

Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main

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

Fachbereich Rechtswissenschaft
Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.

Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht

Telefon +49 (0)69-798 22711

Telefax +49 (0)69-798 22562

E-Mail Joachim.Wieland@jur.uni-frankfurt.de

Sekretariat: Marie-José Lamkin

www.jura.uni-frankfurt.de

Frankfurt, den 07.06.2007

**Schriftliche Stellungnahme
für die öffentliche Anhörung
am 22. Juni 2007**

0. Allgemein

Das größte Problem, vor das die Finanzverfassung gestellt ist, besteht in der Notwendigkeit, ihre Regelungen an die gewandelten tatsächlichen Verhältnisse im wiedervereinigten Deutschland anzupassen. Die geltende Finanzverfassung ist 1969 am Ende einer langen Periode des wirtschaftlichen Aufschwungs in der Vorstellung geschaffen worden, vorübergehende Konjunkturschwankungen könnten durch staatliche Konjunkturpolitik bewältigt werden. Die gegenwärtige Finanzordnung Deutschlands basiert auf der relativen Gleichheit der Wirtschafts- und Finanzkraft der westdeutschen Länder Ende der sechziger Jahre des vorigen Jahrhunderts. Ihr liegen folgende Annahmen zu Grunde: Grundsätzlich kann jedes Land bei einer aufkommensorientierten Verteilung der Steuereinnahmen zu einer aufgabengerechten Finanzausstattung kommen. Der lange andauernde wirtschaftliche Aufschwung in den Gründerjahren der Bundesrepublik Deutschland hat diese Überzeugung gestärkt. Erforderlich ist danach nur ein Spitzenausgleich zur Einebnung der relativ geringen Finanzkraftunterschiede. Die weitgehende tatsächliche Gleichheit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik lässt es praktisch als selbstverständlich erscheinen, die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse als Ziel der Steuerverteilung in verfassungsrechtlichen Rang zu erheben. Dem entspricht

das Konzept des kooperativen Bundesstaates. Die relativ zügige Überwindung der krisenhaften Situation des Jahres 1966 legt es nahe, den Staatshaushalt als Instrument der Konjunktursteuerung zu verstehen, die vor allem durch die Erhöhung bzw. Verringerung der Staatsverschuldung mit dem Ziel der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erfolgt.

In den fast dreißig Jahren, die seit der Reform der Finanzverfassung vergangen sind, haben sich die Grundlagen der Finanzverfassung entscheidend verändert. Hohe Wachstumsraten wirken wie ein Bild aus längst vergangenen Zeiten. Die lange Phase hoher Arbeitslosigkeit lässt Vollbeschäftigung als fernes Ideal erscheinen. Der 1969 unvorstellbare Anstieg der Staatsverschuldung, der vor allem durch die Kreditfinanzierung der Kosten der Wiedervereinigung Deutschlands weiter befördert wurde, hat das Vertrauen in die Möglichkeit des Einsatzes der Staatsverschuldung zur Abwehr von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erschüttert. Im Fokus der Aufmerksamkeit steht gegenwärtig vielmehr, wie mit Hilfe der Finanzverfassung die Staatsverschuldung zurückgeführt werden kann. Vor allem aber haben sich die wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse der Länder nicht erst seit 1990 weit auseinander entwickelt. Wenigen wirtschafts- und finanzstarken Ländern wie Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Hessen steht eine weit größere Zahl finanzschwacher Länder im Westen wie im Osten Deutschlands gegenüber. Die großen Finanztransfers, die auf die Herstellung der inneren Einheit Deutschlands zielen, haben die bundesstaatliche Solidarität fühlbar beansprucht. Deshalb ist ein grundsätzliches Überdenken der Strukturen der Finanzverfassung geboten, die durch eine Modernisierung den gewandelten tatsächlichen Verhältnissen im wiedervereinigten Deutschland angepasst werden muss.

Es wäre aber ein Irrtum, von einer Neugliederung Deutschlands eine Verbesserung seiner Finanzordnung zu erwarten. Die nach dem Zweiten Weltkrieg in Westdeutschland neu geschaffenen Länder haben in mehr als sechzig Jahren ihre eigene Tradition und Identität entwickelt, die einen wesentlichen Beitrag zur Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit dem Gemeinwesen leisten. Das gilt erst recht für politische Einheiten mit einer viel weiter zurück reichenden Geschichte wie Bayern, Bremen oder Hamburg. Die Wiedererrichtung der ostdeutschen Länder im Jahr 1990 ist Ausdruck einer auch in langen Jahrzehnten der DDR nicht verloren gegangenen Identifikation der Ostdeutschen mit ihren geschichtlich gewordenen Ländern. Ein Staat wie Deutschland, der erst später als andere europäischen Nationen 1871 seine Einheit errungen hat und im 20. Jahrhundert über vierzig

Jahre geteilt war, sollte seine gewachsenen Strukturen nicht ohne Not verändern. Eine Länderneugliederung würde zudem die finanzielle und wirtschaftliche Lage der Länder, die sich zusammenschließen, nicht verändern. Zwei Länder mit relativ geringer Wirtschafts- und Finanzkraft werden nicht dadurch wirtschaftlich stärker und reicher, dass sie zu einer politischen Einheit werden. Eine relativ geringe Ersparnis könnte sich allenfalls in den Kosten politischer Führung ergeben, während die Verwaltungskosten im Übrigen gleich bleiben würden. Schließlich ist kaum zu erwarten, dass sich ein relativ wenig verschuldetes Land mit einem hoch verschuldeten Land verbinden würde, wenn nicht zunächst dessen Schuldenstand auf ein vergleichbares Niveau reduziert würde. Stadtstaaten blieben bei einem Zusammenschluss mit einem Flächenland die stadtstaatspezifischen Ausgabenlasten erhalten, die ihren Ausgleich bezweckende Einwohnerwertung ginge dagegen verloren.

