

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

Kommissionsdrucksache
024



Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Alfred-Weber-Institut
für Wirtschaftswissenschaften
Lehrstuhl für Finanzwissenschaft

Prof. Dr. Lars P. Feld

Kommission von Bundestag und
Bundesrat zur Modernisierung der
Bund-Länder-Finanzbeziehungen
c/o Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Grabengasse 14
D - 69117 Heidelberg

Telefon: +49 / 6221 / 54-3100
Telefon Sekretariat: +49 / 6221 / 54-2956

e-mail: feld@uni-hd.de

28. Mai 2007

**Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung der Föderalismuskommission II zu den
Finanzthemen am 22. Juni 2007**

Sehr geehrte Damen und Herren,

angefügt finden Sie meine Stellungnahme zur am 22. Juni 2007 stattfindenden Anhörung der Föderalismuskommission. Ich hoffe, sie erreicht Sie noch rechtzeitig, um eine zweckmäßige Diskussion im Rahmen der Anhörung zu ermöglichen.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Lars P. Feld

0. Vorbemerkung

0. Da der Fragenkatalog nicht frei von Redundanzen ist, beantworte ich ihn im Folgenden anhand seiner thematischen Gliederung in einem fortlaufenden Text, in welchem die jeweiligen Fragen explizit angesprochen werden.

I. Allgemeine Problemlage

1. Die Probleme der deutschen Finanzverfassung werden anhand der Verschuldungssituation von Bund, Ländern und Gemeinden besonders deutlich. In *Tabelle 1* sind die Entwicklung der öffentlichen Haushalte insgesamt und der drei gebietskörperschaftlichen Ebenen jeweils einzeln sowie die Schuldenstandsquoten seit den 1960er Jahren ausgewiesen. Auf allen Ebenen in Deutschland lässt sich eine steigende Staatsverschuldung feststellen. Im Jahr 2005 betrug die Schuldenstandsquote mit 67,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts mehr als das 3,6-fache derjenigen des Jahres 1970. Sie lag damals bei lediglich 18,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Dieser Anstieg ist nicht nur auf die deutsche Wiedervereinigung zurückzuführen. Bereits 1989 belief sich die Schuldenstandsquote im früheren Bundesgebiet auf 41,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.
2. Der Bund ist für den größeren Teil des Schuldenanstiegs verantwortlich. Sein Anteil an der gesamten Verschuldung der öffentlichen Haushalte betrug 1989 noch 53,5 Prozent und erhöhte sich auf 60,5 Prozent im Jahr 2005. Der Bund wird gefolgt von den Ländern, deren Anteil an der Staatsverschuldung von 33,4 Prozent im Jahr 1989 auf 31,7 Prozent im Jahr 2005 zurückging. Die am wenigsten Aufmerksamkeit erregende Entwicklung lassen die Kommunen erkennen. Wenngleich deren Schuldenstand heute höher als 1989 oder gar 1960 ist, so finden sich dennoch Jahre eines realen Rückgangs der kommunalen Verschuldung. Der Anteil der Gemeinden an der Gesamtverschuldung ist zwischen 1989 und 2005 zudem von 13,1 auf 7,8 Prozent gesunken.
3. Diese Entwicklung ist trotz der günstigen konjunkturellen Situation am aktuellen Rand Besorgnis erregend. Aufgrund der steigenden Staatsverschuldung müssen immer größere Anteile der staatlichen Budgets in Deutschland für den Zinsendienst aufgewendet werden. Dies schränkt die Handlungsfähigkeit des Staates erheblich ein und wirkt sich auch in einem gewissen Maße auf die politischen Spielräume zukünftiger Generationen aus. Dabei sind die Auswirkungen dieser Verschuldungspolitik noch durch die derzeit relativ günstigen Refinanzierungsbedingungen auf den Finanzmärkten verschleiert. Bei steigenden Zinsen, die insbesondere dann wahrscheinlicher werden, wenn die konjunkturelle Lage weiter günstig bleiben sollte, wird der Zwang zur

Konsolidierung noch stärker. Es besteht daher ein eindeutiger Handlungsbedarf zur nachhaltigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Deutschland.

Tabelle 1: Verschuldung der öffentlichen Haushalte

Ende des Zeitraums	Insgesamt	Bund	Länder	Gemeinden	Schuldenstandsquote in vH
Mio. DM					
Früheres Bundesgebiet					
1960	52.759	26.895	14.695	11.169	X
1965	83.667	40.422	17.401	25.844	X
1970	125.890	57.808	27.784	40.295	18,6
1975	256.389	114.977	67.001	74.411	24,8
1980	468.612	235.600	137.804	95.208	31,7
1985	760.192	399.043	247.411	113.738	41,7
1989	928.837	497.604	309.860	121.374	41,8
Mio. DM					
Deutschland					
1990	1.053.490	599.101	328.787	125.602	X
1995	1.993.476	1.287.688	511.687	194.101	57,0
1998	2.280.154	1.457.750	623.572	198.833	60,9
Mio. Euro					
Deutschland					
1999	1.199.975	770.331	327.407	102.237	61,2
2000	1.211.455	774.646	338.143	98.462	60,2
2001	1.223.966	759.914	364.559	99.209	59,6
2002	1.277.667	784.284	392.172	100.842	60,3
2003	1.358.137	826.073	423.737	107.857	63,8
2004	1.430.582	868.973	448.672	112.538	65,5
2005	1.489.029	901.320	471.375	116.033	67,7

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen, Jahresgutachten 2006/2007, BT-Drucksache 16/3450, Wiesbaden, Tabelle 45, S. 542. – Die Gesamtverschuldung ist ohne Verschuldung der Haushalte untereinander ausgewiesen. Die Bundeszahlen sind einschließlich der Sondervermögen berechnet. Die Gemeindeschulden enthalten auch die Verschuldung der kommunalen Zweckverbände und der kommunalen Krankenhäuser. Ab 1991 werden die kaufmännisch buchenden Krankenhäuser nicht mehr in den Schuldenständen berücksichtigt. Die Schuldenstandsquote wird als Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Relation zum Bruttoinlandsprodukt zu jeweiligen Preisen berechnet.

Tabelle 2: Schuldenstand pro Kopf der Länder (inkl. Kommunen), 1993 – 2005, in Euro

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bundesland													
Bremen	12872,57	12718,60	12680,81	12568,62	12860,39	12715,61	12158,76	12907,27	13482,89	14475,20	15993,87	16993,03	18543,50
Hamburg	6915,06	7537,48	7820,11	8380,41	8581,16	8781,43	9189,69	9692,36	10208,75	10517,66	11161,52	11735,44	12136,77
Berlin	3927,31	4663,76	6207,08	7197,75	7916,48	8656,31	9302,90	9890,93	11317,91	13160,79	14380,21	15902,81	16900,38
Saarland	8357,30	8119,26	8013,32	7889,72	7674,18	7515,48	7547,93	7464,83	6660,29	7013,23	7429,98	7821,72	8560,47
Niedersachsen	4479,82	4711,68	4886,98	5070,69	5236,75	5331,17	5309,40	5342,57	5626,91	6009,54	6423,54	6832,47	6954,26
Schleswig-Holstein	5093,23	5268,11	5563,22	5797,01	6048,19	6160,89	6302,79	6389,13	6603,55	6941,22	7424,63	7783,27	8268,06
Rheinland-Pfalz	4218,50	4424,21	4520,75	4804,44	5085,27	5301,98	5477,00	5608,48	5917,41	6249,31	6604,85	6888,27	7253,55
Bayern	2232,98	2203,47	2226,52	2449,25	2598,41	2678,30	2655,02	2597,92	2600,95	2724,96	2894,62	3007,74	3129,67
Baden-Württemberg	3012,84	3168,03	3178,18	3309,39	3375,82	3444,91	3461,74	3505,94	3726,57	3785,55	3997,92	4153,52	4332,93
Nordrhein-Westfalen	4614,48	4713,27	4994,41	5188,12	5442,24	5611,45	5731,76	5830,56	6167,76	6450,58	6849,51	7241,13	7620,68
Hessen	4405,35	4618,02	4772,44	4751,05	4988,05	5070,19	4933,25	4935,70	5128,97	5438,79	5832,40	6083,05	6365,68
Sachsen	1831,49	2287,48	2818,34	3149,61	3429,14	3578,37	3572,76	3661,87	3703,99	3796,91	3928,32	4052,81	4088,44
Sachsen-Anhalt	2487,87	3217,80	3982,92	4941,11	5558,81	6193,64	6706,91	6437,05	6877,40	7460,05	7942,32	8577,49	9116,43
Thüringen	2167,46	3398,02	4049,44	4647,18	4574,74	5029,39	5425,07	5756,53	6070,78	6352,32	6754,29	7219,10	7660,50
Mecklenburg-Vorpom- mern	1673,56	2420,43	3363,77	4039,53	4660,12	5133,70	5454,89	5398,26	5827,68	6199,04	6698,32	7175,29	7482,72
Brandenburg	2693,61	3787,81	4438,83	5096,02	5490,25	5775,97	5896,59	5618,40	5910,44	6371,26	7012,96	7093,50	7269,83
Flächenländer West	3910,11	4024,60	4166,20	4334,40	4517,21	4629,11	4662,61	4700,42	4902,26	5135,67	5458,92	5734,49	5995,13
Stadtstaaten	5840,41	6435,77	7428,59	8165,53	8684,53	9163,38	9599,67	10178,83	11235,19	12521,34	13601,63	14776,66	15658,71
Länder insg.	3738,47	4009,76	4305,44	4589,28	4822,82	5001,92	5095,10	5159,02	5429,92	5751,14	6137,80	6482,44	6786,73

Quelle: Statistisches Bundesamt (2006b), Schuldenstatistik. Die Schuldenstände pro Kopf errechnen sich aus den Schuldenständen am 31.12. jeden Jahres pro Einwohner am 31.12. jeden Jahres.

Tabelle 3: Zins-Steuer-Quoten der Länder (inkl. Kommunen), 1995 – 2005, in %

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bundesland											
Bremen	26,91	26,71	25,44	23,44	22,75	20,53	24,10	22,30	20,63	21,62	21,21
Hamburg	15,58	15,91	16,50	15,33	14,09	13,93	15,34	15,32	15,38	14,61	14,34
Berlin	9,57	12,34	14,07	14,47	14,46	14,59	16,42	17,00	17,47	17,32	17,82
Saarland	23,14	21,31	20,95	20,11	17,98	16,41	16,53	17,49	16,67	16,52	16,51
Niedersachsen	13,47	13,73	14,00	13,31	13,12	12,56	13,32	14,42	14,80	14,31	14,15
Schleswig-Holstein	15,04	15,27	15,50	15,33	14,51	14,15	15,06	14,90	14,83	15,02	14,28
Rheinland-Pfalz	12,29	12,46	13,04	12,60	12,25	12,13	13,58	13,54	13,88	13,38	13,43
Bayern	6,33	6,01	6,24	5,99	5,63	5,29	5,47	5,51	5,79	5,54	5,26
Baden-Württemberg	8,71	8,33	8,47	8,01	7,18	6,97	7,34	7,76	8,14	7,87	8,02
Nordrhein-Westfalen	13,22	12,99	13,21	12,60	12,06	11,61	12,96	12,96	13,21	12,65	12,09
Hessen	12,49	12,21	12,33	11,75	10,78	10,24	10,73	11,05	11,10	10,95	10,71
Sachsen	5,54	7,08	7,67	7,63	7,14	6,87	7,28	7,04	6,85	6,39	6,16
Sachsen-Anhalt	8,52	9,29	10,49	10,53	10,28	11,29	12,14	12,91	14,13	13,12	13,24
Thüringen	6,97	8,90	9,96	10,26	10,42	10,32	11,56	11,59	11,48	11,53	11,62
Mecklenburg-Vorpommern	6,01	7,85	9,12	9,91	10,29	10,41	11,24	11,37	11,50	11,19	10,79
Brandenburg	7,74	9,46	10,36	11,06	10,98	10,68	11,88	12,31	12,77	13,05	11,07
Flächenländer West	11,30	11,10	11,32	10,79	10,20	9,79	10,54	10,78	11,02	10,64	10,38
Stadtstaaten	13,28	15,03	16,04	15,74	15,25	15,03	16,93	17,05	17,19	16,96	17,10
Länder insg.	10,68	11,00	11,42	11,05	10,55	10,24	11,10	11,34	11,57	11,22	10,96

Quelle: Statistisches Bundesamt (2006), Rechnungsstatistik. Die Zahlenangaben für 2005 sind die Kassenergebnisse ohne Zweckverbände (Statistisches Bundesamt 2006a). Errechnet als Quotient von Zinsausgaben und Steuereinnahmen. Basis: Steuern, steuerähnliche Einnahmen einschl. Länderfinanzausgleich, Fehlbetrags-BEZ, SoBEZ und Übergangs-BEZ, ohne Sanierungs-BEZ. Wegen der fehlenden Differenzierung der BEZ in den Statistiken vor 1995 werden nur die Quoten ab 1995 ausgewiesen.

4. Diese Einschätzung wird dadurch akzentuiert, dass sich das Verschuldungsproblem auf der Länderebene in unterschiedlichem Maße stellt. *Tabelle 2* gibt die Schuldenstände der Länder je Einwohner von 1993 bis 2005 wider. Der für die Ländergesamtheit zuvor festgestellte Anstieg der Schuldenstände lässt sich auch für die einzelnen Länder nachvollziehen. Lediglich das Saarland befindet sich im Jahr 2005 nur knapp über dem 1993 berichteten Wert. Allerdings finden sich in der Gruppe der finanzstarken westdeutschen Flächenländer mit Bayern und Baden-Württemberg zwei Länder, deren Staatsverschuldung deutlich niedriger als in den finanzschwachen westdeutschen Flächenländern oder der Mehrzahl der ostdeutschen Flächenländer ausfällt. Die Kennziffern der ostdeutschen Länder verdeutlichen jedoch bereits, dass sich die regionalen Verschuldungsunterschiede in Deutschland nicht allein mit der Finanzstärke der Länder erklären lassen. Unter den ostdeutschen Flächenländern sticht nämlich Sachsen mit einem seit 2003 niedrigeren Schuldenstand je Einwohner als Baden-Württemberg heraus. Unter den finanzstarken Ländern hat wiederum Nordrhein-Westfalen eine ähnlich hohe Verschuldung wie Niedersachsen. Deutlich über den Schuldenständen aller Flächenländer liegen diejenigen der Stadtstaaten. Das Bild ist also insgesamt uneindeutig, aber beunruhigend.
5. Die hohe Verschuldung auf Länderebene hat dazu geführt, dass Bremen und das Saarland bereits der Status einer extremen Haushaltsnotlage in einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 (vgl. BVerfG 86, 148, 358 ff.) zuerkannt wurde. Beide Länder erhielten von 1994 bis 2004 Sanierungshilfen des Bundes in Form von Bundesergänzungszuweisungen, denen bereits Sonderzahlungen des Bundes an diese Länder seit 1987 vorausgegangen waren. Dem Land Berlin wurde im Herbst 2006 hingegen die Anerkennung einer extremen Haushaltsnotlage verweigert, vor allem weil es seine Möglichkeiten zur Konsolidierung aus eigener Anstrengung nicht hinreichend ausgeschöpft hat (siehe dazu BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006, http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019_2bvf000303.html, Download vom 21.12.2006). Derzeit sind weitere Anträge des Saarlandes und Bremens auf erneute Anerkennung einer extremen Haushaltsnotlage in Karlsruhe anhängig. In allen diesen Fällen wurde oder wird argumentiert, das betroffene Land könne sich aus eigener Kraft nicht mehr aus der Finanzkrise befreien. Die zur Bedienung der Schulden erforderlichen Zins- und Tilgungszahlungen würden verhindern, dass es die ihm verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben wahrnehmen könne (Feld 2006).
6. Die aus den Unterschieden in der Verschuldung resultierende Belastung mit Zinsausgaben wird aus *Tabelle 3* ersichtlich. Darin sind die Zins-Steuer-Quoten der Länder

von 1995 bis 2005 in vH enthalten. Die Zins-Steuer-Quoten werden als Zinsausgaben in Relation zu den Steuereinnahmen in der weiten (und einzig sinnvollen) Definition, also einschließlich der als Steuersurrogate verstandenen Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich sowie aller Bundesergänzungszuweisungen mit Ausnahme der Sanierungs-BEZ, berechnet. Die Zahlen verdeutlichen zweierlei. Zum einen müssen Länder mit hoher Staatsverschuldung auch einen höheren Anteil ihrer Steuereinnahmen für den Zinsendienst verwenden. Bei den Stadtstaaten und den finanzschwachen westdeutschen Flächenländern ist dieser Anteil erheblich. Zum zweiten sind die Zins-Steuer-Quoten im Zeitablauf nicht in gleicher Weise wie der Schuldenstand angestiegen. Zwar findet sich ein vergleichbarer Anstieg der Zins-Steuer-Quoten für die ostdeutschen Flächenländer (mit Ausnahme Sachsens) oder für Berlin. Im Durchschnitt der Länder bleiben die Zins-Steuer-Quoten aber erstaunlich konstant. Diese Entwicklung ist Ausdruck der günstigen Refinanzierungsbedingungen auf den Kapitalmärkten.

