

Professor Dr. Ulrich Häde
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere
Verwaltungsrecht, Finanzrecht und Währungsrecht
Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)
Postfach 1786, 15207 Frankfurt (Oder)



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

Kommissionsdrucksache
021

Tel.: (0335) 55 34-2670
Fax: (0335) 55 34-2525
Tel. Sekretariat: (0335) 55 34-2411
E-Mail: haede@euv-frankfurt-o.de
[http://www.rewi.euv-frankfurt-o.de/
de/lehrstuhl/or/finanzrecht/index.html](http://www.rewi.euv-frankfurt-o.de/lehrstuhl/or/finanzrecht/index.html)

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

0. Allgemein

Das aktuell größte Problem im Bereich der Finanzverfassung ist die von vielen als zu hoch empfundene Staatsverschuldung. Insoweit steht zunächst eine generelle, für Bund und Länder geltende Begrenzung der Neuverschuldung im Vordergrund. Aus juristischer Sicht ist hier die Frage nach den rechtlichen Maßstäben zu beantworten (s.u. I.), die dann den Rahmen für das politische Handeln und die Schaffung einer neuen Schuldenschanke (s.u. II.) bilden. Aus der Entscheidung über eine allgemeine Schuldenbeschränkung ergibt sich, ob Mechanismen zur Vorbeugung von Haushaltskrisen (s.u. III.) erforderlich sind. Ein striktes Schuldenaufnahmeverbot würde eine Krisenprävention überflüssig machen. Großzügigere allgemeine Regelungen müssten demgegenüber vorbeugende Maßnahmen nahe legen.

Reformbedürftig ist auch das System der Einnahmenverteilung auf Bund, Länder und Kommunen. Hier besteht die Chance, bereits jetzt die Weichen zu stellen für die Zeit nach dem Auslaufen des zumindest noch bis 2019 vom Prozess der Wiedervereinigung geprägten Finanzausgleichs (s.u. IV.).

I. Rechtliche Maßstäbe der Staatsverschuldung

Die aktuell diskutierten Vorschläge zur Begrenzung der Staatsverschuldung basieren überwiegend auf politischen und ökonomischen Überlegungen. Originär juristische Maßstäbe gibt es insoweit nur, als sich dem geltenden Recht entsprechende Vorgaben entnehmen lassen.

1. Deutsches Verfassungsrecht

Die derzeitigen Grenzen für die staatliche Schuldenaufnahme finden sich in den Art. 109 und 115 GG sowie in den einschlägigen Vorschriften der Länderverfassungen. Das in ihnen vorgesehene Instrumentarium hat sich als nicht geeignet erwiesen, die Staatsverschuldung wirksam zu begrenzen. Deshalb sind gerade diese Vorschriften Gegenstand der Diskussion. Es steht dem verfassungsändernden Gesetzgeber grundsätzlich frei, diese Bestimmungen zu streichen oder neu zu fassen. Daher lassen sich aus ihnen keine Maßstäbe für die beabsichtigte Reform herleiten.

Änderungsfest sind allerdings die in Art. 79 Abs. 3 GG erwähnten Grundsätze und Strukturprinzipien. Zu ihnen gehören das Demokratieprinzip und das Bundesstaatsprinzip. Nach einer in der Literatur vertretenen (Minder-) Meinung soll aus dem im Demokratieprinzip verankerten Grundsatz der Herrschaft auf Zeit ein Verbot zumindest übermäßiger Verschuldung wegen der damit verbundenen Belastung und Festlegung künftiger Generationen folgen.¹ Das erscheint jedoch problematisch, weil auch andere Entscheidungen des Gesetzgebers erhebliche Konsequenzen für künftige Generationen mit sich bringen können. Man denke nur an die Entscheidung für oder gegen die friedliche Nutzung der Atomenergie oder die Einführung des Euro. Bei solchen Entscheidungen muss der Gesetzgeber dieser besonderen Verantwortung Rechnung tragen. Das bedeutet aber nicht, dass er sie nicht dennoch treffen dürfte oder müsste.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konkretisieren die Regelungen über die Kreditaufnahme in Art. 115 GG den Grundsatz der Herrschaft auf Zeit, indem sie den Haushaltsgesetzgeber speziellen Beschränkungen unterwerfen.² Das hindert den verfassungsändernden Gesetzgeber aber nicht, Art. 115 GG zu ändern oder gar zu streichen. Jedenfalls zählt diese Vorschrift nicht zu den änderungsfesten Bestimmungen des Grundgesetzes. Ob man dann zumindest in Fällen extremer Verschuldung di-

¹ Vgl. insbesondere Günter Püttner, Staatsverschuldung als Rechtsproblem, 1980, S. 11. S. auch Paul Kirchhof, Grenzen der Staatsverschuldung in einem demokratischen Rechtsstaat, in: v. Arnim/Littmann (Hrsg.), Finanzpolitik im Umbruch: Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte, 1984, S. 271 (277); Hans Herbert v. Arnim, Grundprobleme der Staatsverschuldung, BayVBl. 1981, 514 (518 ff.).

² BVerfGE 79, 311 (343). S. auch schon zuvor Heun, Die Verwaltung 18 (1985), 1 (26).

rekt aus dem Demokratieprinzip Grenzen für weitere Kreditaufnahme ableiten kann, erscheint fraglich, allerdings auch nicht ausgeschlossen. Jedenfalls wird man von einem sehr weiten Spielraum des demokratisch legitimierten Gesetzgebers ausgehen dürfen.

Ein mögliches Verbot der Kreditaufnahme ist differenzierter zu betrachten. Unproblematisch wäre eine für den Bund im Grundgesetz und für die Länder in ihren Verfassungen verankerte Kreditsperre. Im Hinblick auf das Bundesstaatsprinzip könnte ein durch den Bund erlassenes Verschuldungsverbot für die Länder allerdings an Grenzen stoßen. Der Bund würde die Länder bei ansonsten unveränderter Finanzverfassung nämlich von der einzigen wesentlichen Finanzquelle abschneiden, über die sie selbst entscheiden können. Abgesehen davon gibt es aber keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen ein Verbot der Staatsverschuldung.

Im Ergebnis ließe das deutsche Finanzverfassungsrecht sowohl eine völlige Freigabe als auch ein weitgehendes Verbot der Kreditaufnahme durch die öffentliche Hand zu.

