

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Kommissionsdrucksache
011

Fragenkatalog

**für die öffentliche Anhörung zu den Finanzthemen am Freitag, dem
22. Juni 2007**

0. Allgemein

1. Wo sind die größten Probleme im Bereich der Finanzverfassung zu verorten? Welche Probleme sollen im Rahmen der weiteren Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung vordringlich gelöst werden?
2. Welches Leitbild sollte die Reform des haushaltsrechtlichen Teils der Finanzverfassung verfolgen? Sind das makroökonomische Konzept, die makroökonomischen Hintergründe, die 1969 in der Verfassung in Verbindung mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz antizipiert bzw. verankert wurden und der 1969 erzielte Konsens über die solidarische Ausrichtung des Föderalismus in Deutschland nicht vielmehr aktuell? Was wäre demgegenüber ggf. falsch daran? Welche „neue“ ökonomische (wissenschaftliche) Einsicht wäre ggf. da hinzugetreten?
3. Sollte die Finanzverfassung, d.h. ihre hier angestrebte Reform darauf zielen, die Neugliederung des Bundesgebietes ins Werk zu setzen? Hat die Reform nicht vielmehr – insbesondere unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten – die gegenwärtige Existenz aller Glieder des Bundes als Fixum zu respektieren?

I. Haushalt / Schulden

a. Vorbeugung von Haushaltskrisen

Frühwarnsystem: Entwicklung eines Systems zur rechtzeitigen Erkennung und Eindämmung von Haushaltskrisen (Kriterien, Verfahren, Forum, Rechtsfolgen)

4. Inwiefern erachten Sie die Ergänzung einer (reformierten) Regel zur Begrenzung der Neuverschuldung durch ein finanzpolitisches Frühwarnsystem für sinnvoll und notwendig? In welchen Bereichen liegen Ihrer Ansicht nach die Stärken und / oder Schwächen eines Frühwarnsystems?
5. Bei Etablierung eines Frühwarnsystems müsste ein Gremium mit der Aufgabe betraut werden, die erforderliche Überwachungsfunktion zu übernehmen. In der Diskussion sind zwei alternative Konzepte, und zwar ein „Nationaler Ecofin“ (zusammengesetzt aus Vertretern des Bundes und der Länder) und ein „Stabilitätsrat“ (bestehend aus externen Sachverständigen). Welche Zusammensetzung wäre angemessen, auch im Hinblick auf die demokratische Legitimation eines solchen Gremiums?
6. Wenn ein Frühwarnsystem etabliert wird, erfordert dies die Festlegung von Kriterien für die Diagnose einer schwierigen Haushaltslage.
 - Was wären in diesem Zusammenhang geeignete Indikatoren und Schwellenwerte?
 - Auf wie viele Indikatoren sollte sich die Diagnose stützen?
 - Sollte die Feststellung der schwierigen Haushaltslage einem Automatismus unterliegen oder einen expliziten politischen Beschluss erfordern?
7. Sofern im Rahmen eines Frühwarnsystems einem Land konkrete Vorgaben gemacht werden: Welche Maßnahmen kommen in Betracht, wenn das betroffene Land die gemachten Vorgaben nur unzureichend umsetzt?
8. Wie kann ein Frühwarnsystem ausgestaltet werden?
9. Auf welche Weise kann die Überschuldung einer Gebietskörperschaft festgestellt werden und ist dies angesichts des mehrheitlich angewandten kameralistischen Haushaltssystems möglich?

10. Was sind generelle Anforderungen an Indikatoren zur Beurteilung der aktuellen Haushaltssituation einerseits des Bundes und andererseits der Länder und welches sind vor diesem Hintergrund geeignete Indikatoren?
 - Unterschiedliche Indikatoren für Flächenländer/Stadtstaaten bzw. ost-/westdeutsche Länder
 - Grenzen für Gefahr bzw. Vorliegen einer Haushaltskrise
 - Gewährleistung der Unterscheidung zwischen strukturellen/historischen und beeinflussbaren Gründen
11. Wie wird die Analyse der Haushalte vorgenommen?
 - Gremium (rechtliche Grundlage)
 - Kontroll-, Entscheidungs- und Durchsetzungsbefugnisse
 - Verfahrensregelungen – Anlehnung an den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt?
12. Konjunkturelle Schwankungen schlagen sich auch in öffentlichen Haushalten nieder. Inwieweit sollten daraus resultierende Defizite hingenommen bzw. begrenzt werden?
13. Wie kann sichergestellt werden, dass konjunkturbedingte Defizite nicht schleichend zu einer zunehmenden Staatsverschuldung führen?
14. Nach welchen Methoden sollten konjunktur- und strukturbedingte Entwicklungen bei der Haushaltsplanung getrennt werden?
15. Muss die Kreditaufnahme zur Bekämpfung von Konjunkturschwächen so zeitig erfolgen, dass Impulse für die Wirtschaft auch tatsächlich noch wirken können? Verstößt nicht eine im November veranschlagte höhere Kreditaufnahme gegen das Grundgesetz, weil aus ihr keine für die Wirtschaft tatsächlich wirkenden Ausgaben mehr produziert werden können, weil beispielsweise Ausschreibungen nicht mehr so rechtzeitig abgewickelt werden können, dass noch im Veranschlagungsjahr praktische Arbeiten der Wirtschaft erfolgen können? Ergibt sich aus diesem Zusammenhang ein Zeitpunkt, nach dem Kreditaufnahmen für diese Zwecke verboten sind, weil sie nicht mehr auf die Konjunktur einwirken können?
16. Deutschland ist auf der EU-Ebene in ein Haushaltsüberwachungsverfahren eingebunden. Es gibt Vorstellungen, dieses Verfahren auf die nationale Ebene zu übertragen. Wie ließe sich das EU-Verfahren innerstaatlich in Deutschland umsetzen? Wie könnte der EU-Defizitspielraum auf den Bund und die einzelnen Länder aufgeteilt werden?
17. Welche Maßnahmen und Institutionen eines Frühwarnsystems sind notwendig,

damit eine nachhaltige Finanzpolitik für den Gesamtstaat im Einklang mit den europäischen Stabilitätskriterien verwirklicht wird?

18. Es wird die Einführung eines Stabilitätsrates bzw. eine Aufwertung des Finanzplanungsrates diskutiert. Welche Rolle sollen die kommunalen Spitzenverbände als Repräsentanten der Kommunen in einem solchen Gremium spielen?
19. Soll der Finanzplanungsrat (in gestärkter Form) Weisungsrechte gegenüber einem Land in Haushaltskrisen bekommen?
20. Sollte der Finanzplanungsrat größere Kompetenzen bekommen? Wenn ja, welche Kompetenzen soll der Finanzplanungsrat bekommen?
21. Halten Sie die Zusammensetzung des bisherigen Finanzplanungsrates für sachgerecht oder sollten externe Sachverständige wie BRH und Sachverständigenrat hinzugezogen werden?
22. Welche Rechtsgrundlagen wären für echte Eingriffsbefugnisse des Finanzplanungsrates im GG erforderlich?
23. Welchen Stellenwert hat aus Ihrer Sicht die Finanzplanung im Hinblick auf die Verhinderung von Haushaltsnotlagen?
24. Müsste man den Stellenwert der Finanzplanung durch verbindliche Beschlüsse im Bundestag erhöhen?
25. Wie wird eine stärkere Verbindlichkeit der mittelfristigen Finanzplanung beurteilt? Welche Rolle könnten hier Sanktionen und parlamentarische Kontrollmöglichkeiten spielen?

Verschuldungsbegrenzung: Überprüfung des verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Systems der Neuverschuldungsbegrenzung (finanzwissenschaftliche Hintergründe, Änderung von Art. 115 und Art. 109 GG, alternative Konzepte (z.B. Schuldenbremsen), Ökonomische Folgen, Rechtsfolgen, Autonomie)

Reform des Investitionsbegriffs/ Einführung eines WNA-Budgets/ Investitionsfinanzierung

26. Welches sind die Ursachen für die starke Zunahme der Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland?
27. Hätte eine andere Verschuldungsregel als die in Artikel 115 GG (bzw. vergleichbare Regelungen in den Landesverfassungen) diese Entwicklung aufhalten können?