7. Die Finanzmärkte unterscheiden zudem kaum zwischen den Ländern mit hoher und niedriger Verschuldung. Die Bonitätseinschätzungen, die Moody's und Standard and Poor's für die auf ihre Kreditwürdigkeit überprüften Länder vornehmen, unterscheiden sich nicht sehr von der hohen Bonität der Schuldverschreibungen des Bundes, während Fitch alle Länder als gleich kreditwürdig wie den Bund einschätzt (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2005, Stadler 2007, Strasser 2007). Man kann daher davon ausgehen, dass die Finanzmärkte Bund und Länder als Haftungsverbund begreifen. Die Länder partizipieren am guten Rating des Bundes. Auch nach dem Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat sich daran nichts geändert. Stadler (2007) führt dies auf die damit grundsätzlich bestätigte Einstandspflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft für Not leidende Länder zurück.
8. Mit dieser Beschreibung der Verschuldungsproblematik ist noch nichts über deren Ursachen oder über die der Problematik zugrunde liegenden Defekte der deutschen Finanzverfassung gesagt. Gleichwohl dürfte die Finanzverfassung ursächlich für die übermäßige deutsche Staatsverschuldung sein. Dies ergibt sich zunächst aus ihrer institutionellen Logik. Der Bund und die einzelnen Länder haben jeweils nur eingeschränkte Einnahmekompetenzen. Die von ihrem Aufkommen her bedeutendsten Steuereinnahmen, nämlich die Einkommen- und Körperschaftsteuern sowie die Umsatzsteuer, sind Gemeinschaftssteuern, d.h. Gesetze zur Einnahmenerhöhung bei diesen Steuerarten können nur unter Zustimmung von Bundestag und Bundesrat gemeinsam verabschiedet werden. Der Bund verfügt über mehrere Einnahmequellen, die nicht der Zustimmungspflicht unterliegen, aber davon sind vornehmlich die Mineral-

ölsteuer und die Zuschläge auf die Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld quantitativ bedeutsam. Die eigentlichen Ländersteuern, deren Aufkommen ausschließlich den Ländern zusteht, sind mit Ausnahme der Grunderwerbsteuer ebenfalls durch zustimmungspflichtige Bundesgesetze geregelt. Die wichtigsten Steuern werden somit bundeseinheitlich erhoben. Neben der (fiskalisch unergiebigem) Grunderwerbsteuer auf der Länderebene können noch die Gewerbesteuer und die Grundsteuern auf der Gemeindeebene zwischen Gebietskörperschaften variieren. Die Länder haben somit auf der Einnahmeseite vor allem das Instrument der Verschuldung, um auf ungünstige Entwicklungen zu reagieren. Auf der Ausgabeseite sind die Länder zwar mit einer höheren Autonomie ausgestattet, auch wenn sie durch Bundesgesetze hier ebenfalls beschränkt werden. Aber viele Ausgabekomponenten lassen sich kurzfristig weniger gut reduzieren, so dass der Weg in die Verschuldung allemal der leichtere für die Länder ist.

9. Hinzu kommt ein stark egalitäres System des Finanzausgleichs, das selbst wiederum ungünstige Anreize setzt. Auch nach der letzten Reform führt der Länderfinanzausgleich zu Grenzzugsraten von über 90 Prozent, wie sie von Baretto et al. (2000) und Baretto, Huber und Lichtblau (2002) für den alten Finanzausgleich festgestellt wurden. Aufgrund der Reform trifft dies aber vor allem die Nehmerländer im Finanzausgleich. Bei zusätzlichen Einnahmen dieser Länder in Höhe von 1000 Euro, verbleiben ihnen weniger als 100 Euro zur eigenen Verwendung. Dies setzt den Ländern Anreize, mit ihren Einnahmen weniger pfleglich umzugehen und regionale Wirtschaftspolitik vor allem über die Ausgabeseite zu betreiben. Daher dürfte der Länderfinanzausgleich an der gegenwärtigen Verschuldungsproblematik nicht unschuldig sein.
10. Drei jüngere empirische Studien, die den heutigen Stand der ökonomischen Forschung reflektieren, haben sich mit den Finanzen, insbesondere der Verschuldung, der deutschen Länder auseinandergesetzt. Gemäß der ersten Untersuchung von Seitz (2000) sind vornehmlich die Unterschiede in der Wirtschaftskraft (gemessen am realen Bruttoinlandsprodukt) zwischen den Ländern sowie länderspezifische Besonderheiten (gemessen mit fixen Ländereffekten) für die Defizite der westdeutschen Länder von 1976 bis 1996 verantwortlich. Effekte der unterschiedlichen parteipolitischen Ausrichtung der Landesregierungen lassen sich nicht feststellen. Weitere Einflussfaktoren finden in dieser Studie jedoch keine Berücksichtigung. Diese Ergebnisse werden von Jochimsen und Nuscheler (2007) in einer zweiten Untersuchung wiederum nur für die westdeutschen Länder, aber für einen längeren Zeitraum von 1960 bis 2005 bestätigt. Erneut ist die Wirtschaftskraft, akzentuiert durch die Ölpreisschocks der 1970er

Jahre, und sind länderspezifische Bedingungen bedeutsam für den Anstieg der Staatsverschuldung der Länder. Zudem stellen auch diese Autoren keinen Effekt der parteipolitischen Ausrichtung der Landesregierungen fest. Allerdings ist der Anstieg des Schuldenstands in den Jahren vor Landtagswahlen signifikant niedriger und für Koalitionsregierungen signifikant höher. Weder die Wiedervereinigung, noch die Berücksichtigung der ostdeutschen Länder im Länderfinanzausgleich, aber auch nicht die Tatsache, dass Sanierungs-BEZ an Bremen und das Saarland gezahlt wurden, haben nach dieser Untersuchung einen Einfluss auf die Defizite der Länder.

11. Insbesondere das zuletzt genannte Ergebnis überrascht auf den ersten Blick. In verschiedenen Analysen haben Finanzwissenschaftler auf die Problematik des unbedingten Entstehens einer bundesstaatlichen Gemeinschaft für die übermäßige Verschuldung eines seiner Glieder hingewiesen (Homburg 1994, Wildasin 1997, Goodspeed 2002). Demnach führt eine solche weitgehend unbedingte Auslöschungspflicht, wie sie das Bundesverfassungsgericht noch 1992 im Falle der Länder Bremen und Saarland festgestellt hat, dazu, dass die Länder in ihren Bemühungen um nachhaltige öffentliche Finanzen nachlassen. Nicht nur die Haushaltsnotlagenländer, sondern auch die anderen finanzschwachen Länder erhalten einen Anreiz, übermäßig viel auszugeben und sich übermäßig zu verschulden. Der Kronberger Kreis (Donges et al. 2000) hielt deshalb anlässlich der jüngsten Reform des Länderfinanzausgleichs noch im Hinblick auf die Zuweisungen bei extremen Haushaltsnotlagen fest: *„Wenn ein Land sich darauf verlassen kann, notfalls Hilfen von den anderen Ländern und dem Bund zu erhalten, wird es möglicherweise nicht genügend tun, um ein übermäßiges Defizit im öffentlichen Haushalt zu vermeiden.“* Als Beleg dafür, dass solche Effekte auch das Finanzverhalten Berlins beeinflussten, lässt sich etwa der frühere Fraktionschef der Berliner CDU, Klaus-Rüdiger Landowsky zitieren, der gemäß dem SPIEGEL (43, 1996, S. 33f.) künftige Sanierungshilfen für Berlin nicht als Untergang für die Stadt ansah. Seitz (1999) vermutet daher auch zu Recht, dass sich solche Anzeizeffekte auf das Finanzgebaren der Länder auswirken müssten.
12. Auf den zweiten Blick sind die Ergebnisse von Jochimsen und Nuscheler (2007) jedoch weniger erstaunlich. Zum einen hat das Saarland bis zum Jahr 2000 in einem gewissen Ausmaß seinen Haushalt konsolidiert und erst danach wieder die Zügel schleifen lassen, während Bremens Konsolidierungsanstrengungen insgesamt deutlich geringer ausfielen (Feld 2006). Dies dürfte sich per Saldo allenfalls geringfügig als direkter Effekt in den Daten niederschlagen. Zum anderen lassen sich solche Anreize zur übermäßigen Verschuldung mit der Art und Weise, wie die indirekten und direk-

ten Effekte der Zahlung von Sanierungs-BEZ in dieser Studie gemessen werden, nicht belegen oder widerlegen. Die Periode, in denen Bremen und das Saarland Sanierungshilfen erhielten, wird als solche mit Hilfsvariablen hervorgehoben. Sie stimmt jedoch wesentlich mit der Zeit seit der Wiedervereinigung überein und die finanzpolitischen Effekte beider Ereignisse sind nicht voneinander zu unterscheiden. Die Autoren weisen darauf auch hin. Es werden somit weder die tatsächlichen Zahlungen als Variable verwendet, noch die Effekte auf die anderen Gebietskörperschaften explizit berücksichtigt. Solche Effekte belegen Pettersson-Lidbom und Dahlberg (2005) für Schweden. Dort verursachen Sanierungshilfen an überschuldete Gemeinden einen ungünstigen Anreizeffekt für die anderen Gemeinden, die (noch) nicht überschuldet sind. Die letztgenannte Studie hat den Vorteil, auf eine Vielzahl von Sanierungsverfahren und nicht lediglich auf zwei Beobachtungen zurückgreifen zu können.

13. Vor diesem Hintergrund untersucht Rodden (2007) in einer dritten Studie den Einfluss der deutschen Finanzverfassung auf das Finanzgebaren der deutschen Länder in systematischerer Weise als die beiden zuvor genannten Studien. Dabei berücksichtigt er neben einer Vielzahl weiterer Erklärungsfaktoren auch die Zahlungen im Länderfinanzausgleich und er verwendet eine Teilstichprobe der 10 alten Länder von 1975 bis 1993 sowie aller Länder ohne Saarland und Bremen von 1995 bis 2003. Er stellt fest, dass die Geberländer sich bei ungünstigen Entwicklungen ihrer Einnahmen im Wesentlichen an der Goldene Regel der Staatsverschuldung orientierten, gemäß der die Nettoneuverschuldung die Höhe der staatlichen Investitionsausgaben nicht übersteigen darf. Die Nehmerländer kompensierten die durch ungünstige wirtschaftliche Entwicklungen eintretenden Einnahmereduktionen jedoch vornehmlich durch eine höhere Staatsverschuldung. Auch er kann allerdings aufgrund der Vermengung der Wiedervereinigungseffekte und des Verfassungsgerichtsurteils von 1992 keine Auswirkungen der Sanierungshilfen feststellen.
14. Die bisherigen Untersuchungen der Länderfinanzen belegen somit, dass neben der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und der spezifischen Bedingungen in den verschiedenen Ländern vor allem die dauernde Erleichterung der Finanzpolitik finanzschwacher Länder durch den Finanzausgleich zu einem etwas sorgloseren Umgang mit dem Verschuldungsinstrument führt. Eine ähnliche Wirkung der Zahlung von Sanierungshilfen lässt sich nicht in systematischen Studien belegen, weil ihre Effekte durch diejenigen der Wiedervereinigung überlagert werden. Lediglich die anekdotische Evidenz im Falle Berlins deutet auf ungünstige Anreize der bündischen

Einstandspflicht hin (*Frage 94*). In seinem Urteil zur Haushaltsnotlage Berlins trägt das Bundesverfassungsgericht in gewisser Hinsicht diesen Bedingungen Rechnung.

15. Somit sind die Hauptprobleme der deutschen Finanzverfassung auf Basis der neueren Studien skizziert (*Frage 1*). Sie liegen in einer übermäßigen Verschuldung, die durch die weitgehend fehlende Steuerautonomie der Länder, durch die Arrangements im Finanzausgleichssystem und durch eine eingeschränkte Autonomie auf der Ausgaben­seite begünstigt wird. Dass sich Länder mit relativ hoher und relativ niedriger Verschuldung zu ähnlichen Bedingungen auf den Finanzmärkten refinanzieren können, deutet zudem darauf hin, dass die Finanzmärkte zu wenig zwischen den Ländern differenzieren und damit auch nicht disziplinierend wirken. Dies ergibt sich aus dem faktischen Haftungsverbund in der bundesstaatlichen Gemeinschaft. Die Länder haben an der guten Bonität des Bundes teil.
16. Eine Reform der Finanzverfassung sollte vor dem Hintergrund des skizzierten Handlungsbedarfs und dieser Zusammenhänge vordringlich darauf abzielen, das Problem einer übermäßigen Verschuldung der öffentlichen Haushalte zu mindern (*Frage 72*). Dazu ist erstens eine Präventionsordnung für Haushaltsnotlagen erforderlich, um die akuten Problemlagen zukünftig zu vermeiden. Zweitens bietet die Einführung bindender Verschuldungsgrenzen eine Möglichkeit, relativ schnell auf die Verschuldungs­problematik zu reagieren und eine zukünftige übermäßige Verschuldung zu vermeiden. Diese kurzfristige Lösungsmöglichkeit darf drittens aber nicht unabhängig von der Frage der Steuer- und Ausgabenautonomie gesehen werden. Bei bindenden Verschuldungsbeschränkungen wird die Haushaltsautonomie der Länder ausgehöhlt, wenn diese nicht im Gegenzug durch eine höhere Steuerautonomie ein anderes flexibles Haushaltsinstrument erhalten. Dies gilt auch, wenn die Ausgabenautonomie gestärkt werden sollte. Es muss also über die Möglichkeiten für eine höhere Steuer­autonomie der Länder und ihr Zusammenspiel mit dem Finanzausgleichssystem nachgedacht werden.
17. Die beiden zuletzt genannten Elemente einer Finanzreform spiegeln sich im Fragenkatalog der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen deutlich wider. Eine dritte Lösungsmöglichkeit scheint darin jedoch weniger auf (*Fragen 99, 109 bis 119*). Haushaltsautonomie von Gebietskörperschaften impliziert auch ein ausreichendes Maß als Selbstverantwortung für das eigene Finanzgebaren. Die Länder sollten nicht für sich in Anspruch nehmen können, über finanzwirksame Entscheidungen eigene politische Akzente zu setzen, ohne dass dies mit einem gewissen Maß an eigener Verantwortung für das Finanzgebaren einhergeht. Eine Auflösung des Haf-

tungsverbundes könnte eine solche Selbstverantwortung der Landespolitik ermöglichen. Dadurch würden hoch verschuldete Länder mit ungünstigeren Refinanzierungsbedingungen auf den Finanzmärkten konfrontiert als Länder mit niedrigen Schulden. Die Finanzmärkte würden disziplinierend wirken. Eine Auflösung des Haftungsverbundes liegt auch deswegen nahe, weil dadurch letztlich die privaten Investoren auf den Finanzmärkten begünstigt werden, wie kürzlich in einer Studie der Bundesbank von Heppke-Falk und Wolff (2007) empirisch belegt wurde. Manche Beobachter stehen einer größeren Rolle der Finanzmärkte dennoch skeptisch gegenüber und befürchten ungünstige Auswirkungen auf das Zinsniveau in ganz Deutschland. Beispiele aus der Schweiz sprechen nicht für diese Befürchtung (Blankart und Klaiber 2006, Feld und Baskaran 2007). Im Folgenden wird dennoch nicht näher auf die Rolle der Finanzmärkte eingegangen, weil dies von anderen Sachverständigen im Rahmen der Anhörung vermutlich geleistet werden wird. Es sei zu diesem Thema nur abschließend angemerkt, dass eine vernünftige Ausgestaltung einer Finanzverfassung im Bundesstaat eine solche Selbstverantwortung aller Gliedstaaten gegenüber den Finanzmärkten nahe legt. Bemühungen in diese Richtung sollten daher unterstützt werden.