Die Verankerung des makroökonomischen Konzepts von J. M. Keynes in der Haushalts- und Finanzverfassung des Grundgesetzes wird heute von der Mehrzahl der Ökonomen kritisch gesehen. Die Verpflichtung von Bund und Ländern, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen (Art. 109 Abs. 2 GG), und die Zulassung einer erhöhten Kreditaufnahme zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 115 Abs. 1 Satz 2. HS GG) basieren auf der Vorstellung, der Staat könne den Ablauf der seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu beobachtenden Konjunkturzyklen durch fiskalpolitische Maßnahmen beeinflussen. Unabhängig davon, ob und inwieweit die bald nach der Verfassungsänderung einsetzende Kritik des Monetarismus an dieser Vorstellung zutreffend ist, erscheint eine verfassungskräftige Festlegung des Staates auf eine bestimmte ökonomische Theorie verfehlt. Die Verfassung ist auf Dauer angelegt und sollte nicht ökonomische Theorien festschreiben, die erfahrungsgemäß dem Wandel unterworfen sind. Werden wirtschaftswissenschaftliche Lehren in Verfassungsrang erhoben, muss auf grundlegende Veränderungen im wissenschaftlichen Meinungsstand mit Verfassungsänderungen reagiert werden. Die Verfassung droht dann ihre Eigenständigkeit zu verlieren. Als Rahmenordnung sollte gerade auch die Haushalts- und Finanzverfassung für neue wissenschaftliche Erkenntnisse offen sein. Zudem hat die verfassungsrechtliche Erlaubnis, die Obergrenze der Kreditaufnahme zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu überschreiten, die Neigung der politischen Praxis zur Erhöhung der Staatsverschuldung befördert. Eine Rückführung der Staatsverschuldung in Zeiten guter Konjunktur ist dagegen ausgeblieben. Das lässt auch das in der Schweiz verfolgte Konzept einer Schuldenbremse als im Ergebnis nicht Erfolg

versprechend erscheinen. Maßnahmen zur Rückführung der Staatsverschuldung wie eine Konjunkturausgleichsrücklage, Beschränkungen der Kreditbeschaffung und Genehmigungsverfahren bei Überhitzung der Konjunktur sind in Deutschland seit 1967 im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft als geltendes Recht vorgesehen, aber nie zur Anwendung gelangt.

Anders als ökonomische Theorien ist die bundesstaatliche Solidarität nicht von außen an das Grundgesetz herangetragen worden, sondern dem verfassungsrechtlichen Bundesstaatsprinzip immanent und Ausdruck der Bundestreue. Das bündische Entstehen und Eintreten füreinander ist als Teil der in Art. 20 Abs. 1 GG verankerten bundesstaatlichen Ordnung als Grundsatz sogar dem Zugriff des verfassungsändernden Gesetzgebers gemäß Art. 79 Abs. 3 GG entzogen. Das schließt nicht aus, dass durch eine Verfassungsänderung eine andere Auflösung der dem Bundesstaatsprinzip innewohnenden Spannungslage zwischen „Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder auf der einen und der solidarischgemeinschaftlichen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit der Bundesgenossen auf der anderen Seite“ (BVerfGE 72, 330, 398) gefunden wird. Ohne ein hinreichendes Maß an bundesstaatlicher Solidarität ist aber das Bundesstaatsprinzip verletzt. Das schließt einen reinen Wettbewerbsföderalismus ohne angemessene Solidarität zwischen allen Bundesgliedern aus. Dagegen ist eine Stärkung von Anreizelementen in der bundesstaatlichen Finanzordnung von Verfassungs wegen möglich und durchaus wünschenswert. Auch insoweit sind jedoch die grundlegenden Unterschiede zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern ebenso in Rechnung zu stellen wie die besondere Lage von Haushaltsnotlagenländern. Solange das Steueraufkommen vor allem in den ostdeutschen Ländern mit ungefähr 40 v. H. weit unter dem Bundesdurchschnitt liegt, ihr Ausgabeniveau aber durch Bundesrecht weitgehend vorgegeben ist, kann von Chancengleichheit zwischen den Ländern nicht die Rede sein.

1. Haushalt/Schulden

a. Vorbeugung von Haushaltskrisen

(1) Frühwarnsystem

Extreme Haushaltsnotlagen belasten die bundesstaatliche Solidarität in erheblichen Maße und gefährden die bundesstaatliche Ordnung. Sie sind nur unter großen Schwierigkeiten und Belastungen für alle Beteiligten zu beheben. Deshalb muss die Verfassung vorrangig Instrumente vorgeben, um

das Entstehen einer Haushaltsnotlage und erst recht einer extremen Haushaltsnotlage zu verhindern. Da der Bund sowohl durch seine Steuergesetzgebung als auch durch seine ausgabenwirksamen Gesetze die Grundstrukturen der öffentlichen Haushalte in Deutschland entscheidend beeinflusst, kommt ihm eine maßgebende Rolle bei der Verhinderung von Haushaltsnotlagen zu. Ohne eine Beteiligung der Länder, die in der Staatspraxis von Haushaltsnotlagen betroffen sind, lässt sich aber ein wirksames Frühwarnsystem nicht entwickeln.

