlich. In der Tabelle 4 sind alle jene Länder fettgedruckt hervorgehoben, die ihren so berechneten zulässigen Anteil an der Maastricht-Quote übertroffen haben. Einige Bundesländer, so Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Sachsen, haben eine nachhaltige Finanzpolitik betrieben. Zwölf Bundesländer und der Bund haben sich dagegen zu stark verschuldet. Das gilt auch für das Saarland, rechnet man die erwähnten Teilentschuldungsraten heraus.

(47) Jeder konkrete Schuldenplafond ist eine hochpolitische Zahl. Andere Aufteilungsschlüssel als der des Finanzplanungsrats sind denkbar. Beispielsweise hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung anstelle der Aufteilung von 45:55 eine Gleichverteilung von 50:50 vorgeschlagen. Angewendet auf die in Tabelle 4 dargestellten Ergebnisse würde das bedeuten, dass die Schuldenzunahme in den Ländern nicht mehr als 30 Prozent der gleichzeitigen Sozialproduktszunahme betragen dürfte. Diese für die Länder anspruchsvollere Norm haben sie sogar um 13 Prozentpunkte übertroffen. Was die Länder bei der Veränderung eines Aufteilungsschlüssels verlieren, gewinnt der Bund, und umgekehrt. Ein zwischen Bund und Ländern dauerhaft abgestimmter Schuldenplafond

wird daher nicht leicht zu erreichen sein. Am Ende dieses Kapitels werden mögliche Umsetzungsstrategien untersucht und gegeneinander abgewogen.

2. Erfahrungen mit Verschuldungs- und Schuldenstandsbeschränkungen im Ausland

(48) Praktische Erfahrungen mit Schuldengrenzen liegen insbesondere aus dem Ausland vor. Verbreitet sind in den Bundesstaaten der USA sowohl Schuldenstands- als auch Verschuldungsbeschränkungen. Hierzu existiert eine Fülle statistischer Materialien und ökonomischer Untersuchungen.

(49) Zum einen geht es um die Wirkungen von Regeln, die ein *ausgeglichenes Budget verlangen* (balanced budget rules). Da fast alle Bundesstaaten solche Regeln angenommen haben, gibt es zahlreiche Vergleichsmöglichkeiten. Als erstes gilt es, die Art der Regeln zu betrachten. In 13 Staaten gelten „weiche“ Budgetausgleichsregeln, die es erlauben, die im Laufe eines Jahres auftretenden Haushaltsdefizite auf das folgende Jahr zu übertragen. In 24 weiteren Staaten muss dem Parlament ein strikt ausgeglichenes Budget vorgelegt werden. Wenn sich im Laufe des Jahres ein Defizit aufbaut, muss dieses über Ausgabenkürzungen oder höhere Steuern ausgeglichen werden. In fast allen Staaten gelten Budgetausgleichsgebote nur für den Haushalt der ordentlichen Einnahmen und Ausgaben (operating budget) und nur für die „garantierte Schuld“, nicht aber für Ausgaben, die aus zweckgebundenen Abgaben finanziert werden, und auch nicht für die außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben, die im Vermögenshaushalt stehen. Die Ergebnisse ökonomischer Studien lassen sich wie folgt zusammenfassen⁸:

- Strikte Budgetregeln dämpfen signifikant die Tendenz zu einem Haushaltsdefizit.
- Bei strikten Budgetregeln haben die Politiker jedoch einen Anreiz, auf Nebenhaushalte auszuweichen, die den Beschränkungen nicht unterliegen.

⁸ Bohn, H., und Inman, R. (1996) "Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States." NBER Working Paper No. 5533. Cambridge, Mass., von Hagen, J. (1991) "A Note on the Empirical Effectiveness of the Formal Fiscal Restraint." *Journal of Public Economics* 44 (2): 199-210, Poterba, J. (1994) "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics." *Journal of Political Economy* 102 (4): 799-821.

- Beschränkungen von Verfassungen wegen, die nur über eine Zwei-Drittel-Mehrheit des Parlaments umgangen werden können, wirken stärker eindämmend als Beschränkungen durch einfaches Gesetz.
- Höchstrichterliche Kontrolle mit direkt gewählten Richtern wirkt sich stärker auf die Einhaltung der Defizitregeln aus als eine Kontrolle durch Richter, die von der Exekutive ernannt oder durch das Parlament gewählt worden sind.

(50) Zum anderen geht es um die Wirkung von Regeln, die den zulässigen *Schuldenstand begrenzen*⁹. Sie beziehen sich meistens auf die absolute Höhe und die Zusammensetzung der Staatsschuld. Es zeigt sich, dass die Pro-Kopf-Verschuldung in Staaten mit einer Schuldenstandsbeschränkung niedriger liegt als in solchen ohne Beschränkungen. Von Staat zu Staat unterscheiden sich auch die Regelungen über Sondervermögen, Schattenhaushalte, private Vorfinanzierungen usw., mit denen Kredite am offiziellen Budget vorbei aufgenommen werden können. Wo solche Schattenhaushalte auch nachrichtlich nicht aufgeführt werden, verschleiern sie die tatsächliche Höhe der Kreditaufnahme und tragen zur Umgehung der Begrenzung bei¹⁰. Als strikt erweisen sich Begrenzungen des Schuldenstands jedoch dann, wenn sie umfassende Pflichten zur Offenlegung solcher versteckten Verpflichtungen begründen.

(51) Eine Besonderheit der Verschuldung in den amerikanischen Bundesstaaten ist das Fehlen einer allgemeinen bundesstaatlichen Beistandspflicht. Die Gliedstaaten haben auch in dem Ausnahmefall der unverschuldeten extremen Haushaltsnotlage keinen Anspruch auf Bundeshilfe, von dem gelegentlich gewährten Federal Disaster Relief abgesehen.¹¹ Damit ist es dem Kapitalmarkt überlassen, in jedem Einzelfall die Bonität des Staatshaushaltes zu bestimmen und Risikoprämien zu

⁹ von Hagen, J. (1991) "A Note on the Empirical Effectiveness of the Formal Fiscal Restraint." *Journal of Public Economics* 44 (2): 199-210.

¹⁰ Auch aus der deutschen Finanzgeschichte sind solche Schattenhaushalte bekannt; den extremsten Fall bildete die geheime Rüstungsfinanzierung des Dritten Reichs mit dem System der Mefo-Wechsel. Auch die Arbeitsbeschaffung des Dritten Reiches wurde größtenteils außerhalb des Haushalts finanziert, allerdings mit Hilfe von Deckungspapieren nachrichtlich im Reichsschuldenausweis erfasst.

¹¹ Die Glaubwürdigkeit von Garantieverweigerungen durch den Bund liegt in den Vereinigten Staaten sicherlich höher als derzeit in Deutschland. Der Bund kann stets auf die staateneigene Einkommensteuer und die Sales Tax verweisen, wenn sich ein Land in Zahlungsschwierigkeiten befindet. Die gelegentlich gewährte Federal Disaster Relief hat für den Staat einmaligen Charakter. Die Savings-and-Loan-Krise ging auf eine unbedachte Deregulierungspolitik der Bundesregierung zurück, daher musste sie auch dafür gerade stehen. Überdies sind die Savings-and-Loan-Banken mit deutschen Landesbanken nicht zu vergleichen.

ermitteln. Bei steigender Verschuldung müssen die Bundesstaaten mit höheren Zinsen rechnen. Daher – das wird für die nachfolgende Argumentation von Bedeutung sein – haben die Staaten ein *Eigeninteresse*, Schuldenstandsbegrenzungen einzuführen und zu einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft zu kommen. Dass ein solcher Anreiz besteht, legen auch ökonometrische Studien nahe. Je strikter die Schuldenstandsbegrenzungen sind, desto niedriger sind für diesen Staat die zu erwartenden Zinskosten. Anders gesagt: die Finanzmärkte schätzen das Risiko von Krediten weniger hoch ein, wenn ein Gliedstaat eine Schuldenstandsbegrenzung hat, als wenn dies nicht der Fall ist¹². Daher lohnt es sich für die amerikanischen Bundesstaaten, Regeln zur Begrenzung der Verschuldung und des Schuldenstandes einzuführen und durch die Praxis glaubwürdig zu machen.