2. Europäisches Gemeinschaftsrechts

a) Vorgaben

Das Grundgesetz ist nicht alleiniger Maßstab für die Rechtmäßigkeit der Entscheidungen deutscher Gesetzgeber. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union am 1.11.1993 gilt der damals in den EG-Vertrag eingefügte neue Art. 104. Gemeinsam mit dem Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit enthält er die primärrechtlichen, also quasi verfassungsrechtlichen Regelungen der Europäischen Gemeinschaft über die von den Mitgliedstaaten zu wahrende Haushaltsdisziplin. Sekundärrechtliche Bestimmungen, die die primärrechtlichen Vorgaben umsetzen und konkretisieren, finden sich in zwei rechtsverbindlichen Ratsverordnungen.³ Sie werden ergänzt durch eine nur politisch verbindliche Entschließung des Europäischen Rates.⁴ Diese drei Rechtsakte bilden zusammen den so genannten Stabilitäts- und Wachstumspakt.

Das Gemeinschaftsrecht geht nationalem Recht in der Anwendung vor. Dieser Vorrang des Gemeinschaftsrechts gilt grundsätzlich auch für das Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten. Konsequenz ist, dass Art. 104 EGV und die sonstigen primär- und sekundär-

³ Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7.7.1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. 1997 Nr. L 209/1; Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. 7. 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. 1997 Nr. L 209/6.

⁴ Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, ABl. 1997 Nr. C 236/1.

rechtlichen Bestimmungen des europäischen Gemeinschaftsrechts, die sich auf die Staatsverschuldung beziehen, Vorrang vor den Regelungen des nationalen Rechts haben. Sie gehen daher auch Art. 109 und 115 GG sowie den Vorschriften der Länderverfassungen vor. Darüber hinaus ist das Gemeinschaftsrecht Maßstab für die Ausgestaltung und Änderung des nationalen Rechts.

Art. 104 EGV verbietet den Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite. Maßgebliche Indikatoren für die Einhaltung der deshalb gebotenen Haushaltsdisziplin sind die Grenzwerte für das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit (3 % des BIP) und den Schuldenstand (60 % des BIP). Diese Referenzwerte des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit mögen ökonomisch nicht zwingend sein, sie sind aber auch nicht willkürlich festgelegt worden. Sie beruhen auf der Überlegung, dass ein Finanzierungsdefizit von 3 % längerfristig zu einem Schuldenstand von 60 % führt. Das gilt allerdings nur bei einem nominellen Wirtschaftswachstum von 5 %. Die Parteien des Vertrags über die Europäische Union haben mit diesen Werten wohl ungefähr den damaligen Status quo beschrieben. Unabhängig davon, ob man diese Werte für sinnvoll hält, sind die entsprechenden Regelungen geltendes Recht und daher zu beachten.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt hat die Mitgliedstaaten darüber hinaus auf das mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder eines Haushaltsüberschusses verpflichtet.⁵

b) Umsetzungspflicht

Art. 3 des dem EG-Vertrag beigefügten und ihm in der Normenhierarchie gleichgestellten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit legt gerade auch im Hinblick auf die Bundesstaaten in der Gemeinschaft fest, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten für die Defizite des gesamten Staatssektors verantwortlich sind. Satz 2 dieser Vorschrift lautet:

„Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die innerstaatlichen Verfahren im Haushaltsbereich sie in die Lage versetzen, ihre sich aus diesem Vertrag ergebenden Verpflichtungen in diesem Bereich zu erfüllen.“

Diese gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben sind geltendes Recht. Aufgrund des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts folgt aus ihnen eine Rechtspflicht, in Deutschland Regelungen zu schaffen, die die gemeinschaftsrechtliche Haushaltsdisziplin innerstaatlich umsetzen.

5 2005 kam es zu Änderungen, die den Mitgliedstaaten hinsichtlich des mittelfristigen Haushaltsziels eine größere Flexibilität gegeben haben. Die Möglichkeit, vom Ziel des Haushaltsausgleichs oder gar -überschusses abzuweichen, ist seither begrenzt auf ein Defizit von höchstens 1 % des BIP. Vgl. dazu den durch die Verordnung (EG) Nr. 1055/2005 des Rates vom 27.06.2005, ABl. 2005 Nr. L 174/1, eingefügten Art. 2a der VO 1466/97.

Eine ersatzlose Abschaffung der bestehenden Schranken für die Kreditaufnahme von Bund und Ländern wäre damit nicht zu vereinbaren. Vielmehr ist es notwendig, das deutsche Recht so auszugestalten, dass es mit der gemeinschaftsrechtlichen Haushaltsdisziplin kompatibel ist. Der Bund muss daher die Kompetenz erhalten, die gemeinschaftsrechtlich vorgeschriebene Haushaltsdisziplin gegenüber allen Akteuren des Staatssektors in Deutschland effektiv durchzusetzen. Die Länder sind ebenfalls verpflichtet, auf die innerstaatliche Umsetzung hinzuwirken.

Mangels Vorgaben im nationalen Recht stellen Art. 104 EGV und die auf seiner Basis erlassenen sekundärrechtlichen Vorschriften (Stabilitäts- und Wachstumspakt) den einzigen wirklichen Rechtsmaßstab für die Staatsverschuldung in Deutschland dar. Daher müssen in jedem Fall sowohl neue Regelungen zur allgemeinen Schuldenbeschränkungen als auch Maßnahmen, die Haushaltskrisen vorbeugen, gemeinschaftsrechtskonform sein. Die Bereitschaft, Verstöße gegen die gemeinschaftsrechtliche Haushaltsdisziplin notfalls hinzunehmen, um innerstaatliche Politikziele zu verfolgen, würde dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts nicht gerecht. Kalkulierter Rechtsbruch als politische Handlungsmöglichkeit ist selbst dann nicht akzeptabel, wenn der Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht aufgrund des schwerfälligen Verfahrens keine sofortigen (Sanktions-) Folgen hat.

Fazit: Das deutsche Recht ließe sowohl eine völlige Freigabe als auch ein Verbot der Kreditaufnahme durch die öffentliche Hand zu. Das Gemeinschaftsrecht ist demgegenüber strenger und enthält verbindlich Regelungen für die Staatsverschuldung. Maßstab für die Rechtmäßigkeit des geltenden Rechts und genauso einer Neuregelung ist deshalb im Wesentlichen das europäische Gemeinschaftsrecht. Dem gilt es Rechnung zu tragen.

II. Ausfüllung des vorgegebenen Rahmens

Die Ausfüllung dieses vor allem gemeinschaftsrechtlich vorgegebenen Rahmens könnte einerseits im Wege einer bloßen Übertragung der europarechtlichen Haushaltsdisziplin auf die innerstaatlichen Ebenen erfolgen. Das sollte dazu führen, dass ein Verstoß gegen das vorrangige Gemeinschaftsrecht nahezu unmöglich würde. Andererseits dürfte es auch zulässig sein, andere innerstaatliche Schuldenschranken zu errichten. Die Verletzung der gemeinschaftsrechtlichen Haushaltsdisziplin müsste dadurch aber zumindest weitgehend ausgeschlossen werden.

1. Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Haushaltsdisziplin

Der im Zuge der ersten Stufe der Föderalismusreform neu eingefügte Art. 109 Abs. 5 GG betont die gemeinsame Verpflichtung von Bund und Ländern im Hinblick auf die Haushaltsdisziplin, belässt es ansonsten aber bei der Verteilung eventueller Sanktionsmaßnahmen. Die gemeinschaftsrechtlich ebenso erforderliche Festlegung von Verschuldungsquoten des Bundes und der Länder unterblieb. Bei gemeinschaftsrechtskonformer Auslegung des Art. 109 Abs. 4 GG lässt sich zwar vertreten, dass der Bund schon jetzt Höchstbeträge für die Kreditaufnahme auch bezogen auf die Erfüllung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben festlegen könnte.⁶ Eine gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung innerstaatlicher Vorschriften, die eigentlich für eine andere Situation (Abwehr einer konjunkturellen Störung) erlassen wurden, ist aber eher eine Notlösung. Vorziehen wäre eine ausdrückliche Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben z.B. in einem neuen Art. 109 Abs. 6 GG.

Im Vordergrund der Haushaltsdisziplin steht das Finanzierungsdefizit. Im Rahmen einer weitgehend exakten Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben geht es deshalb vor allem darum, für den Bund und jedes einzelne Land Quoten für das Finanzierungsdefizit so festzulegen, dass der für den gesamten Staatssektor geltende Wert von 3 % eingehalten wird.

Dem Schuldenstand kommt in der Praxis eine geringere Bedeutung zu, weil seine Höhe vom Finanzierungsdefizit abhängt und er auch nicht im gleichen Maße kurzfristig zu beeinflussen ist. Wenn der Schuldenstand allerdings zu hoch ist, muss der Mitgliedstaat dafür sorgen, dass sich das Verhältnis des Schuldenstandes zum BIP rasch wieder dem Referenzwert von 60 % nähert (Art. 104 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 2 Buchst. b EGV). In einer solchen Situation müssten Bund und Länder deshalb verpflichtet sein, das Finanzierungsdefizit in Abhängigkeit vom jeweiligen Wirtschaftswachstum so niedrig zu halten, dass eine Rückführung des Schuldenstandes gelingen kann.

Eine wirksame Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen setzt außerdem voraus, dass der Bund verfahrensmäßig in der Lage ist, die Haushaltsdisziplin und insoweit vor allem die Einhaltung der Referenzwerte sicherzustellen. Es ist deshalb erforderlich Eingriffsbefugnisse vorzusehen, die es dem Bund erlauben, auf die Länder einzuwirken.

Die durch eine Verfassungsänderung und einfachgesetzliche Ausführungsvorschriften zur Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben bewirkte Einschränkung der

⁶ Näher dazu Häde, Die innerstaatliche Verteilung gemeinschaftsrechtlicher Zahlungspflichten, 2006, S. 58 ff.

Haushaltsautonomie der Länder darf allerdings nicht weiter gehen als unbedingt notwendig. Deshalb sollten Eingriffsbefugnisse nur für den Fall zur Verfügung stehen, dass ein Land vorher festgelegte Grenzwerte insbesondere für das Finanzierungsdefizit überschreitet. Es wäre gemeinschaftsrechtskonform, wenn das nationale Recht die zentrale staatliche Ebene normalerweise nur zu vorbeugenden Maßnahmen ermächtigt und weitergehende Einwirkungsrechte nur zur Abwehr einer konkret bevorstehenden oder bereits erfolgten Verletzung der Haushaltsdisziplin vorsieht. Entsprechende Regelungen könnten auch der Haushaltsnotlagenprävention dienen; das wohl allerdings nur als erstes Anzeichen einer ungünstigen Entwicklung.

2. Anderweitige Begrenzungen der Staatsverschuldung

a) Vorüberlegungen

Bei einer Entscheidung für andere Instrumente zur Schuldenbegrenzung wäre zu beachten, dass auch sie den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben nicht zuwiderlaufen dürfen. Ansonsten ist der verfassungsändernde Gesetzgeber weitgehend frei. Für welche Regelung er sich entscheidet, hängt davon ab, wie stark er die eigenen Handlungsmöglichkeiten und die der Länder beschränken will. Für den Bundesgesetzgeber handelt es sich um eine Selbstbeschränkung, deren Wirkungen nicht nur von ihrem Inhalt, sondern auch davon abhängt, auf welcher Stufe der Normenhierarchie er sie vornehmen will. Schuldenbegrenzungen, die im Grundgesetz selbst verankert werden, lassen sich künftig nur durch erneute Verfassungsänderung modifizieren. Regelungen in einfachen Gesetzen erhöhen die Flexibilität, vermindern aber wegen der Möglichkeit, sie durch jedes spätere Gesetz mit einfacher Mehrheit zu ändern, die Bindungswirkung und damit die Verlässlichkeit einer Schuldenbremse.

Für eine Verankerung der inhaltlichen Regelung als solcher oder jedenfalls einer Ermächtigung zu einfachgesetzlichen Bestimmungen im Grundgesetz spricht, dass es nur auf diese Weise möglich ist, für Bund und Länder gemeinsam geltende Regelungen der Kreditaufnahme zu treffen. Art. 109 Abs. 3 und 4 GG beziehen sich im Wesentlichen auf konjunkturpolitische Maßnahmen und geben dem Bund bisher nicht allgemein das Recht, Normen zur Begrenzung der Kreditaufnahme der die Länder zu erlassen. Eine Regelung im Haushaltsgrundsätzegesetz, die für Bund und Länder gelten würde, setzte ebenfalls eine Grundgesetzänderung voraus, die die erforderliche Ermächtigung schafft.

b) Maßnahmen zur Begrenzung der langfristigen Verschuldung

Als Maßnahmen zur Beschränkung der langfristigen Verschuldung kommen insbesondere ein generelles Verbot der Kreditaufnahme oder die Festlegung von Obergrenzen in Betracht. Diskutiert wird insbesondere die Beschränkung der Neuverschuldung auf die Höhe der Nettoinvestitionen.

aa) Schuldenverbot/Gebot ausgeglichener Haushalte

Die wirksamste Begrenzung der Staatsverschuldung ließe sich durch ein in der Verfassung verankertes Verbot der Kreditaufnahme erreichen. Wegen der damit verbundenen starken Einschränkung der eigenen Handlungsmöglichkeiten gibt es diese Lösung bisher in Deutschland nicht. Immerhin schreibt aber in Bayern Art. 18 LHO bereits seit dem 1.1.2006 einfachgesetzlich vor, dass der Haushaltsplan „regelmäßig ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden“ soll. Andere Länder denken über ähnliche Regelungen nach.⁷ Rechtlich steht einer solchen Lösung nichts entgegen. Ein bundesrechtliches Verbot der Kreditaufnahme für die Länder könnte allerdings im Hinblick auf das Bundesstaatsprinzip an Grenzen stoßen.