Institutionell bietet sich der bestehende Finanzplanungsrat als für ein Frühwarnsystem verantwortliche Einrichtung an. Zur Erleichterung der Analyse der bestehenden und zu erwartenden Haushalts- und Verschuldungslage der Gebietskörperschaften könnte er sich durch ein unabhängiges sachverständiges Gremium (Bundesbank, Bundesrechnungshof, Sachverständigenrat, externe Sachverständige, Gemeinschaftsgremium aus Mitgliedern der vorgenannten Institutionen bzw. Personenkreise) beraten lassen. Würde ein neues sachverständiges Gremium geschaffen, sollte dem Bundespräsidenten ein materielles Recht zur Auswahl der Mitglieder eingeräumt werden, um deren Unabhängigkeit zu stärken. Bund und Länder sollten ein Vorschlagsrecht haben. Das sachverständige Gremium sollte in bestimmtem Umfang das Recht haben, eigene Kriterien dafür zu entwickeln, wann eine Haushaltsnotlage zu befürchten ist. Der Gesetzgeber könnte sich darauf beschränken, ihm wichtig erscheinende Kriterien wie die Zins-Steuer-Quote als jedenfalls auch relevant festzulegen. In der Finanzverfassung sollten keine Einzelheiten, sondern nur die Notwendigkeit eines Frühwarnsystems und dessen organisatorische Grundzüge festgelegt werden.

Über das Drohen einer Haushaltsnotlage sollte aus Gründen demokratischer Legitimation ein entsprechend legitimes Gremium wie der Finanzplanungsrat entscheiden, in dem auch die Kommunen vertreten sein müssten. Mit der Entscheidung sollte ein Angebot an das betroffene Land zum Abschluss einer Schuldenrückführungsvereinbarung verbunden sein. In der Vereinbarung sollte das Land zu allen zumutbaren Eigenanstrengungen verpflichtet werden. Zugleich sollten jedoch finanzielle Anreize zur Unterstützung der Anstrengungen zur Abwehr einer Haushaltsnotlage vorgesehen werden. Das Land müsste fühlbare Einschränkungen seiner Haushaltsautonomie hinnehmen, würde aber zum Ausgleich auf dem Weg zurück zu einem ausgeglichenen Haushalt unterstützt.

(2) Verschuldungsbegrenzung

Die Ursachen für die starke Zunahme der Staatsverschuldung liegen weniger in der Ausgestaltung der Finanzverfassung als in der lange andauernden ungünstigen Wirtschaftslage, vor allem dem geringen Wirtschaftswachstum sowie der hohen Arbeitslosigkeit, und in politischen Fehlentscheidungen, wie etwa der Finanzierung der Kosten der Wiedervereinigung durch Kreditaufnahme. Die Steuerungswirkung der Finanzverfassung ist gerade bei der Festlegung einer Verschuldungsregel begrenzt. Sie wirkt eher als politischer Appell denn als zwingendes Recht. Das liegt vor allem an der zwar nicht rechtlich, aber faktisch nur eingeschränkten Justiziabilität entsprechender Regelungen. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass sich schon für die Einleitung eines verfassungsgerichtlichen Kontrollverfahrens nur selten Antragsteller finden. Typischerweise kommt als Antragsteller die Opposition im Bundestag in Betracht. Sie kann aber wegen der langen Verfahrensdauer kaum mit einem schnellen, für sie politisch verwertbaren Erfolg rechnen. Vielmehr droht eine verfassungsgerichtliche Entscheidung zu einem späteren Zeitpunkt ihre eigene Handlungsfähigkeit zu beeinträchtigen, wenn es ihr gelingt, die Regierungsmehrheit abzulösen. Angesichts der üblichen großen Zahl einander widersprechender Gutachten ist es für das Bundesverfassungsgericht schwierig, eine verfassungsrechtlich fundierte Entscheidung zu finden. Ist sie gefunden, sind das öffentliche Interesse und damit auch die Steuerungswirkung der Entscheidung eher gering, weil sie regelmäßig einen lange in Vergessenheit geratenen Sachverhalt betrifft. Zudem muss sich das Gericht in wichtigen Fragen darauf beschränken, den Gesetzgeber zum Handeln aufzufordern. Staatsverschuldung ist weniger eine Frage der Durchsetzung des Rechtsstaatsprinzips als verantwortlichen, demokratisch legitimierten politischen Handelns.

Will der verfassungsändernde Gesetzgeber ungeachtet der vorstehenden Bedenken an einer Begrenzung der Staatsverschuldung in der Verfassung festhalten, sollte die bestehende Regelung in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG modifiziert werden. So ist daran zu erinnern, dass das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber 1989 dringend ermahnt hat, den Gesetzgebungsauftrag in Art. 115 Abs. 1 Satz 3 GG zu erfüllen und den Investitionsbegriff des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG näher zu präzisieren. Ohne eine solche Präzisierung bleibe das normative Regelungskonzept, „trotz seiner fundamentalen Bedeutung für die Sicherung und Handlungsfähigkeit des modernen Leistungs- und Sozialstaats, unvollständig und teilweise wirkungslos“ (BVerfGE 79, 311, 352). Der Gesetzgeber hat darauf hin die bisherige Staatspraxis in § 13 III Nr. 2 BHO und in § 10 Abs. 3 Nr. 2 HGrG festgeschrieben und als

Investitionen im Sinne des Gruppierungsplans des Staatshaushalts neben Baumaßnahmen und dem Erwerb von beweglichen Sachen – beide aber nicht zu militärischen Zwecken – den Erwerb von unbeweglichen Sachen, also Immobilien – auch zu militärischen Zwecken – und vor allem den Erwerb von Beteiligungen an Unternehmen sowie Ausgaben für Darlehen und die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen, schließlich auch Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für die zuvor genannten Zwecke definiert. Warum diese haushaltsgruppierungsrechtliche Definition den Zwecken einer Regelung zur Staatsverschuldung gerecht werden soll, ist zumindest nicht leicht einzusehen. Warum wird etwa der Erwerb von Grundstücken zu militärischen Zwecken privilegiert, nicht aber Ausgaben für militärische Baumaßnahmen? Warum sind Subventionen an Private staatschuldenrechtlich begünstigt, nicht aber laufende Kosten des Bildungssystems? Überzeugende Antworten drängen sich nicht auf. Vielmehr bestehen erhebliche Zweifel, ob zumindest dieser Investitionsbegriff geeignet ist, dem Problem der Staatsverschuldung gerecht zu werden.