Dieser Mechanismus ist in Deutschland außer Kraft gesetzt, weil die Märkte bislang damit rechnen, dass der Bund den Ländern in einer Notlage als letzter, hinreichend zahlungskräftiger Bürge zur Verfügung steht. Die Zinskosten bleiben daher für deutsche Bundesländer auch bei steigendem Verschuldungsgrad (wie oben in Abschnitt II. dargelegt) etwa auf dem gleichen Niveau.

(52) Als wirksames Instrument zur Kontrolle der öffentlichen Verschuldung erweisen sich die Elemente der direkten Demokratie, die in einigen Bundesstaaten der USA und in der Schweiz auf der Ebene der Kantone verbreitet sind. Hier können größere Ausgabenbeschlüsse des Parlaments durch Volksentscheide abgeändert werden. Diese direkte Kontrolle erschwert es den politischen Parteien, Ausgaben für ihre Klientel über Stimmentausch durchzusetzen. In rein repräsentativen Demokratien ist mit mehr Stimmentausch und höheren Staatsausgaben, weniger Haushaltsdisziplin und höheren Schulden zu rechnen. Untersuchungen für die Schweiz kommen zum Ergebnis, dass der Schuldenstand pro Kopf der Bevölkerung in direkt-demokratisch organisierten Städten deutlich niedriger liegt als in rein repräsentativ-demokratisch organisierten Städten. In den USA lag der Pro-Kopf-Schuldenstand in den Bundes-

¹² Goldstein, M., und Woglom, G. (1992) "Market-based Fiscal Discipline in Monetary Unions: Evidence from the U.S. Municipal Bond Market." In M. Canzoneri, V. Grilli, and P. Masson (Hrsg.) *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons From the U.S.* New York: Cambridge University Press. Zur Interpretation des o.a. Zusammenhangs vgl. auch Krol, R. (1997) „A Survey of the Impact of Budget Rules on State Taxation, Spending, and Debt.” *Cato Journal*, Vol. 16 (3).

staaten mit direkter Demokratie um ein Drittel unter dem Durchschnitt aller Bundesstaaten¹³.

(53) Ein Beispiel eines effektiven Schuldenverbots stellt die Finanzverfassung der Europäischen Union dar. Die Einnahmenseite des EU-Haushalts ist strikt begrenzt durch den „Eigenmittelbeschluss“, der vom Rat einstimmig zu fassen und durch die nationalen Parlamente zu ratifizieren ist (Art. 269 EG-Vertrag). Im derzeit gültigen Eigenmittelbeschluss wird eine Eigenmittelobergrenze von 1,24 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU festgelegt.¹⁴ Weil der Vertrag verlangt, dass der Haushalt vollständig aus Eigenmitteln finanziert wird und daher keine Schulden aufgenommen werden dürfen, bedarf es einer Sicherheitsmarge, um die der Haushalt die Eigenmittelobergrenze unterschreiten muss. Sie wird je nach Wirtschaftslage in der „Finanziellen Vorausschau“ bzw. dem „mehrjährigen Finanzrahmen“ festgehalten und vom Rat einstimmig beschlossen (Art. 270 EGV). Für die Jahre 2005 und 2006 liegt der mehrjährige Finanzrahmen bei 1,13 Prozent des Bruttonationaleinkommens der Europäischen Union.¹⁵

3. Lehren für Deutschland

(54) Die Erfahrungen aus den USA und anderen Ländern legen nahe, dass die wirksamsten Verfahren zur Eindämmung einer unkontrolliert wachsenden Staatsverschuldung in Reformen der Art der politischen Entscheidungsfindung liegen. Eine Ergänzung der repräsentativen Demokratie nach deutschem Muster durch Verfahren der direkten Demokratie hätte allerdings weitreichende verfassungspolitische Implikationen, auf die hier nicht eingegangen werden kann. Schuldengrenzen, wie sie etwa durch den Maastrichtvertrag vorgegeben werden, scheinen derzeit näher beim politisch Möglichen zu liegen.

¹³ Feld, L.P. (1997) "Ordnungsethische Erkenntnisse und Politikverhalten", in: D. Aufderheide und M. Dobrowski (Hrsg.) Wirtschaftsethik und Moralökonomik, Berlin: Duncker und Humblot: 299-310.

¹⁴ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat Berlin, 24. und 25. März 1999 SN100/99.

¹⁵ Zweckgebundene Kredite durch die Europäische Investitionsbank sind davon ausgenommen. Diese müssen von den kreditaufnehmenden Mitgliedstaaten und nicht von der EU zurückbezahlt werden.

(55) Aus den Beobachtungen in den Vereinigten Staaten lässt sich erkennen:

1. Wirksame Verschuldungs- und Schuldenstandsbegrenzungen auf der Ebene eines einzelnen Bundesstaats dürften in den USA deutlich glaubwürdiger sein als in Deutschland, weil es in den USA keine allgemeine bundesstaatliche Beistandspflicht gibt und auf die Hoffnung, dass notfalls doch Federal Disaster Relief gewährt wird, kein Verlass ist.
2. Verschuldungs- und Schuldenstandsbegrenzungen werden in den Vereinigten Staaten *einzelstaatlich* beschlossen, was in Deutschland offenbar nicht gelingt.

(56) Für Deutschland lässt sich daraus schließen:

1. Anders als in den Vereinigten Staaten gilt in Deutschland bislang das Prinzip der bundesstaatlichen Beistandspflicht, wenn auch die Faktoren die sie auslösen, nicht genau bestimmt sind. Die Neigung von Bundesländern, auf Landesebene Verschuldungs- und Schuldenstandsbegrenzungen zu beschließen, wird daher im Durchschnitt gering sein.
2. Eine Beistandspflicht bedeutet aber nicht, dass Schulden für die Länder belanglos wären. Hohe Schulden erfordern hohe Zinszahlungen und verengen den Budgetspielraum der Landesregierungen. Auch ist nicht sicher, wie zögerlich und insbesondere wann im konkreten Fall der Beistand des Bundesstaates geleistet wird. Diese unsicheren Faktoren können eigene budgetpolitische Begrenzungen der Länder begünstigen. Finanzstarke Länder werden versuchen, durch selbst gesetzte Grenzen ihren langfristigen budgetären Handlungsspielraum zu bewahren. Ebenso werden sie die Verschuldung über Nebenhaushalte nach Möglichkeit vermeiden. Finanzschwache Länder haben dagegen im Falle einer Zahlungsunfähigkeit wenig zu verlieren. Für sie kann sich eine riskante Ausgabenpolitik vorteilhafter darstellen, weil sie erwarten, sich im Falle bundesstaatlicher Hilfsmaßnahmen besser zu stellen. Ein solches Verhalten vergrößert tendenziell die Schere zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern.

3. Im ganzen werden landesindividuellen Maßnahmen zur Schuldenbegrenzung jedoch in Deutschland jedoch ungenügend sein. Die von den Märkten angenommene bundesstaatliche Beistandspflicht, faktisch die von ihnen erwartete Auslösegarantie durch den Bund, macht verantwortungsvolle Verschuldungspolitik für jedes Bundesland zu einem Gut, von dem es auch dann profitiert, wenn es nicht dazu beiträgt. Um Trittbrettfahrerverhalten zu vermeiden und zu Schuldenstandsbeschränkungen zu kommen, ist unter den deutschen Rahmenbedingungen – anders als in den Vereinigten Staaten – ein gemeinsamer Beschluss des Bundes und aller Länder erforderlich.

