



Gestaltungsföderalismus statt Verwaltungsföderalismus

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung

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

am 22. Juni 2007 in Berlin

über die Finanzthemen

vorgelegt von

Prof. Dr. Dr.h.c. Hans-Peter Schneider

als von den Vertretern der deutschen Landesparlamente
benannter Sachverständiger

Juni 2007

Zusammenfassung	3
Vorbemerkung	5
I. Allgemeines (Fragen 1 – 3)	6
Fiskalisches Gleichgewicht zwischen Bund Ländern	6
Leitbild der Reform: Gestaltungsfähigkeit, Selbstverantwortung, Eigeninitiative	6
Neugliederung des Bundesgebiets	6
II. Vorbeugung von Haushaltsnotlagen (Fragen 4 – 25)	7
Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts	7
Frühwarnsysteme	7
Extreme Haushaltsnotlage („bundesstaatlicher Notstand“)	8
Verfahren der Bundesaufsicht	9
Maßnahmen der Bundesaufsicht	9
Notlagenprävention	10
III. Bewältigung bestehender Haushaltskrisen (Fragen 121 – 140)	10
Eigenverantwortung von Bund und Ländern	10
Haushaltsausgleich und Schuldenabbau	11
Ursachen von Haushaltskrisen	11
Konjunkturelle Krisen	11
Strukturelle Krisen	12
Frühwarnsystem bei Haushaltskrisen	13
Europäischer Stabilitätspakt	15
IV. Grenzen der Kreditaufnahme, „Schuldenbremse“ (Fragen 26 – 120)	15
Investitionsmaßstab (Art. 115 Satz 2, 1. Halbsatz)	15
Ausnahmeregelung: Konjunkturpolitischer Ansatz (Art. 115 Satz 2, 2. Halbsatz)	16
Schuldenbremse: Komponenten und Verfahren	16
- Ausgabenregel	16
- Notfallregel	17
- Ausgleichsregel	17
- Tilgungsregel	17
Erfahrungen mit Schuldenbremsen	17
Erforderliche Rechtsänderungen	18
Problematik von Sanktionen	18
Notwendigkeit von Anreizen	19
V. Aufgabengerechte Finanzausstattung, Finanzausgleich, Steuerautonomie, Steuerkompetenzen (Fragen 141 – 226)	19
Formelles und materielles Konnexitätsprinzip	19
Strukturgerechtigkeit der Finanzausstattung	20
Finanzausgleich nach Steuer- oder Wirtschaftskraft?	20
Vertikalisierung des Finanzausgleichs?	21
Steuerautonomie der Länder	22
- Regelungsautonomie	23
- Ertragsautonomie	24
- Verfügungsautonomie	24

Zusammenfassung

1. Jede Reform der Finanzverfassung hat das fiskalische Gleichgewicht zwischen Bund und Ländern als eigenständige Staaten zu wahren.
2. Als Leitbild der Reform sollte das Ziel verfolgt werden, mehr Gestaltungsfähigkeit, Selbstverantwortung und Eigeninitiative auf allen staatlichen Ebenen zu schaffen.
3. Eine Neugliederung des Bundesgebietes ist theoretisch denkbar und vielleicht sogar wünschenswert, aber ohne Änderung des Art. 29 GG praktisch nicht möglich.
4. Die beiden Fälle extremer Haushaltsnotlagen (im Sinne eines „bundesstaatlichen Notstands“) einerseits und bloßer Haushaltskrisen konjunktureller oder struktureller Art andererseits sind nach Verfahren, Entscheidungsgremien und Kompetenzen strikt voneinander zu trennen.
5. Die Feststellung einer Haushaltsnotlage sollte nicht an bestimmte Indikatoren geknüpft, sondern in Anlehnung an das Verfahren der selbständigen Bundesaufsicht (Art. 84 Abs. 3 und 4 GG) rein prozedural geregelt und Verfassungsorganen mit einem Höchstmaß an demokratischer Legitimation (Bundesrat, Bundestag) übertragen werden. Der Finanzplanungsrat ist dazu ungeeignet; es sollten auch keine neuen Organe geschaffen werden.
6. Auch die Vorbeugung von Haushaltsnotlagen (Prävention) könnte nach den Regeln der Bundesaufsicht erfolgen (Beauftragtenentsendung, Mängelrüge, Beschluss des Bundesrates über die Verletzung von Haushaltspflichten, Beschwerde zum BVerfG). Ein besonderes Frühwarnsystem ist dafür nicht erforderlich.
7. Die Bewältigung bestehender oder drohender Haushaltskrisen ist in erster Linie Aufgabe der jeweiligen Gebietskörperschaft (Bund oder Land) selbst. Dies schließt allgemeine bundesgesetzliche Regelungen zur Haushaltssanierung aufgrund von Art. 109 Abs. 3 GG nicht aus.
8. Bei konjunkturellen Krisen ist das Hauptgewicht auf eine Verbesserung der Einnahmensituation zu legen. Strukturelle Krisen verlangen vor allem eine Reduzierung der Ausgaben und des Schuldenstandes. In beiden Fällen verfügen die Länder derzeit nur über sehr begrenzte Einflussmöglichkeiten und Handlungsspielräumen, die es auszuweiten gilt.
9. Für bloße Haushaltskrisen bedarf es keines speziellen Frühwarnsystems, das im Übrigen auf zahlreiche rechtliche und praktische Schwierigkeiten stoßen würde. Wenn überhaupt, sollte nur ein einstufiges Modell erwogen werden, das dezentra-