In der bestehenden Fassung hat sich Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG angesichts der gegenüber 1969 grundlegend veränderten Wirtschaftslage zudem als wenig effizient erwiesen. Die hohe Arbeitslosigkeit und das relativ geringe Wirtschaftswachstum lassen angesichts des kaum zu bestreitenden Beurteilungsspielraums des Gesetzgebers bei wirtschafts- und konjunkturpolitischen Entscheidungen die Annahme einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts häufig, wenn nicht regelmäßig als vertretbar erscheinen. Anforderungen an eine hinreichende Substantiierung der Störungslage und an die Geeignetheit der Verschuldung zu deren Abwehr haben eher Ministerialbeamte und Gutachter beschäftigt als die Verschuldung zu begrenzen. Immerhin scheint bis heute auch unter Finanzwissenschaftlern die Auffassung vorherrschend zu sein, dass eine prozyklische Schuldenpolitik vermieden werden sollte. Das führt zu der Folgerung, dass auch eine nicht eng an den Lehren von J. M. Keynes orientierte Verfassungsvorschrift den politisch Verantwortlichen jedenfalls genügend Spielraum für eine der Wirtschaftslage angemessene Verschuldungspolitik lassen sollte. Werden wie im europäischen Stabilitätspakt Kennzahlen festgelegt, sollten die für eine gewisse Dauer berechnet sein, also über einen mehrjährigen Zeitraum hinweg durchschnittliche Werte vorgeben, die bei der Kreditaufnahme eingehalten werden müssten. Die betreffenden Kriterien müssten in einer demokratisch legitimierten Entscheidung festgelegt werden, dürften also nicht einfach auf besonderen Sachverstand zurückgeführt werden. Das schließt es auch aus, dass etwa der Bund Vorgaben für die Verschuldung der Länder macht, denen diese nicht zuvor zugestimmt haben.

Eine Insolvenz von Gebietskörperschaften ist im sozialen Rechtsstaat des Grundgesetzes kein gangbarer Weg. Sozialleistungen und der Betrieb öffentlicher Einrichtungen wie Polizei, Feuerwehr, Krankenhäuser, Gerichte, Gefängnisse, Schulen und Hochschulen können anders als die Tätigkeit eines Wirtschaftsunternehmens am Markt nicht einfach eingestellt werden. Zudem würde eine Insolvenzfähigkeit der öffentlichen Hand deren Finanzierungskosten erheblich erhöhen, weil Banken das Ausfallrisiko in die Kreditkosten einstellen würden. Ähnliche Konsequenzen würden sich aus einer Auflösung des Haftungsverbundes zwischen Bund und Ländern ergeben, von der deshalb abgesehen werden sollte.

Sanktionen in Form von Strafzahlungen bei der Überschreitung von Verschuldungsgrenzen wirken kontraproduktiv, weil sie die Verschuldung der betroffenen Körperschaft tendenziell erhöhen. Vorzuziehen sind Frühwarnsysteme verbunden mit Anreizmechanismen zur Rückführung von Schulden und Einschränkungen der Haushaltsautonomie auf der Grundlage vertraglicher Vereinbarungen. Bei Gebietskörperschaften dürften Sanktionsdrohungen bei der Überschreitung von Verschuldungsgrenzen ebenso wenig Wirkung entfalten wie bei Privatpersonen. Auch die Entscheidungen für oder gegen eine Erhöhung des Schuldenstandes einer Gebietskörperschaft sind regelmäßig demokratisch legitimiert und müssen demokratisch verantwortet werden. Rechtliche Sanktionsmechanismen sind schwer und regelmäßig nicht zeitnah zu vollziehen. Zudem sind sie angesichts der Größe der bestehenden Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzkraft sowie des Schuldenstandes der Länder schwerlich als allgemeine Regel durchsetzbar. Als Einzelfallmaßnahme werden sie aber immer Gegenstand parteipolitischer Auseinandersetzung und für Missbrauchsvorwürfe offen sein. Good governance lässt sich auch bei der Staatsverschuldung eher mit Beratung, Warnungen, Benchmarking und vergleichbaren Instrumenten als mit Sanktionsdrohungen erreichen. Gebietskörperschaften brauchen als demokratisch legitimierte politische Einheiten nicht vor sich selbst geschützt werden. Ein konsequentes Frühwarnsystem reicht zum Schutz anderer Länder sowie des Bundes aus.

Das gilt vor allem dann, wenn man berücksichtigt, dass die primäre Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern auf Wertungen in der Finanzverfassung beruht, die auch anders getroffen werden können. Der höhere oder niedrigere Schuldenstand der Gebietskörperschaften ist keineswegs vollständig oder auch nur zum überwiegenden Teil Folge autonomer politischer

Entscheidungen, sondern zu einem wesentlichen Teil Ergebnis politisch nicht zu beeinflussender wirtschaftlicher und sozialer Gegebenheiten sowie bundesrechtlicher Vorgaben für die Steuererhebung und die Ausgaben der Länder und Kommunen.

