

Der Staatssekretär

Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz
Brückenstraße 6, 10179 Berlin

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

11011 Berlin

Kommission von
Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung von
Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Kommissionsdrucksache 032

Geschäftszeichen (bei Antwort bitte angeben)
StS GUV
Bearbeiter/in:

Zimmer:
6.018
Telefon:
(030) 9025 – 2142 (Intern: 925)
Telefax:
(030) 9025 – 2053 (Intern: 925)
Datum:
8. Juni 2007

Stellungnahme zum Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung zu den Finanzthemen am Freitag, dem 22. Juni 2007, der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Sehr geehrte Damen und Herren,

umseitig finden Sie meine schriftliche Stellungnahme zum Fragenkatalog für die o.a. Anhörung. Ich hoffe, sie erreicht Sie trotz der Verspätung noch rechtzeitig, um eine angemessene Debatte innerhalb der Anhörung zu gewährleisten.

Leider ist es trotz des zeitlichen Vorlaufes nicht möglich, den überwältigenden Fragenkatalog, der sich bedauerlicherweise in einer Reihe von Stellen wiederholt, vollständig zu beantworten.

Die folgenden Ausführungen geben Antworten zu denjenigen Fragestellungen und Themenkomplexen, zu denen dies aus fachlicher Sicht und im Hinblick auf Ihre Relevanz möglich ist. Dort wo in bereits eingegangenen Stellungnahmen ausführlich eine Position dargelegt wird, die der von mir vertretenen entspricht, wird aus Effizienzgründen auf eine Wiederholung verzichtet, sondern Bezug genommen.

Für Ihr Verständnis bedanke ich mich im Voraus.

Mit freundlichen Grüßen,

Dr. Benjamin-Immanuel Hoff

...

Dienstgebäude:
Brückenstraße 6
10179 Berlin

Fahrverbindungen:
- U8 Jannowitzbrücke
- S 5, S 7, S 9, S 75 Jannowitzbrücke

Sprechzeiten:
Montag bis Freitag
von 10.00 bis 14.00 Uhr
bzw. nach Vereinbarung

Zahlungen bitte
bargeldlos nur an die
Landeshauptkasse,
Klosterstr. 59
10179 Berlin

Kontonummer
58-1 00
9 919 260 800
0 990 007 600
10 001 520

Geldinstitut
Postbank Berlin
Berliner Bank AG
Landesbank Berlin
LZB Berlin

Bankleitzahl
100 100 10
100 200 00
100 500 00
100 000 00



Von Lord Macaulay ist datiert auf 1840 folgender Ausspruch überliefert:

„Noch zu jeder Zeit hat das Wachsen der Staatsschuld die Nation in dasselbe Geschrei von Furcht und Verzweiflung ausbrechen lassen, und noch jedes Mal haben kluge Leute dazu geweissagt, daß Bankrott und Ruin vor der Tür stünden. Die Staatsschuld wuchs weiter, und Bankrott und Ruin blieben wie immer aus...“.

0. Probleme der Finanzverfassung und Leitbild der Föderalismusreform (Fragen 1 und 2)

In seiner Stellungnahme ist Prof. Renzsch auf die aus seiner Sicht größten Probleme der bundesdeutschen Finanzverfassung eingegangen (Vgl. Ziffer 1 und 2). Der dort vertretenen Position schließe ich mich vollumfänglich an. Das Leitbild auch dieser Föderalismusreform muss von einem solidarischen und kooperativen Föderalismus geprägt sein. Mit den Worten des Regierenden Bürgermeistermeisters von Berlin:

„Der Bundesstaat ist kein Marktmodell, wie es manche glauben machen wollen. Ein auf die Finanzierung ausgedehnter Wettbewerbsföderalismus ist kein Allheilmittel, sondern führt zu Entsolidarisierung, zu einer Art Manchester-Föderalismus“.¹

Eine entgrenzte Konkurrenz der Gebietskörperschaften, wie sie die Anhänger des Wettbewerbsföderalismus für erforderlich halten, dürfte kein Beitrag zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsposition Deutschlands sein. Aus meiner Sicht muss eine Veränderung der Finanzverfassung dazu dienen, die ungleichmäßige Belastung der Länder auszugleichen, die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte intensivieren und darüber zu einer Mobilisierung der Binnenkonjunktur – also auch der wirtschaftlichen Beschleunigung beitragen. Weiterhin muss gefragt werden, ob sich durch den Übergang von der Industriegesellschaft zur Wissensgesellschaft auch Konsequenzen für die Finanzverfassung bzw. die föderalen Finanzbeziehungen ergeben. Diese Anforderungen sprechen m. E. auch dagegen, eine die Debatte um die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf das Thema der Staatsverschuldung zu verengen.

Der hier gelegentlich anzutreffende Alarmismus hat keine wirkliche Berechtigung, wenn man die Situation der einzelnen OECD-Staaten vergleicht (siehe Pkt. II). Auch ist das damit verbundene Bild des ungezügelterten Ausgabeverhaltens der Länder als Hauptursache einer künftigen Generationen willkürlich bedrückenden Last, verstellt den Blick auf die Realität. Die Verschuldung musste v. a. wegen der Einnahmeausfälle, die aus der Steuersenkungspolitik der vergangenen Jahre sowie aufgrund von langfristigen Sonderbelastungen, die aus der Deutschen Einheit resultierten, strukturell erhöht werden. Dies ist auch maßgeblich darauf zurückzuführen, dass wirtschaftlich bessergestellte Unternehmen und Personen immer weniger entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit besteuert werden. Der der Debatte um die zweite Stufe der Föderalismusreform inhärente Anspruch der „Generationengerechtigkeit“ darf dieses Problem nicht weiter ausblenden. Es gibt keine Generationengerechtigkeit ohne Steuergerechtigkeit.

Gleichwohl ist der politische Handlungsbedarf beim Thema Verschuldung der Gebietskörperschaften nicht zu verkennen. Die zweite Stufe der Föderalismusreform sollte mit einem wirksamen Beitrag zur Entschuldung der Gebietskörperschaften verbunden werden. Ein Entschuldungsfonds, der die unterschiedlichen, in der Wirtschafts- und Finanzkraft der Länder wurzelnden Möglichkeiten zur Konsolidierung der Haushalte berücksichtigt, kann ein Beitrag dazu sein. Damit verknüpfte Junktims, die Entschuldung an die Einführung wettbewerbsföderalistischer Elemente in die Finanzverfassung zu koppeln, wie sie z. B. durch den Ministerpräsidenten Baden-Württemberg formuliert wurden, stehen in einem gewissen Konflikt mit unmittelbaren und mittelbaren Staatsprinzipien, wie wir im Folgenden zeigen werden.

¹ Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Stenografischer Bericht der 1. Sitzung, S. 9.

I. Gleichwertige Lebensverhältnisse (Fragen 2, 215, 217)

Die Erkenntnis, dass Föderalismus solidarisch sein muss, ist älter als die Finanzreform 1969. Schon bei der allerersten baden-württembergischen Klage gegen den jungen Finanzausgleich hatte das Bundesverfassungsgericht am 20. Februar 1952 festgestellt, dass finanzstärkere Länder den finanzschwächeren Hilfe schulden. In gewissen Grenzen einerseits, um den Preis eingeschränkter Selbständigkeit andererseits:

„2. Das bundesstaatliche Prinzip begründet ... nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten. Eine dieser Pflichten besteht darin, daß die finanzstärkeren Länder den finanzschwächeren Ländern in gewissen Grenzen Hilfe zu leisten haben. Diese Pflichtbeziehung führt nach der Natur der Sache zu einer gewissen Beschränkung der finanziellen Selbständigkeit der Länder.“²

Der kooperative Föderalismus des Troeger-Gutachtens, dem die Finanzreform 1969 folgt, akzentuiert eher die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern. Einigungsvertrag, föderales Konsolidierungsprogramm und Solidarpaktfortführungsgesetz zeigen, wie der solidarische und kooperative Föderalismus für ein wieder geeintes Deutschland in den Grundzügen zu gestalten ist:

„77. Der kooperative Föderalismus ist ein aktives Staatsprinzip; er verwirklicht den Ausgleich zwischen einer klaren Aufgabenabgrenzung, ohne die eine Ordnung des Bundesstaates nicht denkbar ist, und der bundesstaatlichen Kräftekonzentration, die den höchsten Wirkungsgrad des öffentlichen Mitteleinsatzes gewährleistet.“³

Es ist das Sozialstaatsprinzip, das den deutschen Föderalismus prägt und ihm die Richtung weist. Gleichwertige Lebensverhältnisse sind ein Kriterium, an dem die Wirklichkeit dieses Verfassungsprinzips zu messen ist. Das Sozialstaatsprinzip verpflichtet den Gesetzgeber, sozial und wirtschaftlich schwache Bevölkerungskreise zu schützen und soziale Ungleichheit abzubauen.⁴ Die gleichmäßige Verteilung von Leistungen und Belastungen des Wohlfahrtsstaates entspringt diesem Anspruch sozialer Gerechtigkeit. Zwar widerspräche ein einheitlich niedriger Standard nicht dem Prinzip der einheitlichen Lebensverhältnisse. Er stünde jedoch in einem Konflikt zum Verfassungsprinzip des sozialer Bundesstaates.

Innerhalb des Bundesgebietes wird es aufgrund einer ungleichen regionalen Verteilung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, historisch gewachsenen Strukturen in Stadt und Land sowie Arbeitsteilung zwischen den Ballungszentren Diskrepanzen in den Lebensverhältnissen geben. So schafft hochverdichtete Urbanisierung grundsätzlich eine bessere Verteilung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge als weitläufige ländliche Räume. Dafür sind außerhalb der Städte möglicherweise die Lebenshaltungskosten geringer. Die Verfassungsentscheidung für den sozialen Bundesstaat setzt demnach eine gewisse Ungleichheit voraus - die Verfassungsbegriffe sind restriktiv zu interpretieren.⁵

Somit sind die Verfassungsprinzipien sozialer Bundesstaat und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse flexibel auszulegen und entsprechend der gesellschaftlichen Lage auch immer wieder neu zu interpretieren. In diesem Sinne begegnet uns das Prinzip der einheitlichen Lebensverhältnisse als ein mittelbares Staatsziel, das gleichrangig ist mit anderen Staatszielen. Fischer-Menshausen beschreibt die entsprechenden Regelungen als eine „regionalpolitische Staatszielbestimmung, die eine spezifische Ausdrucksform des Sozialstaatsprinzips darstellt, aber nicht den Rang eines Verfassungsgebots hat, aus dem unmittelbar Harmonisierungsansprüche

² BVerfGE 1, 117

³ Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1966; S. 20

⁴ Schmalenbach, Kirsten 1998, Föderalismus und Unitarismus in der Bundesrepublik Deutschland. Die Reform des Grundgesetzes von 1994, in: Schriften des Landtags NRW Bd. 10, Düsseldorf, S. 42.

⁵ Arndt 1993, a.a.O., S. 362.

gegen den Staat abgeleitet werden können“⁶. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird in diesem Zusammenhang nicht mehr als ein absoluter Maßstab, sondern als ein situationsabhängiges, dynamisches Ziel mit sachlicher und zeitlicher Prioritätensetzung und langfristigen Übergangszeiten gesehen. Zu beachten ist, dass diese ökonomisch begründete Konzeption in Widerspruch zu allokativen Ausgleichskonzepten geraten kann. Wirtschaftspolitisch muss bezogen auf diese Konzeption konstatiert werden,

1. dass es zu Problemen kommen kann, wenn die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Voraussetzung und nicht als Ergebnis räumlicher Mobilität betrachtet wird. Wenn also sowohl Unternehmen als auch Arbeitskräfte Regionen nicht verlassen bzw. in Regionen nicht ziehen wollen, wenn nicht gleichwertige Lebensverhältnisse als Ausgangsbedingungen zur Verfügung stehen. Aus dieser Erkenntnis speisen sich die West-Ost-Transfers zur Angleichung der Lebensverhältnisse in der haushalts- und wirtschaftsnahen Infrastruktur der ostdeutschen Länder.
2. verdichtete Wirtschaftsräume mit entsprechend hoher Steuerkraft und hoher Lebens- sowie Standortqualität zu übermäßigen Ballungen ökonomischer Aktivität führen können, die sich letztlich volkswirtschaftlich nachteilig in Form geminderter Gesamtwohlfahrt auswirken. Denn nicht jeder Einzelne zieht die negativen externen Effekte der metropolitanen Verstädterung z. B. in Form von Umwelt-, Sozial- und Verkehrsproblemen in Betracht, die durch seinen Zuzug anderen aufgebürdet werden. Solchen übermäßigen Ballungen ist finanzpolitisch durch einen direkten finanziellen Ausgleich oder die öffentliche Bereitstellung und außerregionale Finanzierung entsprechender relevanter Infrastrukturleistungen entgegenzuwirken. Dabei ist zu beachten, dass allokativ betrachtet, die optimale Ausgleichsintensität nicht die höchste Verteilungsgerechtigkeit anzustreben wäre. Die Ausgleichsintensität wäre dann erreicht, wenn der Zuzug in die Metropolen bei deren optimaler Ballung gestoppt wäre.

Wird der Anspruch gleichwertiger bzw. einheitlicher Lebensverhältnisse aus Verteilungssicht betrachtet, so ist dessen Erfüllung bereits das Ziel. Die Auseinandersetzung um Verteilungspolitik ist – zumindest in Deutschland – erfahrungsgemäß verbunden mit dem Ziel der Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit. Dieses Ziel (vgl. Grafik) kann bezogen werden auf die Inputorientierten Voraussetzung (Startchancen) oder die Outputorientierten Ergebnisse (Bedürfnisbefriedigung). Im Sinne gleichwertiger Startchancen orientiert die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse insbesondere auf die infrastrukturelle Grundausstattung. Mehrheitlich wird in der Wirtschaftstheorie und finanzverfassungsrechtlich davon ausgegangen, dass Umfang und Zeitraum der Bereitstellung entsprechender Finanzkraft daran zu bemessen sei, wann die Vergleichbarkeit mit anderen Regionen hinsichtlich der Standortattraktivität erreicht ist. Eine Gleichstellung oder die Erreichung des „in aller Regel überoptimalen Versorgungsniveaus mit Infrastrukturleistungen“⁷ sei hingegen nicht vorgesehen.

Die Wirtschaftstheorie beantwortet dies mit der Feststellung, dass es wesentlich von den eigenen Anstrengungen der betroffenen Regionen abhängt, ob und in welchem Maße die gleichen Startchancen genutzt werden, um die Lebensverhältnisse im Ergebnis zu verbessern und gleichwertig zu gestalten.

Der entsprechende Wettbewerb führt erfahrungsgemäß einerseits zu einer Erhöhung der Gesamtwohlfahrt, die aber andererseits mit einer wachsenden Ungleichheit einhergehen kann.⁸ Das Gerechtigkeitsprinzip der Startchancen wurde deshalb in jüngerer Vergangenheit ergänzt um das ökonomische Differenzprinzip, nachdem die ökonomische Ungleichheit zwischen Regionen nur insoweit zulässig ist, wie auch die am schlechtesten gestellte Region davon profitiert. Die Unterschiede in den Lebensverhältnissen bleiben somit gleich, nur der Wohlfahrtsgewinn

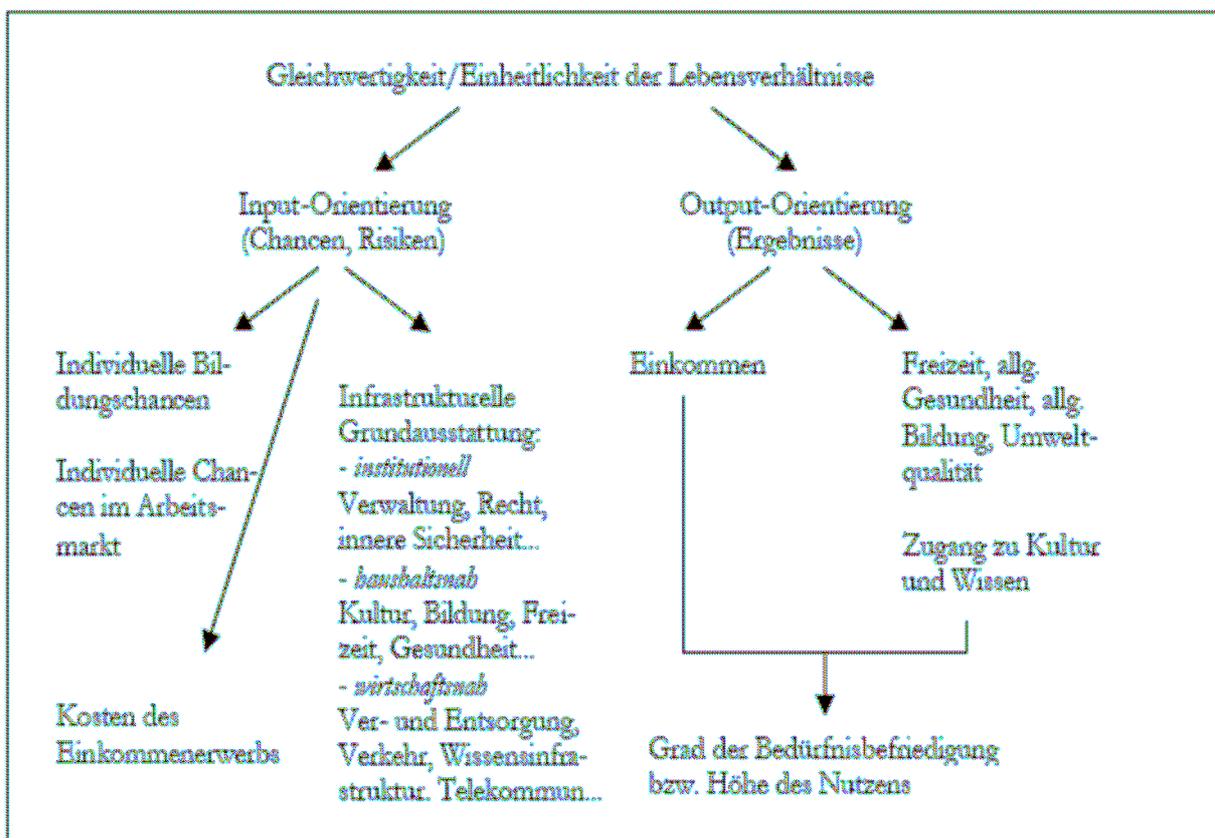
⁶ Fischer-Menshausen, Hermann 1978, Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: Dreißig, Werner (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 96/I, Berlin, S. 147.

⁷ Im Bericht der Enquete-Kommission der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg wird angemerkt, dass fast alle nationalen und internationalen wissenschaftlichen Untersuchungen zu den Produktivitätseffekten von Infrastrukturleistungen auf eine überoptimale Versorgung in hochentwickelten Volkswirtschaften hindeuten würden. Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, a.a.O., S. 40.

⁸ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, a.a.O., S. 41.

aller hebt sich, einem Fahrstuhl gleich auf eine nächsthöhere Ebene. Begründet wird dieses Prinzip mit dem andernfalls abnehmenden Anreiz zu eigenen Anstrengungen sowohl auf Seiten der, um im deutschen Finanzausgleichssystem zu bleiben, Geber- und Nehmerländer.

Diese Konzeption vom Wettbewerb der Regionen und daraus resultierenden Verteilungskonflikten basiert letztlich auf meritokratischen, werttheoretischen Gerechtigkeitsvorstellungen. Das was man hat, hat man aufgrund eigener Leistungen und deshalb auch verdient: „Dies ist eine umso bequemere Fiktion, je weiter oben man auf der Wohlstandsskala steht. Daß es sich um eine Fiktion handelt, läßt sich leicht zeigen, etwa mit Hilfe des Miegelschen Busfahrerbeispiels: Warum verdient ein Busfahrer in Regensburg ein Realeinkommen, das, sagen wir, 4-5mal so hoch ist, wie das eines Busfahrers in Krakau? Da beide ungefähr dasselbe tun, kann der höhere Verdienst (bei geringerer Arbeitszeit) des Regensburgers nicht an seiner individuellen Leistung liegen, so beträchtlich diese auch sein mag. Vielmehr nimmt der Regensburger Busfahrer schlicht aufgrund des Sachverhalts, daß er Teilnehmer am bundesdeutschen Wirtschaftssystem ist, an der Ausschüttung der Prämien teil, die dieses Wirtschaftssystem abwirft.“⁹



Quelle: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, a.a.O., S. 41.

Die Wirtschaftstheorie beantwortet dies mit der Feststellung, dass es wesentlich von den eigenen Anstrengungen der betroffenen Regionen abhängt, ob und in welchem Maße die gleichen Startchancen genutzt werden, um die Lebensverhältnisse im Ergebnis zu verbessern und gleichwertig zu gestalten.

Der entsprechende Wettbewerb führt erfahrungsgemäß einerseits zu einer Erhöhung der Gesamtwohlfahrt, die aber andererseits mit einer wachsenden Ungleichheit einhergehen kann.¹⁰ Das Gerechtigkeitsprinzip der Startchancen wurde deshalb in jüngerer Vergangenheit ergänzt um das ökonomische Differenzprinzip, nachdem die ökonomische Ungleichheit zwischen Regionen nur insoweit zulässig ist, wie auch die am schlechtesten gestellte Region davon profitiert. Die Unterschiede in den Lebensverhältnissen bleiben somit gleich, nur der Wohlfahrtsgewinn

⁹ Prokla-Redaktion 1995, Verteilungsfragen, in: Prokla Heft 99/Nr. 2 1995, S. 159.

¹⁰ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, a.a.O., S. 41.

aller hebt sich, einem Fahrstuhl gleich auf eine nächsthöhere Ebene. Begründet wird dieses Prinzip mit dem andernfalls abnehmenden Anreiz zu eigenen Anstrengungen sowohl auf Seiten der, um im deutschen Finanzausgleichssystem zu bleiben, Geber- und Nehmerländer.

Diese Konzeption vom Wettbewerb der Regionen und daraus resultierenden Verteilungskonflikten basiert letztlich auf meritokratischen, werttheoretischen Gerechtigkeitsvorstellungen. Das was man hat, hat man aufgrund eigener Leistungen und deshalb auch verdient: „Dies ist eine umso bequemere Fiktion, je weiter oben man auf der Wohlstandsskala steht. Daß es sich um eine Fiktion handelt, läßt sich leicht zeigen, etwa mit Hilfe des Miegelschen Busfahrerbeispiels: Warum verdient ein Busfahrer in Regensburg ein Realeinkommen, das, sagen wir, 4-5mal so hoch ist, wie das eines Busfahrers in Krakau? Da beide ungefähr dasselbe tun, kann der höhere Verdienst (bei geringerer Arbeitszeit) des Regensburgers nicht an seiner individuellen Leistung liegen, so beträchtlich diese auch sein mag. Vielmehr nimmt der Regensburger Busfahrer schlicht aufgrund des Sachverhalts, daß er Teilnehmer am bundesdeutschen Wirtschaftssystem ist, an der Ausschüttung der Prämien teil, die dieses Wirtschaftssystem abwirft.“¹¹

Die bereits zitierte Enquetekommission der Hamburger Bürgerschaft zu den Finanzbeziehungen von Bund und Ländern setzte sich im Rahmen ihrer Tätigkeit verdienstvoll intensiver als die meisten anderen Expertenkommissionen zum deutschen Föderalismus mit der Frage nach der Einheitlichkeit bzw. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet auseinander. Zwangsläufig musste sie deshalb die Frage beschäftigen, welche Finanzverpflichtungen aus dem Anspruch einheitlicher bzw. gleichwertiger Lebensverhältnisse abgeleitet werden können. Wer also „im Bundesstaat die Finanzverantwortung für die Angleichung der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet besitzen würde, wenn es eine solche Finanzverantwortung überhaupt gäbe“.¹²

Prinzipiell sind zwei Wege möglich:

1. Es könnte argumentiert werden, dass in erster Linie die Länder selbst verantwortlich seien. Vertreten wird in diesem Kontext die Auffassung, dass die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse selbst bei etwa gleichem Pro-Kopf-Steueraufkommen in allen Ländern letztlich nur dann hergestellt sein würde, wenn nicht nur die Einnahmen, sondern auch die Ausgaben der Länder wenig streuen oder entsprechende Ausnahmen vom Art. 104a Abs. 1 GG zugelassen würden, in dem es heißt: „Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nicht anderes bestimmt“.¹³
2. Im Kontext der drohenden Finanzkrise der öffentlichen Haushalte der Mehrzahl der Bundesländer muss jedoch konstatiert werden, dass die Länder selbst nicht in der Lage sind, die Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse selbst in die Hand zu nehmen. Daraus könnte geschlussfolgert werden, dass der Bund „kraft einer echten Bundesaufgabe des ungeschriebenen Bundesstaatsrechts oder in der Folge des bündischen Prinzips“¹⁴ für die einheitlichen Lebensverhältnisse zuständig sei. Die Länder hingegen, so paradox dies erscheinen mag, aufgrund der unterschiedlichen Finanzkraft, für die Unterschiedlichkeit.