(57) Ein gemeinsamer Beschluss zur Begrenzung der Verschuldung dürfte indessen schwierig zu erreichen sein. Alle Länder und der Bund müssten zustimmen, ihre Verschuldung einzudämmen. Doch jede Konzession, die einer der Akteure gewährt, vermindert in gleicher Höhe die erforderliche globale Einsparsumme für die anderen¹⁶. So sind denn auch die bisherigen Versuche zur Aufteilung des Verschuldungsspielraums nach dem Maastricht-Kriterium im Sinne von Obergrenzen für den Schuldenstand und für die Neuverschuldung des Bundes und jedes einzelnen Bundeslandes wenig ermutigend:

- Anlässlich der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags beriefen sich die Vertreter der Länder auf Art. 109 Abs. 1 GG und betonten, dass die in Maastricht eingegangenen Verpflichtungen keine weitergehenden Eingriffe in die Haushaltswirtschaft der Länder zuließen.
- Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen wies im Jahr 1994 auf den bestehenden Handlungsbedarf hin und schlug verschiedene, auch prozedurale Verfahren vor, um zu einer Allokation der Gesamtverschuldungslimits auf Bund und Länder zu gelangen.¹⁷ Diesen Vorschlägen ist bislang nicht gefolgt worden.
- Im Jahr 1999 versuchte das Bundesverfassungsgericht, die Autonomie der Länder einzuschränken, indem es zwischen Haushalts- und Finanzwirtschaft unterschied. Nur die erstere sei in Art. 109 Abs. 1 GG enthalten. Für den Finanzausgleich sei aber nur die

¹⁶ Bei der Verabschiedung der Maastrichtkriterien war dies anders. Denn die Annahme dieser Kriterien war eine notwendige Bedingung für die Einführung des Euro, von der zahlreiche Mitgliedstaaten sich bedeutende politische und wirtschaftliche Vorteile versprachen.

¹⁷ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern, BMF Schriftenreihe, H. 54, Bonn (StollfußVerlag) 1994.

letztere relevant.¹⁸ Die Länder argumentierten umgehend, dass ihre Verschuldungsautonomie dadurch unberührt bleibe.

- Im Rahmen der Verabschiedung des Maßstäbengesetzes wurde versucht, den Finanzplanungsrat zu stärken und über ihn eine Selbstbindung von Bund und Ländern mit dem Ziel eines Budgetausgleichs zu erreichen. Die Länder lehnten dies ab.
- Im Jahr 2002 sollten die Beratungen um den nationalen Stabilitätspakt eine Lösung bringen. Vorgesehen war – wiederum auf Initiative des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF¹⁹ – eine Selbstbindung von Bund und Ländern und eine Stabilitätsberichterstattung an den Finanzplanungsrat, der Empfehlungen an Bund und Länder aussprechen konnte. Die Vorschläge scheiterten weitgehend im Bundesrat. Erreicht wurde lediglich, dass der Finanzplanungsrat Empfehlungen aussprechen kann, wenn ein Haushalt von der von ihm vorgegebenen Ausgabenrichtlinie abweicht.²⁰

(58) Im Ergebnis hält der Beirat fest, dass eine Umsetzung der Maastricht-Kriterien als verbindliche Verschuldungs- und Schuldenstandsobergrenzen im deutschen Bundesstaat weiterhin dringend wünschenswert wäre. Sie würde die Eigenverantwortlichkeit der Gebietskörperschaften stärken und Anreize setzen, auch die Entflechtung der Entscheidungskompetenzen weiter voranzutreiben, die in der bisherigen Diskussion um die Reform der föderativen Ordnung in Deutschland im Vordergrund gestanden hat. Allerdings sind auf dem Weg zu einer Umsetzung der Maastricht-Kriterien im Bundesstaat bislang keine nennenswerten Fortschritte erzielt worden. Innerhalb des bestehenden Systems bundesstaatlicher Beistandsverpflichtungen sind anscheinend die positiven ausländischen Erfahrungen mit Schuldenbegrenzungen im Bundesstaat nicht ohne weiteres auf Deutschland zu übertragen. Diese Beobachtung gibt dem Beirat Anlass zur Darlegung einer zweiten Reformoption, einer Reform, die auch dann griffe, wenn weiterhin keine Einigung über eine innerstaatliche Verteilung des Verschuldungsspielraums nach den Maastricht-Regeln gefunden werden kann.

¹⁸ BVerfGE 101, 158 (220)

¹⁹ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Stabilitätspaktes, BMF Schriftenreihe, H. 75, Berlin (StollfußVerlag) 2003.

²⁰ § 51 a Haushaltsgrundsätzegesetz (vgl. oben Tz. 41).

IV. Eine zweite Reformoption: Haftungsbegrenzung des Bundesstaates

1. Ein Konzept für Nachhaltigkeit: Föderalismus mit beschränkter Haftung

(59) Der Beirat sieht eine mögliche pragmatische Lösung der Entscheidungsunfähigkeit über ein Herunterbrechen der Maastricht-Kriterien darin, die gegenseitige Haftung der Gebietskörperschaften nach dem bündischen Prinzip zu beschränken und mit Auflagen zu versehen. Innerhalb der dadurch gesetzten Grenzen gilt weiterhin die Solidarität des Bundesstaates. Sie gilt ferner auch für offensichtlich unvorhergesehene Notlagen wie Naturkatastrophen oder schwere regionale Kriseneinbrüche. Die Haftungsbeschränkung kennt also eine Eventualklausel, sie ist ein *contingent commitment*. Das bündische Prinzip gilt also weiterhin, die Solidarität zwischen den Ländern bleibt gewahrt. Eine Vollversicherung soll es nicht geben.

Eine solche Haftungsregel kann unterschiedlich ausgestaltet werden. Am einfachsten zu implementieren sind Globalsummen oder -quoten. So grob sie sein mögen, erfüllen sie doch ihren Zweck. Eine säuberliche Bestimmung von Haftungsgrenzen könnte in der Verbindung mit der Ermittlung der Kosten der Durchführung von Bundesgesetzen durch die Länder bestehen. Hierbei wäre haushaltsmäßig zu trennen zwischen Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises der Länder einerseits und ihren freien Aktivitäten andererseits. Während erstere in einem ordentlichen Haushalt zu verbuchen sind, wären die letzteren in einem „freien Budget“ separat zu finanzieren und dürften nicht mit den anderen Haushaltsmitteln vermischt werden.

Projekte des freien Haushalts wären ausschließlich über Verschuldung ohne Bundesgarantie frei zu finanzieren. Sie kämen nicht in den Genuss der niedrigeren insolvenzgeschützten Zinssätze des ordentlichen Haushalts. Auch wäre es dem Land verboten, Rettungsaktionen aus Mitteln des ordentlichen Haushalts zu unternehmen. Auf diese Weise könnte der Kreditmarkt zumindest im freien Teilbereich seine Rationierungsfunktion ausüben.

(60) Die Minimallösung einer getrennten Haushaltsführung bei den Ländern trifft das Problem der Verflechtung zwischen Bund und Ländern, wie sie in Tabelle 1 zum Ausdruck kommt, nur an einem kleinen, aber wichtigen Punkt. Sie stellt einen

ersten Schritt in Richtung einer generellen Haftungsbeschränkung des Bundes für die Politik der Länder dar. Weitere Schritte in Richtung einer Pauschalierung der Haftung des Bundes für die Politik der Länder könnten folgen. An einem fernen Ende könnte man sich vorstellen, dass der Bund für die Politik der Länder nur noch mit einer je Land vereinbarten festen Summe haftet. Der Weg dorthin ist lang. Aber je besser diese finanzielle Entflechtung gelingt, umso eher wird es möglich sein, auch eine Entscheidungsentflechtung zu erreichen, d.h. das Problem zu lösen, das zum Scheitern der Föderalismuskommission in ihrem ersten Anlauf geführt hat.

(61) Gelegentlich wird kritisiert, eine teilweise Herauslösung der Länder aus dem Haftungsverbund des Bundes führe dazu, dass alle Länder und womöglich auch der Bund höhere Zinsen für ihre Schuldverschreibungen bezahlen müssten. Diese Ansicht ist jedoch nicht begründet. Derzeit tragen Bund und Länder den Zins, der dem Durchschnittsrisiko deutscher Gebietskörperschaften entspricht. Nach der Auflösung des bundesweiten Haftungspools ist zu erwarten, dass überschuldete Länder höhere und gut fundierte Länder niedrigere Zinsen annehmen. Genau das ist aber gewollt. Der Kreditmarkt soll selektionieren und damit verhindern, dass sich Länder ohne finanziellen Rückhalt unbedacht verschulden. Da sich die Länder entsprechend anpassen und eine sorgfältige Schuldenpolitik betreiben, ist es durchaus denkbar, dass sich langfristig ein für alle Beteiligten im Durchschnitt niedrigerer Zins einstellt. Verwiesen sei auf das Beispiel der Schweiz, wo – wie in Abschnitt II ausgeführt – die Kantone traditionell einem Nichtauslösungsregime unterliegen. Dennoch genießen sie unter den Gebietskörperschaften die niedrigsten Zinssätze in Europa. Ähnliche Mechanismen gelten – wie in Kapitel III dargestellt – für die Bundesstaaten der USA.