bb) Beschränkung auf Nettoinvestitionen

Der Sachverständigenrat⁸ lehnt ein Kreditfinanzierungsverbot ab, geht aber davon aus, dass sich eine längerfristige Verschuldung im Hinblick auf die Generationengerechtigkeit nur dann rechtfertigen lässt, wenn der Staat mit den aufgenommenen Mitteln Werte schafft, die sein Vermögen auch künftig erhöhen. Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG stellt eine solche Begrenzung bisher nicht sicher, sondern erlaubt es, auf die Bruttoinvestitionen abzustellen. Abschreibungen, Ersatzinvestitionen und Deinvestitionen (Privatisierungserlöse) werden daher nicht abgezogen. Der Vorschlag, die Nettoinvestitionen als verbindliche Obergrenze der Neuverschuldung festzulegen, ließe sich daher nur durch eine Verfassungsänderung umsetzen.

Eine gewisse Schwäche dieses Vorschlags besteht allerdings darin, dass eine exakte Abgrenzung des Investitionsbegriffs schwierig ist. Kaum eine Formulierung dürfte Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung verhindern können. Die geänderte Verfassungsvorschrift sollte deshalb durch eine einfachgesetzliche Regelung im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) begleitet werden. Wenn eine wirkliche Begrenzung ge-

⁷ Vgl. den Vorschlag der CDU-Fraktion, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 18/5639 vom 17.01.2007.

⁸ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, März 2007, Ziffer 2.

wollt ist, sollte zumindest in der Begründung des Änderungsgesetzes sehr deutlich darauf hingewiesen werden, was der verfassungsändernde Gesetzgeber unter Nettoinvestitionen versteht, und dass eine Ausweitung des derzeit geltenden Investitionsbegriffs (z.B. um bisher nicht erfasste Ausgaben in den Bereichen Bildung oder Verteidigung) gerade nicht beabsichtigt ist.

Nicht zuletzt aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht sollte dieselbe Beschränkung auch für die Länder gelten. Das spräche für eine Normierung in Art. 109 und nicht erst in dem nur auf den Bund bezogenen Art. 115 GG. Zugleich sollte es den Ländern möglich sein, in ihrem Recht strengere Grenzen für die Kreditaufnahme vorzusehen.

Darüber hinaus wäre die Kreditaufnahme in Höhe der für Investitionen vorgesehenen Ausgaben nur dann europarechtskompatibel, wenn sie den Vorrang der grundsätzlich bei höchstens 3 % des BIP liegenden Grenze für das Finanzierungsdefizit beachtet. Der Sachverständigenrat⁹ hält die Wahrscheinlichkeit eines Konflikts mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zwar für normalerweise sehr gering, merkt aber zugleich an, dass das bei höheren Nettoinvestitionen anders aussehen kann. Eine ausdrückliche Bezugnahme auf Art. 104 EGV wäre daher anzuraten. Art. 109 Abs. 5 Satz 1 GG, der nur auf Verpflichtungen aus Rechtsakten auf Grund des Art. 104 EGV abstellt, nicht aber auf die schon durch Art. 104 Abs. 1 EGV selbst begründete Pflicht, übermäßige Defizite zu vermeiden, reicht insoweit nicht aus.

Es könnte sich deshalb empfehlen, in Art. 109 GG folgendermaßen zu formulieren.

„Unbeschadet der Pflichten aus Art. 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ist die dauerhafte Aufnahme von Krediten durch Bund und Ländern nur zulässig zur Finanzierung der im Haushaltsplan veranschlagten bereinigten Ausgaben für Investitionen. Die Länder können strengere Beschränkungen der Kreditaufnahme vorsehen.“

cc) Ausnahmeklausel

Zum Vorschlag des Sachverständigenrats gehört eine Ausnahmeklausel. Danach soll eine höhere Kreditaufnahme auf der Bundesebene nur zulässig sein zur Abwehr einer Rezession oder bei Zustimmung von zwei Dritteln sowohl der Mitglieder des Bundestages als auch des Bundesrates. Eine solche Ausnahmeklausel ließe sich sowohl mit einem generellen Schuldenverbot als auch mit der Festlegung einer an den Investitionsausgaben orientierten Obergrenze kombinieren.

Eine stärkere Einschränkung als durch die bisherige Ausnahmeklausel in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG wird sich durch den ersten Teil der vorgeschlagenen Regelung nur

⁹ Sachverständigenrat, Expertise, Ziffer. 9.

erreichen lassen, wenn es gelingt, den Begriff der Rezession eindeutig zu definieren. Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht ließen sich nur ausschließen, wenn der deutsche Gesetzgeber die insoweit im Stabilitätspakt vorgesehenen Kriterien übernimmt oder sich zumindest deutlich an ihnen orientiert.¹⁰

Der zweite Teil, der die erhöhte Kreditaufnahme von dem Erreichen der sonst nur für Verfassungsänderungen vorgesehenen Zweidrittelmehrheit abhängig macht, dürfte sich in der Praxis als überaus restriktiv erweisen. Von dieser Ausnahmeklausel kann der Gesetzgeber normalerweise nur dann Gebrauch machen, wenn zumindest auch ein Teil der Angehörigen der Oppositionsfractionen zustimmt. Eine solche Regelung erscheint daher nur dann sinnvoll, wenn beabsichtigt ist, Ausnahmen nur in Extremsituationen zuzulassen, in denen selbst die Opposition nicht anders kann, als Mitverantwortung zu übernehmen.

Wollte man die Verfahrensregel übernehmen, sollte auf jeden Fall das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit im Bundesrat entfallen. Das Haushaltsgesetz des Bundes bedarf bisher nicht der Zustimmung des Bundesrates; dabei sollte es auch bleiben. Dann würde es zwar in Zeiten einer großen Koalition relativ einfach, die erforderliche Mehrheit für eine erhöhte Kreditaufnahme des Bundes zu erreichen. Solange große Koalitionen aber nicht zur Dauereinrichtung werden, wäre dieses Risiko kalkulierbar. Sollte diese Regelung auch in den Ländern gelten, wäre dort mangels einer zweiten Kammer ohnehin nur auf das jeweilige Parlament abzustellen.