Auch auf kommunaler Ebene sollte ein Frühwarnsystem zur Verhinderung von Haushaltsnotlagen eingeführt werden. Der Weg der Aufgabenfinanzierung durch Kassenkredite sollte durch die Kommunalaufsicht erschwert werden. Bei den Kommunen gilt aber noch mehr als bei den Ländern, dass sie in der Gestaltung ihrer Einnahmen und Ausgaben kaum über Autonomie verfügen. Zu den bundesgesetzlichen Vorgaben treten bei ihnen noch landesrechtliche Rahmenbedingungen hinzu, die sie kaum beeinflussen können. Deshalb sollte in Art. 28 Abs. 2 GG ausdrücklich die Garantie einer aufgabengerechten Finanzausstattung der Kommunen als Homogenitätsvorgabe aufgenommen werden. Sie wird von den Landesverfassungsgerichten bejaht, während das Bundesverfassungsgericht bislang von einer entsprechenden Festsetzung abgesehen hat. Außerdem sollte ausdrücklich klargestellt werden, dass das in der ersten Stufe der Bundesstaatsreform festgelegte Verbot einer Aufgabenübertragung vom Bund auf die Kommunen (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG) auch einer versteckten Aufgabenübertragung durch eine expansive Interpretation in der Vergangenheit übertragener Aufgaben erfasst.

b. Bewältigung bestehender Haushaltskrisen

Die Verhinderung des Entstehens von Haushaltskrisen sollte unbedingten Vorrang vor der Bewältigung einmal eingetretener Haushaltsnotlagen haben. Die gegenwärtig bereits bestehenden extremen Haushaltsnotlagen lassen sich nur durch äußerste Sparanstrengungen der Haushaltsnotlagenländer lösen, die von solidarischer bundesstaatlicher Sanierungshilfe begleitet werden müssen. Eine extreme Haushaltsnotlage verpflichtet das betroffene Land, alle zumutbaren Sparanstrengungen zu unternehmen. Ziel muss zunächst ein ausgeglichener Primärhaushalt (d. h. ein in Einnahmen und Ausgaben abzüglich der aufgelaufenen Zinsbelastung ausgeglichener Haushalt) sein, wie ihn das Haushaltsnotlagenland Berlin mittlerweile erreicht hat. Auf der Grundlage eines ausgeglichenen Primärhaushalts muss das Notlagenland sodann zumutbare Eigenanstrengungen zum Abbau der Altschulden unternehmen. Da jedoch eine extreme Haushaltsnotlage nur dann vorliegt, wenn sich das betroffene Land aus eigener Kraft nicht aus der Notlage befreien kann, sind zur Notlagenbewältigung Sa-

nierungsbeiträge der anderen Glieder des Bundesstaates zwingend erforderlich. Insoweit bietet sich ein Anreizsystem an, das bundesstaatliche Hilfe an das Erreichen bestimmter Sanierungsziele knüpft. Denkbar wäre etwa die schrittweise Übertragung der Altschulden eines Haushaltsnotlagenlandes in einen Altschuldenfonds des Bundes. Während der Sanierungsphase ist die Haushaltsautonomie des Notlagenlandes durch die zur Haushaltssanierung erforderliche Sanierungsvereinbarung eingeschränkt, deren Einhaltung von der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft überwacht wird. Aus der Staatlichkeit des Haushaltsnotlagenlandes folgt jedoch, dass ein gewisser Mindestbestand an Haushaltsautonomie auch dem Notlagenland zu sichern ist. Es muss im Rahmen einer Sanierungsvereinbarung selbst die Möglichkeit haben, über Haushaltsschwerpunkte zu entscheiden, die nach seiner Auffassung die Rückkehr zu einem sanierten Haushalt befördern.

Das Grundkonzept zur Bewältigung einer bestehenden Haushaltsnotlage sollte ebenso wie wesentliche Grundzüge eines Frühwarnsystems in der Finanzverfassung verankert werden. Einzelheiten muss der Gesetzgeber regeln. Der Schwerpunkt sollte insoweit auf Organisation und Verfahren der Haushaltssanierung liegen. So sollte es den Beteiligten ermöglicht werden, extreme Haushaltsnotlagen politisch zu bewältigen, ohne das Bundesverfassungsgericht einschalten zu müssen, dessen Entscheidung regelmäßig erst mit erheblicher Zeitverzögerung zu erwarten ist und das regelmäßig vor allem die Notwendigkeit des Handelns des Gesetzgebers betont. Der Beitrag einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Bewältigung einer extremen Haushaltsnotlage ist deshalb zumeist überschaubar. Besser als jahrelange Prozesse sind wirksame politische Verfahren.

Nicht zielführend dürften Hebesatz-, Zu- oder Abschlagsrechte für Länder in Haushaltskrisen sein. Ihre Nutzung würde die gebotene Besserung der Wirtschafts- und Finanzlage der betroffenen Länder, die typischerweise unter Wirtschafts- und Finanzschwächen leiden, eher verhindern als befördern. Erhöhte Abgabenlasten machen Länder mit einer schwierigen Wirtschafts- und Finanzlage für Wirtschaftsunternehmen und andere Investoren unattraktiv.

c. Verbesserung der Vergleichbarkeit in der Haushaltsdarstellung

Die bundesstaatliche Finanzordnung ist sowohl zur Gewährleistung einer aufgabengerechten Finanzausstattung aller Glieder des Bundes als auch mit Blick auf bundesstaatliche Solidarpflichten auf

eine Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten angewiesen. Eine Verfassungsergänzung ist insoweit nicht erforderlich, weil Art. 109 Abs. 3 GG dem Bundesgesetzgeber eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für die erforderlichen Regelungen im Haushaltsgrundsätzgesetz gewährt.