Minderheitsvotum

(62) Eine Minderheit des Beirats hält es nicht für geboten, unter den gegebenen Umständen sogar für schädlich, ja für gefährlich, gegen die fortdauernd übermäßige Neuverschuldung der meisten Gliedstaaten des deutschen Bundesstaates einen möglichen Widerstand der Finanzmärkte – in Gestalt höherer Zinsen, am Ende gar der Kreditverweigerung – zu mobilisieren, indem man die wechselseitige Solidarhaftung zwischen den Gliedstaaten nach und nach einschränkt und die Möglichkeit eines Insolvenzverfahrens für einen zahlungsunfähig gewordenen Gliedstaat schafft.

(63) Bund und Länder haben ein großes gemeinsames Interesse und die uneingeschränkte Verpflichtung, je für sich sowie im gemeinschaftlichen Zusammenwirken mit allen Kräften dafür zu sorgen, dass an den Finanzmärkten die Solidität der Staatsfinanzen in Deutschland nicht in Frage steht und der Zins für den Kredit an deutsche öffentliche Stellen deshalb für alle so niedrig wie möglich bleibt. Dass der einzelne Gliedstaat im allgemeinen – nicht notwendigerweise in jedem einzelnen Fall – seine Pflicht ernst nimmt, ist vorausgesetzt bei der Versicherung auf Gegenseitigkeit gegen den Fall der „extremen Haushaltsnotlage“, die als Element der Solidargemeinschaft von Bund und Ländern, zusammengehalten durch das bündische Prinzip, anzusehen ist. Solange die Überzeugung vorherrscht, dass das Gemeinwesen im ganzen zahlungsfähig bleibt, vollbringen die Beteiligten ein bedeutendes Werk an Risikoabbau. Im Konzept der Mehrheit des Beirats wird dieses Werk an Risikoabbau zu gering eingeschätzt. Die Mehrheit bewertet den enormen doppelten Vorteil der Versicherung - Hilfe im Notfall sowie ständig niedrigstmögliche Zinsen – offensichtlich niedriger als die Gefahr, dass einzelne Versicherte ihre Obliegenheiten verletzen, weil sie die schlimmen Folgen einer solchen Verletzung nur teilweise zu tragen haben. Das überzeugt nicht. Man schafft eine für alle äußerst große Vorteile verheißende Versicherung nicht ab, weil es schwer fällt, die Verletzung der Obliegenheiten eines Versicherten zu sanktionieren. Denn unmöglich ist die Sanktionierung nicht, zumal wenn der auf seine Souveränität pochende Versicherte seine wichtigste Pflicht, eine auf Solidität bedachte Finanzpolitik – nach den in Gesetz und Verfassung festgelegten Regeln – zu betreiben, nicht erfüllt.

(64) In einem Bundesstaat mit überwiegend gesunden Staatsfinanzen mag offen sein, ob sich die Gliedstaaten in ihrem Finanzgebaren lieber von Seiten der Finanzmärkte – durch die drohende Verweigerung oder Verteuerung von Kredit – disziplinieren lassen wollen oder ob sie es statt dessen vorziehen, Abstriche bei ihrer Autonomie hinzunehmen, indem sie Regeln zur wechselseitigen Kontrolle ihrer Finanzpolitik akzeptieren, deren Effektivität nicht in Frage steht. Ist hingegen – wie in Deutschland – die schon aufgelaufene öffentliche Verschuldung, die verborgene Verschuldung mitgerechnet, sehr hoch, so ist diese Frage nicht mehr offen. Die gemeinsame Aufgabe, das

noch vorhandene Vertrauen an den Finanzmärkten zu bewahren, steht an aller erster Stelle; denn jeder deutliche Risikozuschlag beim Zins für den Staatskredit würde eine Sanierung außerordentlich erschweren. Gegenüber den Finanzmärkten kommt alles auf den Abbau von Risiken an, nicht auf den Abbau eines bisher wirksamen Risikoabbau-Mechanismus. Will man nicht das Risiko eingehen, dass alsbald alles zu rutschen beginnt, ist deshalb gegenwärtig nicht daran zu denken, bestehende Solidarpflichten auch nur auf längere Sicht in Frage zu stellen und einen klaren Vorrang für den Grundsatz des Jeder-für-sich, hier Selbstverantwortung genannt, zu verkünden und die Finanzmärkte einzuladen, künftig jeden einzelnen Gliedstaat für sich und nicht mehr nur das Gemeinwesen im ganzen auf seine finanzwirtschaftliche Solidität zu prüfen.

(65) Um bundesstaatliche Gewährleistungspflichten für Schuldverschreibungen der Gliedstaaten beschränken zu können, nimmt die Mehrheit in Kauf, solche Pflichten zunächst einmal schaffen zu müssen. Denn gegenwärtig gibt es sie als solche gar nicht. Was es gibt, ist eine allgemein gehaltene, selbst als solche *nicht unbedingte* bundesstaatliche Pflicht zur Hilfe in Fällen der extremen Haushaltsnotlage eines Gliedstaates, einer Hilfe, die in vielfältiger Form konkret werden kann und nicht notwendigerweise eine bestimmte Form annehmen muss (vergleiche Abschnitt II.6.). Mehr braucht man auch nicht. Namentlich dem Bund ist strikt davon abzuraten, sich auf etwas anderes einzulassen; es könnte ihn sehr, sehr viel Geld kosten; denn nicht Einschränkung sondern Ausdehnung des Volumens an konkreter bundesstaatlicher Haftung wäre ja zunächst einmal die Folge, wenn der Bund formell Bürge eines bestimmten Volumens an umlaufenden Staatschuldtiteln der Länder würde. - Die Frage der möglichen Insolvenz eines deutschen Gliedstaates, und was dann zu tun sei, stellt sich nicht, und das Bundesverfassungsgericht tut gut daran, bei seiner klugen Zurückhaltung zu bleiben und solche nicht gestellte Fragen nicht zu beantworten.

So weit die Meinung dieser Minderheit.

2. Autonomie bedingt Selbstverantwortung

(66) Ob die im vorangegangenen Abschnitt beschriebene Haftungsbeschränkung von selbst zustande kommt oder ob sich Bund und Länder auf eine Aufteilung der Maastrichtquoten auf Bund und Länder einigen, kann hier nicht Gegenstand der Erörterung sein. Bedingungen, unter denen ein solcher Schritt für die beteiligten Bundesländer anreizverträglich ist, werden weiter unten in Abschnitt IV 5 skizziert. Wenn das Bundesverfassungsgericht in der Sache des Normenkontrollantrags auf Sanierungshilfen des Landes Berlin vom 4. September 2003 den ersten Schritt tut und ein klares Urteil in Richtung einer Haftungsbeschränkung spricht, dann haben die Beteiligten jedoch einen Anreiz, ihre Lage zu klären und die Haftungssphären gegenseitig abzugrenzen, um im Konfliktfall vor Überraschungen gesichert zu sein.

(67) Wenn das einmal erreicht ist, wird sich auch der umstrittene Art. 109 Abs. 1 GG revidieren lassen. Wie erinnerlich lautet er derzeit: „Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.“ Manche Kritiker dieses Artikels meinen, es müsse die Selbständigkeit der Länder in ihrer Haushaltswirtschaft eingeschränkt werden. Doch das ist nicht der entscheidende Punkt. Eine Aufhebung der Selbständigkeit würde zur Dominanz des Bundeshaushalts über die Länderhaushalte, und von dort zum Verwaltungsprinzip des Einheitsstaates führen. Das aber wäre mit dem Bundesstaatsprinzip des Grundgesetzes schwerlich vereinbar. Vielmehr kommt es darauf an zu erkennen, dass Selbständigkeit und Unabhängigkeit ohne Selbstverantwortung nicht möglich sind. Daher gilt es, auf die Selbstverantwortung Bezug zu nehmen und den Art. 109 Abs. 1 neu zu fassen: „Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig, *selbstverantwortlich* und voneinander unabhängig.“

3. Perspektiven der Nachhaltigkeit: Folgerungen für eine weitergehende Föderalismusreform

(68) Die Anreizeffekte einer Haftungsbegrenzung, wie sie oben beschrieben worden sind, reichen weit über die Folgen des Haftungsausschlusses auf die Bonität und das Verschuldungsgebahren der einzelnen Gebietskörperschaften hinaus. Auf sich gestellt werden die jeweiligen Länder ein hohes Interesse daran entwickeln, die eigene Steuerhoheit auszuweiten und den Anteil des Steuerverbunds an den Einnahmen zurückzuführen. Gleich welchen Kriterien eine Haftungsbegrenzung im

einzelnen folgt, ist das Land dann oberhalb der Garantiesumme der alleinige *residual claimant*, der Risikoträger der eigenen Haushaltswirtschaft im Guten wie im Schlechten. Das schafft einen Anreiz, an den Ausgaben zu sparen und die Steuerquellen zu pflegen.