Es spricht angesichts der erheblichen Verantwortung des Bundes und seiner Finanzpolitik für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Länder viel für eine Zuständigkeit des Bundes zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse. Das bündische Prinzip würde nicht verletzt, allein die Wahl der entsprechenden Instrumente müsste dahingehend überprüft werden, ob sie wie vor der Einführung der Gemeinschaftsaufgaben dazu angetan sind, die Länder am „goldenen Zügel“ des Bundes zu führen oder wie die Gemeinschaftsaufgaben zur Politikverflechtung beizutragen, ohne die avisierten Wohlfahrtsgewinne zu erreichen. Konstatiert werden muss, dass eine solche Bundeszuständigkeit in Form einer umfassenden ungeschriebenen Bundeskompe-

¹¹ Prokla-Redaktion 1995, Verteilungsfragen, in: Prokla Heft 99/Nr. 2 1995, S. 159.

¹² Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, a.a.O., S. 31.

¹³ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, a.a.O., S. 32.

¹⁴ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, a.a.O., ebd..

tenz zur regionalen Strukturpolitik bislang mehrheitlich keine Zustimmung gefunden hat und in der Bundesstaatskommission kein einziger Vertreter einer entsprechenden Konzeption vertreten war, diese Frage dort naturgemäß keine Rolle spielen konnte.

In der Frage, inwieweit die Herstellung einheitlicher bzw. gleichwertiger Lebensverhältnisse im Zusammenhang mit dem Begriff der Finanzkraft steht, kam die Enquetekommission zu einem klaren Ergebnis: „Für den Länderfinanzausgleich müssen dem Finanzwesen kompatible Größen im Rahmen des Finanzverfassungsrechts sachgerechterweise gesucht werden, auch wenn es um die Austarierung mittels der Begriffe Einheitlichkeit oder Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse geht (mit anderen Worten: die Finanzkraft oder der Finanzbedarf). Dass etwas der – für das Wohlbefinden und damit für die Lebensverhältnisse möglicherweise relevante – Anblick der Berge oder der Nordseewellen (und damit auch andere seinsgleiche Komponenten) jedenfalls für Fragen des Finanzverfassungsrechts keine Bedeutung haben, liegt auf der Hand“.¹⁵

Begründet ist diese Auffassung mit folgenden Aspekten:

1. Der Begriff der Finanzkraft umfasst grundsätzlich alle, zur Finanzierung der öffentlichen Ausgaben zur Verfügung stehenden Einnahmen. Die Uneinheitlichkeit bzw. Ungleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird nur insofern deutlich, als die Finanzkraft auf der regional verteilten Leistungsfähigkeit ihrer Bürger beruht.
2. Die Finanzkraft der Gebietskörperschaften ist, wie dargestellt, Ausdruck der zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben zur Verfügung stehenden Einnahmen. Sie ist Maßstab und Gegenstand des Länderfinanzausgleiches, der jedoch explizit nicht Gleichheit bezweckt, sondern vom Bundesverfassungsgericht mit dem Nivellierungsverbot der bestehenden Unterschiede belegt wurde.

Die Finanzverfassung gibt somit einen Rahmen für die Tarierung der Finanzkraft, d.h. einen dauerhaften Ausgleich der Finanzkraft von „Starken“ und „Schwachen“. Sie basiert staatsrechtlich auf dem Konzept des kooperativen Föderalismus und damit „verbundenen Begriffe von der Einheitlichkeit oder Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“.¹⁶ Die Intensität des Ausgleichs unterliegt jedoch der politischen Aushandlung und kann einen statischen Begriff einheitlicher oder gleichwertiger Lebensverhältnisse stützen.

Es kommt im geltenden Finanzverfassungsrecht demnach nicht auf die Herstellung einheitlicher oder gleichwertiger Lebensverhältnisse, sondern auf die Tarierung der Finanzkraft an, die in den Ländern aufgrund deren Unterschiedlichkeit zwangsläufig abweichen muss. Gleichzeitig basiert die Finanzverfassung auf einer staatsrechtlichen Grundlage, bei dem die „mit dem Konzept vom kooperativen Föderalismus verbundenen Begriffe von der Einheitlichkeit oder Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu berücksichtigen sind“.¹⁷

II. Ursachen und Folgen der Verschuldung / Wirksamkeit des Art. 115 GG (Fragen 15, 26, 41, 48, 50, 58, 105)

Zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherung bestehen enge Finanzbeziehungen. Zur Bewertung der öffentlichen Verschuldung in Deutschland müssen sie primär in ihrer Gesamtheit betrachtet werden:

1. Von zentraler Bedeutung ist der Vergleich zwischen der Entwicklung des Schuldenstandes und des Bruttoinlandsproduktes. Gemessen am BIP steigt die öffentliche Verschuldung in Deutschland im langfristigen Trend seit Jahren an. 1995 betrug sie 55,6 Prozent, 2006 waren es 67,8 Prozent. Im Vergleich mit anderen Industriestaaten hat Deutschland eine hohe, aber keine außergewöhnlich hohe öffentliche Verschuldung. Im Jahr 2006 betrug die Staatsschul-

¹⁵ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, a.a.O., S. 33 mit weiteren Nachweisen.

¹⁶ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, a.a.O., ebd..

¹⁷ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, a.a.O., ebd..

denquote im Durchschnitt der EU-15 63,3 Prozent und in den USA 61,7 Prozent. In Japan liegt sie mit 161,5 Prozent deutlich darüber.

2. Öffentliche Verschuldung kann auf übermäßige Ausgaben oder unzureichende Einnahmen zurückzuführen sein:
 - a. Gemessen am Sozialprodukt sinken die öffentlichen Ausgaben seit Jahren erheblich.
 - b. Von 1996 bis 2006 sank die Staatsquote (nach VGR) von 49,3 auf 45,7 Prozent. Die Ausgaben der Gebietskörperschaften ohne Sozialversicherungen liegen 2006 mit 25,5 Prozent des BIP praktisch auf dem Niveau der Bundesrepublik von 1965 und damit deutlich unter den 27,9 Prozent des Jahres 1996.
 - c. Deutlich zurückgegangen sind die Einnahmen: Steuern und Abgaben machten 1996 41,4 Prozent des BIP aus, 2006 waren es 40,4 Prozent (nach VGR). Nach den Zahlen der Finanzstatistik fällt der Rückgang noch deutlicher aus.

Es gibt keine zwingenden Gründe, warum die Staatsausgaben nicht proportional mit dem Sozialprodukt wachsen sollten. Bei langfristig steigender Zahl von Sozialleistungsbeziehern aufgrund von Massenarbeitslosigkeit erscheint vielmehr sogar ein überproportionaler Anstieg zu rechtfertigen. Es gibt Hinweise, dass der Staat aktuell seinen Aufgaben nicht mehr gerecht wird:

1. In den Gemeinden besteht für die nächsten Jahre ungedeckter Investitionsbedarf in Höhe von mehreren Hundert Milliarden Euro.
2. Hochschulen und Kinderbetreuung sind seit Jahren unterfinanziert, wie aus den entsprechenden Angaben der Länder, des Wissenschaftsrates und der Hochschulrektorenkonferenz hervorgeht. Mit 2,5 Prozent des BIP liegen die Ausgaben für Forschung und Entwicklung deutlich unter der Zielmarke von drei Prozent, die im Rahmen der Lissabon-Strategie ausgegeben wurde.
3. Selbst in Bereichen, die überparteilich als vordringlich eingestuft werden, ist eine Unterfinanzierung also nicht von der Hand zu weisen. Der scheidende Bundesfinanzminister Eichel und Ministerpräsident Beck haben auf die gefährlich sinkende Steuerquote hingewiesen. Die Bundesregierung hat die Mehrwertsteuererhöhung entsprechend begründet. Die Mehreinnahmen werden jedoch durch die Unternehmensteuerreform und die Senkung der Sozialbeiträge größtenteils zunichte gemacht.

Allerdings kann die These der allgemeinen Unterfinanzierung, die oftmals krassen Unterschiede, die in der Schuldenentwicklung der einzelnen Bundesländer bestehen, nicht hinreichend erklärend. Teilweise sind die Unterschiede in der Tat auf die Prioritätensetzungen der Landesregierungen zurückzuführen. Es ist im demokratischen Prozess auch nicht schädlich, dass die Abwägung der Vor- und Nachteile schuldenfinanzierter staatlicher Ausgaben nicht in allen Bundesländern identisch vorgenommen wird.

Zusammenfassend ist die Neuverschuldung der letzten Jahre im Gesamtbild nicht auf Ausgabensteigerungen, sondern auf Einnahmeausfälle zurückzuführen. Sie ist ein Aspekt der Unterfinanzierung der öffentlichen Hand, der nicht in Isolation betrachtet werden kann. Strukturelle Unterschiede zwischen den Bundesländern, v.a. wirtschaftliche Strukturschwäche, besondere Belastungen als Stadtstaat oder Bundeshauptstadt und vereinigungsbedingte Sonderlasten erklären bestimmen zudem maßgeblich das unterschiedlich Ausmaß der Verschuldung.

Grenze der Staatsverschuldung?

Eine präzise anzugebende, objektive Grenze tragbarer Staatsverschuldung gibt es insoweit nicht. Aufgrund der Zinslast stellt die gegebene hohe öffentliche Verschuldung ein Problem dar. In der Schuldenfalle befindet sich die öffentliche Hand jedoch nicht.

Das Verhältnis zwischen Zinsen und Steuereinnahmen und zwischen Zinsen und öffentlichen Ausgaben hat sich in den letzten 15 Jahren nicht wesentlich verändert. Der Bund beispielsweise gab 2005 18,1 Prozent seiner Steuereinnahmen für Zinszahlungen aus, 1992 waren es 18,2 Prozent. Wer hier das Bild vom Marsch in den Schuldenstaat malt, bildet dabei sicherlich nicht die Realität ab.

Ein entsprechender Handlungsbedarf hängt folglich von der Ursachendiagnose ab. Folgt man den makroökonomischen Daten, dann geht die Staatsverschuldung nicht auf steigende Ausgaben, sondern auf sinkende Einnahmen zurück.

Eine Einschränkung der Verschuldungsmöglichkeiten geht dann am Kern des Problems vorbei und hätten es folglich auch in der Vergangenheit nicht lösen können. Wenn der Staat bereits heute wichtige Aufgaben nicht mehr erfüllen kann, kann eine Einschränkung der Verschuldungsmöglichkeiten gravierende Folgen haben. In dieser Hinsicht zeigt sich auch konkret, dass der mit dem Slogan der „Generationengerechtigkeit“ propagierte weitgehende Verzicht auf Kreditfinanzierung öffentlicher Aufgaben, keine Lösung für das Problem des real-existierenden Investitionsstaus gerade im Bereich der öffentlichen Schulen, Kitas und Hochschulen darstellt.

Orientierung der Finanzverfassung am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht

Die Wirksamkeit kreditfinanzierter Stabilitätspolitik ist umstritten. Dies gilt folglich auch für hypothetische Überlegungen für die Vergangenheit. Die Frage ist weder theoretisch noch empirisch eindeutig entschieden. Es sei daran erinnert, dass die Neoklassik zu dem Ergebnis kam, zusätzliche kreditfinanzierte Staatsausgaben könnten kurzfristig, jedoch nicht langfristig zu mehr Wachstum führen, ohne kurze und lange Frist unabhängig davon abgrenzen zu können. Ferner konnte mathematisch nicht in allgemeiner Form gezeigt werden, dass Märkte von sich aus zum Gleichgewicht führen. Neoliberale Ökonomen verzichteten deshalb auf den Gleichgewichtsbegriff. Von der empirischen Seite ist darauf hinzuweisen, dass es Großbritannien und den USA bei flexiblerer Geld- und Fiskalpolitik deutlich besser als Deutschland gelungen ist, die Konjunktur nach dem wirtschaftlichen Einbruch im Jahr 2000 zu stabilisieren. Da Deutschland über keine Möglichkeit der eigenständigen Geldpolitik verfügt, dürfte die Bedeutung der Fiskalpolitik noch größer sein. Auch die Bundesregierung begründete in den letzten Jahren ihren Haushaltsentwurf wiederholt mit der Notwendigkeit, schuldenfinanziert für eine stabile Nachfrage zu sorgen.

Der Widerstreit rivalisierender Wirtschaftstheorien und politischer Programme sollte Gegenstand demokratischer Auseinandersetzung sein. Er kann nicht durch Festschreibung einer Wirtschaftstheorie in der Verfassung entschieden werden. Mit gutem Grund gesteht das Grundgesetz in seiner aktuellen Fassung dem Gesetzgeber einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum bei der Frage zu, ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt oder unmittelbar droht und ob eine erhöhte Kreditaufnahme zu ihrer Abwehr geeignet ist.¹⁸

Die Voraussetzungen für eine stabilitätspolitisch motivierte Kreditaufnahme sind deshalb so zu fassen, dass sie keine Festlegung auf eine Wirtschaftsdoktrin beinhalten. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung schlägt eine solche Festlegung vor, indem der Begriff der „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ durch den Begriff „Rezession“ ersetzt wird. In Phasen lang anhaltender Stagnation oder unzureichenden Wirtschaftswachstums bei hoher Arbeitslosigkeit wäre dann keine verstärkte Schuldenaufnahme mehr möglich. Der Begriff der Rezession erlaubt es auch nicht, einer unmittelbar drohenden Störung umgehend zu begegnen.

Deshalb sollte die Möglichkeit einer aktiven Stabilitätspolitik uneingeschränkt erhalten bleiben. In seiner jetzigen Fassung erlauben Art. 109, 115 GG sie nicht nur, sie verpflichten Bund und Länder, notfalls geeignete kreditfinanzierte Maßnahmen zu ergreifen, um den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Damit folgte der Gesetzgeber

¹⁸ BVerfGE 79, 311

einer theoretischen Einsicht der Wirtschaftswissenschaft, die unter dem Eindruck der anhaltenden Depression nach der Weltwirtschaftskrise entstanden war. Zu Wirksamkeit der Stabilitätspolitik ist es notwendig, dass bei globalen Störungen Bund und Länder zusammenwirken und dass bei regionalen Störungen auch einzelnen Ländern die Verschuldungsmöglichkeit offensteht. Eine Beschränkung der Ausnahmeregel des zweiten Halbsatzes von Art. 115 Abs. 1 GG auf den Bund ist deshalb abzulehnen.

Das Stabilitätsgesetz enthält angemessene Kriterien für das Vorliegen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. In §1 steht: „Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.“

Die Einführung eines Quorums von zwei Dritteln in Bundestag und Bundesrat ist abzulehnen, weil sie die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung in Zeiten einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes ernsthaft gefährdet.

Ausgestaltung der Verschuldungsregeln auf Bundes- und Landesebene (Fragen 27/28, 34)

Wenn man an der antizyklischen Konjunkturpolitik festhält, ist die regional differenzierte Wirtschaftsentwicklung stärker zu berücksichtigen. Einzelne Länderverfassungen kennen die regionale Störung des wirtschaftlichen Gleichgewichts, wie ein Blick in Artikel 65 Absatz 2 Satz 2 der Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern, Artikel 98 Absatz 2 Satz 3 der Verfassung Thüringens und Artikel 53 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung Schleswig-Holsteins zeigt. Es ist sicher kein Zufall, dass es sich um zwei Länder im Osten und eins im Norden handelt und beispielsweise süddeutsche Verfassungen derlei nicht kennen.

Das Berliner Landesverfassungsgericht hat vom 31. Oktober 2003 anknüpfend an eine Entscheidung des Niedersächsischen Verfassungsgerichts festgestellt, dass es einer solchen expliziten Norm nicht einmal bedarf, sondern eine erhöhte Kreditaufnahme auch bei einer nur auf ein Land bezogenen Störung des wirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig ist.

„Art. 87 Abs. 2 S. 2 HS. 2 VvB ermächtigt den Haushaltsgesetzgeber zu einer erhöhten Kreditaufnahme auch im Falle einer Störung der wirtschaftlichen Lage allein in Berlin ... Unsicherheiten in der Interpretation des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vermeiden jene Länder, die – zusätzlich – besondere Ausnahmeregelungen für schwerwiegende Störungen bzw. eine unmittelbare Bedrohung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des jeweiligen Landes vorsehen ... Eine erhöhte Kreditaufnahme zur Überwindung einer auf das Land bezogenen Störung des wirtschaftlichen Gleichgewichts ist jedoch auch bei Fehlen eines derartigen Zusatzes erlaubt.“¹⁹

Das Bundesverfassungsgericht hat die extreme Haushaltsnotlage für Berlin zwischenzeitlich verneint hat. Die vom Landesverfassungsgericht entwickelte Begründung einer Berechtigung zum Überschreiten der Kreditbegrenzung auch wegen einer Haushaltsnotlage ist somit nicht bestätigt worden. Der entsprechende Leitsatz lautete:

„Wenn ein Bundesland sich in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, hat es die Fähigkeit zu einem konjunkturgerechten Haushaltsgebaren und zu konjunktursteuerndem Handeln verloren. Im Zusammenhang mit der bundesstaatlichen Finanzverfassung, aus der sich sowohl Rechte als auch Pflichten der einzelnen Bundesländer ergeben, ist das Kreditbegrenzungsgebot des Art. 87 Abs. 2 S. 2 VvB dahingehend zu modifizieren, dass im Falle einer extremen Haushaltsnotlage die Einnahmen aus Krediten gleichwohl die

¹⁹ LVerfGE 14, S. 124 f

Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen überschreiten dürfen. Auch insoweit besteht ein Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers.²⁰

Ist der Investitionsbegriff des Grundgesetzes noch zeitgemäß? (Fragen 34-36, 38-40)

Dem Verhältnismäßigkeitsgebot steht ein finanzwirtschaftliches Übermaßverbot gegenüber. Dieses wird im Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG definiert durch die Höchstgrenze der Anleihe in Höhe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionsmittel. Um willkürfrei entscheiden zu können, wie hoch die Anleihen sein dürfen, besteht die Notwendigkeit der Definition des Investitionsbegriffs. Dies ist nicht ohne Mühe und nur näherungsweise möglich, da z. B. die wirtschaftswissenschaftliche Literatur eine Vielzahl von Investitionsbegriffen unterscheidet.²¹

Auch der Wissenschaftliche Beirat beim BMF kam in seinem 1980 erstellten Gutachten²² zu keinem mit einer Definition abschließenden Ergebnis. Er stellte vielmehr fest, dass es „eine verbindliche rechtliche Abgrenzung des Begriffs der öffentlichen Investition oder gar eine Legaldefinition“ nicht gäbe.²³ Hintergrund des Gutachtens war ein insbesondere 1978 ausgetragener Konflikt zwischen der sozial-liberalen Koalition und der CDU/CSU-Bundestagsopposition über die Frage, ob sich die Verschuldung der Bundesrepublik ihrer verfassungsmäßigen Grenze nähert bzw. diese gar überschritten habe.²⁴ Da sich die Bundesregierung im Auslegungstreit um den unbestimmten Rechtsbegriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sowie der Abgrenzung der investiven Ausgaben mit der Systematik des Gruppierungsplans des Haushaltsgrundsätzegesetzes sowie der BHO behelf, wurde von dem Gutachten eine grundsätzliche Klärung erwartet.²⁵

Im Wesentlichen setzte sich der Beirat mit der zweckadäquaten Begrenzung der Investitionsausgaben auseinander und kam zu folgenden Ergebnissen:

- Sollen Investitionen in das Humankapital in den öffentlichen Investitionsbegriff einbezogen werden? Nach Auffassung des Wissenschaftlichen Beirates sollen Humankapitalinvestitionen nicht in den Investitionsbegriff einbezogen werden, da es zu einer willkürlichen und schwierigen Erfassung käme und weil dies mit einer erheblichen Ausweitung der als Investitionen ausgewiesenen Ausgaben käme.²⁶ Mit dem Wandel von der Industrie- zur wissensbasierten Gesellschaft sollten der gültige Investitionsbegriff überdacht werden, da Wertschöpfung in stärkerem Maße als vordem an den Einsatz von Bildungsressourcen geknüpft ist. Es wäre deshalb überlegenswert, bestimmte Förderungen zur Bestandspflege überholter Industrien (Steinkohle) nicht mehr als Investitionen zu verstehen, dafür jedoch Bildungsinvestitionen – in einem zu definierenden Umfang – zu fördern. Dass der kommunale Fachhochschulausbau bzw. die Bauunterhaltung von Berufsschulen und Oberstufenzentren bereits als Investition im Sinne der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GARW) verstanden wird, ist ein hoffnungsvoller erster Schritt.²⁷
- Soll der Investitionsbegriff über die Sachinvestitionen hinaus auch Finanzinvestitionen, Finanzhilfen und Steuervergünstigungen einbeziehen? Finanzinvestitionen und Finanzhilfen sollten als öffentliche Investitionen gewertet werden, wenn sie der Finanzierung von Sachin-

²⁰ LVerfGE 14, S. 105

²¹ Birk 1984, a.a.O., S. 747.

²² Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 1980, Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen Heft 29, Bonn.

²³ Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 1980, a.a.O., S. 50.

²⁴ Höhnen, Wilfried 1981, Der Begriff der öffentlichen Investitionen als Verfassungsgrenze der Staatsverschuldung: Kritische Anmerkungen zum Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium der Finanzen, in: WSI-Mitteilungen Heft 1/1981, S. 8.

²⁵ Höhnen 1981, a.a.O., S. 9.

²⁶ Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 1980, a.a.O., S. 33f. und 52.

²⁷ Vgl. Heine, Michael 2000, Stand und Perspektiven des Einsatzes der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) in Berlin. Studie im Auftrag der PDS-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin; ders. 2000, Thesen zu einer alternativen Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) in Berlin, hektographiertes Manuskript.

vestitionen im Inland dienen. Ausgaben für z. B. Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit im Ausland wären insoweit vom Investitionsbegriff ausgenommen. Um Doppelzählungen zu vermeiden regte der Beirat an, bei Finanzhilfen und –investitionen einer Gebietskörperschaft, die zur Schaffung von Sachinvestitionen einer anderen Gebietskörperschaft führen, nur die finanzierende Gebietskörperschaft, nicht jedoch die empfangende zu zählen. Steuerermäßigungen zur Investitionsförderung sollen nicht als Investitionen im Sinne des Art. 115 GG gewertet werden, da es sich dabei nicht um Ausgaben handelt und ebenfalls eine Aufblähung des Investitionsvolumens nach sich ziehen würde, zumal die damit verbundenen Steuermindereinnahmen nicht exakt zu ermitteln sind.²⁸

- Sollen langlebige Güter im Verteidigungsbereich als Investitionen behandelt werden? Dies verneint der Wissenschaftliche Beirat mit dem Hinweis, dass gemäß internationalen Konventionen die Verteidigungs- und Sicherheitsausgaben als Staatsverbrauch und nicht als Investitionen gewertet werden.²⁹

Grundsätzlich sollten nach Auffassung des Wissenschaftlichen Beirates – und dem ist auch weiterhin zuzustimmen – alle Sachinvestitionen, mit den genannten Ausnahmen im Verteidigungsbereich, zu den öffentlichen Investitionen gezählt werden, wobei allerdings auf die Nettoinvestitionen, sofern diese zu ermitteln sind, abgestellt werden sollte, „da sich im Hinblick auf die Zukunftsbelastung und auch unter Berücksichtigung der mit Art. 115 GG verfolgten Begrenzung der Verschuldung höchstens für die Nettoinvestitionen eine Kreditfinanzierung rechtfertigen“ ließe.³⁰

An dieser Stelle macht Andel hingegen geltend, dass nicht nur über Abschreibungen, die der Beirat noch betrachtet hatte, sondern auch über Vermögensveräußerungen, die Anfang der achtziger Jahre nur einen marginalen Anteil am Haushaltsvolumen hatten, der Investitionsbestand reduziert werden kann.³¹ Sein Vorschlag läuft darauf hinaus, dass die Einnahmen aus Krediten die (positive) Differenz zwischen der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionsausgaben und den Einnahmen aus Vermögensveräußerungen nicht überschreiten dürfen. Wäre dies bereits geschehen, so hätte der Bund im Zeitraum zwischen 1990 und 1999 nicht nur drei, sondern gleich siebenmal die Regel des Art. 115 Abs. 1 S. 2 HS 1 GG verletzt und ein Umsteuern bei der Investitionssumme wäre ggf. politische Konsequenz gewesen.³² Diesem Vorschlag muss nicht gefolgt werden. Für die Verwendung der Einnahmen aus Vermögensveräußerungen sollten hingegen ähnliche Kriterien wie für den Einsatz von Kreditmarktmitteln bestehen. In Zeiten der Rezession sollten sie dafür genutzt werden, durch gezielte und koordinierte Schaffung von Nachfrage konjunkturbelebend zu wirken, während sie in konjunkturellen Aufschwungsphasen für den Abbau des Gesamtschuldenstandes zu verwenden wären.