18. Leitbild für die Reform der Finanzverfassung (*Frage 2*) ist somit die Vermeidung von Fehlsteuerungen und die Neuordnung der Finanzbeziehungen vor dem Hintergrund der Forschung und der Erfahrungen seit der letzten Großen Finanzreform von 1969. Dies gilt insbesondere für den haushaltsrechtlichen Teil der Finanzverfassung. Ein holistisches ökonomisches Gesamtkonzept kann nicht mehr als Leitbild dienen. Das keynesianische Paradigma, das bei der Finanzreform von 1969 noch Pate stand, leistet dies jedenfalls nicht. Es ist insbesondere in seiner vulgärkeynesianischen Form bereits seit der Stagflation der 1970er Jahre desavouiert. Eine expansive Fiskalpolitik kann gemäß jüngerer Studien für Deutschland (Roos 2007), wenn überhaupt, so allenfalls quantitativ geringfügige, kurzfristige Effekte haben. In der mittleren und langen Frist wirkt eine expansive Finanzpolitik nicht auf die konjunkturelle Entwicklung.
19. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der als Kind keynesianischen Denkens angesehen werden mag, hat sich schon von Beginn an nicht auf die Seite der einfacher keynesianischer Rezepte für die Wirtschaftspolitik gestellt, sondern ging immer von der einzelwirtschaftlichen Analyse aus. Olaf Sievert (2003), der lange Jahre die Arbeit des Rates prägte, verdeutlicht, dass der Marktzusammenhang und nicht der Kreislaufzusammenhang im Zentrum der Analyse stand. Einfache saldenmechanische Zusammenhänge genügen als wirtschaftspolitische Richtschnur nicht. Auf die Erwartungen der privaten Akteure kommt

es vielmehr an. Insofern sind die Analysen von Keynes auch heute noch bedeutsam. Sievert (2003) hält dies auf einzigartige Weise fest: *„Nachfragepolitik ist ja zu bezahlen nur, wenn sie nicht in erster Linie Nachfragelücken direkt, also staatlicherseits schließen soll – dazu sind diese Lücken in Zeiten schlechter Wirtschaftslage viel zu groß –, sondern wenn sie, weil die Menschen den Wirtschaftspolitikern etwas zutrauen, in erster Linie die wirtschaftlichen Erwartungen verbessern und eben dadurch wirtschaftlichen Vorhaben der Privaten, die Zukunftsvertrauen voraussetzen, ein Fundament gibt.“* (S. 37). Bei anhaltend hoher Staatsverschuldung ist der Kredit des Staates aufgebraucht und es gelingt ihm mit weiterer Staatsverschuldung nicht mehr, das Vertrauen der Privaten zurück zu gewinnen. Bereits 1979 hat dies Sievert auf den Punkt gebracht: *„Solange der wirtschaftspolitische Kredit des Staates schwer beeinträchtigt ist ..., hat die Wiederherstellung dieses Kredits Vorrang vor Hoffnungen auf staatliche Konjunktursteuerung über die Nachfrageseite; denn dieser Kredit ist Voraussetzung für deren Effizienz. Altväterliche Regeln der Solidität, die auf dem Reißbrett des Interventionismus keine guten Noten haben, wie beispielsweise Höchstgrenzen der Staatsverschuldung, haben einen hohen Rang als Limitierung möglicher Unvernunft. Es gibt keinen objektiven Bedarf an dauerhaft hoher Staatsverschuldung.“* (Sievert 1979, S. 811). Höhere Staatsschulden sind keine Lösung für wirtschaftspolitische Schief lagen, sondern sind Teil des Problems.

20. Die allgemeine salvatorische Klausel der „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ in Art. 115 GG und die daran angelehnten Regeln der Länderverfassungen haben die guten Regeln der Solidität, die Deutschland bis 1969 noch einigermaßen befolgte, außer Kraft gesetzt. Die Darstellung der Verschuldungssituation in Deutschland in *Tabelle 1* beginnt aus guten Gründen im Jahr 1960. Sie verdeutlicht die explosionsartige Entwicklung der deutschen Staatsverschuldung seit der Änderung der Finanzverfassung von 1969. Diese Verfassungsänderung trug eher zur heutigen Verschuldungsproblematik bei als sie wirksam zu beschränken.
21. Eine letzte Frage (*Frage 3*) ist vor dem Einstieg in die detaillierte Auseinandersetzung mit verschiedenen Konzepten zur Schuldenbegrenzung und den Möglichkeiten für eine höhere Steuerautonomie der Länder zu beantworten. Welche Rolle spielt eine Neugliederung des Bundesgebietes für die anstehende Finanzreform? Die einfache Antwort lautet: keine. Die vornehme Antwort lautet: Die Länderneugliederung ist keine notwendige Bedingung einer auf höhere Autonomie der Länder setzende Finanzreform. Die komplexe Antwort muss sich mit verschiedenen Problemkreisen auseinandersetzen, die später wieder auftauchen werden. Es sind drei Gründe, die vordergrün-

dig für eine Neugliederung zu sprechen scheinen. Erstens besteht die Hoffnung, dass eine kleinere Zahl von Gebietskörperschaften zu Ausgabeneinsparungen im Bereich der politischen Führung oder, allgemeiner, der Verwaltungsausgaben führen sowie weitere Kosteneinsparungen oder Synergieeffekte bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen im allgemeinen entstehen. Ökonomisch gesprochen wird von steigenden Skalenerträgen in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen auf Landesebene ausgegangen. In den wiederholten langjährigen Diskussionen um die Reformen des Länderfinanzausgleich sind ähnliche Argumente im Hinblick auf die Einwohnerveredelung für die Stadtstaaten und seit der letzten Reform auch für dünn besiedelte Regionen in der ökonomischen (und juristischen) Literatur bereits intensiv ausgetauscht worden (Hummel und Leibfritz 1986, Baretti et al. 2001, Büttner, Schwager und Stegarescu 2000, 2005, Eltges et al. 2002, Seitz 2002, 2005, 2006). Während eine höhere Gewichtung der Einwohner in dünn besiedelten Räumen am Argument der steigenden Skalenerträge anknüpft und somit kompatibel mit dem Wunsch nach Länderfusionen ist, widerspricht die Einwohnerveredelung für die Stadtstaaten dieser Argumentation eher. Sie entspringt der Vermutung, dass sich in Ballungsräumen neue Probleme und damit ein höherer Bedarf für staatliches Handeln ergeben. Zudem stelle ein Stadtstaat Leistungen für das Umland bereit und müsse dafür entgolten werden. Räumliche Überschwappereffekte (Externalitäten) liefern somit eine weitere Begründung der Einwohnerveredelung für die Stadtstaaten.

22. Die Diskussion zur Einwohnerwertung in Deutschland ist bislang zu keinem eindeutigen Schluss gekommen. Die vorgelegten Studien vermögen es nicht, einen Mehrbedarf aufgrund der Einwohnergröße überzeugend abzuleiten. Dies hat vor allem mit einem grundlegenden Problem in den Studiendesigns zu tun. Alle (bisherigen) Ansätze zur wissenschaftlich fundierten Bestimmung einer angemessenen Einwohnerwertung knüpfen an den tatsächlichen Ausgaben (und Einnahmen) an. Dies führt zwangsläufig zu dem Zirkelschluss, dass hohe Ausgaben auch hohe Bedarfe implizieren. *Sein impliziert aber nicht Sollen*. Es ist daher sinnvoll, den Effekt der Bevölkerung (Größe und Dichte) auf die Ausgaben nachgeordneter Gebietskörperschaften in anderen Föderalstaaten zu analysieren. So zeigen etwa die Ergebnisse für die Schweiz, dass es eher keinen verlässlichen Bevölkerungseffekt auf Kantonsebene gibt (Feld und Kirchgässner 2001, Kellermann 2007). Diese Ergebnisse haben Konsequenzen für die Frage der Fusion von Gebietskörperschaften. Kellermann (2007) schließt ihre Untersuchung mit der Bemerkung, dass das Argument der Kostenersparnis keine Gründe für Kantonsfusionen liefere. Nimmt man die Schweizer Ergebnisse als Anhaltspunkt für die zu er-

wartenden Einsparungen einer Länderneugliederung und berücksichtigt die dahingehend eher schlechten Erfahrungen mit den Gebiets- und Verwaltungsreformen in Deutschland in den 1970er Jahren (Engelhardt et al. 1986), so lässt sich damit keine Länderneugliederung begründen.

23. Das zweite Argument für Länderneugliederungen ist bedeutsamer, weil es unmittelbar an der Frage der Wettbewerbsfähigkeit der Stadtstaaten oder der dünn besiedelten Länder in einem möglichen Steuerwettbewerb anknüpft. Demnach müssten wettbewerbsfähige Einheiten erst einmal geschaffen werden, weil sie ansonsten keine Chance im Steuerwettbewerb hätten. Sieht man einmal davon ab, dass die in der bundesrepublikanischen Wirklichkeit nahe liegenden Fusionspartner (Berlin-Brandenburg, Bremen-Niedersachsen, Hamburg-Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz-Saarland) in der Regel kein finanzstarkes neues Land entstehen lassen würden, kann auch allgemein eher davon ausgegangen werden, dass kleine Gebietskörperschaften im Steuerwettbewerb erstens Vorteile haben und die peripheren Regionen durch den Steuerwettbewerb zweitens in der Lage sind ihre sonstigen Standortnachteile zu kompensieren.
24. Das dritte Argument für Länderneugliederungen ist das bedeutendste. Homburg (1997) weist darauf hin, dass kleine Länder einen unverhältnismäßig großen Einfluss auf die finanziellen Umverteilungsströme zwischen den Gebietskörperschaften haben, weil ihr Stimmengewicht im Bundesrat überproportional hoch ist. Dadurch sind sie häufiger als andere Länder das Zünglein an der Waage und handeln bessere Finanzbedingungen aus. Pitlik, Schmidt und Strotmann (2001) sowie Pitlik, Schneider und Strotmann (2006) liefern empirische Evidenz für diese Behauptung. Eine Länderneugliederung würde die Stimmenverteilung im Bundesrat gleichmäßiger werden lassen und solche Asymmetrien in der Verteilung finanzieller Ressourcen abbauen helfen. Bei einer höheren Steuerautonomie dürfte dieses Problem jedoch ebenfalls weniger Gewicht bekommen. Zudem lassen die von Homburg (1997) angesprochenen Mechanismen auch eine Länderneugliederung politisch unwahrscheinlich werden. Dieser politische Widerstand dürfte dann zunehmen, wenn sich Einnahmeneinbußen durch eine Länderneugliederung gerade bei auch bei Fusionen eines Stadtstaates mit einem umliegenden oder angrenzenden Flächenland ergeben. Büttner und Hauptmeier (2006) haben am Beispiel einer Fusion von Schleswig-Holstein und Hamburg solche Einnahmeneinbußen errechnet. Somit bleibt es dabei: Die Länderneugliederung ist keine notwendige Bedingung für eine am Leitbild größerer Autonomie für die Länder ausge-

richteten Finanzreform. Macht man sie zur Voraussetzung für eine solche Finanzreform, wird es keine Reform geben.

II. Haushalt und Schulden

a. Vorbeugung von Haushaltskrisen

25. Regeln zur Beschränkung der Staatsverschuldung bieten eine auch kurzfristig realisierbare Möglichkeit, die Verschuldungsprobleme Deutschlands zu mindern. Dies gilt sowohl für den Bund als auch für die Länder. Darüber hinaus können sie längerfristig ihre günstigen Wirkungen selbst dann entfalten, wenn die Verantwortlichkeiten auf der Länderebene durch eine höhere Steuer- und Ausgabenautonomie erhöht werden. Die Rationalität des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auf der Europäischen Ebene, aber auch des Art. 115 GG, der Schweizer Schuldenbremse und anderer formaler fiskalischer Beschränkungen auf der Ebene nachgeordneter Gebietskörperschaften in den USA oder der Schweiz gründet auf der Erkenntnis, dass es der Politik aus ganz unterschiedlichen Gründen im täglichen politischen Geschäft nicht gelingen mag, das langfristig Vernünftige zu tun (*Fragen 103 bis 108*). Schuldenbegrenzungen sind daher grundsätzlich sinnvoll und finden in anderen Bundesstaaten, wie den USA oder der Schweiz weitgehende Anwendung (*Frage 70*), selbst wenn es in den USA auf Bundesebene wegen Befürchtungen auf Seiten der Abgeordneten, zu starken Einschränkungen ihres diskretionären Handlungsspielraums ausgesetzt zu sein, nicht gelungen ist, eine bindende Verschuldungsgrenze einzuführen (Kirchgässner 2002, Feld und Kirchgässner 2007).
26. Umstrittener ist die Rolle des Budgetprozesses für das Finanzgebaren der öffentlichen Haushalte. In verschiedenen Beiträgen stellen von Hagen (1992), von Hagen und Harden (1995), Hallerberg und von Hagen (1999) und Hallerberg, Strauch und von Hagen (2007) die Bedeutung der Delegation im Budgetprozess heraus. So kann etwa ein starker Finanzminister dazu beitragen, die Staatsverschuldung in engeren Grenzen zu halten. Allerdings ist der Einfluss der Details eines Budgetprozesses auf die öffentlichen Finanzen häufig nur schwer zu identifizieren, so dass sich der Effekt manch sinnvoller Regeln im Budgetprozess in den empirischen Untersuchungen nicht feststellen lässt.

1. Frühwarnsystem

27. Vor diesem Hintergrund kann ein Frühwarnsystem zur Erkennung und Eindämmung von Haushaltskrisen die Maßnahmen zur höheren Steuerautonomie und Selbstverantwortung sowie die Begrenzungen der Staatsverschuldung sinnvoll ergänzen (*Frage 4*).

Ein Frühwarnsystem leistet im Budgetprozess eine wichtige Hilfestellung, wenn es um die Vermeidung zukünftiger Finanzkrisen und Haushaltsnotlagen geht. Frühzeitig lassen sich damit ungünstige Entwicklungen der öffentlichen Finanzen erkennen, so dass gehandelt werden kann, bevor eine extreme Haushaltsnotlage eintritt. Der Weg nach Karlsruhe könnte den Ländern somit erspart bleiben. Zudem schafft ein Frühwarnsystem vermutlich ein höheres Maß an Transparenz hinsichtlich des Haushaltsgebarens krisengefährdeter Länder. Durch die Festlegung auf ein bestimmtes Verfahren dürfte auch der Umgang mit Finanzkrisen objektiviert werden und sowohl Anspruchsdenken als auch Vorwurfshaltung vermeiden helfen. Durch die höhere Transparenz und die Objektivierung des Verfahrens wird es den Ländern schwerer fallen, die bundesstaatliche Gemeinschaft strategisch auszunutzen. Man sollte sich von der Existenz eines solchen Verfahrens alleine jedoch noch nicht zu viel versprechen, denn auch gegenwärtig bietet der Finanzplanungsrat einen Rahmen, innerhalb dessen eine solche Transparenz und Objektivierung hergestellt werden könnte. Der Finanzplanungsrat hat jedoch gerade im Hinblick auf die Anträge Bremens und des Saarlandes auf erneute Anerkennung einer extremen Haushaltsnotlage versagt. Für den Erfolg eines Frühwarnsystems hängt daher viel von der genauen institutionellen Gestaltung des Frühwarnsystems ab.

28. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005) hat ein Diagnoseverfahren als Frühwarnsystem vorgeschlagen, das den Anforderungen von Hagens an einen sinnvollen Budgetprozess genügt (*Frage 8*). Er schlägt vor, dass ein „Stabilitätsrat“ gegründet wird (S. 38), der sich aus den Finanzministern der Länder, dem Bundesrechnungshof, der Bundesbank und unabhängigen Sachverständigen unter der Federführung des Bundesfinanzministers (aber ohne Vertreter der kommunalen Ebene, *Frage 18*) zusammensetzt. Die demokratische Legitimation dieses Gremiums wäre durch die Mitgliedschaft der Finanzminister der Länder und des Bundes sicher gestellt. Im Unterschied zum Finanzplanungsrat würde jedoch die Hinzunahme des Bundesrechnungshofs, der Bundesbank und unabhängiger Sachverständiger eine gewisse Loslösung von politischen Opportunitäten sicherstellen. Ein reines Expertengremium dürfte jedoch angesichts der in einem solchen Stabilitätsrat zu lösenden Zielkonflikte – im Unterschied zu einer unabhängigen Notenbank, die auf das Ziel der Preisstabilität festgelegt werden kann, – nicht sinnvoll sein. Zielkonflikte müssen auf Basis politischer Legitimation gelöst werden, die ein Expertengremium nicht in hinreichendem Maße hat. Der Beiratsvorschlag liegt damit genau zwischen den in *Frage 5* suggerierten gegensätzlichen Modellen und dürfte eine sinnvolle Institution darstel-

len. Dem Finanzplanungsrat kämen hingegen keine weiteren Befugnisse zu (*Fragen 19 bis 25*). Er würde in seiner bisherigen Funktion neben dem Stabilitätsrat fortbestehen.

29. Ein Diagnoseverfahren soll nach dem Beiratsvorschlag (S. 37) eingeleitet werden,
- „wenn die Kreditfinanzierungsquote, die Defizitquote oder das Defizit je Einwohner bei Flächenländern das Zweifache des Länderdurchschnitts, bei Stadtstaaten das Zweieinhalbfache des Länderdurchschnitts des jeweiligen Indikators in einem Zeitraum von fünf Jahren drei Mal überschreitet.“
 - oder „wenn die Schuldenstandsquote oder der Schuldenstand je Einwohner bei Flächenländern das Eineinhalbfache des Durchschnitts der Flächenländer, bei Stadtstaaten das Doppelte des Durchschnitts der Ländergesamtheit erreicht hat oder wenn eine zehnprozentige Überschreitung dieser Grenzen in den nächsten beiden Jahren zu erwarten ist.“ (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium 2005, S. 37).
30. Die Wahl der Indikatoren und der Schwellenwerte ist zwar in gewisser Hinsicht arbiträr (*Frage 6*). Ihr Sinn ergibt sich aber aus der Anknüpfung am Verfassungsgerichtsurteil von 1992 und den Zielen, einerseits die Kriterien für eine extreme Haushaltsnotlage zu verschärfen, wie es auch das Bundesverfassungsgericht im Berlin-Urteil von 2006 für die Zukunft in Aussicht stellt, und andererseits eine Differenzierung zwischen Flächenländern und Stadtstaaten zu erreichen. Deshalb wird am Zweifachen der Kreditfinanzierungsquoten einer Referenzgruppe angeknüpft, aber dennoch die Defizitquote oder das Defizit je Einwohner als gleichwertig eingestuft. Es lässt sich darüber streiten, ob eine einwohnerbezogene Größe aufgrund der Einwohnerbezogenheit des Länderfinanzausgleichs sinnvoller ist als eine auf das Bruttoinlandsprodukt bezogene Größe. Langfristig sollten Wirtschaftskraft und Einwohnerentwicklung in einer entwickelten Volkswirtschaft positiv korreliert sein, so dass dies keinen allzu großen Unterschied ausmachen sollte. Wegen der Einpendlerproblematik kann der Unterschied für manche Länder, nicht nur für die Stadtstaaten, jedoch bedeutsam sein. Die Defizitquote erlaubt allerdings eine Anknüpfung an den Kennzahlen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und erleichtert somit die Umsetzung eines nationalen Stabilitätspakts. Es muss jedoch auch darauf hingewiesen werden, dass Kreditfinanzierungsquote und Defizitquote durch haushalterische Maßnahmen kurzfristig beeinflussbar sind und daher an Diagnosekraft verlieren. Das zweite Kriterium ist daher wichtiger. Der Schuldenstand lässt sich weit weniger leicht manipulieren. Ergänzend könnte neben dem Schuldenstand (als Quote oder je Einwohner) noch die Zins-Steuer-Quote in

der weiten Abgrenzung aus *Tabelle 3* für das Diagnoseverfahren erwogen werden. Auch sie ist weniger anfällig für Manipulationen.

31. Das Diagnoseverfahren sollte gemäß dem Beiratsvorschlag (2005, S. 38f.) bei Überschreiten oder Erreichen der zuvor angegebenen Verschuldungsgrenzen durch einen begründeten Antrag des betroffenen Landes eingeleitet werden und würde damit durch einen politischen Beschluss ausgelöst. Die Begründung müsste auf Basis eines vom jeweiligen Finanzministerium zu erstellenden Berichts unter Darlegung der Finanzlage des Landes anhand der genannten Kriterien und einem Stabilitätsprogramm zur Behebung der Krise erfolgen. Landesparlament und Stabilitätsrat sollten darüber in Kenntnis gesetzt werden. Letzterer sollte eine Stellungnahme dazu verfassen und Sanierungsempfehlungen aussprechen, die über die Vorgabe von Ausgabenlinien hinausgehen.
32. Folgt ein Land diesen Vorgaben nicht (*Fragen 7, 91*), so kann ihm, wenn der Fall einer extremen Haushaltsnotlage eintreten sollte, die Zahlung von Sanierungshilfen verweigert werden. Diese Sanktion könnte aufgrund der grundsätzlichen Einstandspflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft in extremen Haushaltsnotlagen nicht glaubwürdig sein (*Fragen 92*), so dass das Land frühzeitig, etwa durch Abschläge (als Nehmerland) oder durch Aufschläge (als Geberland) der Zahlungen im Länderfinanzausgleich sanktioniert werden müsste. Man könnte bereits hier daran denken, den Bürgern eines solchen Landes einen Beitrag zur Haushaltssanierung abzuverlangen, indem dieses Land im Rahmen einer Abweichungsgesetzgebung von der bundeseinheitlichen Einkommensteuerbelastung in gewissen Grenzen nach oben abweichen muss (wenn es keine Steuerautonomie besitzt) oder seine Einkommensteuersätze (bei Steuerautonomie) anheben muss (*Fragen 95, 96*).
33. Dieser erste Schritt kann jedoch nicht hinreichend sein, um mit den Problemen hoch verschuldeter Länder umzugehen. Da die Überschuldung einer Gebietskörperschaft im Sinne des deutschen Insolvenzrechts (siehe §12 InsO) nicht möglich ist, muss daher ein Verfahren zur Feststellung einer extremen Haushaltsnotlage entwickelt werden (*Frage 9*). Auch hierzu hat der Beirat beim BMF weiter gehende Vorschläge gemacht, die meines Erachtens eine sinnvolle Basis für ein Feststellungsverfahren bei extremen Haushaltsnotlagen auch im kameralistischen Haushaltssystem darstellen. Das Feststellungsverfahren könnte demnach vom Stabilitätsrat ausgelöst werden, wenn er im Diagnoseverfahren zu dem Schluss kommt, dass es sich um eine gravierende Finanzkrise handelt. Das Verfahren könnte auch ausgelöst werden, wenn eine extreme Haushaltsnotlage in einem Land von dessen Seite festgestellt wird.

34. Darüber hinaus sollte ein Haushaltsnotlageverfahren eröffnet werden, wenn
- „die Kreditfinanzierungsquote, die Defizitquote bzw. das Defizit je Einwohner bei Flächenländern das Zweieinhalbfache des Länderdurchschnitts, bei Stadtstaaten das Dreifache des Länderdurchschnitts des jeweiligen Indikators in einem Zeitraum von fünf Jahren drei Mal überschreitet oder wenn eine Überschreitung dieser Grenzen in den nächsten beiden Jahren zu erwarten ist.“
 - oder „die Schuldenstandsquote oder der Schuldenstand je Einwohner bei Flächenländern das Zweifache des Durchschnitts der Flächenländer, bei Stadtstaaten das Zweieinhalbfache des Durchschnitts der Ländergesamtheit erreicht hat oder wenn eine Überschreitung dieser Grenzen in den nächsten beiden Haushaltsjahren zu erwarten ist.“ (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2005, S. 40).
35. Erneut wäre es sinnvoll, neben dem Schuldenstand je Einwohner oder der Schuldenstandsquote, die Zins-Steuer-Quote in der weiten Abgrenzung aus *Tabelle 3* zu berücksichtigen. Auch ließen sich in Anlehnung an das Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, auf dessen Basis eine Verschärfung der Schwellenwerte für die Anerkennung einer extremen Haushaltsnotlage abzuleiten ist, höhere Schwellenwerte als die vom Beirat vorgeschlagenen vorstellen. In jedem Fall sollte das Maßstäbengesetz für die Gewährung von Sanierungshilfen berücksichtigt werden. Gemäß § 12 Abs.4 MaßstG sollte das betreffende Land ausreichende Eigenanstrengungen unternommen haben, um eine drohende Haushaltsnotlage abzuwenden oder sich aus ihr zu befreien. Außerdem dürfen keine „ausgabenseitigen Sonderbedarfe als Ursache für eine Haushaltsnotsituation geltend gemacht werden, die bereits im Wege anderer Hilfen abgegolten worden sind.“ Diese Vorgaben erfordern zusätzlich die Analyse von Primärsalden, Primärausgaben und -einnahmen sowie der Ausgaben- und Einnahmenstruktur eines Landes. Der Beirat beim BMF (2005) sieht vor, dass der Stabilitätsrat auf Basis dieser Analyse ein Sanierungsprogramm beschließt, das ggf. zuvor von einer Expertenkommission erarbeitet wurde. Dieses Sanierungsprogramm impliziert auch die Festlegung auf Eigenanstrengungen des betroffenen Landes.
36. Sowohl das Diagnoseverfahren als auch das Feststellungsverfahren sollten ohne weitere Unterscheidung Anwendung auf alle Länder finden (*Frage 10*). In Form der Schwellenwerte wird den Besonderheiten der Stadtstaaten bereits in hinreichendem Maße Rechnung getragen. Strukturelle, historische oder andere spezifische Gründe für die aktuelle Haushaltssituation können im Feststellungsverfahren, etwa bei der Analyse der Haushaltsstruktur, berücksichtigt werden. Dies dient aber vornehmlich dazu,

die Eigenanstrengungen eines betreffenden Landes zu ermitteln. Die Analyse wird gemäß dem Vorschlag des Beirats vom Stabilitätsrat zwar ggf. an eine Expertenkommission delegiert, aber im Grundsatz verantwortet (*Frage 11*). Die konjunkturellen Rahmenbedingungen (*Fragen 12 bis 14*) spielen weder für das Diagnose- noch für das Feststellungsverfahren eine besondere Rolle, da sie auch für die Verschuldungsbegrenzung auf Länderebene zukünftig keine Bedeutung mehr haben sollten (siehe unten). Ein einzelnes Land kann aufgrund von regionalen Überschwappeffekten seiner Finanzpolitik an sich schon keine Konjunkturpolitik betreiben. Die Ausführungen in Tz. 18ff. (siehe oben) lassen darüber hinaus weitergehende Zweifel hinsichtlich der Steuerbarkeit der Konjunktur für den Staat aufkommen: Konjunkturschwächen lassen sich nicht durch dauerhafte Staatsverschuldung bekämpfen. Die *Fragen 15 und 49* geht daher fehl.

37. Das vom Beirat beim BMF vorgeschlagene zweistufige Verfahren eines Frühwarnsystems mit Diagnoseverfahren und einem Feststellungsverfahren für Haushaltsnotlagen ist grundsätzlich auch anschlussfähig an die europäischen Vorgaben im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (*Frage 16*). Der Beirat beim BMF (1994, 2003) hat zudem Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Deutschen Stabilitätspaktes gemacht, an die sich ebenfalls nahtlos anknüpfen lässt. Darin schlägt er insbesondere vor, dass die Defizitgrenzen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in einem Verhältnis von 45:55 zwischen dem Bund (einschl. der Sozialversicherungen) und den Ländern (einschl. der Gemeinden und Gemeindeverbände) aufgeteilt werden sollte. Zwischen den Ländern stellt sich der Beirat eine Aufteilung nach Einwohnern vor. Demnach würde die Defizitgrenze für die Ländergesamtheit bei 1,65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts liegen. Sowohl die im Diagnoseverfahren als auch die im Feststellungsverfahren für Haushaltsnotlagen genannten Verschuldungsgrenzen sollten dann in dem Maße reduziert werden, in welchem die Ländergesamtheit die Grenze von 1,65 Prozent überschreitet (*Frage 17*).

2. Verschuldungsbegrenzung

38. Die Analyse in *Abschnitt I*. (Tz. 1 -24) dieser Stellungnahme hat deutlich werden lassen, dass die deutsche Finanzverfassung einen erheblichen Beitrag an der seit 1970 zunehmenden Staatsverschuldung hat (*Frage 26*). Weder Bund noch Ländern (einschl. Gemeinden) ist es gelungen, bei ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklungen (Ölpreisschocks, Wiedervereinigung) so gegenzusteuern, dass sich der Schuldenstand wenigstens stabilisiert hätte. Im Wesentlichen sind dafür polit-ökonomische Faktoren, etwa die Fragmentierung einer Regierung in Koalitionsparteien bzw. in verschiedene

Parteilügel oder der Interessengruppeneinfluss, verantwortlich (siehe Tz. 10). Die salvatorische Klausel der Abwehr einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ (Art. 115 Abs.1 Satz 2 2. Halbsatz GG i.V.m. Art. 109 Abs. 2 GG) hat zum Schuldenanstieg beigetragen (*Frage 27*). In der Tat wurde die verfassungsmäßige Kreditobergrenze – Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG beschränkt die Nettoneuverschuldung im Haushaltsplan auf die veranschlagten Investitionsausgaben – in der Vergangenheit sowohl in der Haushaltsplanung als auch im Haushaltsvollzug häufig überschritten. Allein von 1991 bis 2005 konnten der Bund in sieben Fällen und die Länder in 68 Fällen diese Kreditobergrenzen nicht einhalten. Dabei wurde in den seltensten Fällen belegt, dass die Verschuldung der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts diene. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Studie von Müller, Hartwig und Frick (2007) von der ETH Zürich für die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen. Sie errechnen, dass bei Einführung einer Schweizer Schuldenbremse im Jahr 2000 die Erhöhung der deutschen Schuldenstandsquote auf etwas mehr als einen Prozentpunkt hätte begrenzt werden können. Tatsächlich stieg die Schuldenstandsquote jedoch um acht Prozentpunkte an. Die Schweizer Schuldenbremse vermag im Vergleich zu Art. 115 GG offenbar eine stärker bindende Wirkung zu entfalten.