- nen? Wie hätten sich weitergehende Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen in der konkreten konjunkturellen Situation ausgewirkt?
28. Wie wird dabei die Tatsache der unterschiedlichen Ausgangssituationen der einzelnen Länder bewertet? Sind alle Länder mit dem heute verfügbaren Instrumentarium in der Lage, bestimmte Schuldengrenzen einzuhalten?
 29. Ist ein absolutes oder generelles Neuverschuldungsverbot sinnvoll? Welche Gründe sprechen auch mit Blick auf die von einigen Ländern geplante Einführung der Doppik dafür bzw. dagegen? Wie ist dies im Hinblick auf die Notwendigkeit zukunftsgerichteter Investitionen oder der Bewältigung des Strukturwandels in vielen Ländern zu bewerten?
 30. Welche Instrumente müssen zur Verfügung stehen, um ein Neuverschuldungsverbot/eine Schuldenbegrenzung mit eigenen Haushaltsentscheidungen gewährleisten zu können?
 31. Gibt es Gründe, bei ungünstiger gesamtwirtschaftlicher Entwicklung konjunkturbedingte Defizite zuzulassen? Woran lässt sich deren Umfang bemessen? In welchem Ordnungsverhältnis sollte eine Neuverschuldungsgrenze zu den im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz genannten Zielen stehen?
 32. Wie ist die Vorgabe zu bewerten, dass Haushalte ggf. über einen Mehrjahreszeitraum ausgeglichen sein müssen?
 33. Ist die verfassungsrechtliche Vorgabe des Ziels eines (ggf. mittelfristig) ausgeglichenen Haushalts sinnvoll und ausreichend?
 34. Wie sollen Regelungen zur Begrenzung der Neuverschuldung ausgestaltet werden?
 - Fortentwicklung Art. 115 GG
 - Neudefinition/Einengung des Investitionsbegriffs
 - Streichung oder Einengung der Ausnahmereglung
 - Weitere Änderungsmöglichkeiten
 - Übertragen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts auf Bund und Länder
 - Schwierigkeit bei Datenbasis (Revisionsanfälligkeit)?
 - Entschuldung als Voraussetzung?
 - Vorbild anderer Länder (z. B. Schweizer Schuldenbremse)
 - Übertragbarkeit auf Bund und Länder
 - Vorhersagbarkeit des Konjunkturzyklus
 - Ausnahme- und Übergangsregelungen (generell oder strukturabhängig)

- Notwendigkeit eines parlamentarischen Quorums
35. Gibt es eindeutige Kriterien für die Verteilung der Kosten langfristig wirksamer öffentlicher Ausgaben zwischen heutigen und künftigen Steuerzahlern?
 36. Was für ein Investitionsbegriff ist der Beurteilung dieses Sachverhalts angemessen? Sind nur langfristige Sachinvestitionen zu berücksichtigen und sind diese mit ihrem Brutto- oder Nettowert einzubeziehen? Oder sind auch andere öffentliche Ausgaben in Bereichen mit langfristiger Wirkung (Bildung, Klimaschutz u.ä.m.) anzusetzen?
 37. Wie sind im Rahmen dieser Betrachtung die im Zuge des deutschen Vereinigungsprozesses geleisteten kreditfinanzierten Transferzahlungen an die Bürgerinnen und Bürger sowie an die Gebietskörperschaften in Ostdeutschland zu bewerten?
 38. Entspricht die Orientierung der zulässigen Kreditaufnahme an den Investitionen nach Art. 115 GG überhaupt noch den aktuellen Herausforderungen oder ist im Hinblick auf die moderne Wissensgesellschaft (Stichwort: warum sind Personalkosten im Bildungsbereich keine Investition?), den Klimawandel und die Integration in den europäischen Rechtsrahmen nicht vielmehr die Aufgabe des Investitionskriteriums und eine Anbindung der zulässigen Kreditaufnahme an eine neue Regelung notwendig (z.B. aufbauend auf den Kriterien des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts)?
 39. Inwieweit passt eine Verengung des Investitionsbegriffs (etwa auf Nettoinvestitionen) zu den Herausforderungen, die sich in Verbindung mit der Transformation zur Wissensgesellschaft ergeben sollen? (mit der Anregung hierzu auch das Bundesministerium für Forschung und Technologie sowie die Bildungs- und Forschungsressorts der Länder um eine Stellungnahme zu bitten).
 40. Ist die Kopplung von Schulden an Investitionen – auch bei eingeschränktem Investitionsbegriff- ein erfolgreicher Ansatz zur Schuldenreduktion?
 41. Neuordnung der nationalen Verschuldungsgrenzen
 - Wie sollte Ihrer Ansicht nach ein Regelwerk zur Begrenzung der Neuverschuldung grundsätzlich ausgestaltet werden? Ist es gleichermaßen für Bund und Länder anwendbar?
 - Welche begleitenden Maßnahmen schlagen Sie vor, um mögliche Regelverstöße zu sanktionieren?

42. Neuverschuldung unter allokativen und intertemporalen Gesichtspunkten

- Kann Nettokreditaufnahme in alternden Gesellschaften unter Berücksichtigung der Kosten und Nutzen bestimmter Investitionen generationengerecht sein? Wenn ja, in welchem Umfang?
- An welchen Indikator soll eine Schuldenregel anknüpfen (NKA oder Alternative, z.B. Abgrenzung in Anlehnung an die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR))?
- Ist es sinnvoll, Nettokreditaufnahme oder einen anderen Indikator weiterhin an bestimmte Arten von Ausgaben zu binden? Welchen Arten von Ausgaben werden Wachstums- und Vermögenseffekte zugebilligt, die eine Verschuldung rechtfertigen können? Ist eine Abgrenzung nach Kriterien der bestehenden Gruppierungssystematik möglich und sinnvoll? Sofern andere Abgrenzungskriterien vorgeschlagen werden: Wie können diese im Verfahren der Haushaltsaufstellung operationalisiert werden?

43. Neuverschuldung unter konjunkturellen Gesichtspunkten

- Sollten Verschuldungsspielräume für konjunkturpolitisch motivierte Einzelfallentscheidungen angelegt werden?
- Wie sollten Verschuldungsspielräume für automatische Stabilisatoren angelegt werden?
- Hält der Sachverständige eine an die Bestimmung von Produktionspotential und Produktionslücke geknüpfte konjunkturelle Verschuldungsregel für die Haushaltsaufstellung generell für sinnvoll? Gibt es geeignete und anerkannte Modelle, die Grundlage für die Haushaltsaufstellung sein könnten und welche institutionellen Voraussetzungen müssten erfüllt sein, um eine möglichst objektive Konjunkturprognose zur Grundlage der Haushaltsaufstellung zu machen? Wie können diese Modelle und Verfahren rechtlich verbindlich geregelt werden?

44. Neuverschuldung im europäischen Kontext

Wie kann den Erfordernissen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes Rechnung getragen werden?

45. Inwieweit sollten strukturelle Veränderungen, insbesondere strukturelle Defizite im Haushalt im Einklang mit den Regeln des europäischen Wachstums- und Sta-

- bilitätspaktes besonderen Disziplinen, z.B. einer fixierten Abbauregel, wie sie mit 0,5 % des BIP im europäischen Regelwerk gilt, oder besonderen Darlegungspflichten im Rahmen eines institutionellen innerstaatlichen Überwachungsverfahrens (z.B. innerstaatliches Stabilitätsprogramm) unterworfen werden?
46. Bietet die in der EU angewandte Berechnungsmethode für strukturelle Haushaltssalden der Mitgliedstaaten eine Basis für die innerstaatliche Anwendung?
 47. Sofern der Sachverständige sowohl eine strukturelle als auch eine konjunkturelle Verschuldungskomponente für angemessen hält: In welchem Verhältnis zueinander sollen beide Regeln stehen?
 48. Welchen Ausnahmen sollten Verschuldungsregeln Rechnung tragen und nach welchen Regeln sollten diese dann bemessen sein?
 49. Mit welchen volkswirtschaftlich relevanten Komponenten sind die ggf. in Betracht zu ziehenden „neuen“ haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen zu vernetzen? Waren - nicht zuletzt vor dem Hintergrund des aktuellen Konjunkturaufschwunges, der seine Grundlage oder zumindest seine tatkräftige Flankierung im Gesetz der Großen Koalition zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung haben dürfte – in der Vergangenheit Wachstumsimpuls- oder Konsolidierungsstrategien erfolgreicher zur Belebung der deutschen Wirtschaft und damit des deutschen Steueraufkommens, ggf. inwiefern? Hätte die Bundesregierung mit einer Schuldenbremse 2005/ 06, überhaupt eine Impulsmöglichkeit für die Konjunkturbesserung gehabt (soweit 2005/06 auch keine der teilweise für die Neuerung diskutierten Ausnahmeszenarien anzunehmen sein dürfte)? Inwiefern bedurfte es 2005/ 06 gerade eines sehr flexiblen Verständnisses gegenüber einer strengen mechanistisch verstandenen Einhaltung der Maastricht-Kriterien, um den Impuls für den wirtschaftlichen Aufschwung setzen zu können? Was ist vor diesem Hintergrund von den Maastricht-Kriterien bzw. einer Übersetzung auf die nationalstaatliche Ebene zu halten?
 50. Inwiefern bedarf es unter volkswirtschaftlichen und sozialstaatlichen Gesichtspunkten weiterhin der finanzverfassungsrechtlichen Möglichkeit, durch Staatsverschuldung (insbesondere im Hinblick auf den Zusammenhang zwischen Staatsquote, Sozialtransfers und Progressivität des Steuersystems) die Risiken von Konjunkturschwankungen zu minimieren? Welche Mittel müssen insofern in der Hand der Bundesrepublik bleiben, wenn und soweit die Währungshoheit und die damit gegebenen Möglichkeiten der Konjunkturbeeinflussung auf die EU übergegangen sind?
 51. Speziell dabei zu den zurückliegenden Erfahrungen mit den Maastrichter Kriterien und ihrer prozyklischen Wirkung: Inwieweit sollte gerade angesichts dessen ein

Konjunkturimpuls auf der Ebene des Mitgliedstaats, d.h. Deutschlands, möglich und durch die Verfassung legitimierbar sein? Welche Gefahren liegen angesichts dessen in einer prozyklisch wirkenden Schuldenbremse bzw. einem prozyklisch wirkenden Schuldenverbot?