2. Einnahmen/Kompetenzen

a. Horizontale und vertikale Finanzbeziehungen im Bundesstaat

Zwischen den Ländern Deutschlands bestehen nicht erst seit der Wiedervereinigung erhebliche Strukturunterschiede. Sie kommen sehr deutlich in der jeweiligen Wirtschafts- und Finanzkraft zum Ausdruck, sind vorrangig durch die geschichtliche Entwicklung bedingt und von den Ländern – wenn überhaupt – nur eingeschränkt zu beeinflussen. So hatten schon das Saarland, erst recht aber die ostdeutschen Länder am Wirtschaftsaufschwung in den fünfziger Jahren des vorigen Jahrhunderts nur wenig bzw. keinen Anteil. Sie konnten die Chance des Neuanfangs, die nach dem Zweiten Weltkrieg bestand, nur begrenzt bzw. überhaupt nicht nutzen. Stadtstaaten sind strukturell im ausgebauten Sozialstaat durch eine Ballung sozialer Lasten benachteiligt, der nicht notwendig eine überdurchschnittliche Wirtschaftskraft gegenüber steht. Es ist aller Voraussicht nach nicht zu erwarten, dass sich diese Strukturunterschiede kurz- oder auch nur mittelfristig einebnen werden. Diesen tatsächlichen Gegebenheiten wird die geltende Finanzverfassung nicht gerecht.

Ihr liegt die Annahme zu Grunde, dass die Länder strukturell gleich seien und ihre Wirtschafts- und Finanzkraft politisch gestalten könnten. Die niedrige Wirtschafts- und Finanzkraft eines Landes wird mehr oder weniger als Ergebnis selbst verantworteter politischer Entscheidungen behandelt, obwohl in einer Marktwirtschaft die staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten auf die wirtschaftliche Entwicklung beschränkt sind. Entsprechend dieser verfehlten Grundvorstellung ist nicht etwas das Ziel einer aufgabengerechten Finanzausstattung, sondern das örtliche Steueraufkommen entscheidender Maßstab für die primäre Finanzausstattung der Länder. Bedarfselemente sind nur für die horizontale Verteilung des Umsatzsteueraufkommens in Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG vorgesehen. Bedarfsmaßstab ist insoweit die Einwohnerzahl.

Der Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder ist erst Aufgabe des horizontalen Finanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen, die beide als Spitzenausgleich konzipiert

sind. Sie werden durch das Ausmaß der tatsächlichen Unterschiede zwischen den Ländern überfordert. Die horizontale Steuerverteilung zwischen den Ländern nimmt auf deren unterschiedliche Finanzkraft kaum Rücksicht und verfehlt damit tendenziell das Ziel einer aufgabengerechten Finanzausstattung. Dieses Ziel hat aber in den vergangenen Jahrzehnten dadurch erheblich an Bedeutung gewonnen, dass die Ausgaben der Länder in weitem Umfang nicht autonom gestaltbar, sondern bundesrechtlich vorgeprägt sind. Die Länder sind kraft Bundesrechts auf ein bundesweit einheitliches Ausgabenniveau festgelegt, verfügen aber über ganz unterschiedliche Steuerkraft. Diesem Spannungsverhältnis muss die Finanzverfassung als Folgeverfassung Rechnung tragen. Da die Unterschiede in der Steuerkraft letztlich auf Unterschieden in der Wirtschaftskraft beruhen, lassen sie sich auch nicht durch eine autonome Gestaltung der Steuersätze ausgleichen. Die Einräumung von mehr Steuerautonomie würde das Grundproblem nicht beseitigen, weil die Länder ihre Wirtschafts- und damit Finanzkraft nur wenig beeinflussen können.

Daraus ergeben sich folgende Konsequenzen: Anders als die Erträge der Landessteuern, die nach dem örtlichen Aufkommen zu verteilen sind, sollten die Erträge der Gemeinschaftsteuern nicht vorrangig nach dem örtlichen Aufkommen verteilt werden, weil dieser Maßstab den historisch bedingten Unterschieden zwischen den Ländern ebenso wenig gerecht wird wie dem Charakter der Gemeinschaftsteuern als Steuern der bundesstaatlichen Gemeinschaft, nicht deren einzelner Glieder. Das örtliche Aufkommen ist als Verteilungsmaßstab nicht im Bundesstaatsprinzip angelegt, sondern lediglich ein finanztechnisches Kriterium, das jeweils auf seine Geeignetheit zur Erreichung einer aufgabengerechten Finanzausstattung aller Länder des Bundes hin überprüft werden muss. Gegenwärtig bevorzugen die Steuerverteilungsregeln die Länder, die in ihrer Wirtschafts- und Finanzkraft durch die wirtschaftliche Prosperität in Westdeutschland in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik Deutschland begünstigt worden sind.

Da die Gemeinschaftsteuern aber eine aufgabenadäquate Finanzausstattung aller Glieder des Bundes sicherstellen sollen, muss der Maßstab ihrer horizontalen Verteilung dieser Funktion angemessen sein. Der Anteil der Länder am Ertrag von Einkommen- und Körperschaftsteuer ist nicht etwa aus der Natur der Sache durch das örtliche Aufkommen vorgegeben. Vielmehr beruhen sowohl die hälftige Zuweisung des Ertrags beider Steuern an den Bund auf der einen und an die Ländergesamtheit auf der anderen Seite (Art. 106 Abs. 3 Satz 2 GG) als auch der Verteilungsmaßstab des örtlichen