Als Alternative käme eine Klausel in Betracht, die die Ausnahmesituationen inhaltlich mehr oder weniger abstrakt umschreibt. Eine im Vergleich zur aktuellen Rechtslage stärkere Beschränkung der Kreditaufnahme ließe sich auf diese Weise eher nicht erreichen. Ständige Auslegungsprobleme und Streit darüber, ob sich die Regierungsfraction zu Recht auf die Ausnahmeklausel berufen hat, wären zu erwarten. Gerade das könnte eine Verfahrensregelung vermeiden.

c) Maßnahmen zur Regelung der kurzfristigen Verschuldung

Dem geltenden Staatsschuldenrecht liegt die Vorstellung von einer aktiven antizyklischen Finanz- und Wirtschaftspolitik zugrunde. Heute findet dieses Konzept erheblich weniger Zustimmung. Immerhin besteht aber weitgehende Übereinstimmung darüber, dass es sinnvoll ist, konjunkturbedingte Steuermindereinnahmen und Mehrausgaben

¹⁰ Nach Art. 2 Abs. 2 der VO 1467/97 (in der aktuellen Fassung) kann eine Überschreitung des Referenzwertes aufgrund eines schwerwiegenden Wirtschaftsabschwungs als ausnahmsweise zulässig eingestuft werden, „wenn sich die Überschreitung des Referenzwerts aus einer negativen jährlichen Wachstumsrate des BIP-Volumens oder einem Produktionsrückstand über einen längeren Zeitraum mit einem am Potenzial gemessen äußerst geringen jährlichen Wachstum des BIP-Volumens ergibt.“

nicht durch Einsparungen zu kompensieren, sondern diese automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen und dadurch verursachte Haushaltslücken im Wege der Kreditaufnahme zu finanzieren. Ein prozyklisches Verhalten dürfte daher auch heute als ökonomisch nicht opportun anzusehen sein. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, eine konjunkturell bedingte Verschuldung zuzulassen.

Darüber hinaus kann es weitere ökonomische oder politische Gründe dafür geben, zumindest eine kurzfristige Verschuldung zu erlauben. Der Vorteil gegenüber einem strengen Verschuldungsverbot bestünde in einer größeren Flexibilität für die Politik. Je nach Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen stünde diesen zusätzlichen Handlungsmöglichkeiten allerdings eine möglicherweise auch in der langfristigen Tendenz höhere Staatsverschuldung gegenüber.

aa) Schuldenschanke

Der Sachverständigenrat schlägt eine Schuldenschanke vor, die sich an in der Schweiz geltenden Regelungen orientiert und u.a. aus einer Ausgabenregel besteht. Grundsätzlich sollen danach die Ausgaben den Einnahmen entsprechen. Je nach konjunktureller Situation sind Abweichungen davon nach oben oder unten vorgesehen. Dadurch wird es vor allem möglich, die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen. Das funktioniert allerdings nur, wenn die im Abschwung erforderlichen Defizite später im Aufschwung durch konjunkturell bedingte Mehreinnahmen und Minderausgaben ausgeglichen werden. In der Theorie war das schon bisher Ziel der antizyklischen Konjunkturpolitik. In der Praxis wurden zusätzliche Einnahmen aus konjunkturellen Stärkeperioden aber nicht in ausreichendem Maße zur Tilgung vorher angehäufter Schulden verwendet. Der Sachverständigenrat will das nun dadurch erreichen, dass die Höhe der zulässigen Ausgaben festgelegt wird. Dieser Ausgabenplafond soll aufgrund seiner Abhängigkeit von einem Konjunkturfaktor höher oder niedriger sein als die Einnahmen. Überschüsse dürfen nicht für konsumtive Zwecke, sondern nur zur Schuldentilgung oder für Investitionen verwendet werden.

Mit der Einführung der Schuldenschanke wären Unsicherheiten verbunden. Insbesondere dürfte es problematisch sein, zur Bestimmung des Konjunkturfaktors das Produktionspotential zu ermitteln.¹¹ Jedenfalls derzeit gibt es mehrere Berechnungsmethoden, die zu deutlich unterschiedlichen Ergebnissen führen können.

¹¹ Vgl. Sachverständigenrat, Expertise, Ziffer. 11, danach gilt: Konjunkturfaktor = Produktionspotential/BIP.

bb) Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben

Das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren könnte zu einem Konflikt mit der europäischen Haushaltsdisziplin führen. Wenn sich das Finanzierungsdefizit in der Nähe der 3 %-Grenze bewegt, kann eine konjunkturell veranlasste zusätzliche Kreditaufnahme zu einem Anstieg führen, der diese Grenze in einer Weise überschreitet, die gemeinschaftsrechtlich nicht mehr zulässig ist.

Art. 104 Abs. 2 EGV lässt ausnahmsweise eine vorübergehende Überschreitung des Referenzwertes zu. Das aber nur dann, wenn das Verhältnis zwischen Defizit und BIP in der Nähe des Referenzwertes bleibt. Je deutlicher und länger diese Überschreitung ausfällt, um so eher ist eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts zu befürchten.

Um das zu verhindern, ist es erforderlich, dem im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegten mittelfristigen Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder eines Haushaltsüberschusses auch innerstaatlich mehr Beachtung zu schenken. Dieses Ziel ist wesentlich ehrgeiziger als das bloße Einhalten der 3 %-Grenze. Angestrebt wird vielmehr, die Staatsverschuldung in guten Zeiten so weit wie möglich zurückzuführen und sogar Überschüsse zu erzielen. Erst dadurch entsteht der Spielraum, der nötig ist, um den Referenzwert für das Finanzierungsdefizit auch in Phasen der konjunkturellen Schwäche einzuhalten.

§ 51a Abs. 1 HGrG drückt bisher nur ein Bestreben von Bund und Ländern zur „Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalt“ aus. Dieser erste und durchaus begrüßenswerte Schritt ist nicht ausreichend ambitioniert, weil weder von einer Rechtspflicht noch von Haushaltsüberschüssen die Rede ist.

Aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht ist eine Kreditaufnahme im Zusammenhang mit den automatischen Stabilisatoren nur dann zulässig, wenn der vorher geschaffene Abstand zu den Referenzwerten ausreichend Spielraum dafür lässt. Der Haushaltsausgleich oder sogar Haushaltsüberschüsse in guten Zeiten sind deshalb nicht nur sinnvoll, sondern im erforderlichen Umfang rechtlich geboten.

d) Sanktionen

Begrenzungen der Schuldenaufnahme werden nur dann wirksam sein, wenn sie durchsetzbar sind. Die Durchsetzbarkeit setzt voraus, dass Verstöße mit Sanktionen belegt werden. Sanktionen sollen vor allem abschrecken und damit Übertretungen verhindern. Sie müssen aber auch im Falle der tatsächlichen Verhängung noch sinnvoll sein. Einen ohnehin schon zu hoch verschuldeten Staat mit Geldbußen zu belegen, wie es Art. 104

Abs. 11 EGV vorsieht, erscheint wenig sinnvoll, weil solche Maßnahmen bestenfalls an der Verschuldung nichts ändern und sie schlimmstenfalls noch erhöhen.