lisiert für jede Gebietskörperschaft getrennt einzurichten ist. Insbesondere sind Sanktionen bei Verstößen gegen die Haushaltsdisziplin abzulehnen und stattdessen Anreize zum Schuldenabbau zu schaffen.

10. Zweckmäßig ist dagegen eine Begrenzung der Kreditaufnahme (sog. Schuldenbremse). Statt des bisherigen konjunkturpolitischen Ansatzes in Art. 115 GG, der sich nicht bewährt hat, sind strukturelle Konzepte vorzuziehen, etwa nach dem Vorbild der Schweizer Schuldenbremse mit ihren vier Komponenten: einer Ausgaben-, Notfall-, Ausgleichs- und Tilgungsregel. Auch hier sind Sanktionen eher kontraproduktiv und entsprechende Anreizinstrumente zweifelsfrei vorzuziehen.
11. Das Gebot aufgabengerechter Finanzausstattung aller Gebietskörperschaften erfordert nicht nur formelle, sondern materielle Konnexität in dem Sinne, dass der Bund, wenn er Aufgaben auf die Länder überträgt, auch für die Kosten aufkommen muss. Darüber hinaus ist dem Maßstab der Aufgabengerechtigkeit von verfügbaren Finanzmitteln wegen der ökonomischen Unterschiede zwischen den Ländern das Kriterium der Strukturgleichheit zur Seite zu stellen.
12. Die allein auf die Steuerkraft bezogenen ersten drei Stufen des Finanzausgleichs (Art. 107 Abs. 1 und 2 Satz 1 und 2 GG) sind so umzugestalten, dass künftig die Wirtschaftskraft der Länder dafür maßgeblich wird. Dies ermöglicht eine Bemessung der Ausgleichszahlungen außer nach fiskalischen auch nach ökonomischen und sozialen Kriterien.
13. Der horizontale Länderfinanzausgleich (Art. 107 Abs. 2 GG) sollte langfristig umgebaut und weitestgehend „vertikalisiert“ werden. Dies ist möglich, ohne dass einzelne Länder dabei Mittel einbüßen und der Gedanke „bündischer Solidarität“ preisgegeben wird.
14. Den Ländern sollte mehr Regelungsautonomie verschafft werden, indem ihnen die Gesetzgebungsbefugnis wenigstens über die Steuern eingeräumt werden, deren Ertrag ihnen ausschließlich zusteht (vgl. Art. 106 Abs. 2 GG).
15. Zur Steigerung ihrer Ertragsautonomie wären Zu- und/oder Abschlagsrechte der Länder bei der Einkommensteuer denkbar, sofern sie sich in engen Grenzen halten und auf die Bestimmung der Steuersätze beschränken.
16. Schließlich sollte die Verfügungsautonomie der Länder über die Verwendung ihrer Einnahmen dadurch erweitert werden, dass ihnen bei ihren Ausgaben gestattet wird, bundesgesetzliche Vorgaben flexibler umzusetzen und Vollzugsstandards zu modifizieren oder abzumildern.