Die Berliner Erfahrung zeigt deutlich, dass langfristig an Handlungsfähigkeit einbüßt, wer mittelfristig Verschuldungsgrenzen überschreitet. Die Akzentverschiebung vom objektgebundenen zum situationsbezogenen Deckungsgrundsatz muss bei Bund und Ländern rückgängig gemacht werden. Der Investitionsbegriff sollte weder erweitert, noch verengt, sondern beachtet werden. Die Vorschläge, die der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums der Finanzen bereits im Jahr 1984 vorgelegt hat, sind immer noch lesenswert. U.a. formulierte er dazu:

„... verleitet die jetzige Formulierung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 1. Halbsatz dazu, Kreditaufnahmen zur Finanzierung von Investitionsausgaben als in jedem Fall gerechtfertigt anzusehen, so dass eine gemäß Art. 109 Abs. 2 GG anzustrebende weitergehende Begrenzung der Nettoneuverschuldung nicht erreicht wird. Aus diesem Grunde ist es geboten, die Verbindung der beiden Normen im Wortlaut des Art. 115 GG zum Ausdruck zu bringen. Dies könnte durch einen Einschub geschehen ... ,unbeschadet einer weiterge-

²⁸ Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 1980, a.a.O., S. 36ff. und 52.

²⁹ Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 1980, a.a.O., S. 41 und 52.

³⁰ Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 1980, a.a.O., S. 52. Kritisch zum gesamten Gutachten und der engen Auslegung des Investitionsbegriffs durch den Wissenschaftlichen Beirat: Höhnen 1981, a.a.O., S. 13ff..

³¹ Andel, Norbert 1998, Wie über Vermögensveräußerungen der Zweck des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG vereitelt wird, in: Wirtschaftsdienst Heft 8/1997, S. 459.

³² Andel 1998, a.a.O., ebd..

henden Begrenzung aus Art. 109 Abs. 2 GG, die auch eine Nettotilgung erfordern kann.“³³

Es muss auch wieder Investitionen geben, die wie in den fünfziger und sechziger Jahren aus Steuern und nicht mit Schulden finanziert wurden. Zumindest sollte endlich festgelegt werden, dass investive Zuschüsse des Bundes an Länder nicht doppelt, sondern von jeder beteiligten Gebietskörperschaft jeweils nur hälftig als veranschlagte Investition in Anrechnung gebracht werden dürfen. Die bisherige Praxis, dass beispielsweise der Bund den Ländern Mittel aus einer Gemeinschaftsaufgabe überweist und diese in voller Höhe als veranschlagte Investition zur Begründung für neue Schulden verwendet und dass andererseits die Länder auch noch mal in voller Höhe dafür Schulden machen dürfen, ist endlich zu beenden. Wenn ein einziges Haus gebaut wird, können darauf nicht Schulden für zwei Häuser lasten.

Begrenzung der Kreditemächtigung? (Fragen 71, 84, 125)

Um Regelungen zu bewerten, die auf die Einschränkung der Möglichkeit von Bund und Ländern zielen, Kredite aufzunehmen, ist es zunächst angebracht einen Blick auf die Entwicklung der Haushalte und der wirtschaftlichen Entwicklung in der Vergangenheit zu werfen.³⁴ Dabei ist für die letzten zehn Jahre festzustellen, dass die Ausgaben aller Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) durchgängig hinter der Entwicklung der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung zurückgeblieben sind und die Investitionsausgaben sich rückläufig entwickelt haben. So betrug im Zeitraum von 1996 bis 2005 die durchschnittliche jährliche Zunahme des Bruttoinlandsprodukts (BIP) 2,0 Prozent und die der gesamten staatlichen Ausgaben lediglich 1,4 Prozent. Die Ausgaben für Bruttoanlageinvestitionen verringerten sich im Durchschnitt um 2,7 Prozent pro Jahr.

Eine, im Vergleich zum BIP, unterproportionale Entwicklung, war in diesem Zeitraum auch für die Entwicklung der gesamtstaatlichen Einnahmen festzustellen. Diese blieben mit einem jährlichen Anstieg von durchschnittlich 1,4 Prozent noch deutlicher hinter der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zurück. In der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts haben sich diese Indikatoren weiter auseinander entwickelt. Von 2000 bis 2005 stand einem jahresdurchschnittlichen BIP-Wachstum von 1,7 Prozent ein Ausgabenzuwachs von 1,3 Prozent, ein Rückgang der Investitionen um 3,9 und ein Einnahmewachstum von 0,4 Prozent gegenüber.

Im Ergebnis führte diese Entwicklung dazu, dass Deutschland im OECD-Vergleich eine der geringsten Zuwachsraten des realen Staatsverbrauchs und nach Irland, Spanien und Luxemburg 2007 die niedrigste Staatsquote unter den EU-15 auszuweisen hatte.

Vor diesem Hintergrund kommt man nicht umhin, eine gewisse Analogie zwischen den Ursachen der finanziellen Problemen der öffentlichen Hand und der Arbeitnehmerhaushalte festzustellen. Beide partizipieren in einem durch internationale Vergleiche unterdurchschnittlichen Maße an den Zuwächsen der Wirtschaft.

Mit der Einführung von „Schuldenschranken“ in der Finanzverfassung wird nicht nur kein Beitrag chronische Probleme wie die mangelnde Binnennachfrage und der Rückgang der öffentlichen Investitionen zu bewältigen, sie kann auch zu neuen und unerwünschte prozyklische Wirkungen im Bereich der Konjunkturentwicklung führen.

Damit sind weder auf der Ebene des Bundes, der Länder noch der Kommunen Anzeichen dafür zu erkennen, dass den Haushaltsplanungen ein übermäßiges Ausnutzen nicht regelgebundener Spielräume zu Grunde lag. Insoweit ist es bereits fraglich, ob eine Schuldenbremse bzw.

³³ Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 1984, Gutachten zu den Problemen einer Verringerung der öffentlichen Netto-Verschuldung, Bonn 1984, S. 43 f.

³⁴ Vgl.: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2003, Staatsverschuldung wirksam begrenzen, S.157 ff.

Schuldenschanke ein geeignetes Instrument darstellt, mit dem der Staatsverschuldung wirksam begegnet werden kann ohne zugleich weitere unerwünschte Wirkungen zu zeitigen.

Eine dieser unerwünschten Wirkungen besteht potentiell darin, dass eine starre und mechanistische Anwendung einer Schuldenschanke zu einer überwiegend prozyklischen Politik führt. Diese Zusammenhänge wurden bereits ausführlich bei der Einführung der sog. Schweizer Schuldenbremse von der dortigen Finanzverwaltung dargelegt. Der Einführung der „Schweizer Schuldenbremse“ gingen zudem wirksame Entschuldungsmaßnahmen für die Gebietskörperschaften durch umfangreiche Goldverkäufe der Nationalbank voraus.

Die schweizer Erfahrungen zeigen weiterhin, dass praktisch nicht möglich ist es, prozyklische Effekte einer Schuldenbremse zu vermeiden. Auch nicht durch die Einführung Konjunkturfaktors. So sah sich auch die schweizerische Finanzpolitik 2003 gezwungen von dem dort mittlerweile etablierten System der Schuldenbegrenzung, das einen solchen Korrekturfaktor beinhaltet, abzuweichen, um die Wirtschaftskonjunktur nicht noch stärker prozyklisch zu beeinflussen. Damit hat zwar die Schweizer Schuldenbremse bereits bei ihrem ersten Belastungstest versagt, allerdings konnte mit diesem Eingriff auch verhindert werden, dass die staatlichen Einnahmen noch weiter sanken. Damit wäre zu rechnen gewesen, wenn die prozyklische Wirkung dieses Instruments sich vollständig auf das zurückgehende Wirtschaftswachstum aufaddiert hätte.

In dem die staatlichen Einnahmen mehr noch als die Ausgaben hinter der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland hinterher hinken, wird deutlich, dass das Problem der Staatsverschuldung in erster Linie in einer unzureichenden Fiskalpolitik begründet ist. Vor allen anderen gilt es daher, eine Politik mit dem Ziel zu betreiben, die eine weitere Erosion der Steuerbasis zu verhindern sucht und zugleich Sorge dafür trägt, dass sich dies nicht übermäßig dämpfend auf die binnenwirtschaftliche Nachfrage auswirkt. Somit gilt es, die Steuerpolitik der vergangenen Jahre einer kritischen Würdigung zu unterziehen. Dabei ist zunächst festzustellen, dass die mit Beginn des Jahrzehnts stufenweise in Kraft getretene Reform der Unternehmensbesteuerung nicht zu dem verlautbarten Ziel einer gesamtwirtschaftlichen Erholung beigetragen hat. Im Gegenteil: Diese Maßnahme hat die Liquiditätsschwemme im Unternehmenssektor verstärkt ohne dass zugleich die binnenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen so ausgestaltet wurden, dass für die Unternehmen ein Anreiz bestand ihr Kapital in Arbeitsplatz schaffende Kapazitätserweiterungen zu investieren. Diese dämpfende Wirkung verstärkt sich in dem Maße, wie bspw. die Abschöpfung von privater Kaufkraft mittels der Umsatzsteuererhöhung nicht zur Stärkung der öffentlichen Investitionen, sondern besonders restriktiv zur Haushaltskonsolidierung eingesetzt werden.

Aber auch die Idee einer verfassungsrechtlichen Implementierung einer „Steuerausfall-Bremse“, wie sie von dem Mitglied des SVR, Prof. Peter Bofinger, vertreten wird, ist zu verwerfen.³⁵ Wenngleich ein solches Instrument im Sinne einer antizyklisch orientierten Haushaltspolitik ein Pendant zu einer Schuldenbremse darstellt und somit einer gewissen formalen Logik nicht entbehrt, so darf doch angenommen werden, dass das darin vorgesehene zweistufige Inkrafttreten von Steuergesetzen, nicht in der angenommenen Weise funktionieren wird.³⁶ (Da nach der letzten Unternehmenssteuerreform im Jahre 2000 der Finanzplanungsrat in den darauf folgenden Jahren immer wieder feststellen musste, dass die Steuerausfälle größer waren als zunächst angenommen, so wäre es demnach folgerichtig gewesen, dass vor dem Hintergrund dieser Erfahrung eine weitere steuerliche Entlastung im Rahmen der Unternehmenssteuerreform 2008 nicht hätte in Angriff genommen werden dürfen. In Anbetracht dieser zweistufigen Form der Unternehmenssteuerentlastung, nämlich der aus dem Jahre 2000 und der kommenden Jahr in Kraft tretenden Unternehmenssteuerreform, muss davon ausgegangen werden, dass so lange Mittel und Wege ersonnen werden, eine solche Steuerausfallbremse zu umgehen, wie sich die eigentlich bestimmenden wirtschaftspolitischen Paradigmen in den Parlamenten nicht ändern³⁷. Hätten die staatlichen Defizite der vergangenen Jahre aus einer Politik unter „umgekehrten

³⁵ Sachverständigenrat 2003, a.a.O. S.171

³⁶ Diese Konzeption sieht vor, dass Steuerentlastungsgesetze erst dann voll in Kraft treten, wenn nach einer eingehenden Prüfung festgestellt werden kann, dass sich die erwarteten Mindereinnahmen in den vorgesehenen Grenzen halten.)

³⁷ Eine solche Steuerausfallbremse kann bspw. durch das Einbringen eines formal neuen Gesetzeswerkes immer noch ausgebremst werden.

Vorzeichen“ – stärkere Abschöpfung von Gewinn- und Vermögenseinkommen zu Gunsten einer nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik – resultiert, so befänden wir uns heute in einer Situation, in der die konjunkturelle Erholung breiter ausfiele. Hiervon würden größere Teile der Bevölkerung profitieren, das Wachstum würde höher und die Staatsverschuldung in Folge dessen niedriger ausfallen. Die Lösung der staatlichen Haushaltsmisere ist nicht in einer wie auch immer gearteten Änderung der Finanzverfassung, sondern in einer Änderung der Wirtschafts- und Verteilungspolitik zu suchen.

IV. Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Fragen 76-79)

Alle bekannten Versuche der Finanz- und Staatswissenschaft, eine gerechte intertemporale Lasten- bzw. Kostenverteilung der Kreditaufnahme zu gewährleisten, auf der Annahme von Generationen als abgrenzbaren personalen Teilmengen auf. Jeder Generation wird implizit ein Kontingent an Staatsleistungen zugeordnet, das nur dieser Teilmenge zugute kommt und deshalb über Steuern oder Abgaben von ihr finanziert wird. Die Kreditaufnahme konstituiert deshalb in den Augen der klassischen Nationalökonomie eine ungleiche Behandlung aufeinanderfolgender Generationen, die als ungerecht und deshalb unzulässig bemängelt wird.³⁸ Der Parlamentarische Rat übernahm, diesem Denken verhaftet, den früheren Art. 87 Weimarer Reichsverfassung weitgehend unverändert als Art. 115 ins Grundgesetz in der Formulierung:

„Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden“.³⁹

Der außerordentliche Bedarf war im Wesentlichen zu verstehen als eine einmalige Spitze oder Welle der Gesamtausgaben, deren Deckung nicht nur der gegenwärtig steuerzahlenden Generation, sondern auch künftigen Generationen von Steuerzahlern Vorteile verschafft und deshalb auch von diesen mitfinanziert werden sollte. Die Verfassung bemühte sich dem intertemporalen Lastenausgleich gerecht zu werden und hinderte den Haushaltsgesetzgeber bis Novelle 1969 daran, über staatliche Anleihen künftige Generationen an der Finanzierung von öffentlichen Gütern oder Leistungen zu beteiligen, die vorhergehenden Generationen zugute kämen.

Mit Einführung des Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG n.F.⁴⁰ wurde die bis dahin gültige objektbezogene Betrachtung des öffentlichen Kredits durch eine Sichtweise ersetzt, die Einnahmen- und Ausgabenblöcke miteinander verglich und damit sowohl den Stellenwert als auch den Bezugspunkt des intertemporalen Lastenausgleichs veränderte.⁴¹ Die im ersten Halbsatz gewählte Formulierung „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen nicht überschreiten“, zielt mit der Wahl der Investitionen als Obergrenze auf eine intertemporale Äquivalenz, nach der die steuerzahlenden Bürgerinnen und Bürger in den folgenden Jahren nicht nur über die Finanzierung des Schuldendienstes oder abgesenkter Staatsausgaben an anderer Stelle des Budgets belastet, sondern über den investiven Nutzen auch begünstigt werden.⁴² Mit den Worten des Bundesverfassungsgerichtes: „Der haushaltswirtschaftliche Vorgriff auf zukünftige Einnahmen soll jedenfalls dadurch begrenzt werden, daß der Kredit nur im Umfang der Ausgaben mit zukunftsbegünstigendem Charakter in Anspruch genommen werden darf“.⁴³

Mit der Novellierung des Art. 115 GG wurde von der Vorstellung Abschied genommen, die Kreditaufnahme sei nur eine alternative Form der Finanzierung öffentlicher Aufgaben. Die Kredit-

³⁸ Henseler, Paul 1983, Verfassungsrechtliche Aspekte zukunftsbelastender Parlamentsentscheidungen, in: Archiv des öffentlichen Rechts Heft 108, S. 509.

³⁹ Zit. nach Henseler 1983, a.a.O., S. 510.

⁴⁰ 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.5.1969 (BGBl. I S. 357). Zur Finanzreform gehörte zudem der Erlass des Haushaltsgrundsätzegesetzes vom 19.8.1969 (BGBl. I S. 1273) und die Ablösung der Reichshaushaltsordnung durch die Bundeshaushaltsordnung vom 19.8.1969 (BGBl. I S. 1284)

⁴¹ Henseler 1983, a.a.O., S. 511.

⁴² Andel 1998, a.a.O., S. 457.

⁴³ BVerfGE 79, 311 (334).

aufnahme wurde nunmehr zu einem Instrument wirtschaftlicher Gestaltung, das neben den Finanzierungszweck trat.⁴⁴

Laut Birk enthält Art. 115 Abs. 1 GG, der in dieser Betrachtung von Belang ist, drei Vorgaben.⁴⁵

- Finanzierungsfunktion: Kredite sind neben Steuern ein zulässiges Instrument der Finanzierung der anfallenden Staatsaufgaben und zu deckenden Staatsausgaben,
- Gestaltungsfunktion: Die Kreditaufnahme dient zur Erstrebung bzw. zum Erreichen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts,
- Beschränkte Zulässigkeit: Einnahmen aus Krediten sind nur insofern zulässig, um die damit verbundenen Nachteile und den gesamtwirtschaftlichen Schaden einzugrenzen.

-

Die Finanzierungs- und die Gestaltungsfunktion legitimieren und begrenzen zugleich die staatliche Verschuldung.⁴⁶

In Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG wurde demnach nicht nur eine neue Lastenverteilungsregel verankert sondern zugleich die Kreditaufnahme um einen situationsbezogenen Deckungsgrundsatz, die Übereinstimmung mit den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erweitert. Der Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG nimmt insofern Bezug auf Art. 109 Abs. 2 GG, der als Grundsatz bei der gesamten Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder gilt und insofern auch eine Abstimmung zwischen den Wirkungen der Kreditaufnahme mit den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorschreibt.⁴⁷

Eine genaue begriffliche Definition des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts enthält das Grundgesetz nicht, obwohl er in den Art. 104a Abs. 4, 109 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 1 GG wesentliche Funktion einnimmt.⁴⁸ Nach Kloepfer besteht die Besonderheit des Begriffs gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht darin, dass er von einem wissenschaftlichen zu einem verfassungsrechtlichen Begriff wurde, der auch dann Gültigkeit behält, wenn sich die herrschende wirtschaftswissenschaftliche Meinung ändern sollte. Unabhängig von der herrschenden Lehrmeinung handelt es sich „um einen Verfassungsbegriff, der der politischen Praxis rechtliche Vorgaben macht“.⁴⁹

Das Bundesverfassungsgericht hat dazu eine feinsiselierte Argumentation entwickelt: Auf der einen Seite stellt es fest, dass die im § 1 S. 2 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (StabWG) getroffene Umschreibung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts keine authentische Verfassungsinterpretation darstellen könne, da der Verfassungsgesetzgeber darin zwar eine zutreffende Umschreibung sah, diese jedoch außerhalb des Grundgesetzes beließ, um sie gegenüber künftigen Fortentwicklungen der wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnis nicht zu verschließen.⁵⁰ Solange gesicherte abweichende wissenschaftliche Erkenntnisse hingegen nicht bestehen, kann hingegen zur begrifflichen Konkretisierung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auf die Teilziele des § 1 Abs. 2 StabWG zurückgegriffen werden.⁵¹ Und es besteht bislang Einigkeit darüber, dass dieser Begriff bis heute nur unter Rückgriff auf das magische Viereck zu konkretisieren ist.⁵²

Eine Kreditaufnahme, die über dem Investitionsvolumen im Haushalt liegt, ist nach Art. 115 Abs. 1 S. 2 HS 2 nur in Ausnahmefällen und zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gestattet. Diese Kreditlimitierung bezieht sich ausschließlich auf die Auf- und Feststellung des Haushaltsplans. Stellt sich während des Haushaltsvollzugs heraus, dass die

⁴⁴ Birk, Dieter 1984, Die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben und Begrenzungen der Staatsverschuldung, in: DVBl Heft 16/1984, S. 745.

⁴⁵ Birk 1984, a.a.O., S. ebd. m.w.N..

⁴⁶ Birk 1984, a.a.O., S. 746.

⁴⁷ Birk 1984, a.a.O., ebd..

⁴⁸ Kloepfer, Michael 2002, Zur Vereinbarkeit des Haushaltsvorschlagesgesetzes 2002/2003 sowie des Haushaltsgesetzes 2002/2003 mit der Verfassung von Berlin, hektographiertes Rechtsgutachten, Berlin, S. 36.

⁴⁹ Kloepfer 2002, a.a.O., ebd. und Mehde, Veith 1997, Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Aufteilung der Verschuldungsgrenzen des Vertrags von Maastricht, in: DÖV Heft 6/1997, S. 621.

⁵⁰ BVerfGE 79, 311 (338).

⁵¹ BVerfGE 79, 311 (339).

⁵² Kloepfer 2002, a.a.O., S. 37 m.w.N.

Investitionsausgaben geringer ausfallen als ursprünglich geplant, bleibt der Kreditrahmen gleichwohl unverändert. Umgekehrt steigt auch die Kreditsumme nicht an, wenn höhere Investitionsausgaben getätigt werden, als ursprünglich veranschlagt wurden.⁵³

Für den an sich schon unbestimmten Rechtsbegriff des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, eine Störung zu kennzeichnen, fällt naturgemäß nicht leicht. Insofern hat das Bundesverfassungsgericht dem Haushaltsgesetzgeber einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum in der Ermittlung des Vorliegens einer gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtsstörung eingeräumt.⁵⁴ Um Willkür vorzubeugen, schränkte es jedoch ein, dass die Labilität des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts aber noch nicht „die Annahme einer Störungslage (rechtfertige). Die Inanspruchnahme der Ausnahmevorschrift ist vielmehr erst dann gerechtfertigt, wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar droht; für die Annahme einer solchen Störungslage kommt es weniger auf die zu einzelnen Komponenten gegebenen Daten als auf die darin erkennbare Entwicklungstendenz an“.⁵⁵

Das Bundesverfassungsgericht besteht jedoch auf einer eigenen Einschätzung des Haushaltsgesetzgebers, sowohl der wirtschaftlichen Situation, als auch der Geeignetheit der Maßnahmen zur Abwendung der prognostizierten Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Dabei sind zwei Dinge zu beachten:

1. muss die eigene Einschätzung des Haushaltsgesetzgebers, die ihm als Grundlage seines Handelns zurechenbar sein muss, frei von Willkür sein, aufgrund der vorliegenden wirtschaftlichen Daten und „vor dem Hintergrund der gesetzlich verankerten Organe der finanz- und wirtschaftspolitischen Meinungs- und Willensbildung“⁵⁶, also dem Finanzplanungsrat, dem Sachverständigenrat, dem Konjunkturrat und der Bundesbank, sowie den Auffassungen in der Volkswirtschaftslehre bzw. der Finanzwissenschaft nachvollziehbar und vertretbar erscheinen.⁵⁷
2. reicht es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes nicht aus, dass die erhöhte Kreditaufnahme durch die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts veranlasst wurde. Der Haushaltsgesetzgeber steht in der Pflicht, nachzuweisen, dass die erhöhte Staatsanleihe final auf die Abwendung eben jener gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtsstörung ausgerichtet ist. Das Bundesverfassungsgericht weist sogar explizit darauf hin, dass in zwei Situationen eine erhöhte Kreditaufnahme vermutlich die angestrebte Wirkung nicht erreichen dürfte:
 - Wenn die Ursachen der Störung ganz oder überwiegend in fehlender Anpassung der Wirtschaftsstruktur an neue Gegebenheiten oder in einer schon bestehenden hohen Staatsverschuldung liegen, werden diese vermutlich durch eine Ausweitung der staatlichen Nachfrage nicht ausgeräumt werden können.⁵⁸
 - Wenn Versäumnisse früherer Haushaltsgesetzgeber vorliegen, muss dieser mit den Folgen leben. Hingegen dürfen diese Folgen seine Handlungsmöglichkeiten nicht zusätzlich über „das hinaus einschränken, was ohnehin aus seiner Bindung an die Eignung der zu treffenden Maßnahmen zur Abwehr der Störung folgt“.⁵⁹

Auch wenn Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG als äußerste Grenze der Nettoneuverschuldung im Regelfall die Investitionssumme nennt, dass unterhalb dieser Grenze der Haushaltsgesetzgeber ungebunden ist und frei entscheiden kann. Der Art. 115 GG ist keine *lex specialis* zum Art. 109

⁵³ Bühler, Alexander/Engelhardt, Claudia/Glende, Andrea 2004, Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags NRW, Information 13/0928, S. 5.