Aufkommens für den Länderanteil am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer (Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG) auf einer politischen Entscheidung, die schon 1968 sehr umstritten war. Sie begünstigt die reicheren und benachteiligt die ärmeren Länder. Deren Widerstand gegen die Festlegung des örtlichen Aufkommens als Verteilungsmaßstab konnte seinerzeit nur dadurch überwunden werden, dass die Bedeutung des Maßstabs durch die ausgleichende Wirkung des Länderfinanzausgleichs weitgehend relativiert wurde. Schon unter den damaligen Umständen, die durch eine strukturelle Vergleichbarkeit aller Länder gekennzeichnet waren, war die Eignung des örtlichen Aufkommens als Maßstab der Steuerverteilung mit Blick auf das Ziel einer aufgabengerechten Finanzausstattung zumindest zweifelhaft. Die steuerschwachen Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und das Saarland hatten demgegenüber eine einstufige, bedarfsgerechte Beteiligung aller Glieder des Bundesstaates an dessen Steueraufkommen vorgeschlagen. Danach sollte der Länderanteil an den Gemeinschaftsteuern durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates so verteilt werden, dass die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt und die gleichmäßige Erfüllung der öffentlichen Aufgaben sichergestellt würde. Auch der Rechts- und der Finanzausschuss des Bundestages wandten sich seinerzeit sowohl gegen eine verfassungskräftige Festschreibung der Aufteilung des Länderanteils an den Gemeinschaftsteuern im Allgemeinen als auch gegen den Verteilungsgrundsatz des örtlichen Aufkommens im Besonderen:

„Entgegen der Auffassung des Bundesrates hält es der Rechtsausschuss in Übereinstimmung mit dem Finanzausschuss nicht für zweckmäßig, die Anteile von Bund und Ländern an den Gemeinschaftssteuern und den Schlüssel für die Aufteilung des Länderanteils auf die einzelnen Länder im Grundgesetz zu verankern. Seines Erachtens muss insbesondere der Verteilungsmodus den sich ändernden Finanzbedürfnissen der Länder ohne das komplizierte Verfahren einer Grundgesetzänderung angepasst werden können.

...

Der Rechtsausschuss hält es in Übereinstimmung mit dem Finanzausschuss nicht für richtig, in der Verfassung festzulegen, dass sich der Anteil der Länder an den Gemeinschaftsteuern im Verhältnis der Länder zueinander nach dem örtlichen Aufkommen bestimmt und dass die dadurch bedingten Steuerkraftunterschiede dann in gewissem Umfang durch einen Finanzausgleich unter den Ländern ausgeglichen werden. Der Grundsatz des örtlichen Aufkommens erscheint angesichts der Verflechtung unserer Wirtschaft nicht mehr sachgerecht. Außerdem wird das bundesstaatliche Verhältnis durch die Aufspaltung in gebende und nehmende Länder stark belastet.“

BT, zu Drs. V/3605, Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses, S. 7 f.

Diese Argumente beanspruchen 2007 im wiedervereinigten Deutschland zumindest ebenso wie 1968 Geltung. Die Verflechtung der Wirtschaft hat in den vergangenen dreißig Jahren in Deutschland erheblich zugenommen. Angesichts der größer gewordenen Unterschiede in der Wirtschafts- und Steuerkraft der Länder ist auch die Belastung des bundesstaatlichen Verhältnisses durch die Aufspaltung Deutschlands in gebende und nehmende Länder noch stärker geworden, als sie es zur Zeit der Reform der Finanzverfassung war. Es ist deshalb an der Zeit, das Aufkommen der Gemeinschaftsteuern schon bei der primären Finanzverteilung aufgabenadäquat zu verteilen und die Herstellung einer aufgabengerechten Finanzausstattung aller Länder nicht erst dem Finanzausgleich zu überantworten.

Im Übrigen wurde bereits 1969 darauf hingewiesen, dass schon damals das örtliche Aufkommen der Gemeinschaftsteuern nicht etwa die Wirtschaftskraft eines Landes auch nur annähernd widerspiegelte. So erreichte Hessen etwa 1967 ein Bruttosozialprodukt von 105,7 v. H. des Länderdurchschnitts, während sein Körperschaftsteueraufkommen 176,2 v. H. des Länderdurchschnitts betrug. Demgegenüber betrug das Bruttosozialprodukt von Schleswig-Holstein im gleichen Jahr 85,9 v. H., sein örtliches Körperschaftsteueraufkommen aber nur 35 v. H.. Auch das örtliche Aufkommen der Einkommensteuer wich in beiden Ländern deutlich von der relativen Höhe des Bruttosozialprodukts ab (vgl. Patzig, Soll und Haben der Finanzreform, DVBl. 1969, 429, 434 f.).

Unter den Verhältnissen des wiedervereinigten Deutschlands des Jahres 2007 ist das örtliche Aufkommen an Körperschaft- und Einkommensteuer noch viel weniger als 1969 geeignet, für eine aufgabengerechte Finanzausstattung aller Länder zu sorgen. Es hat eine ständige Überlastung des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen zur Folge. Anzustreben ist dagegen ein Maßstab für die primäre Steuerverteilung, der zu einer möglichst aufgabengerechten Finanzausstattung aller Glieder des Bundesstaates führt. Das bedingt einen zumindest auch an dem den Ländern durch Bundesrecht vorgegebenen Ausgabenniveau orientierten Verteilungsmaßstab, während das örtliche Aufkommen in seiner Bedeutung zurücktreten muss. Als Gegengewicht zu einer Ausrichtung bereits der primären Verteilung der Gemeinschaftsteuern zwischen den Ländern an einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung bieten sich Anzelelemente an, die Anstrengungen der Länder honorieren, ihre Wirtschafts- und Finanzkraft zu stärken. Ein Teil der Erträge von Einkommen- und Körperschaftsteuer sollte deshalb wie der Umsatzsteueranteil der Länder nach Einwohnerzahl verteil

werden. Nicht zuletzt die demographische Entwicklung macht es daneben notwendig, auch einen nicht an der Einwohnerzahl orientierten, auf das bundesrechtlich vorgegebene Ausgabenniveau bezogenen Verteilungsmaßstab vorzusehen. In ihn könnten die Wirtschaftskraft eines Landes und besondere Belastungen wie eine hohe Rate der Arbeitslosigkeit einbezogen werden. Eine solche auch kennzahlenorientierte Verteilung des Länderanteils am Aufkommen der Gemeinschaftsteuern würde den horizontalen Finanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen deutlich entlasten. Heute gilt mindestens in gleicher Weise wie 1969 die damalige Feststellung des Landes Niedersachsen: Ein Finanzverteilungssystem, das die Länder zunächst in arme und reiche aufspaltet und dann die steuerstärkeren zu Hilfeleistungen an die leistungsschwächeren verpflichtet, entspricht nicht dem Leitbild eines auf Dauer lebenskräftigen Bundesstaates.