Vorbemerkung

Die von den Landesparlamenten in die „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ entsandten Mitglieder und ihre Stellvertreter begrüßen für die Föderalismusreform II mit Nachdruck das Ziel, die Finanzverfassung den veränderten Rahmenbedingungen inner- und außerhalb Deutschlands insbesondere für Wachstums- und Beschäftigungspolitik anzupassen sowie die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihre adäquate Finanzausstattung zu stärken. Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik richtet sich eine Reform der Finanzverfassung nicht nur nach rein fiskalischen oder makroökonomischen Prinzipien, sondern orientiert sich maßgeblich auch an sozial- und strukturpolitischen Erfordernissen. Bereits in seiner „*Lübecker Erklärung*“ vom 31. März 2003 hat der Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente Folgendes festgestellt:

„Die Eigenstaatlichkeit der Länder setzt eine ausreichende Finanzausstattung und möglichst eigenständige Finanzquellen voraus. Dazu zählen insbesondere mehr Autonomie der staatlichen Ebenen bei der Gestaltung von Einnahmen und Ausgaben sowie Konnexität, d.h. die Verknüpfung von Regelungskompetenz und Finanzverantwortung auf einer Ebene“.

Gegenwärtig sind die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden mehr von Geldknappheit, Sparzwängen, Mittelkürzungen, Schuldenbergen und nicht zuletzt mehr von harten Verteilungskämpfen geprägt als von eigenverantwortlicher Gestaltung und selbst bestimmter Politik. Wo in einem Landeshaushalt über 95 v.H. der verfügbaren Mittel bereits verplant sowie durch gesetzliche Pflichtausgaben oder Zinszahlungen gebunden sind und die sog. frei verfügbare Spitze nur noch einen geringen Bruchteil des Jahresbudgets ausmacht, kann von autonomen Ländern mit eigener Finanzhoheit, d.h. von wahren Föderalismus, praktisch nicht mehr die Rede sein. Statt einer Verwaltung des Mangels muss auf sämtlichen Ebenen durch Schaffung von Anreizen, fairem Wettstreit um beste Problemlösungen, Rückgewinnung von Handlungsspielräumen und durch Erschließung neuer Tätigkeitsfelder vor allem die Gestaltungsfähigkeit der Politik gesichert oder wiederhergestellt werden. Daher erwarten die Landesparlamente – wie in den Antworten zum Fragenkatalog näher ausgeführt – auf der zweiten Stufe der Bundesstaatsreform eine klare Trendwende vom Verwaltungs- zum Gestaltungsföderalismus. Das erfordert die Ausweitung parlamentarischer Beteiligung und den Ausbau parlamentarischer Kontrolle bei der Feststellung der dem Haushalts zugrunde liegenden Planzahlen.

I. Allgemeines (Fragen 1 – 3)

- 1 Eines der größten Probleme im Bereich der Finanzverfassung liegt darin, bei der geplanten Reform das **fiskalische Gleichgewicht** zwischen Bund und Ländern zu erhalten. Obwohl Ländern und Gemeinden etwa die Hälfte des gesamtstaatlichen Steueraufkommens zufließt, sind sie von jeder Regelungs- bzw. Gesetzgebungsbefugnis nahezu ausgeschlossen, können also insoweit nicht über ihre Einnahmen entscheiden. Für den Ausgleich ihrer Haushalte blieb den Ländern deshalb bisher nur die Kürzung von Ausgaben und/oder eine zusätzliche Kreditaufnahme. Wenn letztere jetzt auch von Bundes wegen begrenzt und reglementiert werden soll – was im Prinzip nicht zu beanstanden ist – werden künftig für Länder und Gemeinden Ausgaben- und damit Aufgabenreduzierungen unvermeidlich. In vielen Fällen werden aber auch die Aufgaben sowie die Art und Weise ihrer Erfüllung vom Bund veranlasst oder vorgegeben. Es ist daher bei allen künftigen Reformen strikt darauf zu achten, dass die Länder in finanzieller Hinsicht nicht völlig „entmündigt“ werden. Als reine „Kostgänger“ des Bundes wären die Länder im Wesentlichen nur noch untergeordnete und unselbständige Verwaltungseinheiten, jedoch keine gleichberechtigten Gliedstaaten eines föderativ verfassten Gesamtstaates mehr.
- 2 Als Leitbild der Reform des haushaltsrechtlichen Teils der Finanzverfassung sollten nicht mehr allein makroökonomische Konzepte ausschlaggebend sein, sondern unter Wahrung eines solidarischen „Einstehens füreinander“ das Ziel, mehr Gestaltungsfähigkeit, Selbstverantwortung und Eigeninitiative auf allen staatlichen Ebenen zu generieren. Wenn der leicht missdeutbare Begriff des „Wettbewerbsföderalismus“ nicht als Verdrängungskonkurrenz, sondern im Sinne eines fairen Wettstreits um beste politische Problemlösungen (best practises) verstanden würde, wäre dagegen überhaupt nichts einzuwenden. Mit anderen Worten: Das Haushaltsgebaren von Bund, Ländern oder Gemeinen sollte so geregelt werden, dass es mehr durch Zielvorgaben (statt Ge- oder Verbote), durch Qualitätsmanagement (statt Fehlerkontrolle), durch Delegation und Motivation (statt Anordnung und Vollzug) sowie durch Anreize (statt Sanktionen) gesteuert wird.
- 3 Eine Neugliederung des gesamten Bundesgebiets ist theoretisch denkbar und vielleicht auch wünschenswert, aber aus mehreren Gründen schwierig: Zu der unum-