39. Angesichts des Versagens von Art. 115 GG und den daran angelehnten Regelungen in den Landesverfassungen ist eine Verschärfung der deutschen Verschuldungsgrenzen dringend geboten (*Frage 34*). Ein erster Schritt besteht darin, die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts in den kommenden Jahren einzuhalten und in der deutschen Finanzverfassung im Rahmen eines nationalen Stabilitätspakts umzusetzen (siehe Tz. 37). Zwar stellen die im Stabilitäts- und Wachstumspakt enthaltenen Maastricht-Kriterien pragmatische Setzungen dar und sind nicht allgemeine begründbar. Sie haben jedoch ihren Sinn, weil sie stärkere Bindungswirkung als die Verschuldungsgrenzen in Art. 115 GG zu entwickeln vermögen (*Frage 59*). Für die Beurteilung der Verschuldungssituation anhand der Maastricht-Kriterien ist das Schuldenstandskriterium bedeutsamer, weil anhand dieser Bestandsgröße letztlich die Bonitätseinschätzung durch die Finanzmärkte erfolgt. Die Defizitquote liefert hingegen nur eine Momentaufnahme (*Frage 60*). Daneben sind die nominalen Zinssätze und das Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts für die Einschätzung der Verschuldungssituation eines Landes bedeutsam (*Frage 61*). Der Stabilitäts- und Wachstumspakt sieht auf dieser Basis für die konjunkturelle Normalsituation eine Verschuldung von Null oder einen Haushaltsüberschuss vor, wobei diese Regelungen dadurch ergänzt werden

müssten, dass bei guter Konjunkturlage entstehende Überschüsse zur Schuldentilgung und nicht für Ausgabenerhöhungen verwendet werden müssten (*Fragen 44, 45*). Bisher hat der Stabilitäts- und Wachstumspakt den Anstieg der Verschuldung in Deutschland jedoch nicht hinreichend bremsen können (*Frage 62*). Für einzelne Länder ist die Finanzkrise greifbar. Lediglich der Haftungsverbund mit dem Bund und den anderen Ländern verhindert, dass dies auch in entsprechenden Zinssteigerungen sichtbar wird.

40. Um eine nachhaltige Finanzpolitik zu erreichen, sind daher in Ergänzung zu den europäischen Vorschriften Anpassungen von Art. 115 GG oder eine neue Regelung erforderlich. Das Versagen des Art. 115 GG als wirksame Verschuldungsgrenze lässt sich vor allem auf drei Schwächen zurückführen. Erstens wurde die Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Haushaltsvollzug von Bund und Ländern in exzessiver Weise bemüht, um eine Überschreitung der Kreditobergrenze zu rechtfertigen. Zweitens wurde eine Verschuldung außerhalb des Budgets in Form von Sondervermögen, insbesondere zur Zeit der Wiedervereinigung, wahrgenommen, die dann später wieder in den Haushalt überführt werden mussten. Drittens sind mit dem Begriff der öffentlichen Investitionen erhebliche Abgrenzungsprobleme verbunden.
41. Zur Problematik der konjunkturellen Ausweichklausel finden sich bereits oben einige Ausführungen. In Tz. 45ff. wird die Konjunkturbereinigung nochmals eine gewisse Rolle spielen. Hinsichtlich außerbudgetärer Aktivitäten sollte bei einer neuen Verschuldungsgrenze darauf geachtet werden, dass alle Sonderhaushalte von Bund, Ländern und Gemeinden berücksichtigt werden. Darin ist auch die Problematik der Kassenkredite erfasst (*Fragen 65 bis 67*). Allerdings ist es nicht erforderlich, die zukünftigen Pensionslasten im Sinne der Ermittlung einer impliziten Schuld zu berücksichtigen, soweit sie nicht bereits in Form von Rückstellungen periodisch zu Ausgaben führen (*Frage 63*).
42. Auf die Abgrenzungsproblematik bei den öffentlichen Investitionen hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen bereits im Jahr 1980 hingewiesen und sich für eine enge Fassung des Investitionsbegriffs ausgesprochen (*Frage 36*). Die Investitionsausgaben werden gemäß der heute geltenden Regelung als Bruttogröße angesetzt. Abschreibungen werden somit genau so wenig wie Desinvestitionen (vor allem Privatisierungen) berücksichtigt. Dadurch hat sich der Verschuldungsspielraum im Zeitablauf erheblich vergrößert. Dies legt eher eine Einengung des Investitionsbegriffs nahe, wie es der Sachverständigenrat (2007) in seinem jüngsten Sondergutachten fordert. Bei einer Neudefinition des Begriffs der öffentlichen Investitionen besteht allerdings auch die Gefahr seiner Ausweitung und Verwässerung (*Fra-*

ge 38 und 39). Insbesondere die moderne Wissensgesellschaft legt es nach Ansicht vieler nahe, staatliche Ausgaben für Bildung und Wissenschaft unter den Begriff der öffentlichen Investitionen zu subsumieren. So schrecken trotz wiederholter Einwände der Landesrechnungshöfe manche Länder bereits heute nicht davor zurück, Weiterbildungsaktivitäten ihres Verwaltungspersonals als Investitionen in Humankapital zu deklarieren und damit eine höhere Nettoneuverschuldung zu rechtfertigen. Manche sehen sogar die im Rahmen der Wiedervereinigung geleisteten Transferzahlungen nach Ostdeutschland als Investitionen in Deutschlands Zukunft an (*Frage 37*). Einer weiteren Zunahme der Staatsverschuldung stünde bei einer Neudefinition des Investitionsbegriffs kaum mehr etwas im Wege. Dies verdeutlicht die Probleme, den Begriff der öffentlichen Investitionen genau abzugrenzen, aber auch die Notwendigkeit, eine Begrenzung der Nettoneuverschuldung nicht mehr mit Hilfe eines irgendwie definierten Investitionsbegriffs zu versuchen.

43. Für eine Orientierung an einem Investitionsbegriff wird zumeist das Prinzip der intergenerativen Lastenverteilung bemüht. Danach erhöhen öffentliche Investitionen das Vermögen einer Volkswirtschaft, das zukünftige Generationen nutzen und zu dessen Finanzierung sie daher beitragen sollten. Andererseits muss bedacht werden, dass im Rahmen der Sozialversicherungssysteme zukünftige Generationen in erheblichem Umfang belastet werden, ohne dass sie dafür Gegenleistungen erhalten. Insoweit müsste eher dafür Sorge getragen werden, diese Zukunftslasten abzubauen (*Fragen 35, 42, 79*). Die Höhe der öffentlichen Investitionen überzeichnet daher die Möglichkeiten der intergenerativen Lastenverteilung durch staatliche Verschuldung.
44. Das Konzept der öffentlichen Investitionen ist somit wenig geeignet, eine nachhaltige Finanzpolitik in Deutschland zu sichern und die Neuverschuldung wirksam zu begrenzen. Art. 115 GG sollte folglich gestrichen und durch eine Neuregelung ersetzt werden (*Frage 74*). Hier sollte vor allem dem Bund ein mittelfristiger Haushaltsausgleich vorgeschrieben werden (*Frage 73*). Die Orientierung am mittelfristigen Haushaltsausgleich wäre mit den europarechtlichen Regelungen kompatibel, die ebenfalls mittelfristig ausgeglichene Haushalte vorsehen (*Frage 75*).
45. Eine günstigere Alternative als die Revision des Art. 115 GG über eine Einengung des Investitionsbegriffs stellt die Schweizer Schuldenbremse dar (*Fragen 64, 68, 69*). Schuldenbremsen bestehen in der Schweiz auf der Bundes- und der Kantonsebene. Vereinfacht funktioniert die Eidgenössische Schuldenbremse (Bundesebene) folgendermaßen (Feld und Kirchgässner 2007): Die Ausgaben müssen sich an den über den Konjunkturverlauf geglätteten Einnahmen ausrichten. Zur Konjunkturglättung wird

ein gängiges Verfahren, der korrigierte Hodrick-Prescott-Filter, verwendet (*Frage 43*). Dabei werden außerordentliche Einnahmen nicht berücksichtigt; sie sollen zur Rückzahlung von Schulden verwendet werden (*Frage 71*). ‚Normale‘, im Haushaltsvollzug auftretende Überschüsse und Defizite der Staatsrechnung sollen in einem gesondert geführten Ausgleichskonto verbucht und im Verlauf mehrerer Jahre durch Kürzung oder Aufstockung der für Ausgaben vorgesehenen Mittel ausgeglichen werden. Defizite, die sechs Prozent der im vorausgehenden Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben überschreiten, sind bereits innerhalb der drei darauf folgenden Jahre auszugleichen. Außergewöhnliche Ausgaben können mit der Mehrheit der Mitglieder beider Kammern des Parlaments zusätzlich beschlossen werden. Diese Sonderregelung ist für den Fall von Naturkatastrophen, Kriegen usw. gedacht (*Frage 48*). Die Schweizer Schuldenbremse ist damit genauso wenig wie die Regelungen im Stabilitäts- und Wachstumspakt prozyklisch ausgestaltet (*Fragen 50 und 51*), sondern erlaubt sowohl die Wirkung automatischer Stabilisatoren als auch die Setzung von konjunkturellen Impulsen unter ganz bestimmten Voraussetzungen.

46. Obwohl die Schweizer Schuldenbremse den Schuldenanstieg des Bundes ab 2003 nicht verhindern konnte, gelang es der Schweiz dadurch dennoch, ihre strukturellen Defizite im weiteren Verlauf abzubauen und im Jahr 2006 einen Budgetüberschuss zu erwirtschaften. Die Schweizer Schuldenbremse hat somit nicht versagt, sondern die notwendige Konsolidierung der Schweizer Bundesfinanzen geprägt (*Frage 69*). Nach dieser Übergangsfrist ist die volle Wirkung der Schuldenbremse ab 2007 zu erwarten. Gemäß der Analyse von Müller, Hartwig und Frick (2007) hätte die Einführung einer Schweizer Schuldenbremse auch in Deutschland in den vergangenen Jahren zu einem deutlichen Rückgang der Schuldenstandsquoten geführt.
47. Die Einführung einer an der Eidgenössischen Schuldenbremse angelehnten Regelung für den Bund hätte den Vorteil, dass eine in der Öffentlichkeit nachvollziehbare Verschuldungsgrenze eingerichtet würde, welche die konjunkturellen Ausweichmöglichkeiten enger fassen (*Fragen 76, 77, 78*) und eine Orientierung an den öffentlichen Investitionen vermeiden würde, so dass die Nachteile des gegenwärtigen Art. 115 GG entfallen. Die komplizierte Methode der Ermittlung von strukturellen und konjunkturellen Haushaltsdefiziten würde durch eine alternative Regel ersetzt (*Fragen 46 und 47*). Der besondere Vorteil der Schweizer Schuldenbremse liegt im Ausgleichskonto, das im Unterschied zur Konjunkturausgleichsrücklage nach § 5 StWG durch den damit verbundenen Automatismus in jedem Haushaltsjahr mit zu berücksichtigen ist (*Frage 53*). Dadurch bleiben die Schulden der Vergangenheit nicht nur wegen der

jährlichen Zinsbelastungen, sondern auch mit ihren Tilgungen im Haushaltsgedächtnis. Obwohl die Schuldenbremse keine expliziten Sanktionen vorsieht, kann der Druck, Haushaltsdisziplin zu wahren, gestärkt werden, indem man für die Überschreitung der Verschuldungsgrenze eine qualifizierte Mehrheit vorsieht. Gleichwohl lässt die Schuldenbremse den politisch Verantwortlichen in gesonderten Fällen einen hinreichenden Spielraum, um auf ungünstige Entwicklungen zu reagieren. Dies könnten auch besonders ungünstige Konjunkturverläufe sein. (*Fragen 80 bis 90* sind redundant und mit den vorherigen Antworten bereits abgedeckt.)

48. Eine solche Schuldenbremse für den Bund könnte sich ungünstig auf das Verschuldungsverhalten der Länder auswirken, wenn diese nicht ebenfalls ähnlich wirksamen Beschränkungen unterworfen werden. Eine wirksame Schuldenbremse für den Bundeshaushalt wird mit der Zeit die Haushaltssituation des Bundes verbessern und verschafft ihm damit Spielräume, einem Land, das sich in einer Finanzkrise befindet, Sanierungshilfen zu gewähren. Damit könnte der unbeabsichtigte Effekt auftreten, dass das Interesse der Länder abnimmt, aus eigener Kraft ihren Haushalt zu konsolidieren und selbst Maßnahmen zur Schuldenbegrenzung zu ergreifen. Deswegen sollte die Einführung einer Schuldenbremse beim Bund mit wirksamen Mechanismen zur Haushaltskonsolidierung in den Ländern einhergehen.
49. Dabei stellt sich die Frage, ob ein auf Bundesebene funktionierender Mechanismus der Schuldenbremse auf Länderebene übertragen werden kann. Die Möglichkeit der Verschuldung gehört zu den Kernelementen der Haushaltsautonomie der Länder. Eine Einschränkung der Verschuldungskompetenz müsste deshalb mit einer Stärkung der Länderautonomie im Bereich der Aufgabengestaltung oder mit mehr Steuerautonomie kompensiert werden (*Frage 30*). Die Steuerautonomie könnte auch nur auf eine eingeschränkte Weise eingeführt werden, indem die Länder, die sich im Haushaltsvollzug verschulden, eine Möglichkeit zur Abweichung von der bundeseinheitlichen Einkommensteuerbelastung erhalten, um den Haushaltsausgleich zu ermöglichen. Alternativ ließen sich somit Verschuldungsgrenzen für die Länder vorstellen, die eher an den kantonalen Schuldenbremsen orientiert wären. Die erfolgreichen kantonalen Schulden- oder Ausgabenbremsen zwingen einen Kanton zu Steuererhöhungen, um die Verschuldung in ihre Grenzen zurückzuführen.
50. Ex ante, also in der Haushaltsplanung würde die Einführung einer Schuldenbremse nach dem Muster der Eidgenössischen Schuldenbremse auf der Länderebene letztendlich zu einem Neuverschuldungsverbot führen, wenn keine besonderen Entwicklungen festzustellen sind, die als Ausnahmeregel mit einer qualifizierten Mehrheit im Parla-

ment eine Nettoneuverschuldung rechtfertigen. Im Falle der an kantonalen Schuldenbremsen orientierten Verschuldungsgrenzen wäre eine Verschuldung noch eingeschränkt möglich. Im Haushaltsvollzug ließe diese Regeln den Ländern offen, sich aufgrund unerwarteter Entwicklungen oder Fehlern in der Abschätzung der Einnahmen für ein Haushaltsjahr zu verschulden. Ein Ausgleichskonto (oder im Fall der kantonalen Schuldenbremsen der Zwang zur Eigenkapitalbildung) ermöglichte dann den mittelfristigen Haushaltsausgleich. Eine aktive Verschuldung aus konjunkturellen Gründen sollte den Ländern jedoch nicht mehr offen stehen. Sie können die Konjunkturentwicklung individuell nicht beeinflussen und auch gesamtwirtschaftlich ist die Steuerbarkeit der Konjunktur durch den Staat eher fraglich (*Fragen 31 bis 33 und 73*). Aufgrund dieser strikten Regel für die Länderebene würde die Verschuldung der Länder im Zeitablauf abgebaut, wenn keine außergewöhnlichen Entwicklungen dies verhindern. Deshalb wird es nicht erforderlich sein, den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen der Länder bei der Verabschiedung einer neuen Verschuldungsbegrenzung Rechnung zu tragen (*Frage 28*). Bei gleichzeitiger Einführung von Steuerautonomie blieben den Ländern hinreichende Spielräume, eine eigenständige und eigenverantwortliche Politik zu betreiben.