b. Beschäftigung und Wachstum

Länderspezifische Hebesätze oder Zu- und Abschlagsrechte auf die Einkommen- und Körpersteuer befördern ebenfalls einen auf Dauer lebenskräftigen Bundesstaat nicht. Sie missachten die Eigenart beider Steuern, die ebenso wie die Umsatzsteuer als Gemeinschaftsteuern Steuern der bundesstaatlichen Gemeinschaft und nicht ihrer einzelnen Glieder sind. Sie spiegeln die Wirtschaftskraft Deutschlands wider. Sie lassen sich nicht einzelnen Ländern zuordnen, denen deshalb auch keine länderspezifischen Steuererhebungsrechte zugeordnet werden können. Schon auf europäischer Ebene führt zudem der Steuerwettbewerb zu vielfältigen Verzerrungen, die Deutschland mit dem Bemühen um eine zumindest einheitliche Bemessungsgrundlage für die Unternehmensbesteuerung mit gutem Grund zu verringern sucht. Gäbe man die Einheit Deutschlands in der Erhebung der Gemeinschaftsteuern auf, stellte man indirekt die Einheit des deutschen Wirtschaftsgebiets in Frage und verabschiedete sich von dem Ziel der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG) bzw. der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (Art. 74 Abs. 2 GG). Unternehmen und finanzkräftige Privatpersonen würden auf das entstehende Steuergefälle in Deutschland sofort reagieren und durch steuerliche Gestaltungen Einkünfte dort anfallen lassen, wo die Steuersätze am günstigsten wären. Es ergäben sich äußerst schwierige Zuordnungsfragen (konzerninterne Verrechnungspreise, Funktionsverlagerungen etc.), wie sie bislang das Außensteuerrecht prägen, bis hin zur Notwendigkeit, Doppelbesteuerungsabkommen zwischen den Ländern abzuschließen. Tendenziell würde dadurch die Steuerkraft der ärmeren Länder geschwächt,

die der reicheren Länder gestärkt, weil sie sich Abschläge oder niedrigere Hebesätze leisten könnten, während ärmere Länder Leistungen im Finanzausgleich nur erhielten, wenn sie ihre Steuern erhöhten. Die innere Einheit Deutschlands lässt sich auf diesem Wege nicht erreichen.

Entsprechendes gilt für die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz etwa für die Erbschaftsteuer auf die Länder. Der Bund hat schon gegenwärtig nur die konkurrierende Gesetzgebung über die Erbschaftsteuer (Art. 105 Abs. 2 GG). In diesem Bereich haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 2 GG). Wenn der Bund also das Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz aufheben würde, hätten die Länder nach geltendem Finanzverfassungsrecht die Befugnis, eigene Erbschaft- und Schenkungsteuergesetze zu erlassen. Auch nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7. November 2006 eröffnet sich den Ländern diese Befugnis aber nicht durch bloßen Zeitablauf am 1. Januar 2009. Das Bundesverfassungsgericht hat vielmehr ausdrücklich die Weiteranwendung des geltenden Gesetzes bis zur Neuregelung angeordnet. Zu dieser Neuregelung ist der Gesetzgeber zwar bis zum 31. Dezember 2008 verpflichtet. Kommt der Gesetzgeber dieser Pflicht in der gesetzten Frist nicht nach, gilt das geltende Recht bis zu einer späteren Neuregelung fort. Insoweit unterscheidet sich die Rechtsfolgenanordnung des Beschlusses vom 7. November 2006 von der des Beschlusses vom 22. Juni 1995, mit dem ein Verstoß des Vermögensteuergesetzes gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG festgestellt wurde. Seinerzeit hatte das Bundesverfassungsgericht die weitere Anwendung des Vermögensteuergesetzes nur bis zu einem festen Datum – dem 31. Dezember 1996 – und nicht bis zu einer Neuregelung erlaubt. Deshalb durfte das Vermögensteuergesetz vom 1. Januar 1997 nicht mehr angewandt werden, während das Erbschaftsteuergesetz aus Gründen der Rechtssicherheit bis zu einer Neuregelung angewandt werden darf. Bundesrecht versperrt damit die Ausübung der Gesetzgebungskompetenz aus Art. 105 Abs. 2 GG sowohl dann, wenn der Gesetzgeber bis zum 31. Dezember 2008 eine Neuregelung trifft, als auch dann, wenn er die ihm gegebene Frist nicht einhält.

Eine landesgesetzliche Regelung der Erbschaft- und Schenkungsteuer wäre aber auch nicht sachgerecht. Vor allem mittelständische Unternehmen würden ihren Sitz in die Länder verlagern, die den Übergang eines Unternehmens auf die nächste Generation günstig gestalten würden. Ärmere Länder kämen in die Zwangslage, entweder die Ansiedlung von Unternehmen durch ein Festhalten an der

erbschaftsteuerlichen Belastung des Generationswechsels zu behindern oder auf die Erhebung von entsprechender Erbschaftsteuer zu verzichten und dann Einbußen im bundesstaatlichen Finanzausgleich hinnehmen zu müssen, weil ihnen vorgeworfen würde, ihre Steuerquellen nicht auszunutzen. Aus Gründen der Rechts- und Wirtschaftseinheit Deutschlands sollte es deshalb bei einer bundesgesetzlichen Regelung bleiben.

Prof. Dr. Wieland