⁵⁴ BVerfGE 79, 311 (311).

⁵⁵ BVerfGE 79, 311 (339).

⁵⁶ Bühler/Engelhardt/Glende 2002, a.a.O., S. 6.

⁵⁷ BVerfGE 79, 311 (344).

⁵⁸ BVerfGE 79, 311 (339).

⁵⁹ BVerfGE 79, 311 (ebd.).

Abs. 2 GG, sondern der Art. 109 Abs. 2 GG bindet die gesamte Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder und gilt insofern auch für die Kreditaufnahme. Es gilt insofern auch hier das Verhältnismäßigkeitsgebot, bei dem das Mittel Kreditaufnahme zum Zweck, der Erreichung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, in einem angemessenen Verhältnis zu stehen hat.⁶⁰

Auch in den Ländern ist die nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts die tatbestandliche Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Überschreitung der Regelkreditobergrenze. Die Überschreitung dient der Wiederherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – es ist insofern nicht nur Bezugsgröße, der durch den Landeshaushaltsgeber Rechnung zu tragen ist, sondern Ziel und Zweck des Handelns.⁶¹ Inwieweit diese Regelungen ausreichende Rahmensetzung für entsprechende finanzpolitische Entscheidungen sind, ist umstritten und nicht zuletzt ausführlich vom Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin⁶², wie vorher bereits vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof⁶³ diskutiert worden.

Hintergrund der Verfassungsgerichtshofentscheidung war die Klage der Berliner Oppositionsfraktionen CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP gegen den Doppelhaushalt 2002/2003 von der rot-roten Koalition verabschiedeten Doppelhaushalt.⁶⁴ Die Oppositionsfraktionen stützten ihren Antrag, der nicht zuletzt deshalb unvermeidlich war, nachdem der SPD-Finanzsenator Dr. Sarrazin in der betreffenden Abstimmung über den Doppelhaushalt vor dem Plenum des Berliner Parlaments erklärt hatte, dass auch er den Haushalt in gewisser Hinsicht für verfassungswidrig halte⁶⁵, insbesondere auf folgende Aspekte⁶⁶:

- Eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts habe nicht vorgelegen. Dies ergäbe sich aus einer Vielzahl von Stellungnahmen der einschlägigen Institutionen des Bundes, die ausführlich dargelegt wurden.
- Da das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht laut BVerfG „nicht die volle und nachhaltige Erreichung aller Teilziele zugleich [meint], sondern eine relativ-optimale Gleichgewichtslage in der Realisierung der Teilziele, die untereinander in einem Spannungsverhältnis stehen können und oftmals nicht ohne wechselseitige Abstriche realisierbar sind“⁶⁷, müsse diese Voraussetzung eng ausgelegt werden. Die tatbestandliche Voraussetzung des Art. 87 Abs. 2 S. 2 HS. 2 Verfassung von Berlin (VvB), der dem Art. 115 Abs. 2 S. 2 entspricht, stellt mit der Verwendung des Begriffs „Störung“ nicht auf jede Beeinträchtigung eines oder aller Teilziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ab, sondern auf eine ernsthafte und nachhaltige Störung. Im Haushaltsberatungsverfahren hätten jedoch weder der Senat noch die den Senat tragenden Fraktionen die nachhaltige und ernsthafte Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ausreichend dargelegt.
- Die erhöhte Kreditaufnahme müsse final auf die Abwehr dieser Gleichgewichtsstörung ausgerichtet sein. Auch diese Darlegung seien der Senat und die ihn tragenden Fraktionen im Haushaltsberatungsverfahren schuldig geblieben. Mehr noch, „die erhöhten Kreditausnah-

⁶⁰ Birk 1984, a.a.O., S. 748.

⁶¹ Henneke 1998, a.a.O., S. 17.

⁶² Urteil des VerfGH Berlin vom 31.10.2003, VerfGH 125/02, DVBl. 2004, 308ff.

⁶³ NdsStGH, NdsVBl. 1997, 227ff.

⁶⁴ Vgl. Klopfer, Michael 2002, Berliner Haushaltsgesetzgebung 2002/2003 und Verfassungsrecht. Zur Vereinbarkeit des Haushaltsvorschlages 2002/2003 sowie des Haushaltsgesetzes 2002/2003 mit der Verfassung von Berlin. Rechtsgutachten im Auftrag der Fraktionen von CDU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen im Berliner Abgeordnetenhaus, Berlin sowie ders. 2002b, Antrag auf Feststellung der Unvereinbarkeit des Berliner Haushaltsgesetzes 2002/2003 mit der Verfassung von Berlin, Berlin.

⁶⁵ In der Parlamentssitzung vom 28.06.2002 hatte der Finanzsenator erklärt „Es ist ganz klar, dass ein Haushalt, der 2 Milliarden € Investitionen hat und 6 Milliarden € Neuverschuldung, natürlich nicht mit der Verfassung in Übereinstimmung ist, da die Neuverschuldung unter den Investitionen sein muss. Dies wissen alle. Und in diesem Punkt ist er eindeutig rechtswidrig.“, Vgl. Protokoll der 15. Sitzung des Abgeordnetenhaus von Berlin, vom 28.06.2002, S. 935.

In einem Schreiben an den Parlamentspräsidenten Walter Momper vom 03.07.2002 erklärte Sarrazin einschränkend: „Meine Äußerungen vor dem Abgeordnetenhaus am 28. Juni 2002 sollten lediglich auf den Umstand hinweisen, dass in den beiden Jahren des Doppelhaushaltes 2002/2003 die Nettokreditaufnahme den Umfang der Investitionen deutlich übersteigt. In meiner Antwort auf die Nachfrage des Abgeordneten Benneter hatte ich auf die Existenz eines gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts verwiesen, so dass mein Redebeitrag insgesamt nicht zum Ausdruck bringen sollte, eine Verfassungswidrigkeit gem. Art. 87 Abs. 2 Satz 2 VvB zu unterstellen.“, Vgl. Klopfer 2002b, dokumentiert im dortigen Anhang als S. 25.

⁶⁶ Zu diesem Abschnitt Klopfer 2002b, S. 11ff.

⁶⁷ BVerfGE 79, 311 (339).

men im HG 02/03 dienen allein der Deckung der vorgesehenen Ausgaben. [...] Die Deckung von Ausgabenbedürfnissen als solche dient nicht der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, sondern der Ermöglichung staatlicher Aufgabenbedürfnissen“.⁶⁸

- Der eigentliche Zweck der übermäßigen Verschuldung bestehe nach dem Willen des Berliner Senats in der Rückführung der Kassenverstärkungskredite durch Deckungskredite, also in der Finanzierung von Staatsaufgaben durch Kredite und nicht in konjunkturpolitischen Zielen.

Die vom Senat beschlossene Stellungnahme zum Normenkontrollantrag der Opposition gegen das Haushaltsgesetz setzte, versuchte diese Argumentation anhand von einer Vielzahl von Zitaten aus der betreffenden Haushaltsberatung zu widerlegen und führte darüber hinaus die extreme Haushaltsnotlage des Landes als weiteres Argument ein. Im Kern wurde erklärt, dass ein Land in der extremen Haushaltsnotlage gerade dadurch geprägt ist, dass seine Kreditaufnahme die zulässige Regelgrenze über einen längeren Zeitraum überschreitet und deshalb ein Sanierungskonzept ausgearbeitet und umgesetzt werden müsse. Gerade weil aufgrund bundesverfassungsrechtlicher Vorgaben ein Land verpflichtet sei, eine Sanierung vorzunehmen, „können [diese Vorgaben] kraft des Vorrangs des Bundesrechts auch vor der Landesverfassung gemäß Art. 31 GG die Verpflichtungen des Landes zur Begrenzung seiner Kreditaufnahme modifizieren, falls und insoweit es zu einem Widerspruch zwischen der Sanierungspflicht und der Störungsabwehrpflicht kommen sollte“.⁶⁹ Damit würde nicht eine exorbitante Kreditaufnahme legitimiert, sondern die bundesverfassungsrechtlich determinierte Haushaltssanierung soll gerade das Land wieder in die Lage versetzen, seinen Verpflichtungen aus Art. 109 Abs. 2 GG auch bei seiner Kreditaufnahme wieder in vollem Umfang gerecht zu werden. Die Kreditaufnahme entspreche insofern sowohl dem Sanierungsziel des Landes als der Abwehr der gesamtwirtschaftlichen Störung.

Der Berliner VerfGH gab der Opposition in weiten Teilen Recht, nicht jedoch in Bezug auf die nicht vorhandene Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Der VerfGH hebt stattdessen hervor, dass die Ausnahmevorschrift des Art. 87 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 VvB nicht nur im Falle einer auf das Bundesgebiet bezogenen gesamtwirtschaftlichen Störung in Anspruch genommen werden kann, sondern auch bei einer auf Berlin bezogenen Störungslage.⁷⁰ Der Berliner VerfGH betonte mit dieser Feststellung, wie zuvor bereits der Niedersächsische StGH, die Haushaltsautonomie der Bundesländer und die damit verbundenen materiellen Entscheidungsspielräume.⁷¹ Dass den Ländern die außenwirtschaftliche Gleichgewichtung als Teilziel nicht zugerechnet werden kann, könne dahingestellt bleiben, da das Gleichgewicht sich bei den Ländern auf die drei weiteren Teilziele konzentrieren müsse, insbesondere auf die Arbeitslosenquote und die wirtschaftliche Entwicklung.⁷² Diese Auffassung ist nicht unstrittig geblieben: Die vormalige Referentin des CDU-Finanzsenators Kurth, Beate Jochimsen argumentiert, dass nicht nur das außenwirtschaftliche Gleichgewicht, sondern auch die Preisniveaustabilität auf ein einzelnes Bundesland nicht angewendet werden können. Wenn nun aber zwei der vier Teilziele des magischen Vierecks unanwendbar seien, dann könne es auf Landesebene kein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht geben, das insofern auch nicht gestört werden könne. Eine solche Störung könne insofern auch nicht zur ökonomischen Rechtfertigung einer die Investitionen übersteigenden Neuverschuldung herangezogen werden.⁷³

Kerber, der die Schwierigkeiten der Ermittlung eines Landes-Bruttosozialprodukts in den Mittelpunkt stellt, behauptete wiederum in der ihm eigenen Form, der Berliner VerfGH habe durch

⁶⁸ Kloepfer 2002b, S. 17.

⁶⁹ Senat von Berlin, Stellungnahme zum Normenkontrollantrag der Oppositionsfractionen gegen das Haushaltsgesetz 2002/2003, Senatsvorlage zur Beschlussfassung vom 09.12.2002, S. 16.

⁷⁰ Rossi, Matthias 2005, Verschuldung in extremer Haushaltsnotlage. Zum Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin vom 31. Oktober 2003, in: DVBl Heft 3/2005, S. 271.

⁷¹ NdsStGH, NdsVBl. 1997, 229.

⁷² VerfGH Bln., DVBl. 2004 Heft 4/2004, S. 308.

⁷³ Jochimsen, Beate 2004, Ökonomische Analyse der exzessiven Verschuldung von Länderhaushalten am Beispiel der Verfassungswidrigkeit des Berliner Haushalts, in: DÖV Heft 12/2004, S. 513.

seine Ausführungen zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht „über die kontroverse Debatte der wirtschaftlichen Ratio der Art. 115 GG und 87 (Abs. 2) VvB in der Wirtschaftswissenschaft den Schleier seines Nichtwissens gehüllt“ bzw. vermutete unter Ausblendung ganzer wirtschaftswissenschaftlicher Strömungen: „Vielleicht hängt dies mit dem ungeübten Umgang in einer für das Gericht unbekanntem Materie der Finanzwissenschaft zusammen, daß der VerfGH ökonomische Argumentationszusammenhänge repetiert, die seit ihrer finanzverfassungsrechtlichen Umsetzung [...] nicht aufhören, den Protest der gesamten ökonomischen Disziplin hervorzurufen“.⁷⁴

Selbst wenn man die Auffassung des Berliner Verfassungsgerichtshofes in dieser Frage nicht teilt, sollte ein wissenschaftlicher Widerspruch sich zumindest die Mühe von Jochimsen machen und unter Feststellung auf den Fortgang und die Widersprüche in der ökonomischen und finanzwissenschaftlichen Debatte nachvollziehbar und streitbar darlegen, warum die Überlegungen der ökonomischen Theorie der Politik für zeitgemäßer als keynesianische Theorieansätze gehalten werden.⁷⁵

Rossi geht einen gänzlich anderen, die Bundesstaatlichkeit als Gesamtheit des Bundes mit den Ländern betonenden Weg. Seiner Auffassung liegt die Schwäche der VerfGH-Argumentation darin, dass einerseits zwar die Haushaltsautonomie der Länder richtigerweise betont wird, doch zugleich von der Zweigliedrigkeit im Föderalismus ausgegangen werde, bei der dem Bund die Länder gegenüberstehen. Stattdessen sei jedoch an eine dritte, vom zweigliedrigen Bundesstaat gerade ausgeschlossene Ebene auszugehen, die eben aus der Gesamtheit des Bundes mit den Ländern gebildet werde. Dies gelte nicht nur bei der Umsetzung der Kriterien des SWP, sondern auch beim gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht: „Es gibt keine auf den Bund zu ermittelnde Arbeitslosenquote oder ein allein auf den Bund bezogenes Wirtschaftswachstum. Die Parameter sind bundesweit zu verstehen und stellen sich insofern als Summe ihrer auf die Länder bezogenen Beiträge dar“.⁷⁶

Er schlussfolgert daraus eine neue Festlegung der Bundestreue in diesem Kontext mit dem Ergebnis, dass ein Land sich mit dem Bund und den Ländern ins Benehmen setzen muss, „bevor es mit der Behauptung, eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abwehren zu wollen, übermäßige Kreditermächtigungen vorsieht. Jedenfalls ist es ihm verwehrt, durch eine eigenständige und unkoordinierte Verschuldung dem Bund die Einhaltung seiner gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung zu erschweren oder gar unmöglich zu machen“.⁷⁷

Wenn auch Rossi in seiner Betonung einer durch Bund und Länder gemeinsam gebildeten Gesamtwirtschaft und des entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts uneingeschränkt zuzustimmen ist, so sind die Schlussfolgerungen in zweifacher Hinsicht diskutierenswert. Zum einen wird der von Rossi angenommene Nutzen des SWP in seiner bestehenden Form durch diese Arbeit zumindest strittig gestellt. Zum zweiten wären die von Rossi angesprochenen Aspekte in einem Nationalen Stabilitätspakt zu regeln, der über die nun geplante Form hinausgehen würde. Die Hoffnung aber, durch eine Ergänzung des § 1 StabWG um das Ziel der Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite nach Art. 104c EGV⁷⁸, ließe sich eine Neuinterpretation des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durchsetzen, wäre kontraproduktiv und ginge, wie Höfling darlegt, selbst an der relativ großzügigen Interpretation des BVerfG⁷⁹ vorbei.⁸⁰

Festzuhalten bleibt, dass der Berliner VerfGH insoweit widersprüchlich blieb, als er trotz seiner Ausführungen zu einem Berliner wirtschaftlichen Ungleichgewicht feststellte, dass nicht davon auszugehen sei „gerade auf Landesebene [habe] jede beliebige Staatsausgabe positive Aus-

⁷⁴ Kerber, Markus C., Verfassungshüter oder Verfassungsgesetzgeber? Über die Souveränität der Landesverfassungsgerichte bei der Schaffung von Ausnahmetatbeständen zu Verschuldungsgrenzen, in: DÖV Heft 16/2004, S. 692 sowie 694.

⁷⁵ Vgl. Jochimsen 2004, a.a.O., S. 511f.

⁷⁶ Rossi 2005, a.a.O., S. 271.

⁷⁷ Rossi 2005, a.a.O., S. 272.

⁷⁸ Höfling, Wolfram 1997, Haushaltsdisziplinierung der Länder durch Bundesrecht?, in: ZRP Heft 6/1997, S. 233.

⁷⁹ BVerfG 86, 148 (266f.)

⁸⁰ Höfling 1997, a.a.O., S. 233f.

wirkungen auf Arbeitsmarkt und Wirtschaftswachstum des Landes“.⁸¹ Der Verfassungsgerichtshof hat insoweit die Haushaltskompetenz und –autonomie des einzelnen Landes auch bei der Anwendung des Ausnahmetatbestandes bei der Kreditaufnahme bestätigt. Er hat zugleich durch die Urteilsbegründung die Notwendigkeit offen gelegt, den Anwendungsbezug des StabWG sowie des in Verbindung stehenden Art. 109 GG zu prüfen und ggf. anzupassen.

V. Verschuldungsgrenzen / Frühwarnsystem (Frage 107)

Die Lastenverteilungsfrage der öffentlichen Kreditaufnahme ist auch unter dem Gesichtspunkt des Demokratieprinzips aufzurufen. Henseler widmet sich dieser Frage in einem grundsätzlichen Aufsatz, der bis heute in der einschlägigen finanzwissenschaftlichen Literatur Singularität besitzen dürfte. Er setzt sich mit der von Püttner vertreten ausgesprochen restriktiven Position⁸² auseinander, aus dem demokratischen Grundprinzip „Macht auf Zeit“ sei abzuleiten, dass der Gesetzgeber nur über die endgültigen Einnahmen seiner Amtsperiode befinden und nicht auf die Einnahmen künftiger Amtsträger vorgreifen dürfe. Insofern sei Art. 115 GG mit dem Demokratieprinzip nicht vereinbar⁸³, da dem künftigen Haushaltsgesetzgeber durch heutige Entscheidungen Haushaltsmittel entzogen würden.

Henseler widerspricht dieser Annahme, die – wie er zutreffend bemerkt – über das intertemporale Lastenverteilungsprinzip der Staatsverschuldung weit hinausgeht – in mehreren einleuchtenden Punkten, die nachfolgend cursorisch aufgeführt werden:

1. Würde man der Auffassung von Püttner folgen, dann wäre konsequenterweise jede Entscheidung, die den Handlungsspielraum künftiger Amtsinhaber einzuschränken oder zu präjudizieren vermag, demokratiewidrig. Der Einwand von Püttner, dass seine Auffassung auf die Problematik der Staatsverschuldung beschränkt sei, könne deshalb nicht überzeugen, da sie von einer Reversibilität gesetzgeberischer Entscheidungen ausgeht, die in Grundsatzentscheidungen (Mitbestimmungsgesetzgebung, Atomgesetzgebung) nicht so einfach herstellbar ist.⁸⁴
2. Der moderne vorsorgende Sozialstaat verlange auf lange Sicht konzipierte politische Grundentscheidungen und Planungen, die tatsächlich die Kurskorrekturen künftiger Amtsinhaber einzuschränken geeignet sind. Dies sei nun aber „der unvermeidbare Tribut, den im Demokratieprinzip wurzelnde Flexibilitätsinteressen [...] zu zollen haben“.⁸⁵
3. Das Mehrheitsprinzip in der parlamentarischen Demokratie setzt voraus, dass gangbare alternative Wege verworfen und ein bestimmter, politisch gewollter Entwicklungsweg eingeschlagen wird. Dabei darf nicht übersehen werden, dass eine politische Entscheidung in der Regel nicht der Endpunkt des Nachdenkens über Alternativen ist, doch „Demokratie ist – so selbstverständlich dies auch klingen mag – in erster Linie eine Form der Herrschaft und damit ein institutioneller Rahmen für die Produktion und Legitimation verbindlicher Vorgaben für das staatliche und gesellschaftliche Leben“.⁸⁶
4. Dabei darf nicht übersehen werden, dass der amtierende Gesetzgeber durch die Gemeinwohlbindung sowie den Ausschluss von Willkür seines Handelns bereits Einschränkungen seines Handelns erfährt. Über die Gemeinwohlbindung hinausgehende Rechtspflichten des amtierenden Parlaments gegenüber den aus der Opposition stammenden Nachfolgern ver-

⁸¹ VerfHG Bln., DVBl. 2004, Heft 4, S. 308 (315).

⁸² Püttner, Günter 1980, Staatsverschuldung als Rechtsproblem, Berlin-New York, S. 11f.

⁸³ Püttner 1980, a.a.O., S. 12.

⁸⁴ Henseler 1983, a.a.O., S. 498f.

⁸⁵ Henseler 1983, a.a.O., S. 500.

⁸⁶ Henseler 1983, a.a.O., S. 501f..

langt den Amtsinhabern eine Souveränitätsbeschränkung ab, die dem Demokratieprinzip nicht entnommen werden kann.⁸⁷

Es ist Henseler zuzustimmen, dass die Problemlage der Staatsverschuldung sich nicht in der staatsinternen Verteilung politischer Macht aufeinanderfolgender Parlamente abbildet, sondern im Staat-Bürger-Verhältnis⁸⁸, das in den vorhergehenden Abschnitten bereits aufgerufen wurde. Die von Püttner vertretene Auffassung zeigt jedoch vielmehr die Intensität der Debatte um die Zulässigkeit und Grenzen von Staatsverschuldung, die dementsprechend auch demokratietheoretische Blüten zeitigt, die in anderen politischen und staatswissenschaftlichen Fragen in dieser Form nicht vorstellbar sind. Sie verweist dadurch auf den tiefen Graben zwischen denjenigen, die Staatsverschuldung als wirksames konjunkturpolitisches Instrument ablehnen und denjenigen, die sich für einen pragmatischen Umgang mit diesem Instrument aussprechen.

In diesem Sinne abzulehnen ist die mit manchen Vorschlägen zur Verhinderung der Staatsverschuldung implizierte Unterordnung der vom Souverän bestellten politischen Akteure, einschließlich des Parteienwettbewerbs, unter ein zwar politisches Leitbild, doch verfassungsrechtlich weder unmittelbar noch mittelbar definiertes Staatsziel - die Konsolidierung der Staatsfinanzen. Dazu sollen dann Kompetenzen der Landesexekutiven und -legislativen suspendiert, der föderale Bundesstaat politisch zentralisiert und das mittelbare Staatsziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet aufgegeben werden.

Kriterien für entstehende Haushaltskrise bzw. Haushaltsnotlage (Frage 6)

Ein geeigneter Indikator, der mit wenig Aufwand rasch zu ermitteln ist, sollte das Primärdefizit sein. Primärdefizit ist im Berliner Verständnis ein negativer Differenzbetrag zwischen den Primäreinnahmen (Einnahmen ohne Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen; also aus Steuern, Gebühren, Entgelten, aus wirtschaftlicher Tätigkeit sowie Zuweisungen des Bundes und der Europäischen Union) einerseits und den Primärausgaben (Ausgaben abzüglich Zinsausgaben). Kreditaufnahme und Verkaufserlöse bleiben außen vor.⁸⁹

Ein ausgeglichener Primärsaldo, wie in Berlin inzwischen vor allem durch massive Ausgaben-senkungen erreicht hat, bedeutet jedoch noch nicht, dass die Haushaltslage wieder einfach und kommod ist. Daher sind ergänzende Indikatoren notwendig.