52. Wird mit sog. Schuldenverboten oder Schuldenbremsen der verfassungsrechtliche Rahmen so gesetzt, dass wir uns als mitwachsende Gesellschaft auf diesem Globus begreifen können (mitwachsend in dem Sinne, dass ein demokratisch (!) bestimmtes Gemeinwesen sich auch in der Verfassung dazu eher Optionen bereithält als sich diese verengt) oder beschränkt dies eher auf eine konsolidierende Verwaltung eines gegenwärtig erreichten Bestandes an öffentlichem „Vermögen“, ggf. inwiefern?
53. Inwieweit ist die Möglichkeit nach § 15 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StWG), über eine Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates schon jetzt eine Konjunkturausgleichsrücklage nutzen zu können, ähnlich zu dem vom Sachverständigenrat am 12.03.2007 vorgeschlagene „Ausgleichskonto“? Was hat die Länder, was hat den Bund gehindert, in den letzten 40 Jahren, dieses Instrument zu nutzen? Wie kann man ein Versagen dieses Instrumentes diagnostizieren, wenn die Praxis die offen stehenden Mittel nicht nutzen will? Warum sollte neuen Mitteln, insbesondere dem Ausgleichskonto, ein ähnliches Schicksal in der Praxis versagt bleiben?
54. Ist eine Regelung zum Abbau der bestehenden Verschuldung sinnvoll?
55. Ist eine besondere Regelung zum Abbau der bestehenden Verschuldung notwendig? Ist die Vorgabe von Verschuldungsquoten für Bund und Länder sinnvoll?
56. Welche wäre die beste Strategie zum Abbau von Staatsschulden; inwiefern ist diese zu finden in der Vorgabe von Ausgabestopps, dem Verfolgen jährlicher Defizitziele analog dem Stabilitätspakt oder einem Verbot der Neuverschuldung?
57. Was sind geeignete Konzepte bzw. Maßstäbe zur Beurteilung von Nachhaltigkeit der Finanzpolitik des Bundes und der Länder. Welche Schlussfolgerungen sind daraus für die Definition konkreter Regelungen zu Verschuldungsgrenzen zu ziehen?
58. Gibt es eine eindeutige, ökonomisch ableitbare Grenze für die Staatsverschuldung, von der ab eine Gefährdung des Gemeinwesens vorliegt?
59. Beruhen die Werte der Maastricht-Kriterien auf einer solch eindeutigen ökonomischen Ableitung?
60. Kommt es für die Beurteilung dieses Sachverhalts eher auf die Entwicklung der laufenden Haushaltssalden oder aber auf den absoluten Schuldenstand an?

61. Welche anderen ökonomischen Größen sind bei der Beurteilung des Sachverhalts ggf. mit zu berücksichtigen?
62. Haben wir in Deutschland gesamtstaatlich bzw. in einzelnen Gebietskörperschaften eine solche Gefährdungsgrenze erreicht oder sogar bereits überschritten?
63. Inwieweit sind zukünftige Pensionslasten in die Überlegungen zur Begrenzung der Neuverschuldung im Blick auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte einzubeziehen?
64. Welche rechtlichen Änderungen sind erforderlich (Verfassungsänderungen auf Bundes- und Landesebene, einfachgesetzliche Änderungen, Staatsvertrag)? Bedarf es gleichgerichteter Regelungen von Bund und allen Ländern?
65. Bedürfen die Regelungen der Verschuldungsmöglichkeiten der Städte, Kreise und Gemeinden insbesondere angesichts der von 1995 – 2006 von 3,7 Mrd. Euro auf 28 Mrd. Euro angewachsenen Kassenkredite einer Neuregelung? Welche weitergehenden Konsequenzen müssen damit einhergehen?
66. Wie können die aufgelaufenen Kassenkredite zurückgeführt werden?
67. Ist das Phänomen des flächendeckenden Anstiegs der Inanspruchnahme von Kassenkrediten durch Städte, Kreise und Gemeinden ein Anzeichen für eine fehlende aufgabengerechte Finanzausstattung der kommunalen Ebene jedenfalls in einzelnen Ländern?
68. Welche Regelungen anderer Länder im Bereich Schuldengrenze / Schuldenschranke können Ihrer Meinung nach für Deutschland übernommen werden (z.B. Schweizer Schuldenbremse)? Ist dabei zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu unterscheiden?
69. Inwieweit ist ein grundsätzliches Verschuldungsverbot für die öffentliche Hand sinnvoll? Enthält die schweizerische Schuldenbremse ein grundsätzliches Verschuldungsverbot? Soweit nicht: Warum ist man in der Schweiz von einem absoluten Verschuldungsverbot abgekommen? Welche ökonomischen Gründe sprechen dagegen? Inwiefern sind die schweizerische Schuldenbremse sowie die dortigen kantonalen Parallelen auf Deutschland angesichts des Umstandes übertragbar, dass die Ausprägungen des Föderalismus in Deutschland und der Schweiz unterschiedlich sind? Inwiefern hat die Schweizerische Schuldenbremse – wie dies im Sondervotum des Sachverständigenrates vom 12.03.2007 artikuliert wird – „versagt“?
70. Welche Gründe wurden 1994/ 95 in den USA von Sachverständigen gegen den Versuch eingewendet, den damaligen Präsidenten Clinton in seiner Budgetgestaltung durch ein absolutes Verschuldungsverbot einzuschränken? Welche Kritik

fürhte insbesondere das Congressional Budget Office an? Warum wird aktuell in den USA, trotz eines enormen Haushaltsdefizits und einer intensiven Diskussion um eine Rückführung öffentlicher Defizite eine gesetzliche oder verfassungsrechtliche Verankerung eines Verschuldungsverbotes weder in der Politik noch in den wissenschaftlichen „Denkfabriken“ diskutiert?

71. Ist es sinnvoll, einen Automatismus zu verankern, der sicherstellt, dass zusätzliche Einnahmen aus Wirtschaftswachstum ganz oder teilweise zum Abbau von Schulden eingesetzt werden?
72. Welche Schlussfolgerungen sind aus dem jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts bzw. den laufenden Verfahren zu den grundgesetzlichen Regelungen hinsichtlich Haushaltsnotlage und Beistandspflichten zu ziehen?
73. Halten Sie das Ziel eines (mittelfristig) ausgeglichenen Haushalts für sinnvoll? Wie bewerten Sie die Vorgabe, dass Haushalte über einen mehrjährigen Zeitraum ausgeglichen sein müssen? (vgl. auch Fragen 32 und 33)
74. Welche rechtlichen Änderungen sind Ihrer Meinung nach erforderlich, um die Neuverschuldung wirksam zu begrenzen? (z.B. Verfassungsänderungen auf Bundes- und Landesebene, einfachgesetzliche Änderungen).
75. Welche Notwendigkeiten und Möglichkeiten sehen Sie, die nationalen grundgesetzlichen Regeln für den Bundeshaushalt und die Verschuldung im Einklang mit dem europäischen Recht zu reformieren?
76. Teilen Sie die in der mündlichen Verhandlung im Klageverfahren gegen den Bundeshaushalt 2004 von Seiten des Bundesverfassungsgerichts geäußerte Kritik an den unbestimmten Rechtsbegriffen „des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ und seiner „Störung“, die für Haushalte und Verschuldung maßgeblich sind (Art. 109 und 115 Abs. 1 GG)?
77. Sollte dabei der Bezug zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht und der Ausnahmetatbestand seiner „Störung“ nach Art. 115 Absatz 1 Satz 2 als Rechtfertigungsgrundlage für eine Ausnahmeverschuldung aufrecht erhalten werden oder durch andere Regelungen ersetzt werden?
78. Wie könnte das Kriterium „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ ersetzt werden, damit es tatsächlich nur in Ausnahmesituationen eine höhere Neuverschuldung zulässt?
79. Die in Art. 115 GG enthaltene „Goldene Regel“ stellt darauf ab, künftige Generationen an der Finanzierung von heute als notwendig erachteten Investitionen entsprechend ihres Nutzungsanteils zu beteiligen. Ist ein derartiger Vorgriff auf die Wünsche und Finanzierungsspielräume künftiger Generationen weiterhin vertret-