Vorzuziehen sind deshalb Sanktionen, die schon an sich dazu beitragen, die Verschuldung zurückzuführen. Zu denken wäre daher an Ausgabenbeschränkungen, die Pflicht, Einnahmen zur Senkung der Kreditaufnahme zu verwenden oder, wie vom Sachverständigenrat vorgeschlagen,¹² die Erhebung eines Zuschlags zur Einkommensteuer.

Auf der Ebene der Länder fehlt bisher die erforderliche Finanzautonomie für Steuerzuschläge. Sie könnte allerdings durch eine Verfassungsänderung zumindest für diesen Zweck geschaffen werden. Dazu müsste sichergestellt sein, dass entsprechende Einnahmen zur Rückführung der Verschuldung eingesetzt werden und im Länderfinanzausgleich unberücksichtigt bleiben.

Sanktionen in Form von Einsparverpflichtungen durch Abweichen von ansonsten bundesrechtlich vorgegebenen Standards könnten verfassungsrechtlich problematisch sein, falls es um die Ausführung von Gesetzen geht, die der Bund aufgrund einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz erlassen hat. Soweit in diesem Zusammenhang Art. 72 Abs. 2 GG anwendbar ist, setzt dieses Gesetzgebungsrecht voraus, dass eine bundesgesetzliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit erforderlich ist. Abweichungsmöglichkeiten könnten deshalb die Notwendigkeit der bundesgesetzlichen Regelung in Frage stellen. Im Bereich des Sozialrechts dürften Abweichungen darüber hinaus jedenfalls nicht dazu führen, dass die verbleibenden Leistungen einen aus dem Sozialstaatsprinzip abzuleitenden Mindeststandard unterschreiten.

Der Bundeszwang nach Art. 37 GG in Form der Einsetzung eines „Sparkommissars“ erscheint eher nicht geeignet, solche Probleme dauerhaft zu lösen. Eine solche Maßnahme wäre mit den Entscheidungsbefugnissen über den Haushalt und damit über alle Ausgaben verbunden und käme deshalb der Übernahme dieses Landes durch den Bund sehr nahe. Die politischen Kosten einer solchen Übernahme sollten nicht unterschätzt werden. Außerdem könnte der Bundesbeauftragte mit seiner Aufgabe überfordert sein. Schließlich wäre auch seine demokratische Legitimation zweifelhaft.

e) Justitiabilität

Eine Schuldenbremse sollte auch justitiabel sein. Bisher konnten die Verfassungsgerichte von Bund und Ländern erst in relativ großem zeitlichen Abstand über die Verfassungsmäßigkeit von gesetzlichen Kreditaufnahmeermächtigungen entscheiden. Die bis-

¹² Sachverständigenrat, Expertise, Ziffer. 186.

herigen Ausnahmeklauseln die auf die Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abstellen, erwiesen sich als zumindest nur beschränkt justitiabel.

Eine wirksame, durchsetzbare und gerichtlich besser nachprüfbar Grenze für die Staatsverschuldung würde den Spielraum von Legislative und Exekutive zu Gunsten der Judikative einschränken. Diese „Machtverschiebung“ wäre aber gewollt und nur um den Preis mangelnder Rechtssicherheit und unwirksamer Schuldengrenzen zu verhindern.

Als Alternative kommen allerdings Regeln in Betracht, die die Kreditaufnahme generell oder in Ausnahmefällen von der Einhaltung eines bestimmten Verfahrens abhängig machen. Insbesondere das Erfordernis, mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden, dürfte aber dazu führen, dass es - je nachdem, ob die Regierungsfraktion die erforderliche Stimmenmehrheit erreicht, - schwierig wird, einerseits eine ausufernde Staatsverschuldung zu vermeiden und andererseits eine angemessene Möglichkeit zur Kreditaufnahme sicherzustellen.

f) Weitere Maßnahmen

Bisher tragen die Ausnahmeregelung in Art. 115 Abs. 2 GG sowie die generelle Nichtgeltung des Art. 115 GG für die mittelbare Bundesverwaltung zu einer Verschleierung und letztlich zur Ausweitung der Staatsverschuldung bei. Eine wirksame Begrenzung der Verschuldung sollte deshalb auch dort ansetzen und die Kreditaufnahme solcher Nebenhaushalte mit einbeziehen. Die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben gelten für den gesamten Staatssektor. Es wäre deshalb an der Zeit, die Nebenhaushalte soweit wie möglich auch durch innerstaatliche Vorschriften zur Begrenzung der Staatsverschuldung zu erfassen.

Falls Einigkeit darüber hergestellt werden könnte, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht als Bezugspunkt von Regelungen der Finanzverfassung nicht mehr dem Stand der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung entspricht, wäre daran zu denken, auch Art. 109 entsprechend zu ändern. Wollte man Art. 109 Abs. 2 GG nicht streichen, könnte er folgendermaßen gefasst werden:

„Bund und Länder berücksichtigen bei ihrer Haushaltswirtschaft die konjunkturellen Erfordernisse.“

Das Instrumentarium des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes ist nie wirklich genutzt worden. Daher ist die Aufhebung dieses Gesetzes zu erwägen. Art. 109 Abs. 4 GG könnte stattdessen Regelungen aufnehmen, die der Vorbeugung von Haushaltskrisen dienen.

III. Vorbeugung von Haushaltskrisen

1. Notwendigkeit

Mehrere Länder befinden sich nach eigenen Angaben in einer extremen Haushaltsnotlage; andere sind nicht weit davon entfernt. In seinem Berlin-Urteil vom 19.10.2006 hat das Bundesverfassungsgericht das Fehlen der „notwendigen verfahrensrechtlich wie auch inhaltlich handlungsleitenden Regelungen zum Umgang mit potentiellen und aktuellen Sanierungsfällen im Bundesstaat“ als „gravierende Schwäche des geltenden Rechts“ bezeichnet. Das Bundesstaatsprinzip mache Bestrebungen erforderlich, „Lösungskonzepte zur Vorbeugung von Haushaltskrisen und deren Bewältigung“ zu entwickeln.¹³ Die Notwendigkeit, ein finanzpolitisches Frühwarnsystem aufzubauen, ist dadurch bereits höchstrichterlich festgestellt. Gesonderte Regelungen zur Vorbeugung von Haushaltskrisen sind allerdings nur in dem Maße erforderlich, wie eine künftige allgemeine Regelung zur Begrenzung der Kreditaufnahme durch Bund und Länder noch Raum für Verschuldung lässt.