Trotz des unsteten Umgangs, den das Bundesverfassungsgericht mit der Zins-Steuer-Quote pflegt, ist insbesondere deren diachrone Entwicklung weiterhin geeignet, auch als Element eines Frühwarnsystems. Der Schuldenstand im Vergleich zum – regionalisierten – Bruttoinlandsprodukt ist ebenfalls ein notwendiger Indikator.

Primärsaldo, Zins-Steuer-Quote und Schuldenstand zusammen erlauben eine rasche und zutreffende Diagnose.

⁸⁷ Henseler 1983, a.a.O., S. 507.

⁸⁸ Henseler 1983, a.a.O., ebd..

⁸⁹ vgl. Senatsverwaltung für Finanzen (Hrsg.): Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007, S. 113

Finanzwirtschaftliche Indikatoren zur Bestimmung einer Haushaltsnotlage des BVerfG

- (1) Die **Deckungsquote** (DEQ = bereinigte Einnahmen/bereinigte Ausgaben):
Die DEQ eines Landes gibt darüber Aufschluss, welche Anteile der Ausgaben durch die Einnahmen gedeckt sind. Eine DEQ, die kleiner als eins ist, weist auf eine Deckungslücke hin. Damit besteht die Notwendigkeit, Kredite aufzunehmen sofern sich keine anderen Einsparmöglichkeiten ergeben.
- (2) Die **Kreditfinanzierungsquote** (KfQ = Kreditmarktschulden/bereinigte Ausgaben):
Die KfQ gibt das Verhältnis zwischen der gesamten Kreditaufnahme zu den bereinigten Ausgaben an. Sie zeigt, welcher Teil der Ausgaben kreditfinanziert ist.
- (3) Die **Zins-Steuer-Quote** (ZSTQ = Zinsausgaben/Steuereinnahmen):
Die ZSTQ beschreibt den Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen. Die Steuereinnahmen setzen sich aus den Steuereinnahmen, den Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich i.e.S. und den Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) zusammen. Die Haushaltsnotlagehilfen und die Sonderbedarfs-BEZ werden nicht mit einberechnet. Die ZSTQ gibt an, welcher Anteil von den realisierten Steuereinnahmen für die Tilgung der Zinsen eingestellt wird.
- (4) Die **Zins-Ausgaben-Quote** (ZAQ = Zinsausgaben/bereinigte Ausgaben):
Aus der ZAQ wird deutlich, welcher Teil der bereinigten Ausgaben eines Landes für die Bedienung der Zinslasten bestimmt ist. Eine ansteigende ZAQ bedeutet daher automatisch die Einschränkung anderer Landesaufgaben.
- (5) Der **relative Haushaltsnettobeitrag** (rel. HHNB = Haushaltsnettobeitrag dividiert durch bereinigte Ausgaben):
Er beschreibt den Haushaltsspielraum, der durch die Kreditaufnahme gewonnen ist und welcher Anteil der Ausgaben dadurch finanziert werden kann.

Definiert wird er durch den **Haushaltsnettobeitrag** (HHNB = Nettokreditaufnahme minus lfd. Zinsverpflichtung) und bildet demnach die Differenz zwischen der Nettokreditaufnahme und den laufenden Zinsverpflichtungen, mit der deutlich wird, welcher Teil der Kreditaufnahme für andere Zwecke als zur Bedienung des Zinsdienstes eingesetzt werden kann.

VI. Bund-Länder-Finanzbeziehungen / Solidarpakt (Fragen 162, 167/168, 185)

Die Entwicklung des bundesstaatlichen Finanzausgleiches kann nicht betrachtet werden, ohne die politischen und verfassungsrechtlichen Akteure in den Blick zu nehmen. Salopp wäre zu formulieren: Die bundesstaatlichen Akteursinteressen werden materielle Gewalt, wenn sie die Kassen ergreifen.

Der bundesstaatliche Finanzausgleich ist als ein mögliches System innerhalb des föderalen Ordnungsrahmens zu verstehen, das sich an politischen und verfassungsrechtlichen Vorgaben sowie an ökonomischen Kriterien zugleich orientiert und bei dem eine Kongruenz zwischen Entscheidungsträgern, Nutznießern und Kostenträgern zu erreichen ist, um eine optimale räumliche Verteilung öffentlicher Güter zu erreichen.⁹⁰

Hidien unterscheidet vier zusammenhängende Eigenschaften des bundesstaatlichen Finanzausgleiches, die zu seinem Verständnis beitragen:

1. Länderfinanzausgleich und entsprechende rechtliche Regelungen seien seit jeher von finanzpraktischen Überlegungen geprägt. Dies bedeutet, dass in erster Linie umsetzungs- und konsensfähige Regelungen für die Finanzbeziehungen zwischen den Ländern gesucht

⁹⁰ Bössinger, Rolf 1999, Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995: eine theoretische und empirische Analyse unter Berücksichtigung von Allokationstheoretischen und polit-ökonomischen Gesichtspunkten, Frankfurt/Main, S. 1.

- wurden. Diese Regelungen wurden oftmals jenseits verfassungsrechtlicher Vorgaben entwickelt – mehr noch, diese Vorgaben dienten zum Teil als Vehikel der Regelungen.⁹¹
2. Rund dreißig Jahre lang wurde die Ausgleichspraxis geprägt durch den Ausgleichskommiss zwischen den Länder(-ministerpräsidenten), das vom Bundesverfassungsgericht kritisierte freie Aushandeln der Länder⁹², die Finanzausgleichsverträge in Gesetzesform, kurz: das Prinzip des „do ut des“.⁹³ Dieses Prinzip konnte solange aufrechterhalten werden, wie ökonomischer Wohlstand für alle Länder die Ungleichheiten in Schranken und die Länderhaushalte stabil hielt. Mit der Strukturkrise in Bremen und dem Saarland einerseits sowie den sich verstärkenden Interessengegensätzen zwischen Geber- und Nehmerländern wurde der bislang praktizierte Aushandlungsmodus brüchig und durch den Gang nach Karlsruhe das Bundesverfassungsgericht zu einem wesentlichen Akteur der Finanzausgleichsentwicklung. Der Länderfinanzausgleich ist seit Mitte achtziger Jahre nicht mehr die Domäne der Politiker allein, wobei das Bundesverfassungsgericht dem Souverän weiterhin weiten Handlungsspielraum lässt.⁹⁴
 3. Die in ihren Finanzplanungen bzw. -problemen Beteiligten am Finanzausgleich sind in erster Linie an der Finanzwirksamkeit und den finanzwirtschaftlichen Ausgleichswirkungen der entsprechenden Regelungen interessiert. Dieses Interesse resultiert aus der vom Bundesverfassungsgericht dargelegten Feststellung, dass das bundesstaatliche Prinzip die Pflicht der finanzstärkeren Länder vorsehe, den schwächeren Ländern in gewissen Grenzen Hilfe zu leisten und die „Pflichtbeziehung [...] nach der Natur der Sache zu einer gewissen Beschränkung der finanziellen Selbständigkeit der Länder [führt]“⁹⁵. Diese verfassungsgewollte „Abgabe ... aus Eigenem“⁹⁶ scheint „auf beiden Seiten der gliedstaatlichen Zweiklassengesellschaft individualisierende finanzpsychologische Mechanismen auszulösen“⁹⁷. Obwohl diese Psychologisierung aber auch die Ökonomisierung des Finanzausgleiches nach Hidién eher kontraproduktiv sei, sind diese Tendenzen heute nicht mehr zurückzudrehen.
 4. Der Länderfinanzausgleich ist geprägt durch eine Pfadabhängigkeit, die auf bis in die Weimarer Republik zurückreichende empirische oder theoretische Traditionen und Vorbilder zurückgreift. „Paradigmatisch zu nennen sind der ‚favor traditionis‘ (J. Isensee) der ausgleichsfähigen Seehafenlasten und das auf die kommunale Finanzausgleichstheorie von J. Popitz zurückgehende Verständnis des kommunalen Finanzbedarfs, die das aktuelle Finanzausgleichsrecht noch heute kennzeichnen“⁹⁸. Diese Pfadabhängigkeit habe, so Hidién, einerseits dem Beharrlichkeitsprinzip Vorschub geleistet, andererseits stellt er zumindest strittig, dass jede wettbewerbsförderale Kritik am Finanzausgleich berechtigt sei. „Die in diesem Zusammenhang viel zitierte ‚Symptomkur‘ des Ausgleichs kann ihm jedenfalls de constitutione lata nicht angelastet werden; wie überhaupt vor einer Überforderung des Leistungsvermögens des Ausgleichsmechanismus gewarnt werden muss“⁹⁹.

Mit der Klage verschiedener Bundesländer gegen den bundesstaatlichen Finanzausgleich in den 80er und 90er Jahren versuchten die Länder ihre Interessen nicht allein auf dem politischen Verhandlungswege, sondern ggf. auch über das Bundesverfassungsgericht als Ersatzgesetzgeber durchzusetzen. So überrascht es nicht, dass das Bundesverfassungsgericht in den Jahren 1986, 1992 und 1999 Grundsatzurteile zum Länderfinanzausgleich fasste. Es ist an dieser Stelle nicht der Raum, diese Entscheidungen ausführlich zu würdigen.

Im Kern stand der Finanzausgleich von zwei Seiten in der Kritik:

1. Die Geberländer kritisierten die zu umfangreiche Finanzkraftnivellierung,

⁹¹ Hidién 1999, a.a.O., S. 25. Zu beachten ist, dass Hidiéns Untersuchungsgegenstand der Finanzausgleich gemäß Art. 107 GG darstellt.

⁹² BVerfGE 72, 330 (395).

⁹³ Hidién 1999, a.a.O., S. 26.

⁹⁴ Hidién 1999, a.a.O., S. 26f.

⁹⁵ BVerfGE 1, 117.

⁹⁶ BVerfGE 72, 386.

⁹⁷ Hidién 1999, a.a.O., S. 27.

⁹⁸ Hidién 1999, a.a.O., S. 28.

⁹⁹ Hidién 1999, a.a.O., ebd..

2. die Nehmerländer strebten eine Aufstockung der Ausgleichszuweisungen an.

Aus heutiger Sicht von Bedeutung ist, dass sich die Kritik und die Auseinandersetzung zwischen den alten Bundesländern auf Instrumente der öffentlichen Finanzwirtschaft bezogen, die auf ein relativ homogenes Wirtschaftsgebiet – die Bundesrepublik bis 1990 zugeschnitten waren. Diese komfortable Situation hat sich nun aber seit der deutschen Einheit grundlegend gewandelt, wie bereits ausgeführt wurde.

Nicht das Finanzausgleichssystem als solches ist geeignet, die Strukturunterschiede zwischen den Ländern einzuebnen oder nicht, sondern es ist die Prägung der Finanzverfassung durch ein enges Netz von Verflechtungsstrukturen und Höchstgrenzen, das mit einem von Gisela Färber zitierten Popitz-Satz beschrieben werden kann:

„Wenn man die Funktion der Selbstverwaltung (...) auch in dem Recht auf die eigene Dummheit mit der Folge, sie auszubaden, gesehen hat, so ist schwer zu sagen, wie und wo man diese Dummheit limitieren soll; es gibt schwerlich eine durchschnittliche Höchstdummheit. Außerdem zeigt die Erfahrung, daß eine Höchstgrenze ungehemmte Anziehungskräfte hat: die Kräfte, die nach neuen Aufgaben streben – es sind nicht nur die Volksbeglückter aller Art, sondern auch die ehrgeizigen Verwaltungsmänner der betreffenden Körperschaft – werden keinen Ersparnistendenzen zugänglich sein, keine Ruhe geben, bis die Höchstgrenze erreicht ist.“¹⁰⁰

Diese in den zwanziger Jahren getroffene Feststellung Popitz' wird verstärkt durch ein Dilemma, auf das wiederum Färber aufmerksam macht: die veränderte Handlungsfunktion des Bundes. Er hat aufgrund der anhaltenden Finanzkrise einen wesentlichen Teil seiner Handlungsfähigkeit eingebüßt, die es ihm ursprünglich ermöglichte, die an sich gezogenen Kompetenzen auskömmlich zu finanzieren und zugleich im Bundesrat Konsens zu erkaufen. Es ist anzunehmen, dass die Steuerreform 2000 die letzte derartige ‚Operation Stimmenkauf‘ darstellte. Der Bund ist heute ein „überlasteter Monopolist“.¹⁰¹

Das Finanzausgleichssystem kann die Folgen von wirtschaftlichen und sozio-demografischen Strukturunterschieden nur abmildern und nicht aufheben. Es dient primär dazu, die wirtschaftskraftbedingten Einnahmenunterschiede zwischen den Ländern auszugleichen. Deswegen ist es unter Verteilungsgesichtspunkten nachrangig, ob der Ausgleich horizontal oder vertikal erfolgt.

Strukturunterschiede können grundsätzlich auf zwei Ebenen berücksichtigt werden:

1. auf der Ebene der Einnahmen, wobei unterstellt wird, dass die Länder einen durch regionalwirksame Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, der Effektivierung des Steuervollzugs usw. einen gestaltenden Einfluss entfalten. Zur Verbesserung der Anreizwirkung, eigene Steuereinnahmen zu steigern, kann der Anteil der Einnahmen, der bei überdurchschnittlichen Steigerungen des Steueraufkommens aus dem Ausgleichsmechanismus herausgenommen, gesteigert werden. Dies betrifft den horizontalen Finanzausgleich
2. auf der Ebene der Sonderbedarfe. Da der Finanzausgleich Belastungsunterschiede zwischen den Länder ausgleichen soll, muss auch die Ausgabenseite herangezogen werden. Insofern stellt sich die Frage ob z. B. die ganz oder teilweise Sonderbundesergänzungszuweisungen nach einem indexierten Einwohnerschlüssel, der z. B. bestimmte Bevölkerungsgruppen (Jugend) soziale Lage (Anteil der Sozialhilfeempfänger berücksichtigt) bzw. den Anteil der Bundesländer an der Produktion öffentlicher Güter. Insbesondere wäre dies auch ein Beitrag zur aufgabenbezogenen Finanzausstattung.

¹⁰⁰ Färber, Gisela 1999, Finanzverfassung, in: Bundesrat (Hrsg.), 50 Jahre Herrenchiemseer Konvent – Zur Struktur des deutschen Föderalismus, Bonn, S. 131.

¹⁰¹ Färber/Otter 2005, a.a.O., S. 38.

Der Solidarpakt II gilt bis 2019. Änderungen kommen nur für die Zeit nach 2019 in Betracht und davor nur dann, wenn die vereinbarten Verteilungswirkungen unverändert bleiben. Es besteht insoweit durchaus Notwendigkeit, die Debatte über die zukünftige Finanzverteilung bereits jetzt und nicht erst kurz vor 2019 zu beginnen. Künftige Bund-Länder-Finanzbeziehungen werden angesichts der Anpassungsgeschwindigkeit einzelner ostdeutscher Länder weniger zwischen ost- und westdeutschen Ländern differenzieren müssen als vielmehr auf finanz- und strukturschwache Länder ausgerichtet sein und deren Probleme in den Blick nehmen. Die Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sollte jedoch kein Vehikel sein, um die geltenden Vereinbarungen in Frage zu stellen oder in diese einzugreifen.

VII. Steuerverteilung (199-206, 213, 222/223)

Die in den Fragen sich ausdrückenden Überlegungen laufen darauf hinaus, zusätzliche Steuereinnahmen in einem höheren Umfang als bisher bei den Bundesländern verbleiben zu lassen. Dies betrifft den horizontalen Finanzausgleich (Umsatzsteuervorwegenausgleich + Ausgleichszahlungen der Geberländer). Infolge der bestehenden steuer- und wirtschaftspolitischen Disparitäten kann eine solche Regelung zur Reduzierung des Umfangs des horizontalen Finanzausgleiches zugunsten der Geberländer führen. In diesem Falle müssen die Nehmerländer Kompensationen für diese politisch induzierten Einnahmeausfälle erhalten.

Dafür kommen in Frage:

- Übernahmen von Aufgaben durch den Bund;
- Übernahme von Altlasten (Schulden, Zinsen, Versorgungsausgaben) durch den Bund
- stärkere Beteiligung des Bundes an der Refinanzierung von Geldleistungsgesetzen bzw. regionalen Effekten bei der Ausführung von Geldleistungsgesetzen.

Darüber hinaus unterstellen die Fragen, dass die Regelungen des Solidarpaktes II nicht genügend Anreize für die ostdeutschen Bundesländer enthalten, um ihrer Wirtschafts- und Finanzkraft zu verbessern. Diese Prämisse kann nicht geteilt werden. In allen ostdeutschen Bundesländern wird gegenwärtig eine Politik der Haushaltskonsolidierung betrieben, die darauf hinausläuft strukturelle Defizite abzubauen und in der Perspektive Haushaltsüberschüsse zu erzielen. Zugleich kann die schrittweise Reduzierung der Sonderbundesergänzungszuweisungen nach § 11 FAG an Anreiz, Ausgaben zu senken und die Einnahmehasis zu stärken, kaum überboten werden.

Den wirtschaftlich schwachen Bundesländern wird die Aufrechterhaltung von gleichwertigen Standards der Daseinsvorsorge u.a. durch den horizontalen und vertikalen Finanzausgleich ermöglicht, der Steuerkraftunterschiede der Bundesländer tendenziell nivelliert, d.h. Länder mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft werden an den Bundesdurchschnitt herangeführt (99,5 %), während die Steuerkraft der Geberländer durch ihre Ausgleichsbeträge in Richtung des Durchschnitts absinkt.

Die Überlegungen sind nicht neu, denn die finanzstarken Länder bemängeln seit geraumer Zeit ihre nur eingeschränkte Finanzsouveränität und sprechen sich für eine gestärkte Steuerautonomie durch Neuverteilung der Steuerkompetenzen bei eigenem Hebesatzrecht der mit Kompetenz ausgestatteten Gebietskörperschaften aus.¹⁰² Die Vorschläge von Hendler sollen diese Herangehensweise exemplarisch verdeutlichen¹⁰³:

¹⁰² Vgl. exemplarisch: Hendler, Reinhard 1993, Finanzverfassungsreform und Steuergesetzgebungshoheit der Länder, in: DÖV Heft 7/1993, S. 292; „Föderalismus: Solidarität und Wettbewerb – Starke Länder in Europa“ – Regierungserklärung des Bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Edmund Stoiber am 22. März 2000 im Bayerischen Landtag.

¹⁰³ Hendler, a.a.O., S. 293ff.

- Die Länder erhalten für die der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Steuern, deren Aufkommen dem Bund ganz oder zum Teil zusteht (Art. 105 Abs. 2, Art. 106 GG), sowohl die Gesetzgebungskompetenz als auch die Ertragshoheit, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis keinen Gebrauch gemacht hat.
- Die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund im Steuerrecht (Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG) werden verschärft.
- Die Länder verfügen über ein eigenes Steuerfindungsrecht.
- Den Ländern wird die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über einige Landessteuern sowie über die Grundsteuern A und B eingeräumt.
- Den Ländern wird ein Hebesatz- oder Zuschlagsrecht bei der Einkommen- und Körperschaftssteuer eingeräumt.

Diese Vorschläge sind indes nicht neu. Bereits die Troeger-Kommission zur Finanzreform hatte in ihrem Gutachten die Frage gestellt, ob die Finanzreform ein „window of opportunity“ eröffnen würde, die finanzielle Eigenverantwortung der Länder durch Einräumung eines begrenzten Zuschlagsrechts zur Einkommen- und Körperschaftssteuer zu stärken.¹⁰⁴ Letztlich sprach sich die Kommission aber für die Einheitlichkeit des Steuerrechts im bundesdeutschen Wirtschaftsgebiet aus und wollte den Ländern allein die Gesetzgebung für die kleinen Gemeindesteuern belassen.¹⁰⁵

Während die Kommission der Mittelebene, also den Ländern, nur marginale Steuerkompetenzen zugestand, befürwortete sie eine deutliche Stärkung der kommunalen Steuerkompetenz. Ein probates Mittel wurde in einer Gemeindeeinkommensteuer gesehen, bei denen den Gemeinden durch Bundesgesetz „ein festzustehender Hundertsatz der von den ortsansässigen Einwohnern zu entrichtenden Einkommen- bzw. Lohnsteuer zugeteilt werden (sollte), und zwar von einem Steuerteil, der innerhalb der sog. Proportionalzone der Steuer liegen sollte“¹⁰⁶. Im Zuge der Verfassungsreform 1969 wurde deshalb in Art. 106 Abs. 5 Satz 3 GG ein Gesetzesvorbehalt eingefügt, nach dem die Gemeinden das Recht zur Festsetzung von Hebesätzen (durch Zu- oder Abschläge) für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nach Art. 106 Abs. 5 Satz 1 GG eingeräumt bekommen können. Von dieser Möglichkeit wurde bisher kein Gebrauch gemacht, entsprechende Verfassungsreformkommissionen der 6. und 7. Legislaturperiode des Bundestages lehnten es vielmehr ab, den Gesetzgeber zur Einführung des Hebesatzrechtes zu zwingen.¹⁰⁷

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat sich wiederholt für eine begrenzte Steuerautonomie der Länder ausgesprochen¹⁰⁸, zuletzt in seinem Gutachten 2003/2004.¹⁰⁹ Er identifiziert zwei denkbare Wege:

- Übergang zum Trennsystem von 1949: Der Bund erhalte die Gesetzgebungskompetenz und die Ertragshoheit für die Umsatzsteuer und die Verbrauchsteuern, die Länder haben Entsprechendes für die Einkommen- und Körperschaftssteuer. Da bei der Bemessungsgrundlage von Einkommen- und Körperschaftssteuer aber bundeseinheitliche Regelungen unabweisbar seien, würde dieses Trennsystem gleichwohl mit Koordinations- und Transaktionskosten verbunden sein, weshalb es in gebotener Konsequenz nicht durchzuhalten sei.¹¹⁰

¹⁰⁴ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, a.a.O., S. 517.

¹⁰⁵ Kommission für die Finanzreform, a.a.O., S. 76.

¹⁰⁶ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, a.a.O., S. 519 sowie Kommission für die Finanzreform, a.a.O., S. 108.

¹⁰⁷ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, a.a.O., S. 521.

¹⁰⁸ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1987-1989, 1990-1993, 1997-1999.

¹⁰⁹ Sachverständigenrat 2003, a.a.O., S. 305f..

¹¹⁰ Sachverständigenrat 2003, a.a.O., S. 305.

- Gestaltung von Zu- und Abschlägen auf Gemeinschaftssteuern: Hier würde an den Gemeinschaftssteuern mit bundeseinheitlicher Bemessungsgrundlage festgehalten. Die Gebietskörperschaften erhielten aber die Möglichkeit, Zu- und Abschläge auf einen Grundtarif festzulegen, der unterhalb des derzeitigen Tarifs liegen würde. Alternativ könnten auch Zuschläge auf das Aufkommen, das den jeweiligen Ebenen im Rahmen des bestehenden Steuerverbundes zusteht, erwogen werden. Um zu verhindern, dass der Steuerwettbewerb durch zu niedrige bzw. zu hohe Steuersätze ineffizient würde, wäre auch bei diesem Modell eine Rahmensetzung der übergeordneten Ebene erforderlich.¹¹¹

Einwänden gegen dieses Modell, die insbesondere mit den Risiken für finanzschwache Bundesländer argumentieren, hält der Sachverständigenrat entgegen, dass durch „steuerinduzierte Mobilität von Produktionsfaktoren und Personen Aufholprozesse in Gang gesetzt würden, die das gegenwärtige nivellierende Finanzausgleichssystem eher unterdrückt“¹¹². Dieses Argument kann jedoch nur mittel- bis langfristig überzeugen. Kurzfristig würde der Handlungsspielraum der betreffenden Gebietskörperschaft so erheblich eingeschränkt, dass Möglichkeiten zur Wiedergewinnung von Standortattraktivität wie Infrastrukturausbau, Bildungsangebote etc. nicht zur Verfügung stünden, die für die Ansiedlung von Arbeitnehmern und Unternehmen ebenfalls entscheidende Indikatoren darstellen. Es ist anzunehmen, dass die Starken gestärkt und die Schwachen geschwächt würden.