- bar und kann diese Regel, gegebenenfalls durch Neuformulierung eine verlässliche Orientierung für die Praxis geben?
80. Wie kann man im GG die Finanzierung konsumtiver Staatsausgaben mit Krediten am besten verhindern? Welche Haushaltsstruktur wird dazu benötigt?
 81. Wie kann sichergestellt werden, dass der Werteverzehr von als Investition mit Krediten finanziertem Sachvermögen in die Finanzierung aus laufenden Einnahmen einbezogen wird? Helfen dabei die Pflicht zu kalkulatorischen Abschreibungen oder eine Pflichttilgung in Höhe des tatsächlichen Werteverzehrs?
 82. Wie kann sichergestellt werden, dass die öffentlichen Hände in der Bundesrepublik bezogen auf einen mittelfristigen Zeitraum von 5 Jahren nicht mehr Ausgaben tätigen, als sie an laufenden Einnahmen haben?
 83. Wenn schon von einer Ausnahmeregel zur Kreditaufnahme Gebrauch gemacht werden soll, muss dann diese Kreditaufnahme an die Finanzierung von bestimmten Ausgaben gebunden werden, damit diese ihren Zweck erfüllen, z. B. direkt als Impuls auf den Arbeitsmarkt bzw. die Wirtschaft in Form von zusätzlicher staatlicher Nachfrage durchschlagen, etwa nach dem Muster des CO₂-Programms, oder können diese zusätzlichen Kredite auch ohne eine Bindung an bestimmte Ausgaben veranschlagt werden?
 84. Würde eine Kreditbindung an die tatsächlichen Ausgaben für Investitionen den Aufbau einer nicht vertretbaren Verschuldung eher verhindern als die ausschließliche Bindung an die Veranschlagung? Könnte nicht durch eine bewusst zu hohe Veranschlagung der Investitionsausgaben indirekt eine Finanzierung von konsumtiven Ausgaben ermöglichen?
 85. Kann der Missbrauch von Kreditermächtigungen in Folgejahren dadurch vermindert werden, dass die Bildung von Krediteinnahmeresten an die Bildung von Ausgaberesten für Investitionen gebunden wird?
 86. Könnte die zu hohe Kreditaufnahme dadurch gemindert werden, dass Desinvestitionen abgezogen werden müssen (Nettokreditaufnahme)?
 87. Auf welchem Weg kann politischer Einfluss auf den Sanktionsmechanismus zurückgedrängt werden?
 88. Welches Gremium wäre am besten geeignet, um den Sanktionsfall festzustellen oder wäre ein Automatismus besser geeignet?
 89. Welche Instrumente zur Durchsetzung von Neuverschuldungsregelungen sind ökonomisch sinnvoll und wie sind sie hinsichtlich ihrer Wirksamkeit zu beurteilen? Welche verfassungsrechtlichen Voraussetzungen müssen beachtet bzw. ggf. zu ihrer Einsetzung geschaffen werden?

90. Welche stärkeren Anreize zur Haushaltsdisziplin können geschaffen werden und wie können diese ausgestaltet werden? Kann ein solches Anreizsystem die z. T. geringe Disponibilität der Einnahmen- und Ausgabenseite der Länder sowie ihre Vorbelastungen berücksichtigen?
91. Sind bei Verstößen gegen die Haushaltsdisziplin Sanktionen, insbesondere Geldstrafen, zielführend und wirksam? Sollen Sanktionen automatisch oder ursachenabhängig bei Überschreitung von möglichen Referenzwerten eintreten (ggf. welche)?
92. Ist und ggf. inwieweit ist eine Einschränkung der bündischen Einstandspflicht rechtlich möglich und sinnvoll? Wie würde sich die Auflösung des bundesstaatlichen Haftungsverbundes auf die Refinanzierungsbedingungen von Bund, Ländern und Kommunen auswirken?
93. Inwieweit steht in rechtlicher Sicht das Prinzip der Bundestreue einer Begrenzung der Staatsverschuldung auf den jeweiligen staatlichen Ebenen im Weg?
94. Inwiefern vermindert das Prinzip der Bundestreue insbesondere für finanzschwache Länder die Anreize zur Haushaltsstabilisierung?
95. Sind automatische Steuerzuschläge/Abweichungen von Standards möglich (verfassungsrechtliche Grenzen) und sinnvoll?
96. Sind automatische Steuerzuschläge/Abweichungen von Standards für Länder und Kommunen möglich und sinnvoll?
97. Sind temporäre Einschränkungen der Haushaltsautonomie (z. B. Bundeszwang, „Haushaltskommissar“) rechtlich möglich und sinnvoll?
98. Inwieweit ist der Bundeszwang nach Art. 37 GG ein nach geltender Verfassungslage zulässiges und geeignetes Mittel, Haushaltsnotlagen der Bundesländer zu bewältigen (sog. Sparkommissar), und in welchem Verhältnis stehen bündische Einschränkungen der Haushaltsautonomie der Länder zu der Errichtung eines Insolvenzregimes im Bundesstaat?
99. Ist eine Gläubigerbeteiligung an den Kosten einer Finanzkrise angesichts der Besonderheiten der öffentlichen Gebietskörperschaften ein geeigneter Weg? Führt die mit der Gläubigerbeteiligung verbundene Einschränkung der Bonität aller Länder, und insbesondere der finanzschwachen Länder, zu einer weiteren Verschärfung der Verschuldung?
100. Halten Sie Sanktionen bei Verstoß gegen neu festzulegende Verschuldungsregeln für erforderlich?

101. Welche Sanktionen können Sie sich vorstellen, wenn ein Land oder der Bund gegen die neu festzulegenden Verschuldungsgrenzen verstößt?
102. Was halten Sie von dem im Gutachten des Sachverständigenrats vorgeschlagenen „Schulden-Soli“, der automatisch in Kraft tritt, wenn verfassungsrechtliche Frühwarn Grenzen überschritten sind?
103. Welche Machtverschiebungen von der Legislative zur Judikative werden hingenommen, wenn eine künftige Verfassung dem Parlament in justitier Weise ökonomische Entscheidungsspielräume nimmt?
104. Welche Folgen hat dies für die Demokratie, für die demokratische Kultur in der Bundesrepublik? Welche Umprägung erhält damit die demokratische Gestalt der Bundesrepublik? Was bedeutet das für das demokratische Selbstbewusstsein?
105. Inwiefern kann überhaupt davon ausgegangen werden, dass die Parlamente in der Vergangenheit ihre im Verschuldungsrecht liegenden Handlungsspielräume missbraucht hätten? Gibt es dafür überhaupt Anhaltspunkte? Wer legt die Kriterien in einer demokratischen Gesellschafts- und Staatsordnung überhaupt dafür fest, dass es einen solchen Missbrauch gegeben habe?
106. Soll die Finanzverfassung eher eine dienende oder eine erziehende Funktion in der Demokratie haben? Was bedeutet das für den Charakter einer Demokratie? Welche Rolle spielen insofern die diskutierten Instrumente Schuldenverbot und Schuldenbremse?
107. Welchen (staats-)philosophischen oder ideengeschichtlichen Hintergrund verfolgt der Ansatz, Verstöße gegen Verschuldungsregeln zu sanktionieren? Was, mit welcher geisteswissenschaftlichen Grundhaltung, steckt hinter einer solchen „Personalisierung“ des Verhaltens von und in Staatsgebilden? Mit welchen Gefahren für die demokratische Kultur ist insbesondere der Gedanke verbunden, „notfalls“ Staatskommissare für die Einhaltung von Haushaltsgrenzen eines Landes einzusetzen? Was gilt in dieser Hinsicht mit Blick auf die Anregung, von der demokratisch legitimierten Politik in den Parlamenten unabhängige Instanzen jenseits beratender Funktionen zu installieren?
108. Was bedeutet das für die Bereitschaft, im demokratischen Staat Verantwortung übernehmen zu wollen oder sich überhaupt politisch zu engagieren?
109. Wodurch besteht im Einzelnen zum Zwecke der Schuldenbegrenzung das Prinzip der Gläubigerbeteiligung (Gläubiger-Bail-in)?
110. Alternativ zur Festlegung materieller Kriterien zulässiger Verschuldung wird unter anderem auch die Gläubigerbeteiligung an Kosten von Finanzkrisen beziehungsweise ein Insolvenzverfahren für Gebietskörperschaften diskutiert. Wäre

ein solches Verfahren überhaupt bei gleichzeitiger Beibehaltung des bundesstaatlichen Prinzips denkbar? Wie wären die notwendigen Staatsausgaben zu definieren, welche zur Erfüllung zentraler verfassungsrechtlicher Aufgaben Vorrang vor der Gläubigerbefriedigung haben müssten? Würde durch ein Insolvenzverfahren für Gebietskörperschaften nicht die Zinsbelastung aller öffentlichen Haushalte deutlich steigen?