51. Die Schweizer Schuldenbremsen enthalten keinen Sanktionsmechanismus. Vermutlich ist dies aufgrund der hohen politischen Bindungswirkung einer mit mehr als drei Vierteln der Stimmbürger in einem Referendum verabschiedeten Regelung in der Schweizer direkten Demokratie auch nicht notwendig. Die Regierung kann es sich schlicht nicht leisten, offensichtlich gegen den Willen des Volkes zu verstoßen. Dies ist in der Bundesrepublik Deutschland anders, in welcher die Defekte der repräsentativen Demokratie zum Schuldenanstieg beigetragen haben. Daher ist eine Ergänzung der Schuldenbremse durch Sanktionsregeln etwa im Sinne der Schuldenschanke des Sachverständigenrates (2007) sinnvoll (*Frage 100*). Der vom Sachverständigenrat vorgeschlagene „Schulden-Soli“ greift eine sinnvolle Regel der kantonalen Schuldenbremsen auf. Bei wiederholter Überschreitung des Ausgleichskontos soll demnach im nächsten regulären Haushalt zwingend ein Zuschlag auf die Einkommensteuer erfolgen. Analog dazu könnten im Sinne der Nichteinhaltung von Verschuldungsgrenzen übermäßig verschuldete Länder gezwungen werden, von der bundeseinheitlichen Einkommensteuerbelastung im Rahmen einer neu zu schaffenden Abweichungsgesetzgebung nach oben abzuweichen (ohne Steuerautonomie) bzw. die Einkommensteuersätze (bei Steuerautonomie) zu erhöhen. Ein „Schulden-Soli“ hat große Vorteile, wenn er in einem quasi automatischen Verfahren an die Nichteinhaltung der Schuldenschanke

gebunden ist (*Fragen 101 und 102*). Erstens ist es nicht erforderlich, sich Gedanken um das die Sanktion aussprechende Gremium zu machen. Zweitens lässt sich die Steuererhöhung in einem weiteren Automatismus mit dem Abbau der Verschuldung verknüpfen und muss so nicht zu dauerhaften Steuererhöhungen führen. Drittens wird dadurch der Regelverstoß für alle Bürger evident, so dass der damit verbundene politische Preis für Regierung und Parlament in ihren Entscheidungen über die Höhe der Staatsverschuldung bereits antizipatorisch berücksichtigt wird und daher disziplinierend wirken kann.

b. Bewältigung bestehender Haushaltskrisen (Fragen 121 – 140)

52. Die derzeitigen finanziellen Schwierigkeiten mancher Länder sind in aller Regel das Ergebnis hausgemachter Probleme und sollten daher auch möglichst eigenständig gelöst werden. Trivialerweise entstehen übermäßige Schuldenstände dann, wenn die Ausgaben dauerhaft über den Einnahmen liegen. Die Vorstellung, dass Deutschland sich einem Einnahmenproblem gegenüber sähe, ist dabei grundlegend falsch. Zwar mag es Einschätzungsfehler bei Steuerreformen von Seiten der politisch Verantwortlichen in der Vergangenheit gegeben haben. Dadurch wurde jedoch die Einnahmenbasis des Staates nicht ausgehöhlt. Prinzipiell gilt dies auch für die einzelnen Länder, obwohl es dort aufgrund der fehlenden Steuerautonomie schwieriger ist, kurzfristige Einnahmefälle durch Steuererhöhungen zu kompensieren. Das Hauptproblem für die Verschuldungsproblematik von Bund und Ländern liegt jedoch auf der Ausgabe-seite. Deutschland hat ein Ausgabenproblem. Dies gilt insbesondere auch für die Länder, die trotz gewisser Beschränkungen durch Bundesgesetze hinreichend große Spielräume haben, um eigene politische Akzente zu setzen. Im Falle von Strukturkrisen setzen Landesregierungen jedoch meistens falsche Akzente und subventionieren marode Industrien über längere Zeiträume, statt günstige Rahmenbedingungen für neue Branchen zu schaffen. Dies gilt allemal für die klassischen altindustriellen Regionen in Deutschland. Auch hier führt zu großer Machbarkeitsglaube zu finanziellen Problemen.

53. Die Bewältigung der bestehenden Finanzprobleme in manchen Ländern muss daher vornehmlich durch eine Absenkung des Ausgabenniveaus erfolgen. Kostenträchtige Großprojekte im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung eines Landes (nicht der Gemeinschaftsaufgabe) sollten beendet und abgeschrieben werden. In anderen, nicht nur den ostdeutschen Ländern mag der Abbau von Personal im Vordergrund stehen. Sachsens relativ gute Finanzsituation ist auch darauf zurückzuführen, dass im Perso-

nalbereich rechtzeitig gehandelt wurde. Die demographische Entwicklung wird in vielen Ländern eine Zusammenlegung von öffentlichen Einrichtungen (Schulen, Universitäten usw.) oder Privatisierungen (z.B. Krankenhäuser) erfordern.

54. Die erste Stufe der Föderalismusreform und die Hartz IV-Reform haben die Spielräume der Länder auf der Ausgabenseite erheblich erweitert. Langzeitarbeitslose verbleiben nun kaum mehr in der klassischen Sozialhilfe, für die Länder und Gemeinden aufkommen. Dies dürfte (trotz der Fehler, die zur Zunahme der Bedarfsgemeinschaften geführt haben) zu einer gewissen Entlastung gerade in den strukturschwachen Ländern führen. Im Personalbereich und im Bildungsbereich haben die Länder deutliche Spielräume hinzugewonnen, die sie auch zur Konsolidierung ihrer Haushalte nutzen können. Bedeutsam ist es, die Konsolidierungsbemühungen angesichts der erfreulichen konjunkturellen Lage nicht erlahmen zu lassen.
55. Erhalten die Länder durch die zweite Stufe der Föderalismusreform eine quantitativ bedeutsame Steuerautonomie, so haben sie künftig zudem die Möglichkeit, ihre Einnahmesituation auch kurzfristig zu verbessern. Dies sollte bei der Bewältigung von Finanzkrisen helfen. Ringt man sich nicht zu einer nennenswerten Steuerautonomie durch, so wäre im Rahmen eines Diagnoseverfahrens (Tz. 27ff.) daran zu denken, dem betreffenden Land innerhalb bestimmter materieller (zeitlicher und quantitativer) Grenzen zu erlauben, die Einkommensteuerbelastung für seine Bürger zu erhöhen. Dies ist bereits mehrfach zuvor angeklungen.
56. Von der Einrichtung eines „Entschuldungsfonds“ oder ähnlicher Einrichtungen zur Teilentschuldung ist jedoch eher abzuraten (*Fragen 128, 174*). Dies würde die eingangs (*Abschnitt I*) erwähnten Anreizprobleme verschärfen und geradezu das Gegenteil dessen bewirken, was damit beabsichtigt ist: Der Weg in die Überschuldung würde vorgezeichnet.

c. Haushaltsdarstellung und Datengrundlagen (Fragen 141 – 153)

57. Es handelt sich hier im Wesentlichen um technische Fragen, die in den Fachressorts des Bundesfinanzministeriums und der Finanzministerien der Länder mit mindestens der gleichen Kompetenz wie vom Sachverständigen beantwortet werden können. Daher erfolgt hierzu keine Stellungnahme.

III. Einnahmen und Kompetenzen

a. Horizontale und vertikale Finanzbeziehungen im Bundesstaat

58. Strukturunterschiede zwischen den Gliedstaaten eines Bundesstaates bestehen immer (*Frage 154*). Sie können sich etwa aufgrund der Bevölkerungsgröße oder -dichte ergeben. So ist Kalifornien in den USA mit knapp 36 Mio. Einwohnern der größte Bundesstaat; der flächenmäßig kleinste Bundesstaat, Rhode Island, hat knapp 1,1 Mio. Einwohner und eine der höchsten Bevölkerungsdichten, während Wyoming nur 500.000 Einwohner hat. In der Schweiz hat der Kanton Zürich 1,26 Millionen Einwohner, während im (Halb-) Kanton Appenzell i.Rh. nur etwas mehr als 15000 Einwohner leben. Strukturelle Unterschiede ergeben sich auch aufgrund unterschiedlicher Ressourcenvorkommen oder der Konzentration unterschiedlicher Industrien und Branchen in verschiedenen Gebietskörperschaften. Lässt sich eine solche Konzentration beobachten, so wird ein solches Land beim Niedergang der Industrien, die dort geografisch konzentriert sind, besonders betroffen sein. Weitere strukturelle Besonderheiten dürften für Stadtstaaten feststellbar sein. Es bestehen Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaften in der Höhe ihrer Einkommen, der sozio-demographischen Zusammensetzung oder schlicht der Präferenzen der dort ansässigen Menschen. Diese Unterschiede können durchaus dauerhaft und auf langfristige asymmetrische wirtschaftliche Entwicklungen zurückzuführen sein (*Frage 155*), was durch natürliche Standortvorteile bedingt sein mag. Zuweilen stellt man jedoch auch fest, dass sich vormals ärmliche Regionen zu wirtschaftlichen Zentren mit hoher Wachstumsdynamik entwickeln.
59. Auf Basis solcher struktureller Besonderheiten wird im deutschen System des Finanzausgleichs versucht, den Finanzbedarf für ein Land abzuleiten. Zentrale Bezugseinheit bei der Verteilung der Einnahmen ist der einzelne Einwohner. Jedem Einwohner wird ein bestimmter Bedarf an öffentlichen Leistungen zuerkannt. Auf Basis besonderer struktureller Merkmale werden darüber hinaus Mehrbedarfe ermittelt. So wird den Einwohnern in Stadtstaaten aufgrund von Ballungskosten und der Leistungserbringung für ihr Umland ein höherer Ausgabenbedarf zugerechnet. In analoger Weise wird für dünn besiedelte Regionen ein höherer Pro-Kopf-Aufwand für die politische Führung und öffentliche Verwaltung, aber auch für weitere öffentliche Leistungen (Verkehrswege, Ver- und Entsorgung bei haushaltsnahen Dienstleistungen) behauptet, der zu einer besonderen Einwohnergewichtung im Finanzausgleich geführt hat. Argumente für die Länderneugliederung knüpfen an ähnlichen Überlegungen an (*Frage 161*).
60. Ob solche Mehrbedarfe tatsächlich bestehen, kann mit guten Gründen bezweifelt werden (Tz. 21ff.). Abstrakte Bedarfe oder Mehrbedarfe lassen sich weder konzeptionell noch empirisch eindeutig bestimmen. Nimmt man die internationale Evidenz zum

Maßstab, so lassen sich Kosten der Kleinheit jedenfalls nicht als Grund für einen höheren Ausgabenbedarf ins Feld führen. Dünn besiedelte Räume in der Schweiz oder den USA haben keine höheren Pro-Kopf-Ausgaben, wenn auch für andere Einflussfaktoren, insbesondere das Einkommen, kontrolliert wird. Zwar stellt man fest, dass die Ausgaben in verdichteten Räumen höher als in dünn besiedelten Räumen sind. Aus den tatsächlichen Ausgaben lässt sich jedoch noch nicht auf die eigentlichen „Bedarfe“ schließen. In Ballungsräumen konzentriert sich die wirtschaftliche Aktivität, sind die Einkommen in aller Regel höher und lohnt es sich erst aufgrund von Unteilbarkeiten wie Mindestnutzungsgrenzen, bestimmte Leistungen öffentlich bereit zu stellen. Das bedeutet jedoch nicht, dass es sich dabei immer auch um unabdingbare Bestandteile der öffentlichen Versorgung handelt. Man leistet sich manche Einrichtungen, weil man dies aufgrund seiner Einkommenssituation kann. Zieht man wieder die in *Abschnitt I* zitierten Studien heran, so stellt man fest, dass das Einkommen eine der bedeutendsten Bestimmungsgrößen der staatlichen Defizite, aber auch der Ausgaben ist.

61. Wie im privaten Leben fällt es auch der öffentlichen Hand nicht leicht sich anzupassen, wenn sich die Situation ändert und man weniger Mittel zur Verfügung hat. Es zählt ja die relative Position und es ist bitter bei einem Vergleich zurückzufallen. Hamburg misst sich mit München, Bayern mit Hessen, Deutschland mit Frankreich usw. Die Erkenntnis, nicht mehr in der gleichen Liga wie die vorherige Bezugsgruppe zu spielen, ist nicht immer leicht. Und dennoch muss sie Platz greifen.
62. Eine solche Situation ergibt sich bei einer ungünstigen Bevölkerungsdynamik (*Fragen 156 – 159*). Renzsch (2006) führt dahingehend ins Feld, dass die Ausgaben zu langsam auf die wegen eines Bevölkerungsrückgangs zurückgehenden Einnahmen reagieren können (Kostenremanenz) und deshalb eine Nettokreditaufnahme unvermeidlich wird. Die Einnahmen gehen bei schrumpfender Bevölkerung zurück, weil der bundesstaatliche Finanzausgleich vor allem am Einwohner als Bedarfseinheit anknüpft. Die Ausgaben sind aus verschiedenen Gründen unflexibel. Dies trifft nicht nur auf Versorgungslasten zu. Möchte man beispielsweise die Personalausgaben senken, so trifft dieses Vorhaben auf ein starres Kündigungsschutzrecht im öffentlichen Dienst. Diese Argumentation verkennt zunächst, dass sich die Personalausgaben aus einer Mengen- und einer Preiskomponente ergeben. Wenn die Mengenkomponekte nur mit Schwierigkeiten anzupassen ist, so muss die Preiskomponekte umso flexibler reagieren. Die Investitionen sind zudem deutlich flexibler als die Personalausgaben, so dass von daher auch eine Anpassung an die veränderte Bevölkerungsdynamik zu erwarten ist.

Schließlich müssen die Konsumausgaben angepasst werden. Bei einer ungünstigeren Bevölkerungsdynamik kann die Bettendichte in der Krankenversorgung sinken, dürfen die Wege von der Wohnung zum Schulhaus länger werden usw. Anders gewendet sind Anpassungen unvermeidlich. Letztlich muss es in der Eigenverantwortung eines jeden Landes liegen, welche öffentlichen Leistungen es bereitstellt und wie es diese finanziert.

63. Diese Forderung würde dann schwieriger aufrecht zu erhalten sein, wenn die Ausgaben eines Landes tatsächlich zum größten Teil durch die gesetzlichen Vorgaben des Bundes festgelegt wären. Selbst bei strukturschwachen Ländern ist jedoch davon auszugehen, dass hinreichende Spielräume für autonome Ausgabenentscheidungen auf der Landesebene verbleiben. Aufgrund der ersten Stufe der Föderalismusreform sind diese Spielräume für die Länder größer geworden (siehe oben). Die vorstehende Argumentation gilt somit *a fortiori*.
64. Der geltende Finanzausgleich versucht, gewisse Strukturunterschiede, insbesondere die bevölkerungsbezogenen, auszugleichen (*Frage 160*). Dies bedeutet zum einen, dass dafür zunächst keine weiteren Maßnahmen erforderlich sind (*Frage 162*). Allerdings ist das Finanzausgleichssystem auch nicht in der Lage, alle Strukturunterschiede zwischen den Ländern allmählich zu verringern. Das ist jedoch auch nicht wünschenswert. Unterschiede sollen durchaus bestehen bleiben. Die Bürger können sich anhand dieser Unterschiede die ihren Lebensvorstellungen gemäße Gebietskörperschaft auswählen und sie müssen dies auch tun dürfen. Andernfalls funktioniert ein Föderalstaat nicht. Er lebt von den Unterschieden zwischen seinen Gliedern. Wenn man diese Unterschiede nicht will, so muss man einen Einheitsstaat schaffen. Selbst in Einheitsstaaten sind regionale Unterschiede in den Lebensbedingungen aber enorm.
65. Das gegenwärtige Finanzausgleichssystem hat erhebliche Nachteile (Tz. 9). Die Länder haben aufgrund der hohen Grenzzugsraten im Länderfinanzausgleich keine Anreize, zusätzliche Einnahmen zu generieren (*Fragen 163, 170*). Dies führt etwa auch zu Diskussionen über die Effektivität der Steuerverwaltung (*Frage 165*). Mit der jüngsten Finanzausgleichsreform versucht man, diese negativen Anreize zumindest für die finanzstarken Länder abzumildern. Aber einerseits bleiben die hohen Grenzzugsraten für die Nehmerländer im Finanzausgleich bestehen und andererseits lässt auch das konkrete Reformdesign zu wünschen übrig.
66. Im Grunde krankt das deutsche Finanzausgleichssystem aber nicht lediglich an solchen Symptomen (die dann Diskussionen um Steuervergünstigungstatbestände auslösen, siehe *Frage 164*, und ggf. zu Kompensationsrufen betroffener Länder führen,

wenn in der Bundespolitik Steuerreformen durchgeführt werden). Das Grundproblem lässt sich anhand der zuvor erläuterten Bedarfsorientierung im Finanzausgleich verdeutlichen (*Frage 180*). Sie ist eng verbunden mit dem Begriff der „notwendigen Ausgaben“, der sich bis in die Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts zurückverfolgen lässt und sich heute noch im juristischen Schrifttum findet. Die Unterscheidung zwischen „notwendigen“ und „sonstigen“ Ausgaben diente dazu, unabweisbare Ausgaben festzulegen und den sich daraus ergebenden Einnahmenbedarf zu ermitteln (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2000, S. 15). Diese Idee ist der Finanzwissenschaft aufgrund der traditionellen kameralistischen Unterscheidung in notwendige, bequeme und luxuriöse Ausgaben nicht fremd. Allerdings sind solche Einordnungen und Begrifflichkeiten keine ökonomische Kategorie mehr. In der modernen Finanzwissenschaft geht man davon aus, dass Menschen sich für bestimmte öffentliche Leistungen entscheiden und bereit sind, dafür auch einen Preis in Form von Steuern zu zahlen. Je enger der Konnex von Steuern und öffentlichen Leistungen in räumlicher Hinsicht gehalten werden kann, umso besser dürfte dies sein, um die Präferenzen der Bürger für öffentliche Leistungen zu ermitteln. Probleme treten in dem Maße auf, in welchem dies nicht möglich ist oder in welchem dies, aus welchen Gründen auch immer, nicht getan wird.