Im Übrigen ist diese Debatte bereits in der Bundesstaatskommission I ausführlich geführt worden. Die Bundestagsabgeordneten der CDU/CSU Krings und Gönner eröffneten die Regionalisierungsdebatte mit einem Plädoyer für eine Vereinfachung der Mischsysteme in folgender Form:¹¹³

- Die Erträge aus Einkommens- und Körperschaftssteuer sollten im Verhältnis 50:50 zwischen Bund und Ländern verteilt werden.
- Bei der Umsatzsteuer wurde eine Neuregelung dahingehend vorgeschlagen, dass eine Aufteilung in einen festen Bestandteil sowie in variable Länderanteile, welche durch die Landtage bestimmt werden, erfolgen würde. Das gesamte Verteilungsverfahren müsste vereinfacht werden.
- Für die Kommunen wird eine dauerhaft sichere Finanzausstattung am ehesten durch die Einführung von Hebesätzen im Rahmen eines landesrechtlich festgelegten Korridors für durchsetzbar gehalten. So könnte auch die oft umständliche und trickreiche Suche nach „nicht gleichartigen“ Steuerarten (Art. 105 Abs. 2a GG) wie beispielsweise der Verpackungs- und Zweitwohnungssteuer der Vergangenheit angehören.

Der FDP-Bundestagsabgeordnete Burgbacher sowie die FDP-Fraktionsvorsitzenden von Bund und Ländern unterstützten dieses Vorgehen und forderten, ein eigenes Steuerfindungsrecht der Länder durchzusetzen. Der Länderfinanzausgleich solle mit dem Ziel der Abkehr von der „Nivellierungs-Ideologie“ Abschied reformiert werden

Das BMF machte bereits 2005 auf unerwünschten Effekte einer Stärkung der regionalen Steuerautonomie auf den Länderfinanzausgleich aufmerksam¹¹⁴. Demnach würde mehr Steuerautonomie erhebliche Fehlanreize induzieren. Denn „senkte ein Land seine Steuern, würden seine Mindereinnahmen über den bundesstaatlichen Finanzausgleich nahezu vollständig refinanziert. Umgekehrt würden Mindereinnahmen eines Landes aus Erhöhungen seiner Steuern durch den bundesstaatlichen Finanzausgleich nahezu vollständig abgeschöpft“¹¹⁵. Aus seiner Sicht könnte dieses Problem durch zwei Wege gelöst werden:

¹¹¹ Sachverständigenrat 2003, a.a.O., ebd..

¹¹² Sachverständigenrat 2003, a.a.O., ebd..

¹¹³ Deutscher Bundestag/Bundesrat 2005, a.a.O., S. 890 sowie Stenografischer Bericht der 5. Sitzung vom 11.03.2004, S. 112.

¹¹⁴ Bundesministerium der Finanzen 2004c, Auswirkungen einer Steuerautonomie auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich, Bundesstaatskommission-AU 0069.

¹¹⁵ BMF 2004c, a.a.O., S. 1.

- Herausnahme von Steuerarten aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich:
Die Herausnahme von Steuern aus dem Finanzausgleich ist nur durch Verfassungsänderungen möglich. Denn in dessen ersten Stufe, dem horizontalen Umsatzsteuerausgleich, werden Einkommen- und Körperschaftssteuer berücksichtigt. Auf der zweiten und dritten Stufe, dem Länderfinanzausgleich, besteht laut Bundesverfassungsgericht die Verpflichtung, alle ausgleichserheblichen Einnahmen zu berücksichtigen. Da alle für Steuerautonomie in Frage kommenden Steuern ausgleichserheblich sind, wäre eine Verfassungsnovelle unumgänglich. Eindeutige Verlierer wären die finanzschwachen Länder, v.a. die ostdeutschen Länder. Bei Wegfall der Berücksichtigung der beiden Grundsteuerarten sowie der Grunderwerbssteuer im bundesstaatlichen Finanzausgleich sowie bei einer Herausnahme der Landessteuern aus dem Finanzausgleich, würden die genannten Länder erheblich benachteiligt werden.¹¹⁶

- Normierung von Steuern im bundesstaatlichen Finanzausgleich:
Damit soll erreicht werden, dass auch bei eigenen Befugnissen der Länder zur Höhe des Steueraufkommens ein Vergleich der Finanzkraft der Länder möglich bleibt und das im bundesstaatlichen Finanzausgleich angesetzte Steueraufkommen eines Landes von seinen autonomen Entscheidungen unabhängig wird. Damit würde das Kompensationsproblem im bundesstaatlichen Finanzausgleich bei Steuersenkungen eines Landes ausgeschaltet. Konkret heißt das, dass auch nach der Einführung einer Steuerautonomie weiterhin bundeseinheitlich Bemessungsgrundlagen für die betreffenden Steuerarten definiert würden. Die Länder würden lediglich das Recht zur Tarifgestaltung oder ein Zuschlags-/Hebesatzrecht erhalten. Würde hingegen die Gesetzgebungskompetenz für einzelne Steuerarten vollständig auf die Länder übergehen, würde eine bundeseinheitliche Bemessungsgrundlage wahrscheinlich nicht mehr erhalten bleiben. Ohne eine bundeseinheitliche Bemessungsgrundlage ist aus Sicht des BMF eine Normierung von Steuereinnahmen im Länderfinanzausgleich nur äußerst schwer vorstellbar.¹¹⁷ Rechtlich wäre auch im Normierungsmodell eine Verfassungsänderung erforderlich, da nach derzeitiger Rechtslage im horizontalen Umsatzsteuerausgleich die Einnahmen anzusetzen sind, wobei auf die tatsächlichen Steuereinnahmen abgestellt wird. Ein normiertes fiktives Steueraufkommen könnte, so das BMF, nicht darunter gefasst werden.¹¹⁸

Die finanziellen Folgen einer Steuerautonomie in Verbindung mit einer Normierung, sind im Vergleich zur Herausnahme der betreffenden Steuern aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich ist geringer, aber nicht bedeutungslos. Entscheidend dürfte dabei sein, wie sich langfristig das Gesamtaufkommen der betreffenden Steuern entwickelt und welche Auswirkungen dies auf die Ausgleichszuweisungen bzw. Ausgleichsbeiträge der Länder hätte. Das BMF vermutet, dass aufgrund des großen Beitrags der bevölkerungsreichen Länder zum Gesamtaufkommen einer Steuerart insbesondere die Steuerpolitik dieser Länder Auswirkungen auf die Ausgleichswirkungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich hätte.¹¹⁹

¹¹⁶ BMF 2004c, a.a.O., S. 2f..

¹¹⁷ BMF 2004c, a.a.O., S. 5.

¹¹⁸ BMF 2004c, a.a.O., ebd..

¹¹⁹ BMF 2004c, a.a.O., ebd..

Tab: Modellrechnungen zu den Auswirkungen der Herausnahme von Steuerarten aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich (Gewinne/ Verluste, 2005, Mio. Euro)

	Umsatzsteuerausgleich		Länderfinanzausgleich		Fehlbetrags-BEZ	
	Modell 1	Modell 2	Modell 1	Modell 2	Modell 1	Modell 2
Nordrhein-Westfalen	105	288	20	39	0	0
Bayern	72	197	117	328	0	0
Baden-Württemberg	62	170	120	70	0	0
Niedersachsen	-35	-5	31	-52	12	-28
Hessen	35	97	116	40	0	0
Sachsen	-108	-316	-74	-37	-27	-21
Rheinland-Pfalz	-20	85	-12	-23	-7	-14
Sachsen-Anhalt	-65	-200	-42	-22	-15	-13
Schleswig-Holstein	32	60	13	-14	6	-8
Thüringen	-73	-197	-42	-21	-15	-12
Brandenburg	-41	-154	-38	-21	-14	-12
Mecklenburg-Vorpom.	-29	-117	-28	-15	-10	-8
Saarland	-17	6	-4	-6	-2	-4
Berlin	67	48	-148	-227	-46	-73
Hamburg	10	28	-14	3	0	0
Bremen	4	11	-13	-41	-5	-13
Länder insgesamt	±387	±990	±417	±480	-122	-206
Bund	0	0	0	0	122	206

Quelle: BMF 2004a, a.a.O., S. 7. Modell 1: Herausnahme Grundsteuern und Grunderwerbssteuer aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich Modell 2: Herausnahme aller Landessteuern

Der Sachverständige Wieland der ersten Bundesstaatskommission äußerte sich kritisch und damit vollkommen zutreffend zu den Folgewirkungen im Finanzausgleich für die steuerschwachen Länder, denen im „Falle der Bitte um Unterstützung vorgehalten wird, zunächst die eigenen Steuerquellen auszuschöpfen. Es ist aber nicht sinnvoll, dass etwas die steuerschwachen ostdeutschen Länder zunächst die Landessteuern massiv erhöhen müssen, um sich damit gewissermaßen den Anspruch auf Solidarität zu erkaufen“¹²⁰. Wirtschaftlich gesehen müssten die Steuern dort vielmehr niedriger liegen, um die Wirtschaft anzulocken.

Aufgrund ihrer unterschiedlichen Wirtschafts- und Finanzkraft werden die Bundesländer auch in unterschiedlichen Maße verlasst sein, von den Hebesätzen gebrauch zu machen. Es ist daher kein Zufall, dass diese Vorschläge vor allem aus den Geberländern kommen, die sich damit Konkurrenzvorteile versprechen. Dies kann zu neuen Abwanderungen von Arbeitnehmern, Gewerbetreibenden und Unternehmern in vor allem in den neuen Bundesländer führen. Zugleich ständen neue Instrumente für eine neoliberale Haushaltspolitik zur Verfügung, wenn Abschlüsse bei bisher bundeseinheitlichen Sozialleistungen möglich wären. Die steuerpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten würden langfristig die sozialen und wirtschaftspolitischen Ungleichgewichte zwischen den Ländern verstärken. Zudem wären Arbeitnehmer aus Ländern mit hohen Hebesätzen tarif- und einkommenspolitisch gegenüber denjenigen mit niedrigen Steuersätzen benachteiligt..

Insofern ist davon auszugehen, dass eine Ausdehnungen der Steuerautonomie der Länder auf die Gemeinschaftssteuern in einem erheblichen Spannungsverhältnis zum Staatsziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse steht. Die aus Steuerschwäche wahrscheinlich folgenden höheren Zuschläge einzelner Länder würden deren Lage in der Konkurrenz mit anderen weiter verschlechtern. Ein solcherart gestalteter Wettbewerbsföderalismus ist das Gegenteil des vom Grundgesetz beabsichtigten solidarischen und kooperativen Föderalismus.

Beteiligung der Kommunen am Steueraufkommen, aufgabenadäquate Finanzausstattung (Fragen 177-179)

Der Deutsche Landkreistag wirft die Frage auf, ob das Aufgabenübertragungsverbot zum Anlass genommen werden müsste, den Anteil der Kommunen an den Steuereinnahmen des öffentlichen Gesamthaushaltes zu erhöhen. Die damit angesprochene Problematik spiegelt sich

¹²⁰ Deutscher Bundestag/Bundesrat 2005, a.a.O., S. 907 sowie Stenografischer Bericht der 5. Sitzung vom 11.03.2004, S. 113f..

beispielsweise aktuell im Tauziehen um die Finanzierung von Kinderkrippen wider. Neben der Finanzierung des Krippenneubaus spielen hier auch die enormen jährlichen Personalkosten für die Kommunen eine Rolle. Es dürfte dabei bekannt sein, dass die Verteilung des vor- und außerschulischen Betreuungsangebots in der Bundesrepublik regional höchst unterschiedlich ausfällt (Ost-West, Stadt-Land). Ebenso unterschiedlich sind die Möglichkeiten des Bundes, sich an Neubauten einerseits und laufenden Kosten andererseits zu beteiligen. Damit wird deutlich, dass mit einer mehr oder weniger pauschalen Anhebung des Steueranteils nicht in jedem Fall dem jeweiligen Bedarf vieler Kommunen zielgenau entsprochen werden könnte. Hinzu tritt, dass Defizite des Bildungswesens und der Bevölkerungsentwicklung in der deutschen Öffentlichkeit zu Recht als nationale Probleme diskutiert werden. So verwies auch der Sachverständige Scharpf im Rahmen der Föderalismusreform I bereits darauf, dass deshalb auch die nachdrücklichen Kompetenzbehauptungen der Länder nichts daran ändern, dass „dort, wo manifeste Defizite bestehen, die Forderungen nach breiter Verfügbarkeit einer qualifizierten frühkindlichen Betreuung in Kindertagesstätten und Kindergärten, und nach einer qualifizierten schulischen Bildung (...) wie selbstverständlich an die Bundespolitik adressiert werden.“¹²¹ Scharpf kritisierte bereits an der bis letztem Jahr geltenden Verfassungsregelung, dass die Möglichkeiten der Bundespolitik, auf solche Forderungen zu reagieren, unzulänglich und nicht problemgerecht waren. Ein Jahr später und nach erfolgter Verfassungsänderung, kann konstatiert werden, dass diese Möglichkeiten nun noch weiter eingeschränkt sind. Ein nach wie vor erwägenswerter Lösungsansatz kann hier in der von ihm vorgeschlagenen Ergänzung des Art. 104a Abs. 3, Satz 1 GG gesehen werden.¹²²

Damit kann aber zugleich nicht behauptet werden, dass das bestehende System der kommunalen Steuereinnahmen ausreichend ist. In Anbetracht dessen, dass das Deutsche Institut für Urbanistik bereits 2002 davon ausging, dass in den alten Bundesländern das jährliche Investitionsniveau um bis zu 50 Prozent über dem damaligen hätte liegen müssen und in den neuen Bundesländern pro Einwohner wiederum doppelt so viel wie in den alten hätte ausgegeben werden müssen, um dem Bedarf bis 2009 gerecht zu werden¹²³, zeigt sich hier dringender Handlungsbedarf. Die besondere Brisanz des kommunalen Investitionsrückgangs kommt auch dadurch zum Ausdruck, dass mittlerweile das kommunale Sachvermögen zunehmend schwindet. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die 1994 in das GG aufgenommene Änderung des Artikel 28 (2), wonach die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung umfasst, der allseits anerkannten Tatsache Rechnung trug, dass kommunale Selbstverwaltung ohne eine angemessene Finanzausstattung nicht möglich ist. Da Artikel 28 (2) GG den Kommunen des Weiteren eine eigene wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle garantiert, worunter gemeinhin die Gewerbesteuer verstanden wird, ist diese Steuer vor allen anderen, auf ihre Solidität hin zu überprüfen.

So wurde die Gewerbesteuer, durch die zunehmende Begrenzung der Bemessungsgrundlage, zunehmend konjunkturanfälliger. Sie kann mit dem Anstieg der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung nicht Schritt halten. Es gibt zahlreiche Vorschläge, wie diesen Defiziten entgegen gewirkt werden kann. Zum Beispiel die, der SVR zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bis 2001 unterbreitet hat. Oder der Vorschlag zur Neuordnung der Gemeindesteuern von Staatsminister Weimar aus dem Jahr 2002 oder das Modell der allgemeinen Betriebssteuer des Kronberger Kreises aus dem Jahr 2003. Ihnen ist gemeinsam, dass sie durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und eine Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen auf eine Erhöhung und Verstetigung der Gewerbesteuerereinnahmen abzielen und zugleich die damit verbundenen Lasten auf deutlich mehr und breitere Schultern verteilen wollen.

¹²¹ Fritz W. Scharpf, Thesenpapier zur Anhörung des Rechtsausschusses zum Thema „Föderalismusreform“ am 15./16. Mai 2006, S.13

¹²² „Bundesgesetze, die Geldleistungen oder geldwerte Sachleistungen für Dritte gewähren und die von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, daß die Kosten ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden.“, a.a.O., S.14

¹²³ Michael Reidenbach u.a., Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland – eine Schätzung für die Jahre 2000 bis 2009, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Berlin 2002, S.14

Übertragung der Kfz-Steuer und der Versicherungssteuer auf den Bund? (Fragen 208 und 209)

Diese Fragen sind bereits in der Bundesstaatskommission I ausführlich diskutiert und beantwortet worden. Eine erneute Erörterung erübrigt sich insoweit, sondern es sollte entschieden werden, ob die Kommission II dem Vorschlag der früheren Vorsitzenden folgen möchte oder nicht. Am vom 22. September 2004 unterbreitete die Bundesregierung einen Vorschlag für einen kleinen Steuertausch.¹²⁴ Für diesen Tausch sprachen aus Sicht der Bundesregierung u.a.:¹²⁵

- Entflechtung der Kompetenzen mit der Einschränkung, dass die Gesetzgebungskompetenz für die Versicherungssteuer beim Bund verbliebe. Für Bier- und Kraftfahrzeugsteuer entfielen die Bundesratszuständigkeit, was für erstere Steuer die EU-Verhandlungsführung erleichtern würde.
- Steuervereinfachung, da die Feuerschutzsteuer in das Versicherungsteuergesetz integriert werden und das Feuerschutzsteuergesetz entfallen könne. Bei der Biersteuer auf Bundesebene könnte eine Gleichbehandlung mit den übrigen Alkoholsteuern in einem einzigen Alkoholsteuergesetz erreicht werden. Mit der Übernahme der Kfz-Steuer durch den Bund könnte eine ökologische Lenkungswirkung durch die beim Bund ebenfalls angesiedelte Mineralölsteuer erreicht werden.

Unter der Voraussetzung, dass die auf die Länder übergehende Ertragshoheit für die Versicherungssteuer mit einer Zerlegung einhergehen würde, wobei als Maßstab die Regelung für die Feuerschutzsteuer angewendet werden sollte, hatten die Berechnungen des BMF dazu geführt, dass der Bund im vertikalen Verhältnis 21 Mio. Euro Mehreinnahmen zu verzeichnen hätte, während auf der horizontalen Ebene Nordrhein-Westfalen 34 Mio. Euro einbüßen und Hamburg 23 Mio. Euro hinzugewinnen würde (siehe Tabelle).¹²⁶ Der Sachverständige Scharpf sprach sich in der Projektgruppe Finanzen gegen diesen Steuertausch aus, da es das Ansinnen konterkarieren würde, den Ländern mehr Gesetzgebungskompetenzen zuzugestehen. Denn die KFZ-Steuer könne landesrechtlich durchaus unterschiedlich geregelt werden, während dies bei der Versicherungssteuer praktisch ausgeschlossen sei – zumal der Bund angekündigt hatte, die Gesetzgebungskompetenz behalten und nur die Ertragshoheit verlagern zu wollen.¹²⁷

Die Finanzministerkonferenz ließ im November 2004 durch ihren Vorsitzenden, den damaligen nordrhein-westfälischen Finanzminister Diekmann mitteilen, dass die Länder sich für einen vollständigen Tausch, d.h. der Ertrags- und der Gesetzgebungskompetenz der KFZ-Steuer gegen die Versicherungssteuer ausgesprochen hätten, sofern der Bund ihnen eine gesetzliche Aufkommensgarantie zusichere, die das prognostizierte Aufkommen der Versicherungssteuer beinhaltet und Verrechnungen aus anderen Steuern oder Personalkosten ausgeschlossen seien. Diese Garantie solle den Zeitraum von 15 Jahren umfassen, also gemeinsam mit dem Solidaripakt II auslaufen. Darüber hinaus solle der Bund nach dem Steuertausch auf die KFZ-Steuer als dauerhaft eigenständige Steuerart verzichten. Das Versicherungssteueraufkommen würde unter den Ländern nach dem von ihnen entwickelten „parameter-gestützten Zerlegungsschlüssel“ verteilt.¹²⁸ Einer Verlagerung der Biersteuer war von den Finanzministern der Länder bereits am 30. September 2004 eine Absage erteilt worden. In diesem Sinne unterbreiteten die Vorsitzenden der Bundesstaatskommission im Vorentwurf vom 13. Dezember 2004 ihres Vorschlages eine Änderung des Art. 106 Abs. 1 und 2 GG sowie i.V.m. Art. 108 Abs. 1 GG. als Sicherungsklausel wurde angefügt:

„In den Jahren 2011 und 2016 wird überprüft, ob die Entwicklung der Kraftfahrzeug- und der Versicherungssteuer unter Berücksichtigung evtl. veränderte Rahmenbedingungen

¹²⁴ Bundesministerium der Finanzen 2004, Modell eines Tauschs der Kraftfahrzeugsteuer (KraftSt) und Biersteuer (BierSt) gegen die Versicherungssteuer (VersSt), Bundesstaatskommission-PAU-6/0012.

¹²⁵ BMF 2004, a.a.O., S. 1f..

¹²⁶ BMF 2004, a.a.O., S. 2.

¹²⁷ Deutscher Bundestag/Bundesrat 2005, a.a.O., S. 925.

¹²⁸ Deutscher Bundestag/Bundesrat 2005, a.a.O., S. 923.

und Steuerrechtsänderungen den ursprünglichen Erwartungen entspricht. Wenn dies nicht der Fall ist, werden die Ursachen geprüft und ggf. nach geeigneten Lösungen gesucht.“¹²⁹

Tab.: Modellrechnung zu den Auswirkungen des KI. Steuertauschs (Gewinne/Verluste 2005, Mio. Euro)

	Primäreffekt			Umverteilungseffekt		
	BierSt an Bund	KFZ-St an Bund	VersichSt an Länder	UmsatzSt-Verteilung	LFA i.e.S.	Fehlbetrags-BEZ
NRW	-207	-1.737	1.863	-12	58	-
Bayern	-173	-1.351	1.490	-8	39	-
BaWü	-60	-1.156	1.240	-7	-6	-
Niedersachsen	-35	-826	907	-48	2	1
Hessen	-29	-643	367	-4	-36	-
Sachsen	-73	-354	367	55	4	1
Rheinland-Pfalz	-40	-432	426	42	3	1
Sachsen-Anhalt	-27	-204	233	-3	1	0
Schleswig-Holstein	-17	-291	313	-6	1	0
Thüringen	-28	-201	214	13	2	0
Brandenburg	-8	-238	235	8	2	0
Mecklenburg-Vorp.	-23	-143	170	-5	1	0
Saarland	-15	-108	109	12	1	0
Berlin	-22	-215	274	-36	0	0
Hamburg	-14	-140	244	-1	-66	-
Bremen	-24	-52	82	0	-4	-1
Länder insgesamt	-794	-8.090	8.900	0	0	5
Bund	794	8.090	-8.900	0	-	-5

Quelle: BMF 2004d, a.a.O., S. 3.

VIII. Einheitliche Bundessteuerverwaltung (Frage 215)

Der Regierende Bürgermeister von Berlin hat in der ersten Sitzung der Bundesstaatskommission II deutlich gemacht, dass es Bereiche gibt, die ohne Schaden für eine produktive Konkurrenz der Länder untereinander in den einzelnen Politikfeldern, zentralisiert werden könnten und sollten. Dazu gehört eine einheitliche Verwaltung der Bundessteuern. Er greift damit auf eine Position zurück, die bereits einige Jahre vor Arbeitsantritt der Bundesstaatskommission I vom Bundesrechnungshof aufgestellt wurde, der erhebliche Mängel bei der Verwaltung der Gemeinschaftssteuern festgestellt hatte und deren Ursachen auf den Steuerföderalismus in Deutschland zurückführte.¹³⁰ Im Rahmen der Finanzverhandlungen in der Bundesstaatskommission I wurde dieses Thema erneut aufgerufen. Der Bund legte im Auftrag der AG Finanzbeziehungen ein Positionspapier¹³¹ vor das im Wesentlichen folgende Mängel im Steuerföderalismus und mögliche Lösungswege beschrieb:

- Mängel im Steuerföderalismus Deutschlands: Die Aufsplittung in 16 unabhängige Steuerverwaltungen (bei Einbeziehung der Oberfinanzdirektionen sind es noch mehr) führt einerseits zu Verhandlungsschwierigkeiten auf europäischer Ebene und andererseits verhindert oder erschwert es zumindest bundesweit verbindliche Ziel- und Qualitätsvorgaben für den Verwaltungsvollzug sowie ein entsprechendes Verwaltungs-Controlling und Benchmarking.¹³²

Hingegen wurde der Verwaltungsaufwand verstärkt, denn „96.000 steuerliche Verwaltungsvorschriften wurden überwiegend dadurch angehäuft, dass die Länder in ihrem Verständnis

¹²⁹ Deutscher Bundestag/Bundesrat 2005, a.a.O., S. 928.