111. Wie glaubwürdig ist ein Insolvenzregime?
112. Inwiefern sind die Regelungen der zivilrechtlichen Insolvenz auf ein öffentlich-rechtliches Insolvenzregime übertragbar und welche wesentlichen Abweichungen bestehen?
113. Welche Vorteile bzw. Nachteile hätte eine institutionalisierte Insolvenz?
114. Wie könnte ein Insolvenzverfahren institutionell gestaltet werden und welcher institutioneller Regelungen bedarf es?
115. Wenn eine Gebietskörperschaft für ihre Schulden haften müsste, würde diese bei Zahlungsunfähigkeit etwa zerschlagen und ihre Einzelteile verkauft?
116. Welche Regelungen müssten im Falle einer Insolvenz eingehalten werden; bedarf es beispielsweise eines Schuldenmoratoriums oder der Ausarbeitung eines Insolvenzplans und müsste dies nicht über ein Übergangsregime gelöst werden?
117. Wie schneidet das System der Gläubigerbeteiligung bei Insolvenz im Vergleich zum Stabilitätspakt oder einem Frühwarnsystem ab?
118. Bedarf es im Falle der Gläubigerbeteiligung und der Änderung der Insolvenzordnung (Änderung des §12 Abs. 1 InsO) noch eines institutionalisierten Sanktionsmechanismus?
119. Besteht nicht ein Widerspruch zwischen der Insolvenzfähigkeit und den Beistandspflichten bzw. den bundesstaatlichen Ausgleichsmechanismen und wie kann dieser aufgelöst werden?
120. Gesetzt den Fall, der Gesetzgeber würde Ihre Vorschläge für eine Änderung des Verschuldungsregimes übernehmen, welche neue Formulierung von Artikel 115 GG (evtl. auch von Artikel 109 GG) würden Sie vorschlagen?

b. Bewältigung bestehender Haushaltskrisen
--

Sicherung und Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit der Haushaltsgesetzgeber (Instrumente zur Haushaltssanierung und zur Herstellung strukturell ausgeglichener Haushalte unter Berücksichtigung der Vorgaben des BVerfG)

121. Wie können und mit welchen Instrumenten und Verfahrensregelungen sollen bestehende Haushaltskrisen bewältigt werden?
122. Welche Verfahrensregeln sind Ihrer Meinung nach erforderlich, um Haushaltskrisen zu verhindern oder zu beseitigen?
123. Möglichkeiten der Analyse der Ursachen von Haushaltskrisen (eigene finanzpolitische Entscheidungen/unzureichende Finanzausstattung)? Welche Konsequenzen sind daraus zu ziehen?
124. Welche Verpflichtungen resultieren aus der Haushaltsautonomie der Länder (Eigenstaatlichkeit) für die Bewältigung von Haushaltskrisen?
125. Sind verfassungsrechtliche Regelungen zum verpflichtenden Abbau bestehender Schulden möglich und sinnvoll? Wie sollten diese aussehen?
126. Welcher verfassungsrechtliche Rahmen besteht im Hinblick auf Einschränkungen der Haushaltsautonomie von Bund und Ländern (Art. 109 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 GG) im Zuge der Bewältigung von Haushaltskrisen? Welche Verpflichtungen ergeben sich aus der Eigenstaatlichkeit der Länder und der hiermit untrennbar verbundenen Haushaltsautonomie für die Bewältigung von Haushaltskrisen?
127. Welche Verpflichtungen ergeben sich aus der Eigenstaatlichkeit der Länder und der verfassungsrechtlichen Garantie kommunaler Selbstverwaltung und der hiermit jeweils untrennbar verbundenen Haushaltsautonomie für die Bewältigung von Haushaltskrisen?
128. Gibt es Gründe für bzw. gegen die Einrichtung eines „Entschuldungsfonds“ als Voraussetzung für die Schaffung neuer und strikterer Regelungen zur Begrenzung der Neuverschuldung? Wie sind seine Konsequenzen zu beurteilen?
- Auswirkung auf Refinanzierungsbedingungen
 - Schaffung gleichwertiger Startbedingungen trotz strukturell bedingter Vorbelastungen
129. Ist die (temporäre) Schaffung zusätzlicher Gestaltungsmöglichkeiten für die betroffenen Gebietskörperschaften auf der Einnahmen-/Ausgabenseite sinnvoll?

Wie schätzen Sie das finanzielle Volumen von Hebesatz-, Zu- oder Abschlagsrechten für Länder in Haushaltskrisen ein? Wie ist das Risiko einer Verstärkung des wirtschaftlichen Gefälles zwischen den Ländern zu bewerten?

130. Wie schätzen Sie das finanzielle Volumen von Hebesatz-, Zu- oder Abschlagsrechten für Länder und Kommunen in Haushaltskrisen ein? Wie ist das Risiko einer Verstärkung des wirtschaftlichen Gefälles zwischen den Ländern (einschl. ihrer Kommunen) zu bewerten?
131. Welche Instrumente sind denkbar, um die Regierung zur Vorlage eines Nachtrages zu verpflichten, weil ohne eine solche Initiative das Parlament seine Verantwortung nicht wahrnehmen kann?
132. Wäre ein zusätzlicher Konsolidierungsbedarf (gesamtstaatlich bzw. in einzelnen Gebietskörperschaften) ohne eine Gefährdung gesetzlich vorgegebener oder gesellschaftlich wünschenswerter öffentlicher Aufgabenerfüllung überhaupt zu befriedigen?
133. Wie sind diese ökonomischen Beurteilungskriterien in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über eine Haushaltsnotlage im Lande Berlin berücksichtigt worden? (vgl. hierzu Fragen 58 bis 62)
134. Welcher Konsolidierungsbedarf ergäbe sich hinsichtlich der in der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes ausgewiesenen Nettokreditaufnahme (NKA) und der bereinigten Investitionsausgaben unter der Bedingung der Geltung der im Gutachten „Staatsschulden wirksam begrenzen“ des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgeschlagenen Schuldenbremse für den Bundeshaushalt für 2008 bis 2010?
135. Welcher Konsolidierungsbedarf ergäbe sich hinsichtlich der in den mittelfristigen Finanzplanungen der Länder ausgewiesenen NKA und der bereinigten Investitionsausgaben unter der Bedingung der Geltung der im erwähnten Gutachten vorgeschlagenen Schuldenbremse für die Länderhaushalte für 2008 bis 2010?
136. Werden die im Minderheitsvotum von Prof. Dr. Peter Bofinger auf Seite 166 ff. des Gutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung „Staatsschulden wirksam begrenzen“ dargestellten Auswirkungen einer Schuldenbremse auf die Länderhaushalte für zutreffend gehalten? Wenn ja welche Konsequenzen haben die dabei dargestellten Konsolidierungsbedarfe für die Erfüllung der verfassungsmäßigen Aufgaben der betroffenen Bundesländer? Wenn nein, welche Auswirkungen sind stattdessen zu prognostizieren?
137. Welche Auswirkungen hätte die Einführung der vorgeschlagenen Schuldenbrem-

se auf die kommunalen Haushalte und den Umfang des kommunalen Finanzausgleiches?