2. Präventionsmechanismus

Wenn die Kreditaufnahme möglich bleibt, ist ein Präventionsmechanismus anzustreben, der die allgemeine Begrenzung der Staatsverschuldung ergänzt und Haushaltsnotlagen wirksam vorbeugt. Beim Erreichen einer kritischen, aber noch nicht unumkehrbaren Situation sollten die betroffenen Länder im Rahmen eines Sanierungsprogramms insbesondere zu Einschränkungen bei Ausgaben und Kreditaufnahme verpflichtet werden können. Insoweit müsste die Haushaltsautonomie z.B. durch entsprechende Einfügungen in Art. 109 GG eingeschränkt werden. Gleichzeitig sollten die Länder ermächtigt und verpflichtet werden, zusätzliche Einnahmen zu erzielen. Dazu wäre es erforderlich, ihnen zumindest eine begrenzte Einnahmenautonomie zu gewähren, die z.B. Zuschläge auf bundesgesetzlich geregelte Steuern zulässt.

3. Abbau bestehender Verschuldung

Es ist aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts davon auszugehen, dass sich jedenfalls Berlin nicht in einer extremen Haushaltsnotlage befindet. Die Daten des Saarlandes und Bremens deuten darauf hin, dass auch dort eine Lösung der Haushaltsprobleme aus eigener Kraft möglich ist. Gleiches dürfte für alle Länder gelten, deren Verschuldung derzeit ebenfalls Anlass zu Sorge gibt. Der Abbau der Schulden ist sowohl

¹³ Urteil, Rdnr. 204.

erforderlich, um die uneingeschränkte Handlungsfähigkeit der Länder sicherzustellen, als auch zur Erfüllung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für den Schuldenstand.

Länder, die die künftig im Rahmen eines Präventionsmechanismus festzulegenden Grenzwerte bereits überschritten haben, sollten ebenfalls zu Sanierungsprogrammen verpflichtet werden können. Gemeinsam mit neuen allgemeinen Grenzen für die Staatsverschuldung sollte das dazu beitragen, die bestehenden Schulden abzubauen. Die Übernahme der Schulden durch den Bund oder einen Schuldenfonds würde demgegenüber die Länder benachteiligen, die in der Vergangenheit besonders hohe Haushaltsdisziplin geübt haben.

4. Haushaltsnotlagengesetz

Ein Haushaltsnotlagengesetz, das die Voraussetzungen für Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft normiert, könnte eher kontraproduktiv wirken, unerwünschte Anreize schaffen und entsprechend geneigten Gebietskörperschaften als Fahrplan dienen. Man sollte deshalb auf ein solches Gesetz verzichten. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19.10.2006 stellen Haushaltsnotlagenhilfen einen Fremdkörper dar. Sie kommen nur ausnahmsweise und als letztes Mittel im Falle eines bundesstaatlichen Notstands in Betracht. Wann ein solcher extremer Ausnahmefall vorliegt, entzieht sich eher einer generell-abstrakten Festlegung.

5. Insolvenzverfahren für Länder

Es gibt Vorschläge, im Rahmen eines Insolvenzverfahrens für Länder auch die Gläubiger an der Lösung des Schuldenproblems zu beteiligen. Bei ausreichender Sicherung der Aufgabenwahrnehmung könnte ein solches Verfahren so ausgestaltet werden, dass das Bundesstaatsprinzip nicht tangiert würde. Wenn auf diese Weise anderweitige Sanierungsmöglichkeiten zur Verfügung stünden, müsste die ohnehin nur im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als letzte Möglichkeit verstandene Hilfeleistungspflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft nicht ausgelöst werden. Ein genereller Widerspruch zwischen der Insolvenzfähigkeit und dem Bundesstaatsprinzip besteht daher nicht.

Mit der Gläubigerbeteiligung könnten allerdings Probleme für die künftige Kreditwürdigkeit nicht allein des betreffenden Landes, sondern auch weiterer oder gar aller Länder verbunden sein. Wenn das Bundesverfassungsgericht nach dem Berliner Antrag auch die noch anhängigen Anträge der Länder Bremen und Saarland abweisen sollte, könnte die dann bestehende Rechtslage eine Realisierung der Hilfeleistungspflicht in

der Praxis sehr weitgehend ausschließen, gleichzeitig aber durch deren immerhin theoretischen Fortbestand die Kreditwürdigkeit von Bund und Ländern sichern. Diese Konstellation dürfte vorteilhafter sein als das „Abenteuer“ Insolvenzverfahren.

6. Entscheidungsgremium und -verfahren

Im Rahmen eines Frühwarnsystems wird es erforderlich sein, Entscheidungen zu treffen. Dazu gehören etwa die Feststellung, dass bestimmte Grenzwerte überschritten wurden, und auch Beschlüsse darüber, welche Konsequenzen sich daraus ergeben. Integrierte man die Maßnahmen zur Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Haushaltsdisziplin in dieses Frühwarnsystem, gäbe es außerdem Entscheidungsbedarf hinsichtlich des Erreichens der festgelegten Quoten und der damit verbundenen Sanktionen.

Solche Kontroll- und Entscheidungsbefugnisse könnte sowohl ein bestehendes als auch ein neu zu errichtendes Gremium wahrnehmen. Aus dem Demokratieprinzip ergibt sich allerdings grundsätzlich die Forderung nach der demokratischen Legitimation jeglichen staatlichen Handelns. Durch Wahlen demokratisch legitimiert sind die Mitglieder der Bundesregierung und der Landesregierungen, nicht aber unabhängige Sachverständige. Das spricht für die Betrauung des Finanzplanungsrates mit dieser Aufgabe und gegen die Bildung einer neuen, unabhängigen Institution. Dieser Aspekt spräche auch dafür, nicht den Finanzplanungsrat in der derzeitigen Zusammensetzung heranzuziehen. Vielmehr sollte es sich um ein Gremium handeln, dem nur die Finanzminister und -senatoren von Bund und Ländern angehören. Dieser Finanzplanungsrat, den man in diesem Zusammenhang durchaus auch anders benennen könnte (z.B. Stabilitätsrat), müsste dann mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestattet werden. Dazu wäre eine entsprechende Regelungsbefugnis im Grundgesetz (Art. 109) vorzusehen, die die Kompetenzen dieses Rates in ihren Grundzügen vorgibt. Einzelheiten blieben dem ausführenden Bundesgesetz vorbehalten. Die Länder sollten verpflichtet werden, den Kommunen bei der Umsetzung und Durchführung der Beschlüsse Mitwirkungsrechte einzuräumen.

Sollen die Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben und die Krisenvorbeugung gemeinsam geregelt werden, könnte der Finanzplanungsrat auch die insoweit erforderlichen Entscheidungen treffen. Dagegen könnte allerdings sprechen, dass nach Art. 3 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit die Regierungen der Mitgliedstaaten für die Defizite des gesamten Staatssektors verantwortlich sind. Aus dieser Perspektive wäre es nahe liegend, der Bundesregierung die nötigen Befugnisse zu übertragen.