gänglichen Änderung des komplizierten Art. 29 GG fehlen schon die notwendigen Zweidrittelmehrheiten in Bundestag und Bundesrat. Sie wäre auch problematisch, denn 1. würde eine Zusammenlegung von finanzschwachen und -starken Ländern allein noch kein „reiches“ Land schaffen, 2. wären auch sieben oder neun große Länder weiterhin auf Bundeszuschüsse angewiesen und 3. haben vor allem die Bürger in den neuen Ländern ihre „alte“ Identität aus der Zeit vor der DDR gerade erst wiederentdeckt, um sie nicht jetzt schon wieder preisgeben zu wollen. Zumindest sollte eine Neugliederung nicht von einer entsprechenden Ausgestaltung der Finanzverfassung erzwungen werden. Jede Reform muss daher zunächst vom Bestand und Fortbestand aller derzeit existierenden Länder ausgehen. Das schließt freilich Regelungen nicht aus, die – abweichend von Art. 29 GG – den freiwilligen Zusammenschluss von Ländern (nach dem Vorbild von Art. 5 des Einigungsvertrages für Berlin und Brandenburg) erleichtern.

II. Vorbeugung von Haushaltsnotlagen (Fragen 4 – 25)

- 4 Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in seiner Entscheidung vom 27. Mai 1992 (BVerfGE 86, 148 [266]) Bund und Länder aufgefordert, „Verfahrensregeln festzulegen, die der Entstehung einer Haushaltsnotlage entgegenwirken und zum Abbau einer eingetretenen Haushaltsnotlage beizutragen geeignet sind“. In seinem Berlin-Urteil vom 19.11.2006 (2 BvF 3/03) hat das Gericht dieses Ansinnen wiederholt und auf „Lösungskonzepte zur Vorbeugung von Haushaltskrisen und deren Bewältigung“ ausgedehnt. Seitdem wird für solche Fälle ein sog. Frühwarnsystem diskutiert, das vor allem dem Bund ermöglichen soll, schwierige Haushaltssituationen eines Landes rechtzeitig zu erkennen, um Maßnahmen ergreifen zu können, die das betroffene Land zu größerer Haushaltsdisziplin anhalten. Verfassungssystematisch gehört daher ein solcher Frühwarnmechanismus im weiteren Sinn zum Instrumentarium der selbständigen Bundesaufsicht (vgl. Art. 84 Abs. 4 und 4 GG).
- 5 Ein derartiges „**Frühwarnsystem**“ ist nur unter folgenden Voraussetzungen sinnvoll und zweckmäßig:
- Die Fälle extremer Haushaltsnotlagen und bloßer Haushaltskrisen konjunktureller oder struktureller Art sollten strikt voneinander getrennt und unterschiedlich geregelt werden.

- Die Feststellung der extremen Haushaltsnotlage oder Haushaltskrise eines Landes sollte nicht aufgrund materieller Indikatoren (Kreditfinanzierungsquote, Zins/Steuer-Quote, Verschuldensquote u.ä.) erfolgen, über deren ökonomische und finanzpolitische Relevanz, Rangfolge oder Gewichtung ebenso ständiger Streit herrschen wird wie über die notwendigen Differenzierungen, sondern lediglich nach bestimmten Verfahrensregeln.
- Daran beteiligte Gremien oder Organe bedürfen wegen der hochpolitischen Natur solcher Entscheidungen, zumal wenn sie Verbindlichkeit erlangen und mit Sanktionen verbunden sein sollen, auch eines Höchstmaßes an demokratischer Legitimation.
- Der Finanzplanungsrat, der bisher nur Informations-, Beratungs- und Koordinierungsfunktionen besitzt, ist dafür ebenso ungeeignet wie ein weiteres Expertengremium (Stabilitätsrat o.ä.). Seine Kompetenzen sollten auch nicht erweitert und auf die Feststellung extremer Haushaltsnotlagen oder gar auf die Verhängung von Sanktionen ausgedehnt werden, zumal die Landtage, um deren Budgetrecht es gehen würde, darin gar nicht vertreten sind.
- Dennoch sollten zur Haushaltskontrolle keine neuen Organe oder Instanzen geschaffen werden. Das Verfahren der selbständigen Bundesaufsicht (Art. 84 Abs. 3 und 4 GG) sieht Instrumente und Mechanismen vor, die auch für die Bewältigung einer extremen Haushaltsnotlage oder Haushaltskrise eines Landes genutzt werden können.
- Bei der Einführung aller mehr oder minder sinnvollen Interventions- und Sanktionsbefugnisse des Bundes muss die Eigenstaatlichkeit und Letztverantwortung des betroffenen Landes gewahrt bleiben.