138. Im Gutachten vom 12.03.2007 schlägt der Sachverständigenrat vor, bei wiederholten Überschreitungen von Verschuldungsgrenzen zwingend einen Zuschlag zur Einkommensteuer zu erheben (a.a.O., Rz. 189). In welcher Höhe hätten der Sachverständigenrat oder andere Ökonomen Zuschläge zur Einkommensteuer (ähnlich dem Solidaritätszuschlag?) zwischen 1990 und 2005 empfohlen? Wie passt dies zu den steuerpolitischen Empfehlungen des Sachverständigenrates in den entsprechenden Jahresgutachten?
139. Wie gedenkt die Bundesregierung, künftig unter den Bedingungen einer „Schuldenbremse“ in Art. 115 den Auftrag von Art. 109 (Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen) zu erfüllen?
140. Welche Auswirkungen hat die Einführung einer Schuldenbremse in Art. 115 GG auf die finanzpolitischen Spielräume für eine Politik, die auf die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit gerichtet ist?

c. Verbesserung der Vergleichbarkeit in der Haushaltsdarstellung für Aufgabenkritik und Standardsetzung, vergleichbare Datengrundlagen

141. Welchen Beitrag zu einer stabilitäts- und wachstumsfördernden Bundesstaatsreform kann eine Vereinheitlichung des Haushalts- und Rechnungswesens, insbesondere eine Vergleichbarkeit der Datengrundlagen, leisten, ohne den Kern der Haushaltsautonomie auf den beiden staatlichen Ebenen (vgl. Artikel 109 Abs. 1 GG) zu verletzen?
142. In welchem Umfang ist eine Vergleichbarkeit der statistischen Datengrundlagen (Haushaltssystematiken und deren Anwendung) für Neuverschuldungsregelungen bzw. Übergangsregelungen erforderlich?
- Schwierigkeiten bei der Bereitstellung einer verlässlichen Datenbasis (auch im Hinblick auf Einführung kaufmännischer Buchführung)
 - Bereitstellungszeitpunkt
143. Gibt es objektivierbare Daten, die das Ausgabeverhalten des Bundes und der Länder im Einzelnen vergleichbar darstellen? Welche Feststellungen lassen sich daraus bezüglich der Ausgabestruktur der Länder in einzelnen Politikbereichen

ableiten?

144. Wie haben sich die Steuerarten, die in der alleinigen Ertragshoheit der Länder liegen, seit 1969 dem Aufkommen nach entwickelt, insbesondere im Verhältnis zur Entwicklung der ihnen zugrunde liegenden Besteuerungsgrundlagen? Durch welche politischen Initiativen wurde das Aufkommen dieser Steuerarten stabilisiert, gesteigert oder gemindert? Von wem – Bundestag, Bundesregierung oder Bundesrat (bei letzterem interessiert insbesondere die ggf. initiativ gewordene Landesregierung) – ist dabei die Gesetzgebungsinitiative ergriffen worden? Welche Vorschläge zur Verbesserung oder Verschlechterung des diesbezüglichen Aufkommens sind von den Rechnungshöfen bzw. vom Sachverständigenrat unternommen worden? Wie ist, insbesondere mit Blick auf einen internationalen Vergleich zum Aufkommen gleicher bzw. ähnlicher Steuerarten, das diesbezügliche Entwicklungspotential zu bewerten?
145. Inwieweit sollen auch zukünftige Lasten (Pensionsverpflichtungen etc.) Berücksichtigung in den Haushaltsdarstellungen finden?
146. Wie kann sichergestellt werden, dass alle Aufwendungen/Kosten (nicht nur die Ausgaben) für ein Projekt im Haushalt dargestellt werden, um Bürgern und Entscheidungsträgern die vollen Kosten vor Augen zu führen?
147. Wie kann man international das Verhältnis von Bruttonozialprodukt und Transferleistungen vergleichen?
148. Wie hoch ist der Anteil der Ausgaben des Bundes auszuweisen, der jeweils pro Haushaltsjahr seit 1990 bis 2006 aufgrund der Bewältigung der Finanzierungslasten der Deutschen Einheit bzw. der teilungsbedingten Sonderlasten entstanden ist?
149. Wie hoch ist der Anteil der Verschuldung des Bundes auszuweisen, der jeweils pro Haushaltsjahr seit 1990 bis 2006 aufgrund der Bewältigung der Finanzierungslasten der Deutschen Einheit bzw. der teilungsbedingten Sonderlasten entstanden ist?
150. Wie hoch ist der Anteil der Verschuldung der Länder auszuweisen, der jeweils pro Haushaltsjahr seit 1990 bis 2006 aufgrund der Bewältigung der Finanzierungslasten der Deutschen Einheit bzw. der teilungsbedingten Sonderlasten entstanden ist (Bitte insgesamt bzw. je Bundesland einzeln ausweisen)?
151. Wie hoch ist der Anteil der Verschuldung der Länder auszuweisen, der jeweils pro Haushaltsjahr seit 1990 bis 2006 aufgrund der Kompensation von Steuerentlastungsgesetzen aufgenommen werden musste (Bitte insgesamt bzw. je Bundesland einzeln ausweisen)?

152. Wie hoch ist der Anteil der Verschuldung des Bundes auszuweisen, der jeweils pro Haushaltsjahr seit 1990 bis 2006 aufgrund der seit 1990 bis 2006 aufgrund der Kompensation von Steuerentlastungsgesetzen aufgenommen werden musste?
153. Wie ist die finanzielle Verantwortung für die Finanzierung des Bildungswesens einschließlich der Personal- und Versorgungskosten (Schulwesen, Kinderbetreuung, Hoch- und Fachschulwesen) in den folgenden Staaten zwischen den Gebietskörperschaften aufgeteilt:
- Finnland,
 - Österreich,
 - Niederlande,
 - Frankreich,
 - USA?

II. Einnahmen / Kompetenzen

a. Horizontale und vertikale Finanzbeziehungen im Bundesstaat

Abgrenzung und Vereinfachung des Finanzausgleichsystems

Stärkung der Eigenverantwortung, aufgabenadäquate Finanzausstattung, Steuerkompetenzen, Steuerverteilung und -zerlegung, Strukturunterschiede, Fragen der bundesstaatlichen Lastenverteilung, Anreizsysteme, FAG Prüfauftrag 2008.

"Partizipation und Bürgernähe" als Ziele der Reform der Finanzbeziehungen (Bsp.: Kommune und Länder in Schweden)

154. Worauf sind Strukturunterschiede zwischen Ländern zurückzuführen?
155. Existieren Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und damit auch Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern, die zum großen Teil auf objektiven wirtschaftsgeographischen Strukturunterschieden und langfristigen asymmetrischen wirtschaftlichen Entwicklungen beruhen?
156. Welche Bedeutung hat die Bevölkerungsentwicklung für die öffentliche Verschuldung speziell in den ostdeutschen Ländern?
157. Welche Konsequenzen ergeben sich aus den demografischen Entwicklungen auf die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern? Mit welchen Instrumenten

- kann eine sich verändernde Bevölkerungsentwicklung berücksichtigt werden?
158. In wieweit kann die zurzeit bestehende Infrastruktur in Gebieten mit stark sinkender Bevölkerung aufrecht erhalten bleiben? Und wie kann der sich daraus entwickelnde überproportionale Kostenaufwand Berücksichtigung finden?
159. Kann der demografische Wandel angesichts dessen langfristiger Vorhersehbarkeit einen von der Solidargemeinschaft zu tragenden zusätzlichen ausgleichsrelevanten Sonderbedarf begründen oder liegt es in der Eigenverantwortung eines jeden Landes auf die absehbaren Prozesse rechtzeitig zu reagieren?
160. Gibt es neben den Strukturunterschieden zwischen den Ländern, die durch die vorhandenen Instrumentarien (Einwohnerbezug, besondere Gewichtung der Stadtstaaten und dünn besiedelter Flächenländer, Mittel des Solidarpakts II für den Aufbau Ost) abgedeckt sind, weitere wesentliche strukturelle Unterschiede? Erfordern diese eine zusätzliche Berücksichtigung oder sind sie notwendiger konstitutiver Bestandteil des Föderalismus?
161. Ist eine bestimmte Mindestgröße eines Landes erforderlich, um den Strukturwandel bewältigen zu können? Welche Rückschlüsse können dabei aus den Erfahrungen mit den Sanierungsbemühungen im Saarland und in Bremen gezogen werden?
162. Wie können die Strukturunterschiede und die daraus resultierenden unterschiedlichen Vorbelastungen der Länder berücksichtigt werden? Ist das derzeitige Finanzausgleichssystem in der Lage, die Strukturunterschiede zwischen den Ländern allmählich zu verringern?
163. Welche ungewollten Auswirkungen hat aus Ihrer Sicht der bestehende Länderfinanzausgleich und wie könnte man diese verhindern ohne die Solidarität der Länder untereinander in Frage zu stellen?
164. Welche Auswirkungen haben Steuervergünstigungstatbestände wie Abziehbarkeit von Kinderbetreuungskosten oder Ansparabschreibung auf die Verteilung der Einnahmen im Rahmen des Länderfinanzausgleiches?
165. Welche Anreize können den Ländern gegeben werden, sich mehr als bisher auf die Einziehung von Steuereinnahmen zu konzentrieren?
166. Welche verfassungsrechtlich denkbaren Ansätze bestehen, ggf. die Länder (insbesondere aus ihrer Sicht) stärker als bisher dazu anzuhalten, ihnen ausschließlich zustehende Steuerarten zu pflegen bzw. stärker auszuschöpfen (dies insbesondere mit Blick auf die Verzichtbarkeit einer Schuldenbremse oder zur näheren Regelung der Bundesergänzungszuweisungen wegen Haushaltsnotlagen)?
167. Sollte der horizontale Länderfinanzausgleich durch einen vertikalen Ausgleich

(Modell Bundesergänzungszuweisungen) ersetzt werden, der die Ausgleichszahlungen /Ausgleichsleistungen des Länderfinanzausgleichs eines Basisjahres (z.B. 2006) mit einer festen Zuwachsrate dynamisiert (dynamisierter Basisausgleich im Rahmen von Bundeszuweisungen: Der Bund ist dabei nur die Abrechnungsstelle und bringt keine eigenen Mittel ein. Die feste Zuwachsrate könnte etwa bei der Hälfte des bundesdurchschnittlichen Wachstums der Steuereinnahmen liegen.)?