67. In einem Mischsystem, das durch die deutsche Finanzverfassung etabliert wird, fragen die Menschen mehr öffentliche Leistungen nach als in einem System mit klar aufgeteilten Finanzkompetenzen, weil sie nicht mit den wahren Kosten für die ihnen zur Verfügung gestellten öffentlichen Leistungen konfrontiert werden und daher darauf hoffen können, dass andere für diese Leistungen aufkommen (*Frage 170*). Dies führt nicht nur zu einer ungunen Anspruchshaltung, sondern bläht die Ausgaben, die Steuerbelastungen und letztlich auch die Staatsverschuldung unnötig auf. Welche Ausgaben „notwendig“ sind, wird der eine Bürger für sich anders als ein anderer Bürger beurteilen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 1995). Die „notwendigen“ Ausgaben lassen sich daher nicht allgemein bestimmen und eine „aufgabenadäquate Finanzausstattung“ (*Frage 171, 172, 173*) ist verfehlt. Die individuellen Präferenzunterschiede müssen gerade in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen auf Landes- und Gemeindeebene zum Tragen kommen, um Ineffizienzen zu vermeiden (*Fragen 175, 176*).
68. Eine vernünftige Reform der Finanzverfassung darf daher nicht an der Einführung einer echten Steuerautonomie für die Länder vorbeigehen (*Frage 166*). Eine solche Reform könnte für die Zeit ab 2019 beschlossen werden und so sicherstellen, dass sich die Länder rechtzeitig darauf einstellen (*Frage 188*). Bis 2019 dürften auch die Neuen

Länder in der Lage sein, mit der Steuerautonomie zu leben (*Frage 223*). Eine solche Steuerautonomie kann bedeuten, dass nur die Ländersteuern in die Gesetzgebungskompetenz der einzelnen Länder übergehen. Dabei dürfte die Erbschaftsteuer etwas weniger gut geeignet sein als die KFZ-Steuer oder die lokale Grundsteuer, für die allerdings schon ein Hebesatzrecht der Kommunen verankert ist (*Frage 202*). Betrachtet man das Aufkommen der Ländersteuern genauer, so dürfte dies rein quantitativ jedoch nicht ausreichen. Daher wäre es sinnvoll, darüber hinaus eine Steuerautonomie der Länder für ihren Anteil an der Einkommensteuer einzurichten (*Fragen 194, 195, 200*). In beiden Fällen sollten die Bemessungsgrundlagen bundeseinheitlich festgelegt bleiben (*Frage 201*). Die Länder erhalten lediglich das Recht, die Steuertarife der Ländersteuern, ggf. mit Vorgaben für Unter- oder Obergrenzen (z.B. bei der Erbschaftsteuer), und einen Zuschlag auf die Einkommensteuer(schuld) zu erheben bzw. Abschläge in einem begrenzten Umfang vornehmen zu dürfen (*Frage 199*). Hierzu hat der Wissenschaftliche Beirat beim BMF bereits 1992 detaillierte Vorschläge unterbreitet, die er 1995 und 2000 akzentuiert hat. Die Höhe der Hebesätze lässt sich jedoch nicht einfach abstrakt bestimmen, sondern muss durch jedes Land selbst austariert werden (*Fragen 197, 198*).

69. Viele der zuvor und im weiteren Verlauf des Fragenkatalogs angedeuteten Probleme ließen sich damit lösen. Die Anreizprobleme auf Seiten der Bürger, die öffentliche Güter und Dienstleistungen nachfragen, sowie der politischen Entscheidungsträger vor Ort würden abgemildert. Jedes Land hätte einen Anreiz, seine Steuerbasen zu pflegen, wenn diese selbst eingehobenen Einnahmen keine Berücksichtigung im Finanzausgleich finden würden. Dies ließe sich durch eine Regelung in Analogie zur Grunderwerbsteuer erreichen (*Fragen 204, 205*), wobei ggf. eine Übergangsregelung erforderlich wird, um den gegenwärtigen Finanzausgleich nicht vollständig auszuhöhlen. Bei einer solchen Reform würden auch die Argumente gegen die Steuerverwaltungshoheit der Länder wegfallen. Die Anreize zu einer laxen Steuerverwaltung wären gering und die Steuerverwaltung müsste bei den Ländern wegen der neuen Steuerautonomie verbleiben (*Frage 191*). Schließlich würden sowohl die Anreize zur Steigerung der regionalen Wirtschaftskraft als auch diejenigen zur Vermeidung von Haushaltskrisen (*Frage 190*) erhöht.
70. Neben dieser Steuerautonomie müsste eine Kombination aus horizontalem und vertikalem Finanzausgleich, im Grundsatz wie derzeit auch (Art. 106 GG könnte allerdings vereinfacht werden, *Frage 192*), bestehen, die strukturelle Belastungen einzelner Länder aufgrund eines Strukturwandels abzumildern hilft (*Fragen 167 bis 169*). Diese

Kombination ist von Bedeutung, um neben den bestehenden strukturellen Asymmetrien zwischen den Ländern nicht noch rechtssystematische Asymmetrien im Finanzausgleich zu etablieren. Im Falle eines reinen vertikalen Finanzausgleichs wären manche Länder stärker am Gängelband des Bundes als andere und der Bund könnte in die Versuchung kommen, die Länder nach parteipolitischen Gesichtspunkten gegeneinander auszuspielen. Dies wäre staatspolitisch nicht hinnehmbar und würde einen Rückfall in die Zeit vor 1969 bedeuten. Die Frage der Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs stellte sich in einem System mit hoher Steuerautonomie auf andere Weise. Je nach Ausgestaltung eines neuen Finanzausgleichssystems wäre eine geringere Ausgleichsintensität jedoch wünschenswert. Schließlich wäre es auch sinnvoll, den Finanzausgleich gemäß wirtschaftskraftbezogenen Indikatoren auszugestalten, um ihn nicht strategisch anfällig für die Steuerpolitik der Länder zu machen (*Frage 206*).

71. Weitere Maßnahmen, wie etwa ein Steuertausch von KFZ- und Versicherungssteuer oder die Erhebung von Straßenmauten, müssten nicht notwendigerweise bei dieser Reform Berücksichtigung finden (*Fragen 207 bis 209*).
72. Die Kommunen lassen sich dabei als Teil der Länder begreifen und in einem solchen System berücksichtigen (*Fragen 177, 178, 179*).
73. Angesichts der grundsätzlichen Probleme bei der Ermittlung der „notwendigen“ Ausgaben oder der Mehrbedarfe, auch angesichts der Tatsache, dass bei rückläufigen Einnahmen ein Land letztlich immer in eigener Verantwortung seine Ausgaben anpassen muss, ist weder erforderlich noch ratsam, irgendwelche anderen Bedarfsindikatoren in den Finanzausgleich aufzunehmen bzw. weitere Ausgleichsmaßnahmen auf der Ausgabe Seite vorzusehen (*Fragen 182, 184, 185*). Eine Entflechtung von Mischfinanzierungstatbeständen, etwa bei den Geldleistungsgesetzen wäre allerdings wünschenswert. Beispielsweise könnte der Bund deren Finanzierung voll übernehmen, wenn er sie gesetzlich regelt (*Frage 183*).
74. Prinzipiell wäre es sinnvoll, für die Stadtstaaten das Betriebsstättenprinzip bei der Lohn- und Einkommensbesteuerung zum Zuge kommen zu lassen (*Fragen 186, 187*). Dies gilt im Übrigen auch nach Einführung einer Steuerautonomie im Bereich der Einkommensteuer. Allerdings müsste dann im Gegenzug die Einwohnerveredelung im Finanzausgleich entfallen.
75. Eine Steuerautonomie der Länder bei der Einkommensteuer wird zu einem Steuerwettbewerb zwischen den Ländern führen (*Frage 189*). Dies ist zu begrüßen. Die internationalen Erfahrungen, insbesondere in der Schweiz, lehren, dass der Steuerwettbewerb eher positive Auswirkungen hat (siehe die Zusammenfassung in Feld und

Baskaran 2007). Dabei kann damit gerechnet werden, dass die Steuerbelastungsunterschiede Wanderungsbewegungen vor allem der Bezieher höherer Einkommen auslösen werden. Die Unterschiede in der Steuerbelastung werden sich jedoch in den Mieten und Häuserpreisen kapitalisieren, so dass die darauf resultierenden Verteilungswirkungen begrenzt bleiben. Der Steuerwettbewerb wird insgesamt zu einer größeren Effizienz der öffentlichen Leistungserstellung führen und übermäßige Staatsausgaben reduzieren. Es ist auch damit zu rechnen, dass Steuerwettbewerb positiv zur regionalen Wirtschaftsentwicklung beiträgt, indem er den Strukturwandel, weg von einer Subventionierung alter Industrien, befördert (*Frage 219*).

76. Ein solcher Steuerwettbewerb im Bereich der Einkommensteuer hätte keine besonderen Implikationen für die europäische Diskussion um eine vereinheitlichte Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer in der EU (*Fragen 203, 225*). Diese Vereinheitlichung wird erwogen, weil es im Rahmen der Körperschaftsteuer zur Setzung Steuer minimierender Transferpreise kommt. Ein international tätiger Konzern versucht dabei, seine Verrechnungspreise so festzusetzen, dass die Kosten, die sich aus der konzerninternen Verrechnung von Leistungen zwischen Tochter- und Muttergesellschaft ergeben, in dem Land höher ausfallen, das höhere Steuerbelastungen bereithält. Dadurch kommt es zu einer Gewinnverschiebung in das steuergünstige Land. Ob eine vereinheitlichte Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer tatsächlich die Transferpreisproblematik löst, ohne andere gravierendere Verwerfungen auszulösen, ist umstritten (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2007). Die Einkommensteuer ist davon jedoch allemal deutlich weniger stark betroffen. Besonders gravierende Steuer-gestaltungs- oder Verlagerungsstrategien sind von dem hier skizzierten Vorschlag für eine Steuerautonomie der Länder nicht zu erwarten. Von einer Aufsplitterung der Gesetzgebung kann erst recht keine Rede sein.
77. Es stellt sich darüber hinaus die Frage, ob den Ländern auf irgendeinem Wege eine größere Ausgabenautonomie zukommen sollte (*Fragen 210, 211, 212*). Dies wäre prinzipiell zu begrüßen. Wie bereits in Tz. 73 angemerkt wäre auch ein Abbau von Mischfinanzierungstatbeständen sinnvoll. Ob sich diese Autonomie über eine Abweichungsgesetzgebung realisieren lässt, ist im engeren Sinne eine verfassungsrechtliche als eine ökonomische Frage. Möglicherweise bietet es sich an, die Arbeiten an den Baustellen der Föderalismusreform I in dieser Hinsicht fortzusetzen. Grundsätzlich kommen alle Ausgabenbereiche dafür in Frage.
78. Eine solche Autonomie stärkende Reform der deutschen Finanzverfassung wird häufig mit dem Verweis kritisiert, damit würde ein Verstoß gegen das Gebot der Einheitlich-

keit oder Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ins Werk gesetzt (*Fragen 213 bis 217*). Sicherlich ist die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse kein verfassungsrechtliches Gebot mehr, nachdem sie auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse herabgestuft wurde. Selbst die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist kein Staatsziel im Sinne von Art. 20 GG. Welche normative Bedeutung ihr im Rahmen einer Grundrechtsordnung zukommen kann, mögen Staatsrechtler einschätzen. Aber eines ist sicher: Ökonomisch macht eine Orientierung an der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse keinen Sinn. Unterschiede in den Lebensverhältnissen gibt es immer, auch in regionaler Hinsicht und dies auch in der Bundesrepublik Deutschland. Die ganze Diskussion um Einheitlichkeit oder Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der Vergangenheit hat an diesem Faktum nichts geändert. Eine Welt, in der jedem nach seinen Bedürfnissen (Bedarf oder Mehrbedarf? Sic!) gegeben wird und jeder unter gleichen Bedingungen lebt, dürfte auch weiterhin Utopie bleiben. Sie ist auch nicht erstrebenswert. Insofern spielt die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse für die Beurteilung einer Finanzreform, die auf mehr Autonomie abzielt, keine Rolle. Eine solche Reform berücksichtigt vielmehr bestehende Unterschiede in den Lebensverhältnissen auf deutlich rationalere Weise.

b. Beitrag der Finanzreform zu Beschäftigung und Wachstum

79. Eine Reform der Finanzbeziehungen, die eine Eindämmung der Staatsverschuldung in Deutschland über eine Präventionsordnung für Finanzkrisen und wirksamere Beschränkungen der Staatsverschuldung erreicht und die zudem die Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern durch die Einführung einer echten Steuerautonomie für die Länder und eine Stärkung ihrer Ausgabenautonomie löst, dürfte langfristig einen erheblichen Beitrag für die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands leisten (*Frage 219*). Dieser Beitrag rührt vor allem von den Anreizen zum sparsamen und rationalen Umgang mit knappen Mitteln her, die durch den Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften entstehen. Dabei spielt insbesondere der Steuerwettbewerb, der dadurch zwischen den Ländern ausgelöst wird, eine positive Rolle (*Frage 222*). Er erhöht die Anreize, im Strukturwandel auf neue Industrien zu setzen, statt gutes Geld maroden Industrien nachzuwerfen. Eine Beschränkung der Staatsverschuldung erhöht den Handlungsspielraum des Staates in echten Krisen und stärkt damit das Vertrauen in die Wirtschaftspolitik.
80. Entgegen den Befürchtungen mancher Autoren bietet ein Steuerwettbewerb zwischen den Ländern vor allem Chancen für die ostdeutschen Länder (*Fragen 223 und 224*).

Gegen eine stärkere Steuerautonomie der Länder wird häufig eingewendet, dass die regionalen Differenzen in der Finanzkraft den dadurch zu erwartenden Steuerwettbewerb nicht zuließen, da finanzschwache Bundesländer in diesem Wettbewerb nicht bestehen könnten. Gemäß Geske (2006) beträgt die Finanzkraft Hamburgs als finanzstärkstem Bundesland 179% des Länderdurchschnitts und die Sachsen-Anhalts als finanzschwächstem Bundesland 33,1%. Hinsichtlich des BIP pro Kopf lag der entsprechende Wert für Hamburg bei 172% und für Mecklenburg-Vorpommern bei 35% des Länderdurchschnitts. Das Schweizer Beispiel gibt auch hier Aufschluss. In der Schweiz variiert die Finanzkraft der Kantone stärker als die der Länder. Das Pro-Kopf-Einkommen in Basel-Stadt lag im Jahr 2001 106% über dem Schweizer Durchschnitt, während Appenzell i.Rh. um 47% darunter lag, d.h. der wirtschaftsstärkste Kanton verfügte über ein um 284% höheres Bruttoinlandsprodukt pro Kopf als der wirtschaftsschwächste Kanton (Kirchgässner 2006). Trotz dieser erheblichen Divergenzen vermag sich der Kanton Appenzell i.Rh. im Steuerwettbewerb gut zu behaupten und hat den niedrigsten Schuldenstand pro Kopf aller Kantone.