6 Für die Annahme einer extremen **Haushaltsnotlage** hat das BVerfG im Berlin-Urteil die Hürden so hoch gelegt, dass dieser Fall nach Meinung fast aller Experten künftig kaum mehr von praktischer Bedeutung sein dürfte. In Anlehnung an das Verfahren der Bundesaufsicht in Art. 84 Abs. 4 GG wird daher vorgeschlagen, dass in einem solchen Fall der **Bundesrat** auf Antrag des betroffenen Landes oder von Amts wegen mit einfacher Mehrheit über das Vorliegen eines Haushaltsnotstands entscheidet. Im Falle einer Ablehnung, die zu begründen ist und mit Sanierungsaufgaben versehen werden kann, steht dem Land die Beschwerde zum BVerfG zu. Stimmt der Bundesrat dem Antrag des Landes zu, bedarf es einer weiteren Entscheidung des **Bundestages** (mit absoluter Mehrheit). Stellt der Bundestag für das jeweilige Land den „*bundesstaatlichen Notstand*“ (so die Formulierung des BVerfG

im Berlin-Urteil) fest, ist der Bund im Wege von Sonderbedarfsergänzungszuweisungen zur Sanierung des Landes verpflichtet. Lehnt der Bundestag den Antrag des Landes ab, steht diesem ebenfalls die Beschwerde zum BVerfG offen.

- 7 Dieses Verfahren orientiert sich an der sog. Schweizer Schuldenbremse, die auf der zweiten Stufe zur Erhöhung des im Normalfall durch die Einnahmen begrenzten Ausgabenvolumens für Extremsituationen (Naturkatastrophen, schwere Rezessionen u.ä.) ebenfalls übereinstimmende, mit absoluter Mehrheit gefasste Beschlüsse beider Kammern des Parlaments, des Nationalrats und des Ständerats, vorsieht. Es hat gegenüber allen anderen Konstruktionen entscheidende Vorteile: Es löst vor allem das Problem der notwendigen demokratischen Legitimation derart weit reichender und gravierender Entscheidungen. Außerdem werden dabei unmittelbar und ohne Zwischenstufen sofort diejenigen Verfassungsorgane beteiligt und in Verantwortung genommen, die bei extremen Haushaltsnotlagen ohnehin im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Finanzausgleichsgesetz (FAG) über die Sanierung des betreffenden Landeshaushalts zu entscheiden haben. Schließlich trägt jenes Verfahren dem politischen Charakter eines „bundesstaatlichen Notstands“ sehr viel besser Rechnung als der direkte Gang nach Karlsruhe, wo man ohnehin mit der Beurteilung solcher Fälle nach rein verfassungsrechtlichen Kriterien etwas überfordert scheint. Das erfordert zudem die regelmäßige Vorlage und Beschlussfassung der Parlamente über Planzahlen und Maßnahmen mit konjunktureller Auswirkung. Dem Finanzplanungsrat müssen zusätzliche Kompetenzen zur Überwachung und Steuerung der Finanzplanung eingeräumt werden.