168. Welche Möglichkeiten und Grenzen sehen Sie zur Entflechtung und Vereinfachung des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs unter Wahrung des bundesstaatlichen Solidarprinzips, um zugleich die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften zu stärken und eine aufgabenadäquate Finanzausstattung zu gewährleisten?
169. Im derzeitigen System werden die aus gesteigerter Wirtschaftskraft der Länder entstehenden Mehreinnahmen bis zu 97% kollektiviert. Es besteht nur ein geringer Anreiz zur Steigerung der regionalen Wirtschaftskraft. Zur Schaffung der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen reicht ein vertikaler Finanzausgleich aus. Dieser soll sich am Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner orientieren. Der horizontale Finanzausgleich entfällt. Wie wird das beurteilt?
170. Wie ist das derzeitige Länderfinanzausgleichssystem unter Anreizaspekten zu beurteilen?
171. Ist die Stärkung der aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Ländergemeinschaft oder einzelner Länder erforderlich und sinnvoll, und welche Reformschritte sind ggf. erforderlich?
172. Ist die Stärkung der aufgabenangemessenen Finanzausstattung/finanziellen Mindestausstattung der Städte, Kreise und Gemeinden erforderlich und sinnvoll? Welche Reformschritte sind ggf. erforderlich?
173. Welche Probleme sind mit der Bestimmung der notwendigen Ausgaben im Rahmen der Ermittlung einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung verbunden? Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang die Gefahr eines „Ausgaben- und Bedarfswettlaufes“ zwischen den Ländern? Welche Folgen hätte dies für die notwendige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte?
174. Wie ist die beispielsweise durch die Einführung eines nationalen Entschuldungsfonds geforderte „Sozialisierung von Altlasten“ vor allem im Hinblick auf die damit verbundenen Anreizwirkungen zu bewerten? Wie ist in diesem Zusammenhang die Betonung der Eigenverantwortlichkeit der Gebietskörperschaften durch das Bundesverfassungsgericht im Rahmen des Berlinurteils zu bewerten?
175. Gehört zu den grundlegenden Pfeilern der bundesstaatlichen Ordnung die Tra-

gung der Ausgaben durch die Länder, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben? Führt eine Abkehr von diesem Prinzip zu einem „Ausgaben und Bedarfswettlauf?“

176. Führen Einschränkungen der Finanzierungsverantwortung oder auch der Finanzierungskompetenz der Länder zu weiterer Politikverflechtung und zur Beschneidung der Eigenständigkeit der Länder?
177. Bietet das Inkrafttreten der Föderalismusreform I Ende 2006 mit dem neu statuierten unmittelbaren Aufgabenübertragungsverbot des Bundes auf die Kommunen eine sachgerechte Zäsur, den originären Anteil der Kommunen an den Steuereinnahmen des öffentlichen Gesamthaushalts (bisher ca. 13 %) zu Lasten der staatlichen Zuweisungen zu erhöhen, um auf diese Weise zu einer größeren Kongruenz zwischen originären Einnahmen und originären Ausgaben beizutragen?
178. Ist das bestehende System der kommunalen Steuereinnahmen in seinen primären Verteilungswirkungen aufgaben- und bedarfsgerecht für Städte, Kreise und Gemeinden?
179. Ist es zur Aufrechterhaltung der kommunalen Infrastruktur auch in der Fläche geboten, künftig bei der Finanzverteilung (stärker) flächenorientierte bzw. weniger wirtschaftskraftbezogene Bedarfsindikatoren einzuführen?
180. Hat sich die bestehende Systematik der Finanzverfassung bewährt, wonach die regional stark streuenden Lasten den Finanzbedarf und die Finanzausstattung der Ländergesamtheit beeinflussen, letztere aber überwiegend nur an den Einwohnerzahlen orientiert erfolgt?
181. Welche Finanzströme gibt es außerhalb des Länder-Finanzausgleich und des Solidarpaktes im Verhältnis zwischen Bund und Ländern und wie sind diese regional verteilt? Welche Konsequenzen hat dies für die einzelnen Landeshaushalte?
182. Sind vor dem Hintergrund einer weitgehenden Annäherung der Finanzkraft im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs weitere finanzielle Ausgleichsmaßnahmen auf der Ausgabenseite überhaupt vertretbar? Wenn ja, müssten dann nicht zumindest Ausgleichsregelungen auf der Einnahmenseite neu justiert werden?
183. Welche Belastungen für die einzelnen Länder ergeben sich aus den Bundesleistungsgesetzen und wie ist ihre regionale Verteilung? Sollte bei stark streuenden Belastungswirkungen die Finanzierungs- und Regelungsverantwortung auf Bundesebene zusammengeführt oder die Möglichkeit der Einführung flexibler Beteiligungsquoten des Bundes eröffnet werden?

184. Durch welche Instrumente können unterschiedliche Belastungen ermittelt und ausgeglichen werden?
- demographische Entwicklung
 - Studienplatzkostenausgleich
 - Seehafenlasten
185. Ist vor dem Hintergrund begrenzter finanzieller Möglichkeiten und der Tatsache, dass der bundesstaatliche Finanzausgleich bereits die Finanzkraft der Länder annähert, ein zusätzlicher, spezifische Ausgabenbedarfe berücksichtigender Ausgleich erforderlich?
186. Muss das seit 1969 geltende Prinzip der Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitz nicht dahingehend angepasst werden, dass die Betriebsstätte als Ort der Wertschöpfung stärkere Berücksichtigung findet, um auf diese Weise die bestehende Verzerrung der Steuerverteilung zu Ungunsten der Stadtstaaten als Wirtschaftszentren zu reduzieren?
187. Ist es angesichts der Probleme einer nachhaltigen Finanzierung der Stadtstaatenhaushalte geboten, die Höhe der Einwohnerwertungen – insbesondere für die Ländersteuern - im Länderfinanzausgleich auf ihre Angemessenheit hin zu überprüfen?
188. Ist für die Zeit nach 2019 die Abschaffung der derzeitigen Kombination von Trenn- und Verbundsystem zwischen Bund und Ländern in Verbindung mit der vollständigen Übertragung der Ertrags-, Regelungs- und Verwaltungskompetenz für die Steuern an den Bund gegen direkte Zuweisungen an die Länder zur Deckung ihres Finanzbedarfs eine sinnvolle Option? Wie soll ggf. in diesem Zusammenhang mit Altschulden umgegangen werden?
189. Ist – insbesondere vor dem Hintergrund der diskutierten weiteren Beschränkung/eines Verbots der Verschuldung – die Schaffung zusätzlicher Gestaltungsmöglichkeiten für die Länder erforderlich und sinnvoll? Wie beurteilen Sie entsprechende Konzepte unter folgenden Aspekten:
- Wanderungsbewegungen
 - Verlagerung von Unternehmensgewinnen
 - Auswirkungen auf öffentliche Haushalte
 - Kaufkraftminderung
 - Verhältnis zur Stärkung der aufgabenadäquaten Finanzausstattung?
190. Ist – insbesondere vor dem Hintergrund der diskutierten weiteren Beschränkung/eines Verbots der Verschuldung – die Schaffung zusätzlicher Gestaltungsmöglichkeiten für die Länder, die Städte, Kreise und Gemeinden erforderlich und

sinnvoll?