Das Gemeinschaftsrecht sieht aber kein bestimmtes Verfahren vor, sondern verpflichtet die Mitgliedstaaten nur allgemein, innerstaatliche Verfahren zu schaffen, die sie in die Lage versetzen, ihre Verpflichtungen in diesem Bereich zu erfüllen. Daher sollte es zulässig sein, auch die hier zu treffenden Entscheidungen dem Finanzplanungsrat zu übertragen. Allerdings müsste die effektive Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts sichergestellt sein.

An Abstimmungen sollte das jeweils betroffene Land (oder der Bund) nicht teilnehmen dürfen. Selbst dann erscheint ein taktisches Abstimmungsverhalten der anderen Länder im Hinblick auf eigenes Fehlverhalten nicht ausgeschlossen. Daher wäre auch an das automatische Eintreten von Konsequenzen zu denken. Vorzuziehen sind jedoch politisch verantwortete Entscheidungen. Zu einer Reduktion der Missbrauchsmöglichkeiten könnte es führen, wenn solche Konsequenzen nicht ausdrücklich beschlossen werden müssten, sondern nur mit (möglicherweise qualifizierter) Mehrheit abgewendet werden könnten.

IV. Reform des Finanzausgleichs

1. Bewertung des bestehenden Systems

Die Verteilung insbesondere der Steuereinnahmen auf Bund und Länder erfolgt in einem mehrstufigen Verfahren, das in den Art. 106-107 GG sowie im Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelt ist. Die den Ländern zustehenden Steuereinnahmen werden zunächst im Wesentlichen nach dem örtlichen Aufkommen verteilt. Danach gleicht der sogenannte Länderfinanzausgleich (Art. 107 Abs. 2 GG) die unterschiedliche Finanzkraft in erheblichem Ausmaß aus. Den Abschluss bilden Ergänzungszuweisungen des Bundes an Länder, die auch nach dem Ausgleich zwischen den Ländern noch leistungsschwach sind.

Dieser Finanzausgleich ist kompliziert, für den Bürger kaum nachvollziehbar und wenig transparent. So dürfte § 1 FAG inzwischen einen Grad an Intransparenz erreicht haben, der Zweifel daran aufkommen lässt, ob der Bundesgesetzgeber damit noch dem verfassungsrechtlichen Auftrag aus Art. 106 Abs. 3 Satz 3 GG nachkommt, die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer festzusetzen.

Der geltende Finanzausgleich enthält außerdem kaum Anreize, die eigenen Einnahmen zu erhöhen, weil das System sowohl Mehr- als auch Mindereinnahmen weitgehend kompensiert. Es kommt zu einer relativ starken Angleichung der vorher deutlich unterschiedlichen Finanzkraft der Länder. Wegen der zahlreichen Stellschrauben und Son-

derregelungen des Finanzausgleichs lässt sich der wirkliche Ausgleichsgrad allerdings kaum feststellen.

2. Systemwechsel

Gerade der Länderfinanzausgleich, in dem die finanzstärkeren den finanzschwächeren Ländern von ihren eigenen Steuereinnahmen abgeben müssen, ist politisch umstritten. Schon länger gibt es Vorschläge, diesen horizontalen Finanzausgleich durch vertikale Zuweisungen zu ersetzen. Nach der kürzlich vorgelegten Ausarbeitung von van Suntum und Hafemann¹⁴ soll das bisherige Finanzausgleichssystem ersetzt werden durch eine Verteilung am Maßstab der Zahl der Einwohner und der Erwerbstätigen. Hinzukommen soll ein Sonderzuschlag für die Stadtstaaten.

Ein wesentliches Problem dieses Vorschlags dürfte in der Bevölkerungsentwicklung zu sehen sein. Nach einer im Mai 2007 veröffentlichte Prognose des Statistischen Bundesamtes soll es in den ostdeutschen Ländern bis 2050 zu einem weit überproportionalen Rückgang der Einwohnerzahlen kommen. Das lässt es fraglich erscheinen, ob das neue System das verfassungsrechtlich vorgegebene Ziel, allen Gliedern des Bundesstaates eine angemessene Finanzausstattung zu verschaffen, erreichen könnte. Eine nur an Einwohner- und Erwerbstätigenzahlen orientierte Einnahmenverteilung erschiene vor diesem Hintergrund kaum vertretbar.

3. Änderungen des bestehenden Systems

Weniger weitgehend wäre es, einzelne Änderungen an dem bestehenden Finanzausgleichssystem vorzunehmen. Auf der verfassungsrechtlichen Ebene wäre an eine Erweiterung der Finanzautonomie der Länder in Form von Steuerzuschlägen zu denken. Entsprechende Einnahmen müssten im Länderfinanzausgleich unberücksichtigt bleiben.

Als sinnvolle Änderung des einfachen Gesetzesrechts kommt die weitgehende Abschaffung von Sonderregelungen (z.B. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, Einwohnerwertungen) in Betracht. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 19.10.2006 Zweifel an der Berechtigung der den Stadtstaaten gewährten Einwohnerveredelung erkennen lassen.¹⁵ Daher könnte eine Überprüfung nicht nur ergeben, dass die

¹⁴ Ulrich van Suntum/Klaus Hafemann, Effizienter Steuerverbund statt korrigierenden Finanzausgleichs - ein Vorschlag zur Neuordnung der Bund-Länder-Einnahmenverteilung, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Arbeitsunterlage 006, 2007.

¹⁵ Urteil, Rdnr. 235: „Es existieren auch keine belastbaren Daten, die belegen, dass sich die besondere Situation Berlins als Stadtstaat und zugleich teilweise neues Land zwingend in einem höheren Ausgabenniveau niederschlagen muss.“

Stadtstaatenwertung - wie manchmal behauptet - zu niedrig ist, sondern auch, dass sie entfallen sollte. Jedenfalls muss vermieden werden, von tatsächlichen Mehrausgaben auf einen höheren Finanzbedarf zu schließen.

Begleitet von einer anreizfördernden Absenkung des Ausgleichsniveaus sollte die vollständige Einbeziehung der kommunalen Steuereinnahmen erwogen werden. Ziel dieser Operation müsste es sein, den Finanzausgleich transparenter zu gestalten, ohne die Ausgleichsbeiträge der finanzstärkeren Länder zu erhöhen. Schließlich stellt sich die Frage, ob es dem vom Bundesverfassungsgericht betonten Verbot der Änderung der Finanzkraftreihenfolge entspricht, wenn die vom Bund gezahlten allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (§ 11 Abs. 2 FAG) nur bei den Empfängerländern berücksichtigt werden, aber nicht mehr in eine abschließende Gesamtberechnung der Finanzkraft aller Länder einfließen.

Frankfurt (Oder), den 25. Mai 2007

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ulrich Häde', written in a cursive style.

Professor Dr. Ulrich Häde