- 8 Auch die **Vorbeugung** (Prävention) vor extremen Haushaltsnotlagen sollte sich nach den Regeln des Grundgesetzes über die Bundesaufsicht richten. Ergeben sich tatsächliche Anhaltspunkte für das Entstehen eines „bundesstaatlichen Notstands“ in einem oder mehreren Ländern, könnte die Bundesregierung zum Zwecke der Informationsgewinnung Beauftragte zu den obersten Landesbehörden entsenden, mit deren Zustimmung und, falls diese Zustimmung versagt wird, mit Zustimmung des Bundesrates auch zu den nachgeordneten Behörden (analog Art. 84 Abs. 3 Satz 2 GG). Würden Mängel, die die Bundesregierung bei der Haushaltsaufstellung oder Haushaltsführung in den Ländern festgestellt hat, nicht beseitigt, so müsste auf Antrag der Bundesregierung der Bundesrat beschließen, ob das

Land seine Pflicht zur ordnungsgemäßen Budgetierung (nach den Vorgaben im Haushaltsgrundsätzegesetz) verletzt hat (analog Art. 84 Abs. 4 Satz 1 GG). Ist dies der Fall, stünde eine entsprechende Entscheidung des Bundesrates der Zulässigkeit eines Antrags des Landes auf Feststellung einer extremen Haushaltsnotlage solange entgegen, bis das Land die beanstandeten Mängel bei seiner Haushaltsgestaltung beseitigt hat.

9. Weitergehende Eingriffe des Bundes in die Finanzhoheit der Länder, etwa die Entsendung eines mit Weisungsbefugnissen ausgestatteten Haushaltskommissars oder gar die Anwendung des Bundeszwangs (Art. 37 GG) sind selbst bei extremen Haushaltsnotlagen keine geeigneten und Erfolg versprechenden Mittel, um ein Land zu mehr Haushaltsdisziplin anzuhalten. Auch ein **Frühwarnsystem** ist dann entbehrlich, wenn der Bundesregierung die unter Randnummer 8 genannten Befugnisse eingeräumt werden, wobei sie die tatsächlichen Anhaltspunkte für ein Tätigwerden aus den Berichten des Finanzplanungsrats mit seiner derzeitigen Aufgabenstellung und ohne Erweiterung seiner Kompetenzen gewinnen kann.

III. Bewältigung bestehender Haushaltskrisen (Fragen 121 – 140)

- 10 Von einem solchen bundesstaatlichen Haushaltsnotstand streng zu unterscheiden sind bloße **Haushaltskrisen** konjunktureller oder struktureller Natur. Denn hierbei geht es nicht um die einmalige Totalsanierung eines Landes, sondern um mehr oder weniger gravierende, kürzer oder länger andauernde „Haushaltsschieflagen“, meist verursacht durch ständig zu hohe Ausgaben und/oder Zinslasten infolge überhöhter Kreditaufnahmen. Die Bewältigung solcher Haushaltskrisen, d.h. deren Vorbeugung ebenso wie deren Eindämmung, muss in einem Bundesstaat getrennt sowohl dem Bund als auch den Ländern selbst und in Eigenregie überlassen bleiben. Anderenfalls wäre das fiskalische Gleichgewicht zwischen Bund und Ländern gestört und den Ländern mit dem Übergang der Verantwortung auf den Bund letztlich ein Bärendienst erwiesen, weil ihre Finanzhoheit, die sich gerade in Krisenzeiten zu bewähren hat, dadurch im Kern ausgehöhlt würde.
- 11 Dies schließt jedoch nicht aus, dass der Bundesgesetzgeber, gestützt auf seine Grundsatzkompetenz aus Art. 109 Abs. 3 GG, Regelungen zur allgemeinen Haus-

haltssanierung trifft, z.B. über die Pflicht zum Haushaltsausgleich, über Grenzen der Kreditaufnahme bzw. Neuverschuldung (sog. Schuldenbremse), über Maßnahmen zum Schuldenabbau und/oder über sonstige Anreize zu mehr Haushaltsdisziplin, und diese Vorschriften auch für die Länder verbindlich macht. Dagegen ist solange nichts einzuwenden, als sie nicht mit Sanktionsmaßnahmen verknüpft werden, die das Budgetrecht der Landesparlamente übermäßig einschränken oder sogar beseitigen könnten.