191. Wie beurteilen Sie die Auswirkungen z. B. eines Zuschlagsystems auf den Steuervollzug?
192. Halten Sie die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern nach Art. 106 Abs. 3 und 4 GG für aufgabengerecht?
193. Ist es aus verfassungsrechtlicher Sicht unbedenklich, dass die im Grundgesetz zwingend vorgesehene mehrjährige Finanzplanung als Grundlage für die Einnahmeverteilung nicht erstellt wird?
194. Welche Steuerarten kommen für Zu- und Abschlagsrechte in Betracht?
195. Welche Steuerarten würden Ihrer Meinung nach für Zu- bzw. Abschlagsrechte der Länder in Betracht kommen?
196. In welcher Relation standen im Zeitrahmen 1998 bis 2006 in den einzelnen Ländern jeweils die Einnahmen aus der Lohn- und Einkommenssteuer sowie der Körperschaftssteuer und der Nettoneuverschuldung pro Haushaltsjahr? Wie hoch hätte ein Hebesatz auf diese Steuerarten jeweils ausfallen müssen, um unter sonst gleich bleibenden Bedingungen die Neuverschuldung in den einzelnen Haushaltsjahren auf Null zurückführen zu können?
197. Welche Hebesätze auf die Lohn- und Einkommenssteuer in den Bundesländern würden sich fiktiv für folgende Modellfälle ergeben:
 - a) Kompensation von 30% der Nettoneuverschuldung aus dem Jahre 2005
 - b) Kompensation von 15% der Nettoneuverschuldung aus dem Jahre 2005
198. Welche Hebesätze auf die Körperschaftssteuer in den Bundesländern würden sich fiktiv für folgende Modellfälle ergeben:
 - a) Kompensation von 30% der Nettoneuverschuldung aus dem Jahre 2005
 - b) Kompensation von 15% der Nettoneuverschuldung aus dem Jahre 2005
199. Gibt es Gestaltungen für Zu- und Abschlagsrechte, die relevante Einnahmespielräume für alle Länder schaffen?
200. Ist mehr Autonomie der Länder bei der Festsetzung der Höhe der Steuersätze der Gemeinschaftssteuern sinnvoll?
201. Inwieweit ist die Übertragung der alleinigen Gesetzgebungskompetenz für Steu-

- ern, deren Aufkommen allein den Ländern oder ihren Kommunen zufließt, auf die Länder sinnvoll?
202. Wie wird die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz von reinen Ländersteuern auf die Länder beurteilt?
- a) Beispiel Erbschaftsteuer
 - b) Beispiel Grundsteuer
203. Mit welchen Ausweich-, Steuergestaltungs- und Verlagerungsstrategien ist in Folge der Übertragung zu rechnen? Ist eine Aufsplitterung der Steuergesetzgebung in Deutschland bei einzelnen Steuerarten vor dem Hintergrund des europäischen Wettbewerbs zu befürchten?
204. Wie soll bei einer Einführung von Hebesätzen für die Länder bei Einkommen- und Körperschaftsteuer mit der bisherigen Aufteilung der Aufkommen aus Einkommen- und Körperschaftsteuer verfahren werden?
205. Wie können zusätzliche Einnahmen aus den steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten systemgerecht in den Länderfinanzausgleich eingebaut werden? Falls diese ausgleichsfrei gestellt werden müssten – welches Volumen dürfen diese dann haben, ohne dass die Ziele des Länderfinanzausgleichs wesentlich beeinträchtigt werden?
206. Sollte sich künftig die Förderung der Wirtschaftskraft in den Ländern auch in einer entsprechenden Stärkung der dortigen Steuereinnahmen niederschlagen und ist daher eine stärkere Orientierung der Verteilung der Steuereinnahmen der Länder an der dort erreichten Wirtschaftskraft – beispielsweise am Bruttoinlandsprodukt in den Ländern – zu befürworten?
207. Wird eine Ermächtigung zur Erhebung von Straßenmauten für die Gebietskörperschaften für sinnvoll erachtet und ist hierfür eine bundesgesetzliche Öffnungsklausel notwendig?
208. Sollte die KFZ -Steuer in die Ertragskompetenz des Bundes übergehen und wenn ja, welchen Ausgleich könnte den Ländern geboten werden?
209. Was halten Sie von der Übernahme der Versicherungssteuer in die Verwaltungskompetenz des Bundes?
210. Soll den Ländern die Möglichkeit eingeräumt werden, auf der Ausgabenseite von Bundesvorgaben abzuweichen? Welche Bereiche kämen hierfür in Betracht? Wie beurteilen Sie dies hinsichtlich des Ziels der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?
211. Soll den Ländern und ihren Kommunen die Möglichkeit eingeräumt werden, auf

der Ausgabenseite von Bundesvorgaben abzuweichen?

212. Sollte die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften in der Form gestärkt werden, dass sie auf der Ausgabenseite von Bundesvorgaben abweichen können? Wenn ja, für welche Bereiche würden Sie dieses befürworten?
213. Welche Auswirkungen hätte die Einführung von Hebesätzen bzw. Zu- und Abschlägen auf die Einkommens- und Körperschaftssteuer auf die Wahrung des in Art. 72 i.V.m. Art. 20 GG vorgegebenen Staatsziels der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?
214. Welche Auswirkungen hätte die Einführung der Möglichkeit für die Länder, beim Vollzug von Leistungsgesetzen des Bundes die Absenkung von Standards zu erlauben, auf die Wahrung des in Art. 72 i.V.m. Art.20 GG vorgegebenen Staatsziels der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?
215. Mit welchen Instrumentarien kann das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der Neuordnung der Finanzbeziehung zwischen dem Bund und den Ländern weiter verfolgt werden?
216. Wie will die Bundesregierung in Zukunft der gesamtstaatlichen Verantwortung zum Ausgleich regionaler Ungleichheiten und der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse in den Bereichen nachkommen, die nunmehr in die alleinige Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen (Bildung, Kita)?
217. Welche eigenständigen Aufgaben und Verantwortungen ergeben sich für die Länder, hinsichtlich der Verwirklichung des Staatsziels gleichwertiger Lebensverhältnisse?
218. Welche Arten von Gebühren bzw. Gebührentarifen unterliegen bislang der Gesetzgebung des Bundes; welche Gebühren unterliegen der Gesetzgebung der Länder?

b. Beitrag der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu Beschäftigung und Wachstum

219. Welchen Beitrag kann eine Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu Wachstum und Beschäftigung leisten, z.B. auf der Ausgaben- und Einnahmenseite ihrer Haushalte?
220. Sind der Finanzausgleich (FAG) und der sog. Korb II anreizfreundlich (genug) im Sinne der Belohnung wirtschaftspolitischer Anstrengungen der Länder ausgestal-

tet?

221. Wie kann die Anreizorientierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (insgesamt) verstärkt werden, ohne die durch das FAG und den Korb II bis 2019 gewährleisteten Transfers zu gefährden (vgl. auch Artikel 143 Abs. 3 Satz 3 GG)?
222. Können verstärkte Anreizsysteme und Elemente der Steuerautonomie für die Gebietskörperschaften, zum Beispiel in Gestalt von Zuschlagsrechten im Bereich der Einkommen- und Lohnsteuer (Zuschlagsbesteuerung) oder mehr Tarifhoheit bei den Landessteuern zusätzliche Wachstumsimpulse in den Ländern auslösen?
223. Welche Konsequenzen würden sich bei einem Steuerwettbewerb für die Finanz- und Wirtschaftslage der ostdeutschen Länder ergeben?
224. Die Steuerkraft der fünf neuen Länder liegt im Schnitt derzeit lediglich bei etwa 40 % des Bundesdurchschnitts. Gemessen an der Steuerkraft der finanzstarken Länder liegt sie sogar nur bei einem Drittel. Lässt sich ausschließen, dass es angesichts der bestehenden strukturellen und finanzkraftbezogenen Unterschiede zwischen den Ländern zu einem Steuersenkungswettlauf im Falle der Steuerautonomie der Länder kommt, der die Aufgabenwahrnehmung einzelner Länder in Frage stellt? Welche Folgen hätte dies? Wie verträgt sich eine Steuerautonomie der Länder mit der Zielsetzung des Aufbaus Ost?
225. Könnte die Einräumung von Steuerautonomie mit der Folge möglicher Rechtszersplitterung die intensiven und weit reichenden Steuerharmonisierungsbemühungen insbesondere auf EU-Ebene konterkarieren? Welche Auswirkungen im nationalen Umfeld, z. B. im Hinblick auf die Transparenz des Steuersystems und die Bürokratiekosten der Steuerzahler wären zu erwarten?
226. Könnte die Herausbildung von bis zu 16 unterschiedlichen Steuerregimes im Falle der Steuerautonomie der Länder abschreckend auf potenzielle ausländische Investoren wirken und damit einen spürbaren Standortnachteil für Deutschland darstellen?