¹³⁰ Bundesrechnungshof 2000, Bericht über die Prüfung der Aufgaben und Befugnisse des Bundesministeriums der Finanzen bei der Verwaltung von Steuern durch die Länder im Auftrag des Bundes, Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses der Deutschen Bundestages, Ausschuss-Drs. 14/153.

¹³¹ Bundesministerium der Finanzen 2004, Effizienz und Effektivität in der Steuerverwaltung. Positionspapier des Bundesministeriums der Finanzen, Bundesstaatskommission-AU 0066.

¹³² BMF 2004, a.a.O., S. 1.

von Föderalismus die gemeinsam erarbeiteten Vorschriften jeweils noch einmal unter eigenem Kopf herausgaben¹³³. Erst 2003 wurde diese Praxis abgestellt.

Der Bund vermutet, dass die Länder Steuerprüfungen bei den Gemeinschaftssteuern aufgrund mangelndem Eigeninteresse bzw. sogar aus standortpolitischen Erwägungen vernachlässigen. „Für das Jahr 2002 vorgelegte Zahlen belegen, dass 9 der 16 Bundesländer die Zahl der für die Betrugsprävention und –bekämpfung zentral wichtigen Umsatzsteuer-Sonderprüfungen im Vergleich zu 2001 heruntergefahren haben; insgesamt ist die Prüfungsfrequenz bei rd. 100.000 Umsatzsteuer-Sonderprüfungen im Jahr 2002 nur um weniger als 1% im Vergleich zum Vorjahr gesteigert worden. [...] Generell gilt: Soweit vorhandene Steuerquellen – aus welchen Gründen auch immer – nicht konsequent ausgeschöpft werden, werden dem Bund unnötige Steuererhöhungen aufgedrängt“¹³⁴. Bei der EDV-gestützten Steuerverwaltung wurde ein jahrelanger Diskussionsprozess von den Ländern initiiert und durch Bayern eine abweichende Insellösung praktiziert. Eine Reihe von EU-Staaten sowie die USA sind Deutschland bei elektronischen Steuererklärung bis hin zur vorausgefüllten Erklärung und dem Risikomanagement deutlich überlegen.¹³⁵

- Lösungswege: Das BMF schlug ein Maßnahmenbündel vor, das auf verschiedenen Ebenen wirksam werden soll. So sollte die Verwaltungsstrategie bundesweit abgestimmt und ein standardisiertes, flächendeckendes Verwaltungs-Controlling einschließlich einer systematischen Kosten-Leistungsrechnung mit entsprechendem Berichtswesen eingeführt werden. Alle Länder sollten sich dem IT-Projekt FISCUS anschließen, was insbesondere für Bayern, das 2003 aus dem FISCUS-Verbund austrat, den Abbruch seiner IT-Plattform bedeuten würde und die Abstimmung von Verwaltungsregelungen in Bund-Länder-Gremien auf einzelne Materialien (Richtlinien, Einführungserlass) reduziert werden. Durch eine Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes (FVG) sollte eine punktuelle Neuzuweisung von Aufgaben an eine Zentralbehörde erfolgen.

Die Länder wiesen das Ansinnen der Bundesregierung und des Bundesrechnungshofes durch die Finanzministerkonferenz am 27. Mai 2004 zurück. Dabei vertraten die Länder übereinstimmend die Auffassung, dass bei einer Verlagerung der Verwaltungskompetenzen auf den Bund die Gefahr bestünde, der Rahmen der bundesstaatlichen Finanzverfassung würde sich einseitig zu Gunsten des Bundes verschieben und dem Subsidiaritätsprinzip widersprechen.¹³⁶ Der Sachverständige Schneider der ersten Bundesstaatskommission widersprach der Position der Länder und verwies auf den historischen Hintergrund der heutigen Regelung, die einerseits der Mehrheitsmeinung im Parlamentarischen Rat entgegenläuft und zugleich unzeitgemäß sei:

„Die große Mehrheit im Parlamentarischen Rat hat sich für eine Bundessteuerverwaltung bei der Einkommens-, Körperschafts- und Mehrwertsteuer ausgesprochen. Die Zuweisung der Steuerverwaltung an die Länder ist auf den Einspruch der Alliierten im April 1949 zurückzuführen. Angesichts der Globalisierung der Finanzmärkte und der künftigen Vernetzung der Steuerverwaltungen aller großen Industriestaaten ist es nicht mehr zeitgemäß, die Steuerverwaltung bei den Ländern zu belassen“¹³⁷.

Der Sachverständige Kirchhof ergänzte, dass Gleichheitsgrundsatz und Akzeptanz des Steuerrechts in der Bevölkerung einen bundeseinheitlichen Vollzug verlangen würden und Art. 108 GG bei den Steuerrichtlinien nicht hinreichend sei.¹³⁸ Angesichts der Tatsache, dass es sich dabei eher um ein Randproblem der Finanzföderalismusreform handelt, sollten die Länder ihre abwehrende Haltung aufgeben und sich für eine Bundessteuerverwaltung entscheiden.

¹³³ BMF 2004, a.a.O., S. 3.

¹³⁴ BMF 2004, a.a.O., S. 2.

¹³⁵ BMF 2004, a.a.O., S. 1f..

¹³⁶ Protokoll der Finanzministerkonferenz vom 27. Mai 2004, S. 16.

¹³⁷ Deutscher Bundestag/Bundesrat 2005, a.a.O., S. 941.

¹³⁸ Deutscher Bundestag/Bundesrat 2005, a.a.O., S. 942.

IX. Neugliederung des Bundesgebietes (Fragen 3, 160, 161)

Mit der deutschen Einigung wurde das relative Gleichgewicht der alten Bundesländer erheblich durcheinandergebracht und traten die Strukturprobleme des bundesdeutschen Föderalismus in verschärftem Kontrast hervor. Selbstverständlich hatten sich auch in der alten Bundesrepublik unterschiedliche Strukturmerkmale herausgebildet und standen den finanziell starken Flächenländern die finanziell schwachen Kleinstaaten bzw. Stadtstaaten gegenüber. Dieser „Nord-Süd-Konflikt“ der alten Länder ist jedoch nicht vergleichbar mit dem finanziellen und ökonomischen Sonderfall, den die neuen Länder einschließlich Berlin seit 1990 darstellen. Aus dieser Situation entstehen Abhängigkeitsverhältnisse zwischen reichen und armen Ländern, die sowohl unter den Bedingungen des kooperativen Föderalismus wie eines Wettbewerbsföderalismus zu einer Souveränitätseinschränkung der kleinen Länder führen.

Es ist anzunehmen, dass es heute trotz intensiver Anstrengungen ohne begleitende Strukturveränderungen, wie z. B. die territoriale Neuordnung, auf lange Sicht nicht gelingen wird, durch West-Ost-Transfers oder die weiteren Instrumente der Finanzverfassung eine Anpassung der neuen an die alten Länder zu erreichen. Gleiches gilt auch für diejenigen alten Länder, die durch die finanzielle Schwäche des Ostens zu Geberländern wurden obwohl sie strukturell Nehmerländer im Finanzausgleich sein müssten.

Der fehlende Mut, das Bundesgebiet neu zu gliedern gehört zu den Schwachstellen jeder bisherigen Föderalismusreform. Es ist ein bleibender Irrtum im bundesdeutschen Föderalismus, dass finanzielle und wirtschaftliche Schwächen eines Landes deren Existenzberechtigung unberührt lassen. Diesem Irrtum hat das Bundesverfassungsgericht bereits 1992 in seinem Haushaltsnotlage-Urteil widersprochen.

Aus heutiger Sicht wäre eine Fusion Berlins mit Brandenburg z. B. nur ein erster Schritt. Notwendig wären vielmehr in Ostdeutschland künftig nur noch ein oder zwei und bundesweit nur noch sieben oder acht Länder.

Die Ernst-Kommission hat sich in ihrem Gutachten zur Neugliederung des Bundesgebietes mit den erforderlichen Mindestgröße eines Landes im Zusammenhang mit verschiedenen Neugliederungskriterien auseinandergesetzt. Sich diese Kriterien bewusst zu machen bedeutet, sich Art. 29 Abs. 1 Satz 1 genau anzuschauen:

„Das Bundesgebiet kann neu gegliedert werden, um zu gewährleisten, dass die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.“

Der erste Halbsatz, der dem Gesetzgeber die Möglichkeit einräumt, das Bundesgebiet neu zu gliedern, kann getrost vernachlässigt werden, da er keine Aussage zu Neugliederungskriterien trifft. Von Bedeutung sind die zweckrationalen Maßgaben des zweiten Halbsatzes. Der Gesetzgeber bestimmt, als gliederungsrelevante Faktoren die „Größe“ und die „Leistungsfähigkeit“ als Bedingungen zur „wirksamen Erfüllung der den Ländern obliegenden Aufgaben“.

Der Verfassungsgeber hat sich damit gegen eine Länderstruktur entschieden, in der einzelne Länder ihre Aufgaben und Kompetenzen nicht mehr wahrnehmen können, weil sie dazu aus wirtschaftlichen, finanziellen oder administrativen Gründen nicht in der Lage sind, und deshalb von funktionsfähigen Ländern bzw. dem Bund quasi am „goldenen Zügel“ geführt werden müssen. Jede territoriale Neuordnung soll deshalb dazu führen, dass die Leistungsfähigkeit des föderativen Systems durch die Stärkung der Gliedstaaten gesteigert wird. Dabei ist zu beachten, dass „Größe“ und „Leistungsfähigkeit“ keine eigenständigen Richtbegriffe der Neugliederung darstellen, sondern als Hilfskriterien fungieren, die nicht je für sich sondern in Wechselbeziehung zueinander ihre Aussagekraft entfalten. So ist eine Anforderung zur Schaffung gleichgroßer Länder aus dem Art. 29 GG nicht ablesbar. Die Größe muss auf die Leistungsfähigkeit

bezogen werden, so dass zum Beispiel auch ein Stadtstaat mit den Voraussetzungen einer hohen Industrialisierungsquote und einer entsprechenden Besiedlung die ihm zukommenden Aufgaben erfüllen kann, wie selbst die Ernst-Kommission feststellte. Gleichwohl bestreitet sie diese Funktionsfähigkeit für die bestehenden Stadtstaaten.

Hinreichende Funktionsfähigkeit von Ländern bemisst sich über die Wirtschaftskraft und originäre Finanzausstattung eines Landes sowie über die Fähigkeit zur eigenverantwortlichen Politikgestaltung und Beteiligung am bundesstaatlichen System (z. B. über den Bundesrat bzw. bei der Bundesauftragsverwaltung). Hinzuzuziehen ist die Funktionsfähigkeit der Länder als Regionen in der Europäischen Union.

Der Verfassungsgeber hat neben die zweckrationalen Kriterien des Absatzes 1 jedoch auch noch raumbezogene Maßgaben der Neugliederung gestellt, die im Art. 29 Abs. 1 Satz 2 GG i.d.F. 1994 wie folgt formuliert sind:

„Dabei sind die landsmannschaftliche Verbundenheit, die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit sowie die Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung zu berücksichtigen.“

Diese Maßgaben, die im wesentlichen raumbezogene oder zumindest raumabhängige Kriterien beschreiben, sind zu differenzieren in die historisch-kulturellen Raumzusammenhänge, wie sie sich in den Begriffen „landsmannschaftliche Verbundenheit“, „geschichtliche Zusammenhänge“ und „kulturelle Zusammenhänge“ ausdrücken. Daneben stehen objektive Raumgegebenheiten, wie die „wirtschaftliche Zweckmäßigkeit“ und die „Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung“. Ihnen gemein ist, dass sie sich als unbestimmte Rechtsbegriffe präsentieren, die nicht trennscharf voneinander abzugrenzen und insbesondere nicht aus sich heraus anwendungsfähig sind. Ihre Bedeutung erhalten sie erst im konkreten Neugliederungsverfahren.

Die Richtbegriffe des Art. 29 Abs. 1 Satz 2 GG i.d.F. 1994 sind nicht in wertender Reihenfolge formuliert. Ihnen kommt nicht a priori ein Vorrang gegenüber anderen Richtbegriffen zu. Dem Gesetzgeber verbleibt ein weiter Spielraum bei der Anwendung der Richtbegriffe¹³⁹, insbesondere in Zielkonflikten wie beispielsweise zwischen landsmannschaftlicher Verbundenheit und wirtschaftlicher Zweckmäßigkeit. Der Verfassungsgeber verlangt nur, dass die Richtbegriffe „überhaupt – und dann natürlich ernsthaft – in die Abwägungen des Neugliederungsgesetzgebers einfließen und sachgerechte Würdigung erfahren“.

Die Frage nach der Mindesteinwohnerzahl für die wirtschaftliche Erfüllung der administrativen Aufgaben der Länder bildete für die Ernst-Kommission ein entscheidendes Kriterium für die Überlegungen einer territorialen Neuordnung. Im Kern geht es dabei um die Problematik der rationalen und rentablen Gestaltung des Gesamtsystems des organisatorischen Aufbaus der öffentlichen Verwaltung. Diese Fragestellung gewinnt insbesondere unter den Bedingungen stagnierender bzw. schrumpfender öffentlicher Haushalte an Bedeutung.¹⁴⁰ Die Ernst-Kommission hatte sich zum Zweck der Erarbeitung entsprechender Funktionsgrößen, differenziert nach den ordnenden, planenden und leistenden Aufgaben der Länder ein separates Gutachten von Prof. Wagener erarbeiten lassen.¹⁴¹ Wagener ging in seiner Untersuchung in vier Arbeitsschritten vor:

- Beantwortung der Frage, welche öffentlichen Verwaltungsaufgaben den Ländern obliegen. Bezogen auf die Neugliederung sind davon ausgehend, Erwägungen über die zukünftige Entwicklung dieser Aufgaben anzustellen;
- Beschreibung methodischer Ansätze zur Bestimmung von Einwohnergrößenordnungen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben und ihrer Kombination zu einer Mindesteinwohnerzahl;

¹³⁹ Vgl. BT-Drs. 7/4958, S. 7

¹⁴⁰ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Sind Beamte oder Angestellte im öffentlichen Dienst für den Staat kostengünstiger?, in: DIW-Wochenbericht 24/96, S. 395-405; Dieter Vesper, Tendenzen der Beschäftigungsentwicklung im staatlichen Sektor, in: WSI-Mitteilungen Heft 6/1988, S. 320-329

¹⁴¹ Frido Wagener, Einwohnerzahl und Aufgabenerfüllung der Länder, in: Materialienband zum Ernst-Gutachten, S. 79-159.

- Untersuchung der unmittelbaren und mittelbaren Landesaufgaben daraufhin, bei welcher Einwohnerzahl sie noch bedarfsgerecht und wirtschaftlich erfüllt werden können. Dabei sind auch Mindesteinwohnerzahlen für Bundesinstitutionen in Ländergröße festzulegen;
- Gewichtung der einzelnen Ergebnisse und Feststellung einer Mindesteinwohnerzahl.

Wagener und mit ihm die Ernst-Kommission gelangten in ihrer Arbeit zu einer von den Ländern mindestens zu erreichenden Gesamtfunktionsgröße von 5,333 Mio. Einwohnern. Aus Zweckmäßigkeitserwägungen schlug die Kommission vor, eine Abrundung auf 5 Mio. Einwohner vorzunehmen. Erst ab dieser Schwelle, die demnach von neu zugliedernden Ländern mindestens erreicht werden muss, ist eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Erfüllung öffentlicher Verwaltungsaufgaben der Länder gewährleistet.

Die Bemühungen zur Schaffung ausgeglichener Verwaltungs- und Wirtschaftsräume reichen zurück bis in die Weimarer Republik und wurden mit den Regelungen des Artikel 29 GG Bestandteil der bundesdeutschen Verfassung. Zugleich ist die Debatte um eine Restrukturierung des staatlichen Raums in der Bundesrepublik untrennbar mit der Herausbildung und Veränderung der spezifisch deutschen Formation des kooperativen Föderalismus verbunden. Mehr noch, im Kontext weitreichender ökonomischer Umstrukturierungen und der fortschreitenden europäischen Integration erfuhr der Neugliederungsdiskurs eine erhebliche Neuausrichtung. Sollte bis in die siebziger Jahre die territoriale Neuordnung dazu dienen, innerhalb der Länder und im Nationalstaat einen sozioökonomischen Ausgleich zur Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen im gesamten Bundesgebiet herzustellen, bestimmen nunmehr die Anforderungen regionalisierter Standortpolitik die Neugliederungsdebatte.

Der Rückblick auf die Geschichte des Neugliederungsdiskurses eröffnet den Blick für die heutige verfassungsrechtlich äußerst schwierige Ausgangssituation für Neugliederungen. Doch auch die einem erheblichen politischen oder individuellen Zweckinteresse entspringenden Ursachen für das Scheitern fast aller bisherigen Neugliederungskonzeptionen werden durch diese Betrachtung offengelegt.

Nach dem das Grundgesetz in seiner ursprünglichen Verfassung einen unzweideutigen Neugliederungsauftrag an die Bundesregierung enthielt, der jahrelang nicht umgesetzt wurde unterbreitete zuletzt Anfang der siebziger Jahre die sogenannte Ernst-Kommission verdienstvolle Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes. Der Bundestag und Bundesregierungen verschiedenster politischer Färbung sind ihrer Pflicht zur Neugliederung nicht nachgekommen, trotz diverser Gutachten, von denen immerhin einige durch sie selbst initiiert wurden. Schließlich wurde die Verpflichtung der Bundesregierung zur Neugliederung des Bundesgebietes Mitte der siebziger Jahre in eine abstrakte Neugliederungsmöglichkeit umgewandelt und verfahrensmäßig so erschwert, dass es erheblichen politischen Willens bedarf, davon Gebrauch zu machen. Der Art. 29 GG i.d.F. 1976 enthält somit weiterhin die Ermächtigung zur Neugliederung des Bundesgebietes, ein Verfassungsauftrag zur Neugliederung besteht jedoch nicht mehr. Vermieden wurde damit ein „politischer Flurschaden“¹⁴², der dauerhaften und bewussten Missachtung eines unzweideutigen Verfassungsauftrages. Zugleich wurde damit aber auch die schärfste Waffe der Neugliederungsbefürworterinnen und -befürworter stumpf gemacht. Die Verfahrensvorschriften der Neugliederung wurden in einer Weise verkompliziert, dass sich dem „kritischen Beobachter [...] der Verdacht [aufdrängt], dass hier bewusst kaum überwindbare Hürden für die Neugliederung aufgebaut sind“.¹⁴³ Weniger vorsichtige Beobachter würden formulieren: Eine an Verhinderung interessierte Große Koalition aller im Bund und Ländern vertretenen Parteien hat über verschiedene Stufen eine Regelung geschaffen, die den ursprünglichen Verfassungsauftrag letztlich zur Verfassungsgarantie der Länder in ihrer bestehenden Form werden ließ.

Die Ursachen der gescheiterten Länderfusionen lassen sich folglich in sechs Punkten zusammenfassen:

¹⁴² Ernst, Werner 1991, Die Alternative: Neugliederung des Bundesgebiets, in: DVBl., S. 1024-1031 (1026).

¹⁴³ Ernst 1991, a.a.O., ebd.

1. Zwischen den Gebietsreformen in fast allen Bundesländern und der faktisch unberührten Länderstruktur im Bund besteht eine erhebliche Diskrepanz. Die Länder können nach innen wie ein Zentralstaat agieren, während sie sich nach außen zu einem föderalen Bundesstaat zusammengeschlossen haben. Mit anderen Worten: Die Länder verfügen innerhalb ihres Territoriums über die politischen Instrumente des Zentralstaates, die es ihnen ermöglichen, eine territoriale Neuordnung zu erreichen - der Bund hingegen nicht. Bewegung in Richtung Länderneugliederung müsste demnach – nach derzeitiger Verfassungslage – aus den Ländern kommen.
2. Eine territoriale Neuordnung des Bundesgebietes ist mit tiefgreifenden Umstrukturierungen nicht nur im föderalen Sektor sondern auch innerhalb der Parteien im Bundesstaat verbunden. Bislang stabile politische Netzwerke und Machtstrukturen innerhalb der Parteien geraten in „Unordnung“. Innerhalb der Landesverbände müssen neue stabile Aushandlungsmuster und Machtstrukturen herausgebildet werden. Diese Aushandlungsprozesse können zu Machtverschiebungen führen, die auch bundespolitische Konsequenzen haben. Kollektive Interessenkonstellationen und machtpolitische Netzwerke verhindern deshalb aus sachfremdem Eigennutz sinnvolle Fusionen. Darüber hinaus bedeutet eine Verringerung der Länderanzahl die Abnahme von politischen Aufstiegsmöglichkeiten.
3. Neugliederungen der Länder können Machtverschiebungen innerhalb der Länder hervorrufen oder bestimmte nicht dauerhaft stabile Machtstrukturen nachhaltig bestärken. Verschiebungen der politischen Mehrheiten innerhalb der Länder können darüber hinaus, z. B. über den Bundesrat Auswirkungen auf die gesamtstaatliche Machtverteilung haben.
4. Die Neuorganisation einer Landesverwaltung, die auf das Reservoir zweier Ministerialbürokratien zurückgreift, führt zu räumlichen, personellen und strukturellen Veränderungen die nicht zuletzt mit der Reduzierung von Stellen verbunden sind. Dagegen regt sich verständlicherweise Widerstand der Betroffenen.
5. Kulturräumliche Traditionen besitzen eine hohe Prägekraft für das Bewusstsein der Bevölkerung. Daraus entsteht ein nicht zu unterschätzendes Beharrungsvermögen der Bevölkerung, wie die Herausbildung des Landes Baden-Württemberg, die erfolgreichen Volksabstimmungen zur Wiederherstellung der Länder Oldenburg und Schaumburg-Lippe, aber auch die Vorschläge zur Bildung von Ländern auf dem Gebiet der DDR, beispielsweise für den Raum Lausitz oder das Land Sachsen-Anhalt bewiesen haben.
6. Die gescheiterte Fusion von Berlin und Brandenburg hat gezeigt, dass das Bewahrungsinteresse der Gliedstaaten nicht nur auf die Abneigung der politischen Akteure gegen die „Umverteilung von politischer Macht“ oder auf landmannschaftlich-kulturelles Beharrungsvermögen zurückzuführen ist. Deutlich wurde vielmehr, dass das Abstimmungsergebnis auch als Protestwahl gegen eine als misslungen verstandene Wiedervereinigungspolitik zu interpretieren war. Argumente, die sich auf die positiven wirtschaftlichen Auswirkungen der Ländervereinigung bezogen, konnten vor dem Hintergrund der vereinigungsbedingten sozialen und ökonomischen Umbrüche, vielfältiger Aversionen gegen eine ‚westdominierte‘ Parteipolitik sowie der Skepsis gegenüber weiteren, in ihrer Tragweite nicht abschätzbaren Strukturveränderungen kaum Überzeugungskraft entfalten. Dieses Erkenntnis ist bei allen Bemühungen um eine Neuordnung der Gebietsstruktur in Ostdeutschland in Rechnung zu stellen.

Freilich wird es ohne Anreize auch weiterhin keine Länderfusion geben. Hierzu hat der Sachverständige Prof. Seitz in seiner Stellungnahme (Vgl. S. 20/21) praktikable Vorschläge unterbreitet. Wer weniger aber lebensfähigere Länder ermöglichen und die daraus langfristig entstehende Effizienzrendite abschöpfen will, muss heute Anreize durch Übergangsregelungen schaffen. Denkbar wäre ein Bundes-Altlastentilgungsfonds, dessen Zweck darin bestünde, Bundesländer, die sich zusammenschließen, als Belohnung teilweise zu entschulden. Die Teilsanierung wäre mit der Auflage zu versehen, dass die eingesparten Zinszahlungen ausschließlich für den weiteren Schuldenabbau verwendet werden dürfen. Damit würden auch Lehren aus der

zum Teil verfehlten Verwendung der Sanierungszahlungen an Bremen und das Saarland gezogen. Bei Länderfusionen sollte die finanzielle Besserstellung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich bis 2019, dem Auslaufen des Solidarpakts II, festgeschrieben werden und die fusionierten Länder sollten für einen festzulegenden Zeitraum dasselbe Finanzausgleichsvolumen wie vor der Fusion erhalten.