81. Im Steuerwettbewerb haben die neuen Länder vielmehr die Möglichkeit, ihre sonstigen Standortnachteile mit Hilfe der Besteuerung zu kompensieren. Baldwin und Krugman (2004) verweisen darauf, dass Unterschiede in der Steuerbelastung die ansonsten wirkmächtigeren Kräfte für eine regionale Konzentration von wirtschaftlichen Aktivitäten im Raum (Skalenerträge in der Produktion, Transportkosten, Agglomerationsvor- und -nachteile) kompensieren können.
82. Da die Einführung eines Zuschlagsrechts oder Hebesatzrechts bei der Einkommensteuer keine Herausbildung von 16 unterschiedlichen Steuerregimes bedingt (*Frage 226*), sondern lediglich 16 unterschiedlich hohe Steuerbelastungen, die die Vielzahl der aufgrund der Gewerbesteuer bereits bestehenden Belastungsunterschiede akzentuieren, dürfte sich hinsichtlich der Attraktivität Deutschlands für ausländische Direktinvestitionen kaum etwas ändern. Dass Deutschland mit seinen drei staatlichen Ebenen im Wettbewerb um Direktinvestitionen einen Nachteil hat, ist unbestreitbar. Dieser Nachteil rührt aber von Unterschieden in der Regulierungsintensität und daher von übermäßigen Staatseingriffen.
83. Da die Regelungen im Rahmen des Solidarpakts II in dieser Reformdiskussion nicht zur Debatte stehen, erübrigen sich die Antworten auf die *Fragen 220* und *221*.

IV. Schlussbemerkungen – der dringende Reformbedarf

84. Die deutsche Finanzverfassung ist dringend reformbedürftig. Indiz dafür ist die seit den 1970er Jahren stetig steigende Staatsverschuldung auf allen drei staatlichen Ebenen, die bereits in mehreren Haushaltsnotlagenverfahren von Ländern gemündet ist.
85. Ursächlich für diese Entwicklung dürften einerseits die Finanzverflechtungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden als Teil der deutschen Politikverflechtung sein. Andererseits trägt die unzureichende Bindungswirkung von Art. 115 GG und der daran angelehnten Regeln in den Landesverfassungen eine Mitschuld.
86. Die durch die Finanzverfassung verursachten Verzerrungen lassen sich durch eine Reform mit drei Grundelementen vermeiden. Diese Reform setzt erstens auf neue prozessurale Bestimmungen, um Finanzkrisen frühzeitig zu erkennen und zu vermeiden, führt zweitens bindende Schuldenschränken für Bund und Länder ein und weist drittens den Ländern eine echte Steuerautonomie in Form von Zuschlags- oder Hebesatzrechten bei der Einkommensteuer und der Tarifautonomie bei den Ländersteuern zu.
87. Die prozessuralen Bestimmungen begründen ein zweistufiges Verfahren mit einem Diagnoseverfahren und einem Haushaltsnotlagenverfahren. Eine Schlüsselrolle kommt dabei dem in einem bestimmten Ausmaß unabhängigen Stabilitätsrat zu.
88. Die als Ersatz für Art. 115 GG einzuführende Schuldenschränke ist an den Regelungen der Schweizer Schuldenbremse auf der eidgenössischen Ebene orientiert und insoweit mit dem Vorschlag des Sachverständigenrates kompatibel. Im Unterschied zum Sachverständigenratsvorschlag wird jedoch die Investitionsorientierung fallen gelassen. Im Unterschied zur Eidgenössischen Schuldenbremse, aber in Anlehnung an kantonale Schuldenbremsen in der Schweiz und den SVR-Vorschlag sieht die Schuldenschränke den Zwang zur Erhebung eines Schulden-Soli als Sanktionsmechanismus vor.
89. Werden bindende Verschuldungsgrenzen für die Länder eingeführt, bedürfen sie eines anderen flexiblen Haushaltsinstruments auf der Einnahmenseite, um auf unvorhergesehene wirtschaftliche Entwicklungen reagieren zu können. Ein solches Haushaltsinstrument wird durch die Einführung der Steuerautonomie für die Länder verfügbar. Eine Steuerautonomie im Bereich der Steuersätze der Ländersteuern und eines Zuschlags- oder Hebesatzrechts bei der Einkommensteuer hat zudem weitere günstige Anreizwirkungen und vermag, Defekte der Finanzverfassung zu beheben. Die Steuerautonomie und der daraus resultierende Steuerwettbewerb sorgen für einen sparsameren Umgang mit knappen Mitteln und für einen pfleglicheren Umgang mit der Steuerbasis. Ungünstige Auswirkungen, etwa für finanzschwache Länder oder auf den Aufbau Ost, sind nicht zu erwarten.

90. Diese drei Elemente einer Verfassungsreform bilden das Kernstück für eine Neuordnung der deutschen Finanzverfassung. Die Zeit war seit langem nicht mehr so günstig für mehr Rationalität im deutschen Föderalismus.

Literatur

- Baldwin, R.E. und P. Krugman (2004), Agglomeration, Integration and Tax Harmonization, *European Economic Review* 48, S. 1 – 23.
- Baretti, C., B. Huber und K. Lichtblau (2002), A Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany, *International Tax and Public Finance* 9, S. 631 – 649.
- Baretti, C., B. Huber, K. Lichtblau und R. Parsche (2001), *Die Einwohnergewichtung auf Länderebene im Länderfinanzausgleich*, Gutachten im Auftrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern, Hessen und Baden-Württemberg, ifo-Institut, München.
- Baretti, C., R. Fenge, B. Huber, W. Leibfritz und M. Steinherr (2000), *Chancen und Grenzen föderalen Wettbewerbs*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 1, München.
- Blankart, C.B. und A. Klaiber (2006), Subnational Government Organisation and Public Debt Crises, *Economic Affairs* 26, S. 48 – 54.
- Büttner, T. und S. Hauptmeier (2006), Auswirkungen einer Länderfusion auf die öffentlichen Finanzen am Beispiel von Schleswig-Holstein und Hamburg, *ifo Schnelldienst* 55 (10), S. 17 – 22.
- Büttner, T., R. Schwager und D. Stegarescu (2000), *Einwohnergewichtung, Siedlungsdichte und Mehrbedarf*, Gutachten im Auftrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern, Hessen und Baden-Württemberg, ZEW, Mannheim.
- Büttner, T., R. Schwager und D. Stegarescu (2005), Landesausgaben und Siedlungsstruktur – Ansatz und Ergebnisse einer empirischen Studie für die deutschen Bundesländer – , in: M. Junkernheinrich (ed.), *Sonderbedarfe im bundesstaatlichen Finanzausgleich*, Analytica, Berlin 2005, S. 221 – 229.
- Donges, J.B., J. Eekhoff, M. Hellwig, W. Möschel, M.J.M. Neumann und Olaf Sievert (Kronberger Kreis) (2000), *Die föderative Ordnung in Not: Zur Reform des Finanzausgleichs*, Stiftung Marktwirtschaft, Bad Homburg/Berlin.
- Eltges, M., M. Zarth, P. Jakubowski und E. Bergmann (2002), *Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich*, Gutachten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Schriftenreihe des BMF, Heft 72, Stollfuß Verlag, Bonn.
- Engelhardt, G., G. Brockmann, M. Rosenfeld and W. Thiede (1986), *Finanzwirtschaftliche Folgen kommunaler Gebiets- und Verwaltungsreformen – Problembereiche und Hypothesen im Überblick*, Die kommunale Gebietsreform Vol. III, Nomos, Baden-Baden.
- Feld, L.P. (2006), *(Extreme) Haushaltsnotlage im Saarland?*, Finanzwissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen, Marburg.
- Feld, L.P. und T. Baskaran (2007), Das Schweizer Modell des fiskalischen Föderalismus: Lehren für die deutsche Reformdiskussion, in: K.A. Konrad und B. Jochimsen (eds.), *Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil*, Peter Lang, Frankfurt et al., S. 105 – 133.
- Feld, L.P. und G. Kirchgässner (2001), The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy in Local and Regional Decision-Making, *Economic Policy* 33, S. 329 – 367.
- Feld, L.P. und G. Kirchgässner (2007), On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience, erscheint in: R. Neck und J.-E. Sturm (eds.), *Sustainability of Public Debt*, MIT Press, Cambridge/London.
- Geske, O.-E. (2006), *Der Föderalismus in der Bundesrepublik*, mimeo, Bonn.

- Goodspeed, T.J. (2002), Bailouts in a Federation, *International Tax and Public Finance* 9, S. 409 – 421.
- Hallerberg, M. und J. von Hagen (1999), Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union, in: J. Poterba und J. von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago University Press and NBER, Chicago, S. 209 – 232.
- Hallerberg, M., R. Strauch und J. von Hagen (2007), The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries, erscheint in: *European Journal of Political Economy*.
- Heppke-Falk, K.H. und G.B. Wolff (2007), Moral Hazard and Bail-out in Fiscal Federations: Evidence for the German Länder, Discussion Paper Series 1, No. 07/2007, Deutsche Bundesbank, Frankfurt.
- Homburg, S. (1994), Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, *Finanzarchiv N.F.* 51, S. 312 – 330.
- Homburg, S. (1997), Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs, in: A. Oberhauser (ed.), *Fiskalföderalismus in Europa*, Duncker & Humblot, Berlin, S. 61 – 95.
- Hummel, M. und W. Leibfritz (1986), *Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich*, ifo Studien zur Finanzpolitik, Band 45, München.
- Jochimsen, B. und R. Nuscheler (2007), The Political Economy of the German Länder Deficits, WZB Discussion Paper SP II 2007 – 06, Berlin.
- Kellermann, K. (2007), „Kosten der Kleinheit“ und die Föderalismusdebatte in der Schweiz, Unveröffentlichtes Manuskript, Universität Freiburg i.Ue.
- Kirchgässner, G. (2002), The Effects of Fiscal Institutions on Public Finance: A Survey of the Empirical Evidence, in: S.L. Winer und H. Shibata (eds.), *Political Economy and Public Finance: The Role of Political Economy in the Theory and Practice of Public Economics*, Edward Elgar, Cheltenham, S. 145 – 177.
- Kirchgässner, G. (2006), Föderalismus: Mehr Wettbewerb, weniger Kooperation, in: K.F. Zimmermann (ed.), *Deutschland – was nun? Reformen für Wirtschaft und Gesellschaft*, Beck, München, S. 29 – 41.
- Müller, C., J. Hartwig und A. Frick (2007), Eine Schuldenbremse für den deutschen Bundeshaushalt: Ein Vorschlag zur Reform der Haushaltsgesetzgebung, Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, ETH Zürich.
- Petersson-Lidbom, P. und M. Dahlberg (2005), An Empirical Approach for Estimating the Causal Effect of Soft Budget Constraints on Economic Outcomes, mimeo, Universities of Stockholm and Uppsala.
- Pitlik, H., G. Schmidt und H. Strotmann (2001), Bargaining Power of Smaller States in Germany's Länderfinanzausgleich 1979-90, *Public Choice* 109, S. 183 – 201.
- Pitlik, H., F. Schneider und H. Strotmann (2006), Legislative Malapportionment and the Politicization of Germany' Intergovernmental Transfer System, Unveröffentlichtes Manuskript, Universitäten Linz und Hohenheim.
- Renzsch, W. (2006), *Finanzverfassung und Ausgabenrestriktionen von Ländern unter besonderer Berücksichtigung der Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen*, Gutachten im Auftrag des Senators für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen, Magdeburg.
- Rodden, J. (2007), And the Last Shall Be First: Federalism and Soft Budget Constraints in Germany, mimeo, Department of Political Science, MIT, Cambridge.
- Roos, M. (2007), Die makroökonomischen Wirkungen diskretionärer Fiskalpolitik in Deutschland – Was wissen wir überhaupt?, erscheint in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8 (4).
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), *Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen, Jahresgutachten 2006/2007*, BT-Drucksache 16/3450, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), *Staatsverschuldung wirksam begrenzen*, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Seitz, H. (1999), Subnational Government Bailouts in Germany, ZEI Working Paper B20, Bonn.

- Seitz, H. (2000), Fiscal Policy, Deficits and Politics of Subnational Governments: The Case of the German Länder, *Public Choice* 102, S. 183 – 218.
- Seitz, H. (2002), *Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der Leistungserstellung*, Studie im Auftrag der Finanzministerien der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, Duncker & Humblot, Berlin.
- Seitz, H. (2005), Agglomeration und Bevölkerungsdichte – Dünn besiedelte Flächenländer im Finanzausgleich, in: M. Junkernheinrich (ed.), *Sonderbedarfe im bundesstaatlichen Finanzausgleich*, Analytica, Berlin 2005, S. 137 – 167.
- Seitz, H. (2006), *Einwohnerwertung der Stadtstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Situation Bremens*, Berlin.
- Sievert, O. (1979), Die Steuerbarkeit der Konjunktur durch den Staat, in: C.C. von Weizsäcker (ed.), *Staat und Wirtschaft*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. 102, Duncker & Humblot, Berlin, S. 809 – 846.
- Sievert, O. (2003), Vom Keynesianismus zur Angebotspolitik, in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (ed.), *Vierzig Jahre Sachverständigenrat 1963 - 2003*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, S. 34 – 46.
- Stadler, V. (2007), Konsequenzen des Berlinurteils aus der Kapitalmarktperspektive, in: K.A. Konrad und B. Jochimsen (eds.), *Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil*, Peter Lang, Frankfurt et al, S. 33 – 45.
- Statistisches Bundesamt (2006), *Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts - Fachserie 14 Reihe 3.1*, gesonderte Auswertung für dieses Gutachten, Wiesbaden 2006.
- Statistisches Bundesamt (2006a), *Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte Fachserie 14 Reihe 2*, gesonderte Auswertung für dieses Gutachten, Wiesbaden 2006.
- Statistisches Bundesamt (2006b), *Schulden der öffentlichen Haushalte Fachserie 14 Reihe 5*, gesonderte Auswertung für dieses Gutachten, Wiesbaden 2006.
- Strasser, A. (2007), Systemtest durch Berlin: Herausforderung für Länderratings, in: K.A. Konrad und B. Jochimsen (eds.), *Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil*, Peter Lang, Frankfurt et al, S. 25 – 31.
- von Hagen, J. (1992), Budgetary Procedures and Fiscal Performance in the European Communities. Economic Papers, Commission of the European Communities, Economic Papers No. 96, Oktober.
- von Hagen, J. und I.J. Harden (1995), Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline, *European Economic Review* 39, S. 771 – 779.
- Wildasin, D.E. (1997), Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations, Unveröffentlichtes Manuskript.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980), *Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen – Abgrenzungen und Folgerungen im Hinblick auf Artikel 115 Grundgesetz* –, Schriftenreihe des BMF, Heft 29, Stollfuß-Verlag, Bonn; wiederabgedruckt in: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (ed.), *Gutachten und Stellungnahmen 1974 – 1987*, Mohr Siebeck, Tübingen, S. 313 – 359.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), *Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland*, Schriftenreihe des BMF, Heft 47, Stollfuß-Verlag, Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994), *Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern*, Schriftenreihe des BMF, Heft 54, Stollfuß-Verlag, Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1995), *Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern: Probleme und Lösungsmöglichkeiten*, Schriftenreihe des BMF, Heft 56, Stollfuß-Verlag, Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2000), *Stellungnahme zum Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999*, Schriftenreihe des BMF, Heft 68, Stollfuß-Verlag, Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2003), *Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Deutschen Stabilitätspakts*, Schriftenreihe des BMF, Heft 75, Stollfuß-Verlag, Bonn.

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

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2007), *Einheitliche Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer in der Europäischen Union*, Schriftenreihe des BMF, Heft 81, Stollfuß Verlag, Bonn

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005), *Zur finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaates*, Berlin.

Heidelberg, den 29. Mai 2007

Prof. Dr. Lars P. Feld