3.1. Von der Finanzentflechtung zur Entscheidungsentflechtung

(69) Ist die Haftungsbeschränkung einmal in Kraft, wird von selbst eine Bewegung in Gang kommen, die Entflechtung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern weiter voranzutreiben. Was jetzt als unentwirrbarer gordischer Knoten erscheint, in dem ein Junktim zwischen allem und jedem besteht und Spezialfragen wie Hochschulentwicklung oder die Finanzierung von Kindertagesstätten zum Stolperstein eines ganzen Reformwerks werden, wird nun umgekehrt zum Gegenstand eines gleichlaufenden Interesses: Die Haftungsbeschränkung setzt eine Dynamik in Gang, in der alle Beteiligten ein Eigeninteresse an der Wiederherstellung institutioneller Kongruenz haben. Die Haftungsbeschränkung wirkt gleichsam als Anstoß, dem weitere Reformen des Föderalismus wie bei einem Dominoeffekt nachfolgen werden.

(70) Der Grund hierfür liegt darin, dass die Aufhebung des Haftungsverbunds den fundamentalen Fehlanreiz beseitigt, der ein Auseinanderdividieren der Kompetenzen gegenwärtig verhindert. Auf der Ausgabenseite wird dies tendenziell zu einer Rückführung der von bundesgesetzlich bestimmten Landesaufgaben führen, jedenfalls aber zu ihrer Neugestaltung auf dem Wege des kündbaren Staatsvertrages – nicht weil damit der Anteil der zustimmungspflichtigen Bundesgesetze verringert wird, sondern weil bei erhöhter finanzieller Eigenverantwortung jedes Land ein Eigeninteresse daran hat, keine Kontrollmöglichkeiten aus der Hand zu geben.

(71) Die Finanzierungsentflechtung stellt so gesehen eine Voraussetzung der Entscheidungsentflechtung dar. Je mehr der Bund seine Haftung gegenüber den Ländern auf feste Summen limitiert, desto mehr werden die Länder darauf dringen, nur noch solche Aufgaben anzunehmen, die sie aufgrund ihrer eigenen Finanzkraft, des Finanzausgleichs und der festen Haftungssumme auch selbst verantworten können. Es würde eine Reform des Föderalismus von unten nach oben in Gang gesetzt, die

zu einer Entflechtung der Ausgaben- wie der Einnahmenseite führt. Das in Art. 30 des Grundgesetzes verankerte Subsidiaritätsprinzip würde wieder mit Leben gefüllt.

3.2. Wege zur Steuerentflechtung

(72) Auf der Einnahmenseite wird sich der Wunsch nach einer Ausweitung der steuerartflichen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder -- alternativ einer Verbreiterung ihrer eigenen Steuerbasis – Gehör verschaffen. Zu denken wäre beispielsweise an ein Zu- und Abschlagsrecht der Länder und der Gemeinden bei der Einkommenssteuer oder an eine Steuerautonomie nach schweizerischem Muster. Dann stünde es der einzelnen Gebietskörperschaft frei, in eigener Steuerhoheit einen Hebesatz auf den bundesgesetzlichen Steuertarif festzulegen, der beispielsweise zwischen 90 und 110 Prozent variieren könnte. In gleicher Weise ließen sich bundeseinheitlich erhobene Landessteuern in die Landesgesetzgebung überführen, z.B. die Kraftfahrzeug-, Erbschaft- und Schenkungsteuer. So könnte etwa auch den Gemeinden ein beschränktes Hebesatzrecht auf die Einkommensteuer zugestanden werden, und zwar sinnvollerweise sowohl der Gemeinde des Arbeitsorts als auch derjenigen des Wohnorts. Auf diese Weise ließe sich zuletzt auch die Gewerbesteuer aus der Welt schaffen.²¹

(73) An einer erweiterten Steuerhoheit wären die Länder auch deshalb interessiert, weil sie nur so die Sicherheiten bieten können, die ihnen den Zugang zum Kreditmarkt eröffnen. Umgekehrt wird der Kreditmarkt dann wieder in die Lage versetzt, seine Allokationsfunktion auszuüben. Er gibt den Ländern die Signale, welche Projekte sich lohnen und welche nicht. Diese Funktion des Kreditmarktes ist unter dem gegenwärtigen System der Bundeshaftung für die Länderschulden, wie erwähnt, außer Kraft gesetzt; alle Projekte werden nach der Bonität des Bundes beurteilt. Gilt jedoch die Regel einer beschränkten Bundeshaftung, dann wissen die Gläubiger, dass sie im Falle einer Zahlungsunfähigkeit eines Landes nur wenig zu erwarten haben. Ein rationaler Anleger wird deshalb darauf achten, seine Ausleihungen an ein Bundesland an dessen Schulden und Ausgabenverpflichtungen im Verhältnis zu seiner langfristigen Steuerkraft auszurichten, denn daran bestimmt sich zuletzt der Wert seiner Anleihe. Um so willkommener wird es sein, wenn die Länder im Rahmen

²¹ Ein derartiger Vorschlag wurde vom Bundesverband der Deutschen Industrie und dem Verband der Chemischen Industrie vorgelegt in: Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer? Köln (Deutscher Institutsverlag) 2001.

einer neu gestalteten Steuerverfassung ein Hebesatzrecht auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer haben.

(74) Im übrigen kann nach dem jüngsten Vorschlag des Beirats beim Bundesfinanzministerium²² an ein geordnetes, vergleichsähnliches Insolvenzverfahren im Falle eines Schuldenüberhangs gedacht werden²³.

Alle diese weiterführenden Perspektiven eröffnen sich gleichsam von selbst, sobald die Vollversicherung der Länder im Haftungsverbund aufgehoben wird. Die Haftungsbegrenzung geschieht also nicht um ihrer selbst willen, sondern ist ein Mittel, um die viel weitergehende Frage einer grundlegenden Föderalismusreform am richtigen Ansatzpunkt anzugehen und den politischen Prozess radikal zu vereinfachen. In der Einfachheit und der hochgradigen Wirksamkeit dieses Mittels liegt der ordnungspolitische Gewinn dieses Vorschlags.

4. Zum Verhältnis von Schulden- und Haftungsbegrenzung

(75) Zunächst kann es den Anschein haben, als seien Schuldenbegrenzung und Haftungsbeschränkung zwei ganz verschiedene Mittel, um die finanzielle Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften zu stärken. Tatsächlich aber bestehen innere Verbindungen zwischen beiden Instrumenten. Wie bereits gezeigt, wird eine Schuldenbegrenzung von einem einzelnen Land nur dann angenommen, wenn hinter ihr ein glaubwürdiger Haftungsausschluss des Bundes steht. In diesem Fall wirkt eine Schuldengrenze als Mittel der Selbstbindung an eine nachhaltige Fiskalpolitik, die am Kreditmarkt mit geringeren Finanzierungskosten honoriert wird. Ohne eine Haftungsbeschränkung entfielen die Prämierung durch den Kreditmarkt und dem Zeitinkonsistenzproblem der jeweiligen Landesregierung stünde keine glaubhafte Bindungswirkung entgegen. Ganz genauso steht es aber auch mit einer von Bund und Ländern kollektiv angenommenen Schuldenbegrenzung, etwa einem Herunterbrechen des Maastricht-Kriteriums auf die Länder in einem Nationalen Stabilitätspakt.

²² Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Haushaltskrisen im Bundesstaat, BMF Schriftenreihe, H. XX, Bonn (Stollfuß-Verlag) 2005.

²³ Konzepte dazu gibt es in der Fachdiskussion, vgl. Ch. B. Blankart / A. Klaiber: „Wer soll für die Schulden von Gebietskörperschaften haften?“ in: Chr. A. Schaltegger und St. C. Schaltegger, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Festschrift für René L. Frey, Zürich (vdf Hochschulverlag AG an der ETH), 2004, S. 137-150.

(76) Wieder ergibt sich die Bindungswirkung für ein einzelnes Land im wesentlichen durch den Kapitalmarkt, und zwar durch den Haftungsausschluss für jede Schuld, die in Übertretung der Vorschriften über die dem Land zugeteilte Obergrenze der Verschuldung hinaus aufgenommen wird. Gäbe es diesen Haftungsausschluss nicht, d.h. würde der Bund weiter auch für Schulden jenseits der Schuldengrenze haften, so bestände für das Land ein Anreiz, sich durch Umgehungsmaßnahmen in den Besitz zusätzlicher Kreditmarktmittel zu bringen, da der Bund haftet. Weil dies so ist, wäre der Kapitalmarkt zur Vergabe von Krediten ohne Risikoprämie bereit, was zu allen nur erdenklichen Modellen der privaten Vorfinanzierung öffentlicher Leistungen vom Leasing bis zu scheinprivaten Trägergesellschaften führen würde, ohne dass die hiermit entstehenden Vorbelastungen künftiger Haushalte im Schuldenausweis erscheinen.²⁴ Natürlich werden rechtliche Bindungen ihre Wirkung entfalten in dem Bemühen, diese Ausweichmöglichkeiten zu verstellen. Allerdings ist auch mit der Entdeckung ständig neuer Ausweichmöglichkeiten zu rechnen.

(77) Jede kollektiv angenommene Schuldenbegrenzung wirkt also ökonomisch nur in dem Maße, in dem sie eine Beschränkung der Haftung für die Länderschulden vorsieht. Typischerweise wird die Haftungsgrenze dann gerade mit der vereinbarten Schuldengrenze zusammenfallen. Ein glaubwürdiger Schuldendeckel ist also nichts anderes als eine besondere Variante der Haftungsbeschränkung, nämlich die Bindung der Haftung an den Schuldenstand. Insofern besteht zwischen beiden hier dargelegten Reformoptionen eine enge Beziehung: die erste Option ist, wenn sie mit dem Anspruch auf Glaubwürdigkeit und echte Wirkungskraft implementiert wird, ein Spezialfall der zweiten. Die zweite Reformoption ist also allgemeiner als die erste und damit in ihrer Ausgestaltung auch flexibler.

5. Umsetzung des Föderalismus mit beschränkter Haftung

Im Prinzip ist an vier Wege zu einer nachhaltigen Finanzverfassung und Aufgabenverteilung im Bundesstaat zu denken.

²⁴ Zur Illustration sei an diesem Punkt das Cross Border Leasing der Gemeinden erwähnt. Der Gemeindekredit unterliegt wie oben erwähnt der Bewilligung durch die Landratsämter oder Bezirke. Die Situation ist der einer kollektiven Verschuldungsbegrenzung der Länder nicht unähnlich, und Cross Border Leasing von kommunaler Infrastruktur versteht sich als typische Ersatzmaßnahme vor dem limitierten Gemeindekredit. Dass die Gemeinden hierbei sehr langfristige und äußerst riskante

5.1. Änderung des Haftungsregimes per Richterrecht

(78) In einem ersten Fall wird die Härtung des Haftungsregimes per Richterrecht implementiert. Diese Eventualität ist im vorangegangenen Abschnitt IV.2 schon angesprochen worden. Zu denken wäre etwa an ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Klage Berlins gegen den Bund auf Feststellung einer extremen Haushaltsnotlage. Falls ein solches Urteil eine unbeschränkte bundesstaatliche Haftung substantziell verneinte, dann träte der Dominoeffekt ein, der weiter oben ausgeführt ist: Die Haftungsbeschränkung schafft Anreize für den politischen Prozess, im Föderalismus ein Trennsystem auf der Einnahmenseite sowie eine klare Aufgabentrennung zu implementieren. Dieser Weg wäre einfach und sein Beschreiten vermutlich segensreich für eine Föderalismusreform.

(79) Ein Ausbau der höchstrichterlichen Rechtsprechung in die genannte Richtung macht die Gläubiger wie erwähnt zu aktiven Risikoträgern. Anders als bisher gehen sie das Risiko ein, ihre Einlage möglicherweise zu verlieren. Weil aber die bisherigen Gläubiger von der Annahme des vorrangigen Gläubigerschutzes ausgingen, bedarf die Neuordnung flankierend eines Vertrauensschutzes durch eine Altschuldenregelung. Das Gericht wird möglicherweise einen Stichtag angeben, ab dem dieser Gläubigerschutz nicht mehr gilt. In welchen Risikopaketen die zukünftigen Schuldverschreibungen auf den Markt gebracht werden – in großen oder kleinen Losen, kurz- oder langfristig und in einheitlichen oder differenzierten Gewährleistungsstufen – ist dann Sache der Gebietskörperschaft und der neuen Gläubiger.

(80) Angenommen, das Gericht kommt zu einer glaubhaften Lockerung der bundesstaatlichen Beistandspflichten, wie ist dann im Falle einer Finanzkrise vorzugehen? Im 1992er Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Saarland und zu Bremen finden sich Hinweise auf Instrumente des Stabilitäts- und Wachstumsgesetz und zur mittelfristigen Finanzplanung im Bundesstaat. Solche Instrumente hätten den Charakter zwingender Maßnahmen, die insoweit die Budgetautonomie der betreffenden Gebietskörperschaft einschränken. Vor zu großem Optimismus bezüglich der Wirksamkeit solcher Planungsinstrumente sei allerdings gewarnt. Die bisherigen Erfahrungen mit der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes und der Länder sind

Risiken eingehen, zeigt, dass oktroyierte Verschuldungsbegrenzungen die mit einer Überschuldung

enttäuschend; nicht zuletzt liegt dies an der prinzipiellen Schwierigkeit, Schwankungen in den öffentlichen Einnahmen und Ausgaben über einen längeren Zeitraum hinreichend zu prognostizieren. Ein Mechanismus, der auf die Instrumente des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes abzielt, ist also nur scheinbar attraktiv. Wahrscheinlich ist, dass sein Einsatz an unüberwindbaren Informationsproblemen scheitert.

(81) Solche staatlichen Planungsinstrumente sind aber auch nicht erforderlich. Ist eine klare Verschuldungsbegrenzung erst einmal ausgesprochen, werden die Finanzierungskosten jenseits dieser Grenze rasch prohibitiv steigen und den Weg in die Verschuldungsspirale wirksam blockieren. Ist dann eine Gebietskörperschaft nicht mehr in der Lage, ihre nach einer Haftungssperre neu aufgenommenen Schulden zu bedienen, so fällt das Risiko auf die Gläubiger, die sich im Wissen um die Haftungsregel auf Treu und Glauben nicht mehr berufen können.

5.2. Umsetzung über die Maastrichtkriterien

(82) Ein zweiter Weg zur Umsetzung der Reform könnte sich ergeben, wenn sich das Maastricht-Kriterium auf Dauer doch als „hart“ und nicht verhandelbar erweist. Bund und Länder werden dann aufgrund von Druck aus Brüssel nicht umhin können, die Quoten der Maastrichtkriterien auf den Bund und die einzelnen Bundesländer aufzuteilen und ein entsprechendes Sanktionssystem einzurichten. Die erfolgreiche Einführung einer solchen gemeinsamen Schuldenbegrenzung durch Bund und Länder hätte ganz analoge Wirkungen zum ersten Fall: Die Haftungsbeschränkung durch einen Schuldendeckel schafft Anreize zur Neugestaltung der bundesstaatlichen Aufgabenteilung im Sinne einer klareren Abgrenzung und Zuteilung von Verantwortlichkeiten.