Literaturverzeichnis

- Albers, Willi 1979, Ursachen, Wirkungen und Begrenzungsmöglichkeiten einer wachsenden Staatsquote – Die Lage der Bundesrepublik Deutschland, in: Hans Rühle/Hans-Joachim Veen (Hrsg.), Wachsende Staatshaushalte, Stuttgart, S. 46.
- Andel, Norbert 1998, Wie über Vermögensveräußerungen der Zweck des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG vereitelt wird, in: Wirtschaftsdienst Heft 8/1997, S. 457.
- Arndt, Hans-Wolfgang 1993, Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, in: JuS Heft 5/1993, S. 360.
- Bach, Stefan/Vesper, Dieter 2002, Finanz- und Investitionskrise der Gemeinden erzwingt grundlegende Reform der Kommunalfinanzen, in: DIW-Wochenbericht Heft 31/2002, S. 505-517.
- Bayrischer Landtag (Hrsg.) 2002, Bericht der Enquete-Kommission des Bayrischen Landtages „Reform des Föderalismus - Stärkung der Landesparlamente, in: Beiträge zum Parlamentarismus Bd. 14, München.
- Bericht der Co-Vorsitzländer der Bund/Länder-Arbeitsgruppen „Innerstaatliche Kompetenzordnung und Finanzen für die CdS am 21. November 2002.
- Bühler, Alexander/Engelhardt, Claudia/Glende, Andrea 2004, Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags NRW, Information 13/0928.
- Berthold, Norbert/Drews, Stefan 2003, Nationaler Stabilitätspakt – Mehr Handlungsspielraum für Länder und Gemeinden?, in: Wirtschaftsdienst Heft 8/2003, S. 517.
- Birk, Dieter 1984, Die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben und Begrenzungen der Staatsverschuldung, in: DVBl Heft 16/1984, S. 745.
- Blaas, Egon/Matzner, Wolfgang, 1981, Nachlassendes wirtschaftliches Wachstum und Staatsverschuldung, in: Simmert/Wagner, a.a.O., S. 119.
- Bösinger, Rolf 1999, Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995: eine theoretische und empirische Analyse unter Berücksichtigung von allokatorentheoretischen und polit-ökonomischen Gesichtspunkten, Frankfurt/Main.
- Braun, Dietmar 2001, Finanzpolitik und makroökonomische Steuerung in Bundesstaaten, in: Benz/Lehmbruch 2001, a.a.O., S. 340f.
- Braun, Dietmar 1998, Der Einfluss von Ideen und Überzeugungssystemen auf die politische Problemlösung, in: PVS 39 Jg. Heft 4, S. 797-818.
- Brenner, Neil/Heeg, Susanne 1998, Leistungsfähige Länder, konkurrenzfähige Stadtregionen? Standortpolitik, Stadtregionen und die Neugliederungsdebatte in den 90er Jahren, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Neugliederung der Bundesrepublik Deutschland, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/1998, S. 662 f.
- Buchanan, James/Wagner, Richard 1977, Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes, New York.
- Bull, Hans Peter 1999, Finanzausgleich im Wettbewerbsstaat – Bemerkungen zur neuen Föderalismustheorie und zu ihrer Bedeutung für den Länderfinanzausgleich, in: DÖV Heft 7/1999, S. 271.
- Bundesminister des Innern (Hrsg.) 1973, Bericht der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes, Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Art. 29 des Grundgesetzes, vorgelegt im Dezember 1972, Bonn.
- Bundesminister des Innern (Hrsg.) 1973, Materialien zum Bericht der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes, Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Art. 29 des Grundgesetzes, vorgelegt im Dezember 1972, Bonn 1973.
- Bundesminister des Innern (Hrsg.) 1955, Die Neugliederung des Bundesgebietes. Gutachten des von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenausschusses, Bonn-Köln-Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen 2004, Auswirkungen einer Steuerautonomie auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich, Bundesstaatskommission-AU 0069.
- Bundesministerium der Finanzen 2004a, Modell eines Tauschs der Kraftfahrzeugsteuer (KraftSt) und Biersteuer (BierSt) gegen die Versicherungsteuer (VersSt), Bundesstaatskommission-PAU-6/0012.
- Bundesministerium der Finanzen 2004b, Effizienz und Effektivität in der Steuerverwaltung. Positionspapier des Bundesministeriums der Finanzen, Bundesstaatskommission-AU 0066.
- Bundesministerium der Finanzen 2004c, Nationaler Stabilitätspakt, Bundesstaatskommission-PAU-6/0020.

- Bundesministerium der Finanzen 2001, Entwicklung finanzwirtschaftlicher Eckdaten der deutschen Bundesländer seit 1970, Sonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz-Drs. 14/000044.
- Bundesministerium der Finanzen 1996, Innerstaatliche Umsetzung von EG-rechtlichen Vorgaben zur Vermeidung übermäßiger Defizite, hektographiertes Manuskript, Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen 1996a, Verfassungsrechtliche Aspekte der innerstaatlichen Umsetzung der Maastricht-Kriterien, BMF-Dokumentation 5/1996.
- Bundesministerium der Finanzen 1995, Stabilitätspakt für Europa – Finanzpolitik in der 3. Stufe der WWU, Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen 1985, Aufgaben und Ziele einer neuen Finanzpolitik – Grenzen der Verschuldung, Schriftenreihe des BMF Heft 36.
- Bundesrechnungshof 2002, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Mischfinanzierungen nach Art. 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 Grundgesetz, in: Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, S. 29.
- Bundesrechnungshof 2000, Bericht über die Prüfung der Aufgaben und Befugnisse des Bundesministeriums der Finanzen bei der Verwaltung von Steuern durch die Länder im Auftrag des Bundes, Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses der Deutschen Bundestages, Ausschuss-Drs. 14/153.
- Bundesregierung 1990, Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD über Staatsverschuldung, BT-Drs. 11/8418 vom 08.11.1990.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Bericht der Enquetekommission „Zukunft der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern“, BSHH-Drs. 16/6000.
- Callies, Christian 1997, Die Justitiabilität des Art. 72 Abs. 2 GG vor dem Hintergrund von kooperativem und kompetitivem Föderalismus, in: DÖV, Heft 21, S. 889-899.
- Deuerlein, Ernst 1972, Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips, München, S.255ff..
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 1998, Länderfinanzausgleich: Neuer Verteilungsstreit zwischen West und Ost, in: DIW-Wochenbericht 7/1998.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 1993, Föderales Konsolidierungsprogramm: Trägt die Neuordnung der staatlichen Finanzen zur Lösung der Finanzprobleme bei?, in: DIW-Wochenbericht 45/1993.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 1992, Finanzprobleme der neuen Bundesländer und Länderfinanzausgleich: Verteilungskonflikte vorprogrammiert, in: DIW-Wochenbericht 25/1992.
- Domar, Evsey D. 1945, Public debt and national income, in: Board of Governors of The Federal Reserve System (Hrsg.), Public finance and Full Employment, Postwar Economics Studies Vol. 3, Washington D.C, S. 53-68.
- Domar, Evsey D. 1944, The „Burden of the Debt“ and the National Income, in: The American Economic Review Vol. 43, S. 798-827.
- Däubler, Wolfgang 1994, Die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ als Verfassungsgebot, in: Däubler-Gmelin, Herta (Hrsg.), Gegenrede: Aufklärung – Kritik – Öffentlichkeit, Baden-Baden, S. 455.
- Edling, Herbert 1987, Entwicklungstendenzen im bundesdeutschen Föderalismus – Das Popitzsche „Gesetz“ von der „Anziehungskraft des größten Etats“, in: DÖV Heft 13/1987, S. 579ff.
- Ernst, Werner 1991, Die Alternative: Neugliederung des Bundesgebiets, in: DVBl., S. 1024-1031.
- Ernst, Werner 1977, Gleichwertige Lebensbedingungen – Aufgabe der Raumordnung, in: ders. u.a., Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume, Münster, S. 19f..
- Färber, Gisela/Otter, Nils 2005, Reform der Finanzverfassung – eine vertane Chance?, in: APuZ 13/14/2005, S. 37.
- Färber, Gisela 2004, Zur extremen Haushaltsnotlage Berlins – Befunde, Ursachen, Eigenanstrengungen und Sanierungsbeihilfen. Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, in: Abghs.-Drs. 15/2017, Anlage 2.
- Färber, Gisela 1999, Finanzverfassung, in: Bundesrat (Hrsg.), 50 Jahre Herrenchiemseer Konvent – Zur Struktur des deutschen Föderalismus, Bonn.
- Fischer-Menshausen, Hermann 1978, Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: Dreißig, Werner (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 96/I, Berlin, S. 147.

- Flassbeck, Heiner 2004, Glasperlenspiel oder Ökonomie. Der Niedergang der Wirtschaftswissenschaften, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 9/2004, S. 1071-1079.
- Flassbeck, Heiner 2003, Wie Deutschland wirtschaftlich ruiniert wurde. Ein Bericht aus dem Jahre 2010, in: Blätter für deutsche und internationale Politik Heft 8, S. 955-965.
- Francke, Hans-Herrmann 1981, Soll sich der Staat bei Kreditinstituten oder privaten Haushalten verschulden?, in: Simmert/Wagner, a.a.O., S. 346-357.
- Freiburghaus, Dieter 2005, Bedingungen für eine gelingende Föderalismusreform: Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in der Schweiz, in: Jahrbuch des Föderalismus, S. 519-538.
- Greulich, Susanne 1995, Länderneugliederung und Grundgesetz, Baden-Baden.
- Hanebeck, Alexander 2000, Zurückhaltung und Maßstäbengesetz. Das Urteil des BVerfG zum Länderfinanzausgleich, in: Kritische Justiz Heft 2/2000, S. 262-274.
- Hasse, Rolf H. 2002, Der deutsche Beitrag zur europäischen Wirtschaftspolitik – Konsequent in der Demontage, in: Wirtschaftsdienst Heft 3/2002, S. 134f.
- Hefeker, Carsten 2002, Stabilitätspakt und glaubwürdige Fiskalpolitik, in: Wirtschaftsdienst Heft 3/2002, S. 140.
- Heinemann, André W. 2004, Wege aus der Haushaltsnotlage – Das bremische Beispiel, in: BAW-Monatsbericht Heft 7+8/2004.
- Henneke, Hans-Günter 1998, Zwischen Bückeburg und Maastricht: Der Verfassungsrahmen für die Finanzpolitik in Niedersachsen, in: Zeitschrift für Gesetzgebung Heft 1/1998, S. 12.
- Hendler, Reinhard 1993, Finanzverfassungsreform und Steuergesetzgebungshoheit der Länder, in: DÖV Heft 7/1993, S. 292
- Henneke, Hans-Günter, Öffentliches Finanzwesen – Finanzverfassung. Eine systematische Darstellung, Heidelberg 1990, S. 31.
- Henseler, Paul 1983, Verfassungsrechtliche Aspekte zukunftsbelastender Parlamentsentscheidungen, in: Archiv des öffentlichen Rechts Heft 108, S. 517.
- Hesse, Konrad 1962, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe.
- Hickel, Rudolf 1993, Haushaltskonsolidierung statt Umbaukonzept. Soziale und ökonomische Risiken der Finanzpolitik im Solidarpakt `95, in: Blätter für deutsche und internationale Politik Heft 5/1993, S. 578f.
- Hickel, Rudolf/Priewe, Jan 1985, Ineffiziente Instrumente oder unzureichende Anwendung? Die Finanzpolitik von 1974 – 1984 auf dem Prüfstand: Argumente für ein Beschäftigungsprogramm, in: PIW-Studien Nr. 3, Bremen.
- Hickel, Rudolf 1981, Zum Ideologiegehalt der Staatsverschuldungsdebatte, in: Simmert, Diethard B./Wagner, Kurt-Dieter (Hrsg.), Staatsverschuldung kontrovers, Köln, S. 157.
- Hickel, Rudolf/Lang, Wiebke 2003, Sanieren und Investieren. Eine kritische Bilanz zu den ökonomischen und fiskalischen Effekten der bisherigen Sanierungspolitik des Landes Bremen, in: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Lande Bremen 2002, S. 1.
- Hickel, Rudolf/Roth, Bernhard/Troost, Axel 1988, Stadtstaat Bremen im föderalen Finanzsystem. Ursachen der Finanzkrise - Neuordnungsvorschläge zum Länderfinanzausgleich, Bremen, S. 21.
- Hidien, Jürgen W. 1998, Länderfinanzausgleich und föderatives Schwächungsverbot, in: DÖV, S. 501.
- Hoff, Benjamin-Immanuel 2002, Länderneugliederung, Opladen.
- Hoff, Benjamin-Immanuel 2001, Reformbedarf im Bundesstaat. Plädoyer für den kooperativen Föderalismus, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 8, S. 985.
- Hoff, Benjamin-Immanuel/Krüger, Marian 2004, Die Finanzierung der Hauptstadt Berlin im europäischen Vergleich, in: Jahrbuch des Föderalismus, S. 109-122.
- Hohmann, Harald 1991, Der Verfassungsgrundsatz der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Erläutert anhand der fünf neuen Länder, in: DÖV Heft 5, S. 192.
- Horn, Gustav A./Scheremet, Wolfgang 1999, Erfolgreiche Konsolidierung des amerikanischen Staatshaushaltes – ein Beispiel für Europa?, in: DIW-Wochenbericht Heft 12/1999, S. 232.
- Höhnen, Wilfried 1981, Der Begriff der öffentlichen Investitionen als Verfassungsgrenze der Staatsverschuldung: Kritische Anmerkungen zum Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, in: WSI-Mitteilungen Heft 1/1981, S. 8.

- Höfling, Wolfram 1997, Haushaltsdisziplinierung der Länder durch Bundesrecht, in: ZRP Heft 6/1997, S. 232f..
- Hrbek, Rudolf 1972, Bundesrat und Neugliederung. Politische Machtverschiebungen durch Neugliederungsmodelle, in: ZParl Heft 1/ 1972.
- Jochimsen, Beate 2004, Ökonomische Analyse der exzessiven Verschuldung von Länderhaushalten am Beispiel der Verfassungswidrigkeit des Berliner Haushalts, in: DÖV Heft 12/2004, S. 513.
- Jochimsen, Beate 2003, In der Schuldenfalle gefangen: Wie konnte es mit Berlin so weit kommen?, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften Band 54, S. 117ff.
- Kampmann, Brigitte 1995, Staatsverschuldung – Begrenzungskonzepte in der Kritik, Baden-Baden 1995.
- Kirchhof, Ferdinand 2002, Die Erfüllung finanzverfassungsrechtlicher Vorgaben durch das Maßstäbengesetz vom September 2001 in: Jahrbuch des Föderalismus, Tübingen, S. 224-231.
- Kirchhof, Ferdinand 2001, Neue Wege durch ein Maßstäbengesetz? Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, in: Jahrbuch des Föderalismus, Tübingen, S. 143-153.
- Kirchgässner, Gebhard/Pommerehne, Werner W., Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in föderativen Systemen, in: Grimm, Dieter (Hrsg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden 1996, S. 149-176.
- Klauder, Wolfgang 2003, Sind die Einwände gegen eine antizyklische Finanzpolitik stichhaltig?, in: Wirtschaftsdienst Heft 9/2003, S. 573.
- Klauder, Wolfgang 2001, Mit Nachfragepolitik gegen Konjunkturflaute und drohende Weltwirtschaftskrise?, in: Wirtschaftsdienst Heft 10/2001, S. 572.
- Klein, Richard R. 1981, Zu den Grenzen der kommunalen Verschuldung, in: Simmert, Diethard B./Wagner, Kurt-Dieter (Hrsg.), Staatsverschuldung kontrovers, Köln, S. 393-410.
- Klein, Richard R. 1981, Institutionelle und rechtliche Hemmnisse der Gemeindeverschuldung sowie Vorschläge zu ihrer Überwindung, in: WSI-Mitteilungen Heft 1/1981, S. 27-34.
- Lang, Wiebke/Hickel, Rudolf 2002, Sanierungshilfen des Bundes durch Teilentschuldung 1994 bis 2004. Überwindung der „extremen Haushaltsnotlage“ und Stärkung der Wirtschaftskraft. Eine Zwischenbilanz – Stadtstaat Bremen und das Saarland im Vergleich, IAW-Arbeitspapier 2.
- Lenk, Thomas 1999, Kooperativer Föderalismus – Wettbewerbsorientierter Föderalismus, in: Diskussionsbeiträge Nr. 7 der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Leipzig.
- Lerch, Wolfgang 1982, Die Finanzpolitik seit 1974 und einige aktuelle Schlussfolgerungen, in: WSI-Mitteilungen Heft 1/1982, S. 10.
- Lerch, Wolfgang 1981, Der zukünftige fiskalische Handlungsspielraum bei anhaltender Staatsverschuldung. Ein Beitrag zur Messung des Konsolidierungsbedarfs der öffentlichen Haushalte, in: WSI-Mitteilungen Heft 1/1981, S. 23.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. 2005, Politische Steuerung – Heute?, in: MPIfG Working Paper 05/1.
- Mehde, Veith 1997, Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Aufteilung der Verschuldungsgrenzen des Vertrags von Maastricht, in: DÖV Heft 6/1997, S. 621.
- Mönnich, Ernst 2003, Good bye Schumpeter! ... Good bye Keynes? Neue (alte) Wege zur Bewältigung des Stabilisierungsdilemmas, in: WSI-Mitteilungen Heft 12/2003, S. 737.
- Musgrave, Richard A./Musgrave, Peggy B./Kullmer, Lore 1994, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, Tübingen, S. 40.
- Müller, Gernot 1980, Die Rolle der staatlichen Konjunkturpolitik bei Entstehung und Verlauf der Krise seit 1973, in: WSI-Mitteilungen Heft 4/1980, S. 175.
- Münch, Ursula 2001, Konkurrenzföderalismus für die Bundesrepublik: Eine Reformdebatte zwischen Wunschen und politischer Machbarkeit, in: Jahrbuch des Föderalismus 2001. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, hrsg. vom Europäischen Zentrum für Föderalismusforschungen Tübingen, Baden-Baden, S. 115.
- Oberhauser, Alois 1996, Mehr Arbeitslosigkeit durch Parallelpolitik: eine Folge einzelwirtschaftlichen Denkens, in: Wirtschaftsdienst Heft 11/1996, S. 566-573.
- Oberhauser, Alois 1994, Zurück in die dreißiger Jahre? Zur Haushaltskonsolidierungsstrategie des SVR, in: Wirtschaftsdienst Heft 11/1994, S. 101ff..
- Offe, Claus 2003, Perspektivloses Zappeln. Oder: Politik mit der Agenda 2010, in: Blätter für deutsche und internationale Politik Heft 7, S. 807-817.

- Ottnad, Adrian/Linnartz, Edith 1997, Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit - Vorschläge zur Neugliederung der Bundesländer und zur Reform des Finanzausgleichs, Frankfurt/New York.
- Pfeffekoven, Rolf 2002, Strikte Anwendung geboten – nationale Voraussetzungen schaffen, in: Wirtschaftsdienst Heft 3/2002, S. 130.
- Priewe, Jan 1997, Verschuldungsregeln in der Europäischen Währungsunion, in: WSI-Mitteilungen, Heft 6/1997, S. 368.
- Priewe, Jan 1996a, Gefangen in der Schuldenfalle? Überlegungen zum fiskalpolitischen Handlungsspielraum in der Bundesrepublik Deutschland, in: WSI-Mitteilungen Heft 5/1996, S. 308.
- Püttner, Günter 1980, Staatsverschuldung als Rechtsproblem, Berlin-New York, S. 11f.
- Reimers, Dirk/Rolfink, Armin 2003: Zur finanziellen Situation Berlins, in: Biedenkopf, Kurt (Hrsg.): Berlin – was ist uns die Hauptstadt wert, Opladen, S. 33.
- Rentzsch, Wolfgang 1997, Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse oder Wettbewerb der Regionen? Sechs Thesen zur Konkurrenz grundlegender Prinzipien im Bundesstaat. Überarbeiteter Beitrag zum 17. IWG-Gespräch am 5. und 6. November 1996 zum Thema „Ursachen und Folgen unterschiedlicher wirtschaftlicher Entwicklungen in den Bundesländern“, S. 91.
- Rentzsch, Wolfgang 1991, Finanzverfassung und Finanzausgleich: die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948-1990), Bonn.
- Rentzsch, Wolfgang 1989, Föderale Finanzbeziehungen im Parteienstaat. Eine Fallstudie zum Verlust politischer Handlungsmöglichkeiten, in: ZParl Heft 3/1989, S. 332 m.w.N..
- Rietdorf, Fritz 1974, Die Neuordnung des Bundesgebiets – eine Existenzfrage des föderativen Systems, in: DÖV, Heft 1, S. 5.
- Sarrazin, Thilo 1981, Das Lächeln der Sphinx – oder: Die Staatsverschuldung und die Krise der Globalsteuerung, in: APuZ 38/81, S. 21f.
- Schackmann-Fallis, Karl-Peter/Snelting, Peter 1999, Probleme der Staatsverschuldung in den neuen Bundesländern, in: Wirtschaftsdienst Heft 2/1999, S. 100.
- Schröder, Jörg 1999, Verschuldungslizenzen als Alternative zum Stabilitäts- und Wachstumspakt, in: Wirtschaftsdienst Heft 7/1999, S. 417.
- Schwarze, Ulla/Snelting, Martin 2002, Der nationale Stabilitätspakt, in: Wirtschaftsdienst Heft 5/2002, S. 272.
- Tiefenbach, Paul 2004, Mit Volksentscheiden zum sanierten Staatshaushalt, in: Blätter für deutsche und internationale Politik Heft 1/2004, S. 85.
- Vesper, Dieter 2002, Ein nationaler Stabilitätspakt – aber wie?, in: DIW-Wochenbericht Heft 8/2002, S. 123.
- Vesper, Dieter 2001, Zuspitzung der Haushaltskrise in Berlin – Ohne Hilfen des Bundes droht Kollaps, in: DIW-Wochenbericht Heft 25/2001, S. 369-374.
- Vesper, Dieter 2000, Finanzpolitische Stabilisierung im föderalen Staat: Deutsche Erfahrungen aus den 90er Jahren, in: DIW-Wochenbericht Heft 38/2000, S. 623.
- Vesper, Dieter 1998, Entwicklung des Staatsdefizits im Jahre 1997 – Ein (notwendiger) Blick zurück, in: DIW-Wochenbericht Heft 25/1998, S. 451.
- Vesper, Dieter 1995, Riesige Fehlbeträge im Berliner Landeshaushalt – Bisherige Sparbemühungen reichen nicht aus, in: DIW-Wochenbericht 45/1995, S. 771-780.
- Weinzen, Hans-Willi 2000: Berlin und seine Finanzen, Berlin.
- Weinzen, Hans Willi 1995, Berlin und seine Finanzen. Von der Bundeshilfe in den Finanzausgleich, Berlin.
- Weiß, Reinhold/Hofmann, Kai/Damm, Elmar 2003, Ein neues Notopfer Berlin?, in: Wirtschaftsdienst Heft 4/2003, S. 251-259.
- Welzmüller, Rudolf 2003, Für eine Revision des Stabilitäts- und Wachstumspakts, in: WSI-Mitteilungen Heft 8/2003, S. 459.
- Kommission für Finanzreform (Hrsg.), Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1966.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2005, Haushaltskrisen im Bundesstaat, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen Heft 73, Berlin.

- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen 2001, Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik – Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Schriftenreihe des BMF Heft 71, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 1989, Die Einheitswertbesteuerung in der Bundesrepublik Deutschland – Mängel und Alternativen, Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 1980, Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen Heft 29, Bonn
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 1979, Gutachten zur Schuldenstrukturpolitik des Staates, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen Heft 27.
- Zimmermann, Horst 1987, Föderalismus und „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, in: Kirsch, Guy, a.a.O., S. 47.
- Zitzelsberger, Heribert 1990, Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau – Ein Beispiel für verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch fragwürdige Bindungswirkungen durch den kooperativen Föderalismus, in: DÖV Heft 17/1990, S. 725.