- 12** Erfolge bei der Bewältigung von Haushaltskrisen hängen wesentlich von den Ursachen ab, die sie ankündigen oder bereits ausgelöst haben. Konjunkturell bedingte Krisen sind überwiegend auf Einnahmenschwäche (bei weitgehend gleich bleibender Aufgabenlage) zurückzuführen, während strukturelle und oft auch länger dauernde Haushaltsstörungen überwiegend durch zu hohe Ausgaben, also durch einen permanenten Aufgabenüberhang oder durch Fehlinvestitionen, verursacht werden.
- 13** Daraus folgt für konjunkturelle Haushaltskrisen: Bei ihrer Eindämmung muss das Hauptgewicht vor allem auf eine Verbesserung der Einnahmensituation gelegt werden. Dieser Weg kann auch zu Steuererhöhungen führen. Denn es ist ein zwar verbreiteter, aber nichtsdestoweniger gefährlicher Irrtum zu glauben, dass Konjunkturerückfälle am besten dadurch begegnet wird, dass man den Staat „arm“ macht und die Erholung der Märkte in erster Linie dem privaten Sektor überlässt. Deshalb kann, ja muss in konjunkturell angespannten Zeiten die Staatsquote zumindest vorübergehend angehoben werden. Unter bestimmten, eng zu begrenzenden Voraussetzungen ist in diesem Fall auch eine erhöhte Kreditaufnahme, verbunden mit einem festen Tilgungsplan, gerechtfertigt.
- 14** Zur Vorbeugung gegen konjunkturelle Haushaltskrisen empfiehlt es sich, möglichst rechtzeitig Reserven (Ausgleichsfonds) zu bilden oder die Einnahmenseite so flexibel zu gestalten, dass eine vorübergehende Erhöhung möglich ist. Hingegen sind Kürzungen bei den Ausgaben und damit zugleich eine Reduktion der staatlichen Aufgaben nicht zu empfehlen. Denn solche Maßnahmen verschärfen in aller Regel die Krise, statt sie überwinden zu helfen.

- 15** Den Ländern sind diese Möglichkeiten jedoch vielfach verschlossen, weil sie nur zu einem sehr geringen Teil über die Höhe ihrer Einnahmen entscheiden können, die nahezu ausschließlich durch Bundesgesetze determiniert sind. Daher bleibt ihnen häufig nur der Weg in eine höhere, nicht minder problematische Nettokreditaufnahme, welche in den letzten Jahren bei zahlreichen Ländern bereits zu verfassungswidrigen Haushalten geführt hat, weil sie die Summe der geplanten Investitionen deutlich überstiegen.
- 16** Bei strukturellen Haushaltskrisen ist zunächst an der Ausgabenseite anzusetzen: Ihre Eindämmung verlangt in erster Linie eine umfassende Aufgabenkritik, Maßnahmen zur Vereinfachung der Verwaltung und zur Steigerung ihrer Effizienz sowie unter bestimmten Bedingungen auch eine Privatisierung der Verwaltungstätigkeit in Bereichen nichthoheitlichen Handelns (allgemeine Verwaltungsreform). Eine wichtige Rolle spielt hier nicht zuletzt auch eine Abnahme der Zinsbelastungen und mithin die Vermeidung und/ oder Rückführung von Krediten.
- 17** Die wirksamste Vorbeugung gegen strukturelle Haushaltskrisen besteht schlicht in der strikten Beachtung des Gebots der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung. Ein weiterer Grund für fiskalische Strukturkrisen sind auf allen Ebenen die hohen Zinsbelastungen, die aus Jahrzehnte hindurch übersteigerten Kreditaufnahmen resultieren. Deshalb müssen die Bemühungen um ausgeglichene Haushalte und die Rückführung der Staatsschulden weiterhin oberste finanzpolitische Priorität genießen. Hinzukommen müssen für die Zukunft wirksame, nach Bund und Ländern hinreichend differenzierte Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme („debt limits“), die erfahrungsgemäß zur Verhinderung struktureller Haushaltskrisen sehr viel hilfreicher sind als jedes Frühwarnsystem.
- 18** Die Länder sind allerdings auch bei diesen Bemühungen um ein Höchstmaß an Ausgabendisziplin gegenüber dem Bund erheblich im Nachteil. Das liegt vor allem an drei Umständen: Erstens ist ein Großteil der Länderaufgaben vom Bund vorgegeben, dessen Gesetze von den Ländern in Eigenverwaltung ausgeführt werden. Wegen Fehlens eines strengen Konnexitätsprinzips zwischen Aufgabenübertragung und Kostenverantwortung kann der Bund vielfach sogar bis ins Detail die Art des Vollzuges und deren Standards bestimmen, ohne selbst dafür aufkommen zu

müssen. Zweitens sind auch die dabei anfallenden Personalkosten allein von den Ländern zu tragen, ganz zu schweigen von den dramatisch steigenden Pensionslasten. Drittens hat die Verschuldung vieler Länder inzwischen ein Ausmaß erreicht, das ihnen kaum noch einen regelmäßigen Zinsendienst erlaubt, ohne die Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben zu gefährden, und sie bisweilen sogar zu recht waghalsigen Manövern am internationalen Finanzmarkt zwingt (sog. kreative Haushaltsführung).