(83) Durch die jüngsten, auf deutsches Betreiben zustande gekommenen Beschlüsse der Europäischen Union zu einer Aufweichung der Prüfkriterien für Schuldenstand und Nettoneuverschuldung ist die Durchsetzung eines Schuldendeckels vorerst weniger wahrscheinlich geworden. Der Beirat sieht diese Entwicklung als kontraproduktiv an und fordert die zuständigen politischen Instanzen, insbesondere

die Gesetzgeber in Bund und Ländern nachdrücklich auf, zu einer Position unbedingter Unterstützung des Maastricht-Abkommens zurückzukehren.

5.3. Verhandlungslösung mit Schuldenarrangement

(84) Ein dritter Weg besteht in Verhandlungen über die Beschränkung der Haftung im Föderalismus, etwa im Sinne eines Maßstäbengesetzes. Man könnte einwenden, in die Verhandlungen über eine solche Haftungsklausel würde sofort wieder das Gesamtpaket aller erdenklichen Reformoptionen eingebracht. Diese Sorge ist jedoch unberechtigt. Denn das stärkste Interesse an einer strukturellen Reform des Föderalismus im Sinne einer Erhöhung der eigenen Gestaltungsspielräume wird bei den finanzstarken Ländern bestehen. Gerade diese Länder haben aber aufgrund ihrer vergleichsweise günstigen Finanzlage ein Eigeninteresse an einer Beschränkung ihrer Haftung für den Pool als Ganzes. Auf kurze Frist mögen diese Anreize noch durch den Finanzausgleich unter den Ländern verzerrt sein. Mit dessen angestrebtem Auslaufen ändert sich dies jedoch, und die Interessengegensätze zwischen den wohlhabenden und ärmeren Bundesländern werden deutlich hervortreten.

(85) So ging auch die Initiative zur jüngsten Reform des Finanzausgleichs von den finanzstarken Ländern aus. Umgekehrt aber werden die finanzschwachen Länder ein vergleichsweise geringeres Interesse an einer Neuverteilung der Entscheidungskompetenzen haben. Der Grund hierfür liegt in der Beschränkung ihrer Handlungsspielräume durch ihre prekäre Finanzlage. Die Ablehnung oder Zustimmung der finanzschwachen Länder hängt also hauptsächlich davon ab, ob sie im Rahmen einer Neuregelung der Haftungsbeschränkung von ihren Altlasten befreit werden. Durch Seitenzahlungen an die finanzschwachen Länder, im besonderen durch eine unter Umständen recht weitgehende Bereinigung der Altverschuldung, kann dieses Verhandlungsproblem also erheblich vereinfacht werden. Hinweise aus der jüngeren Vergangenheit auf einen möglichen Erfolg dieser Strategie liefert das gelegentliche „Herauskaufen“ einzelner Länder aus Ablehnungsfronten im Bundesrat durch finanzielle Anreize des Bundes.

5.4. Einfach nichts tun

(86) Ein letzter Weg zu einer dauerhaften Regelung eröffnet sich durch eine überraschende Strategie, nämlich das Nichtstun. Geschieht nichts, wird sich die Schere

zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern weiter öffnen. Letztere haben einen zunehmenden Anreiz, sich unter den Schirm der Bundesgarantie zu flüchten; von ihnen sind Anstrengungen zu einer nachhaltigen Finanzpolitik nur insoweit zu erwarten, als ihnen die Erfüllung der Bundesgarantie noch unsicherer ist. Die finanzstarken Länder dagegen haben die Option, durch Schuldenbegrenzung die Nachhaltigkeit ihrer eigenen Haushalte zu sichern und damit die eigene Handlungsfähigkeit zu erhalten. Dann ist die implizite Versicherung der bislang bestehenden Beistandsverpflichtung nicht stabil; von den starken Ländern geht Druck in Richtung auf eine Beschränkung des Haftungspools aus.

(87) Einen Hinweis auf die Relevanz dieses Falls gibt die oben dargelegte restriktive Schuldenpolitik Bayerns, Baden-Württembergs, Hessens und Sachsens. Einen Hinweis hierauf gibt ebenfalls die vor einiger Zeit beschlossene Befristung des jetzigen Länderfinanzausgleichs. Auch die Beibehaltung des status quo wird also eine Lösung nicht verhindern, denn jedes Jahr des Nichtstuns erhöht den Reformdruck.

5.5. Zum Verhältnis von EU-Stabilitätspakt und Nichtauslösegarantie

(88) Im Zentrum dieses Gutachtens standen zwei Regelungen, die die Bundesländer – im weiteren Sinne aber auch den Bund – daran hindern sollen, sich übermäßig zu verschulden: die Schuldenbegrenzung durch einen Plafond und die Nichtauslöseverpflichtung. Interessanterweise finden sich beide Regelungen auch im EG-Vertrag. Die Mitgliedstaaten wollten mit enger werdender Zusammenarbeit, insbesondere seit dem Vertrag von Maastricht zwei Sicherheiten für eine verantwortungsvolle Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten in den Vertrag aufnehmen: zum einen den Stabilitäts- und Wachstumspakt nach Art. 104 EGV und zum anderen die gegenseitige Nichtauslöseverpflichtung (genauer: das Nichtauslöserecht jedes Mitgliedstaates) im Falle von Haushaltsnotständen nach Art. 103 EGV. Schon von Anfang an wurden Zweifel an der Funktionsfähigkeit der zweiten Regelung, der Nichtauslöseverpflichtung, geäußert. Schwerlich könne ein Mitgliedstaat es sich leisten, untätig abseits zu stehen, wenn ein anderer Mitgliedstaat zahlungsunfähig werde. Zu groß seien die Ansteckungseffekte aus dem Zusammenbruch eines Staates auf die anderen Staaten. Es brauche einen vorgeschalteten Stabilitäts- und Wachstumspakt. Durch ihn sollten die Mitgliedstaaten vorweg zu einer seriösen Haushaltsführung angehalten

werden, damit nicht getestet werden müsse, ob die gegenseitige Nichtauslösungsverpflichtung tatsächlich funktioniert.

(89) Nunmehr hat der Stabilitäts- und Wachstumspakt früher als erwartet Schwächen manifestiert. Er ist vom Europäischen Rat im März 2005 verwässert worden. Aus der obigen Diskussion der Hindernisse, die einem nationalen Stabilitätspakt in Deutschland im Wege stehen, lässt sich auch das Verhalten auf europäischer Ebene erklären. Budgetstabilität in Europa ist ein Gut, an dem alle Mitgliedstaaten teilhaben möchten, für das aber niemand freiwillig den Preis zu bezahlen bereit ist. Deswegen bedarf es besonderer Anreize, einen solchen Pakt zu schließen, bzw. ihm beizutreten. Zum Beginn der Währungsunion war das gegeben. Heute, wo der Beitritt bei vielen vollzogen ist, schwindet das Interesse an dieser Disziplin.

V. SCHLUSSFOLGERUNGEN

(90) Dieses Gutachten gilt der finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaates. Es will in der gegenwärtigen Phase der Föderalismusdiskussion die Aufmerksamkeit auf die Einnahmeverflechtungen im deutschen Bundesstaat lenken. Von dieser Verflechtung, insbesondere der bislang unregelmäßig gegenseitigen Beistandsverpflichtung, gehen schwerwiegende Fehlanreize aus, die ein wesentliches Reformhindernis darstellen. Diese Fehlanreize gefährden auch die Nachhaltigkeit der sich abzeichnenden Reformen in den Beziehungen von Bund und Ländern.

(91) Der Beirat schlägt zwei Wege vor, mit denen eine Stärkung der Eigenverantwortlichkeit bei den Gebietskörperschaften erreicht werden kann. Der erste Weg besteht in der Annahme einer gemeinsamen Schuldenbegrenzung von Bund und Ländern, im besonderen durch ein Herunterbrechen der Maastricht-Kriterien als verbindliche Höchstgrenzen des Schuldenstandes. Diese Maßnahme ist aus allgemeinen finanz- und geldpolitischen Erwägungen heraus von allen namhaften Beratungsinstitutionen in Deutschland wieder und wieder empfohlen worden. Der Beirat schließt sich diesen Empfehlungen mit Nachdruck an. Er warnt vor dem Glauben, mit den jüngsten Beschlüssen zur flexibleren Anwendung des Maastricht-Vertrages seien dessen Kriterien vom Tisch. Die Anpassung der öffentlichen Haushalte im Bundesstaat an den Maastricht-Vertrag bleibt eine drängende Aufgabe, aus der

Deutschland nicht entlassen ist. Ein verbindlicher Schuldendeckel würde die bislang „weiche“ Budgetrestriktion der Gebietskörperschaften härten. Das Mehr an Eigenverantwortlichkeit würde sich rasch umsetzen in das Bestreben, zu einer klaren Aufgabentrennung im Bundesstaat zu kommen.

(92) Der Beirat verkennt nicht, dass die Umsetzung des Maastricht-Vertrages im deutschen Bundesstaat bislang auf erhebliche Durchsetzungsschwierigkeiten stößt. Diese Beobachtung gibt ihm Anlass zu einem zweiten, stärker ordnungspolitisch orientierten Vorschlag. Hiernach ist die bundesstaatliche Beistandsgarantie zu begrenzen, sei es durch einen fest umrissenen Kriterienkatalog oder die Beschränkung auf eine Haftungssumme. In einem solchen „Föderalismus mit beschränkter Haftung“ gilt weiterhin das bündische Solidaritätsprinzip, es bleibt aber auf klar definierte, nicht selbst verschuldete Notlagen begrenzt. Nach diesem Modell der beschränkten Haftung im Bundesstaat kommt das Prinzip gestärkter Eigenverantwortung von Bund und Ländern zum Tragen. Die Beschränkung der bundesstaatlichen Haftung wäre daher zu ergänzen durch mehr Rechte bei der Einnahmepolitik, zum Beispiel Zuschlagsrechte der Länder sowie der Arbeitsort- und Wohngemeinden auf ihre Anteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer im Bereich von 90 bis 110 Prozent des bundesgesetzlichen Tarifs. Losgelöst vom bedingungslosen bundesstaatlichen Beistand und gestärkt durch eine Erhöhung der eigenen Steuerhoheit würden die Gebietskörperschaften rasch auf eine klare Trennung von Ausgabenkompetenzen und die Zurechnung der entstehenden Kosten dringen.

(93) Ein Föderalismus, der nach dem Prinzip der institutionellen Kongruenz organisiert ist, ermöglicht es, dass die Leistungs-Steuerpakete in Land und Gemeinde an den Präferenzen der Wahlbürger ausgerichtet werden. Föderalismus trägt auch dazu bei, Steuern und Staatsausgaben niedrig zu halten, ohne dass deswegen die Qualität öffentlicher Dienstleistungen leiden muss. Voraussetzung für einen lebensfähigen Föderalismus ist indessen die grundsätzliche Selbstverantwortung jeder Gebietskörperschaft für ihre Entscheidungen. Sie beinhaltet bei gegebener Unsicherheit über die Zukunft eine Last für alle Beteiligten. Doch sie wird durch das bündische Prinzip des gegenseitigen Einstehens der Bundesgenossen erleichtert. Diese Versicherung stellt ein gewichtiges Aktivum eines Föderalstaates dar. Sie darf daher nicht leichtfertig preisgegeben werden. Allerdings gilt wie bei jedem Prinzip: Es ist nur solange nützlich, als es nicht überdehnt wird. Es darf nicht zur prämienlosen

Vollkaskoversicherung degenerieren. Tendenzen in eine solche Richtung sind im gegenwärtigen System deutlich erkennbar.

(94) Der Beirat möchte dazu ermutigen, den deutschen Föderalismus mit Blick auf die finanzielle Eigenverantwortlichkeit der Gebietskörperschaften zu stärken. Dem Vernehmen nach soll die Föderalismuskommission wieder einberufen werden. Das eigentliche Ziel der Föderalismuskommission lässt sich eher erreichen, wenn erst einmal geklärt ist, wer über welche Mittel verfügt, wofür bezahlt werden muss und wer die Verantwortung trägt. Es kommt darauf an, die institutionellen Rahmenbedingungen und die Entscheidungsstrukturen zu erkennen, die für Bund und Länder die Voraussetzungen für eine solide Finanzpolitik schaffen.

München, den 08. Juli 2005

Der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für
Wirtschaft und Arbeit

Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.

**Das Gutachten wurde vorbereitet von folgenden Mitgliedern des
Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium
für Wirtschaft und Arbeit**

Dr. Charles B. Blankart
Professor für Wirtschaftswissenschaften
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Federführung

Dr. Albrecht Ritschl
Professor für Wirtschaftsgeschichte
an der Humboldt-Universität zu Berlin

stv. Federführung

Dr. Christoph Engel
Direktor am Max-Planck-Institut
zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern und
Professor für Rechtswissenschaften
an der Universität Osnabrück

(Stellvertretender Vorsitzender)

Dr. Peter Bernholz
Em. Professor für Nationalökonomie,
insbesondere Geld- und Außenwirtschaft,
an der Universität Basel

**Das Gutachten wurde beraten von folgenden Mitgliedern des
Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium
für Wirtschaft und Arbeit**

Axel Börsch-Supan, Ph.D.
Direktor des Mannheimer Forschungsinstituts
Ökonomie und Demographischer Wandel
Universität Mannheim
Professor für Makroökonomik und Wirtschaftspolitik
an der Universität Mannheim

(Vorsitzender)

Dr. Hermann Albeck
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Saarbrücken

Dr. Norbert Berthold
Professor für Volkswirtschaftslehre an der
Bayerischen Julius-Maximilians-Universität in Würzburg

Dr. Dres. h.c. Knut Borchardt
Em. Professor für Wirtschaftsgeschichte und
Volkswirtschaftslehre an der Universität München

Dr. Friedrich Breyer
Professor für Volkswirtschaftslehre,
an der Universität Konstanz

Dr. Claudia M. Buch
Professorin für Wirtschaftstheorie,
insbesondere Geld und Währung,
an der Universität Tübingen

Dr. Dr. h.c. Gérard Gäfgen
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Konstanz

Dr. Dr. h.c. mult. Herbert Giersch
Em. Professor für Nationalökonomie,
insbesondere für Wirtschaftspolitik,
an der Universität Kiel

Professor Dr. Jürgen von Hagen
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Bonn
Leiter des ZEI Bonn

Dietmar Harhoff, Ph.D.
Professor für Betriebswirtschaftslehre
Vorstand des Instituts für Innovationsforschung,
Technologiemanagement und Entrepreneurship
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Dr. Dr. h.c. Herbert Hax
Em. Professor für Betriebswirtschaftslehre
an der Universität zu Köln

Dr. Dr. h.c. Helmut Hesse
Präsident der Landeszentralbank in der Freien Hansestadt
Bremen, in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt i.R.
Honorarprofessor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Göttingen

Dr. Dres. h.c. Norbert Kloten
Präsident der Landeszentralbank in Baden-Württemberg i.R.
Honorarprofessor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Tübingen

Dr. Günter Knieps
Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft
und Regionalpolitik; Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Dr. Wernhard Möschel
Professor für Bürgerliches Recht,
Handels- und Wirtschaftsrecht
an der Universität Tübingen

Dr. Manfred Neumann
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Erlangen-Nürnberg

Dr. Manfred J.M. Neumann
Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften,
insbesondere Wirtschaftspolitik,
an der Universität Bonn

Dr. Dr. h.c. mult. Helmut Schlesinger
Präsident der Deutschen Bundesbank i.R.
Honorarprofessor an der Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer

Dr. Monika Schnitzer
Professorin für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Dr. Olaf Sievert
Präsident der Landeszentralbank in den
Freistaaten Sachsen und Thüringen, Leipzig i.R.
Honorarprofessor an der Universität des Saarlandes

Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn
Präsident des Ifo-Instituts München
Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft
Universität München

Dr. Manfred E. Streit
Em. Wissenschaftliches Mitglied
des Max-Planck-Instituts zur Erforschung
von Wirtschaftssystemen in Jena

Dr. Carl Christian von Weizsäcker
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität zu Köln

Professor Dr. Dr. h.c.mult. Hans F. Zacher
Professor für öffentliches Recht an der Universität München,
em. Wissenschaftliches Mitglied des Max-Planck-Instituts für
ausländisches und internationales Sozialrecht in München