- 19 Damit stellt sich die Frage, ob zur Bewältigung konjunktureller oder struktureller Haushaltskrisen ein sog. **Frühwarnsystem** überhaupt erforderlich ist, und wenn ja, ob es ein- oder mehrstufig ausgestaltet werden soll, ob es als einheitliches System für Bund und Länder gemeinsam oder für den Bund und jedes Land getrennt zu errichten ist, welche Indikatoren und Kennzahlen für die Feststellung einer drohenden Haushaltskrise maßgeblich sein sollen, wer über Abhilfemaßnahmen zu entscheiden hat und ob ein Zuwiderhandeln gegen solche Maßnahmen oder allein der Verstoß gegen bestimmte Vorgaben oder Grenzwerte schon Sanktionen nach sich ziehen sollen.

- 20 Nach Abwägung der Vor- und Nachteile eines Frühwarnsystems wird man letztlich zu dem Ergebnis kommen, dass es jedenfalls für die Länder zur Verhinderung bloßer Haushaltskrisen, die nicht zwingend in eine extreme Notlage führen müssen, eher ungeeignet als zweckmäßig und somit eher schädlich als nützlich ist. Daher hatte das BVerfG im Berlin-Urteil derartige Präventionsmechanismen auch nur für den „bundesstaatlichen Notstand“ selbst, nicht aber schon für jede Art von Haushaltsstörung gefordert. Vielmehr hätten – so das Gericht – „die Länder grundsätzlich für die haushaltspolitischen Folgen autonomer Entscheidungen selbst einzustehen und eine kurzfristige Finanzschwäche selbst zu überbrücken“. Im Übrigen ist festzustellen, dass die Länder und Gemeinden in den vergangenen Jahren sich nicht nur weniger verschuldet haben als der Bund, sondern in der Mehrzahl durchaus auch selbst in der Lage waren, ihre Haushaltsprobleme rechtzeitig zu erkennen und die notwendigen Maßnahmen zur Stabilisierung ihrer Etats zu ergreifen. Wenn dies nicht immer hinreichend gelungen ist, lag der Grund dafür nicht in einem fehlenden Frühwarnsystem, sondern in unzureichenden Regeln über die Grenzen einer Kreditaufnahme.

- 21** Hinzu treten zahlreiche praktische Schwierigkeiten. Für ein funktionsfähiges Frühwarnsystem fehlt es bereits an einer gemeinsamen Datenbasis. Die Länderhaushalte sind gegenwärtig nur schwer vergleichbar, und selbst dann würde sich jedes Land auf seine besonderen Ausgangsbedingungen und fiskalischen Restriktionen berufen. Ein weiteres Problem stellt sich mit der Frage nach den richtigen Indikatoren und Kennzahlen. Selbst wenn es gelingen sollte, darüber abstrakt in der Kommission einen Konsens zu erzielen, wird es über deren konkrete Anwendung, Gewichtung und Aussagekraft im Einzelfall ständigen Streit geben, ganz abgesehen davon, dass sie kaum justitiabel sind. Schließlich ist jedes Frühwarnsystem stets mit unbeabsichtigten Nebenfolgen und unerwünschten Begleiterscheinungen verbunden. Zum einen wird jedes Land die mit der Feststellung einer vorhandenen oder drohenden Haushaltskrise nicht nur unausweichlich verbundene Rufschädigung scheuen, sondern auch den negativen Rating-Effekt. Zum anderen bietet – wie die internationale Erfahrung zeigt – jedes Frühwarnsystem durch Ausweichen in Sonder- oder Schattenhaushalte eine Fülle von Umgehungsmöglichkeiten. Das beste Frühwarnsystem eines Landes ist immer noch die offene parlamentarische Debatte über derartige Haushaltsrisiken und dabei insbesondere über zunehmende Zinslasten, die aus einem wachsenden Schuldenberg resultieren. Die Landesparlamente benötigen dazu allerdings die Unterstützung ihrer Regierungen, die nicht nur für mehr Transparenz im Verfahren der Haushaltshaltsaufstellung sowie für bessere und frühzeitige Information über die mittelfristige Finanzplanung zu sorgen haben, sondern dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit entsprechend auch sämtliche Haushaltsrisiken und künftigen Verschuldungsursachen (versteckte Belastungen, Pensionsverpflichtungen, Schattenhaushalte etc.) offen ausweisen müssen.
- 22** Sollte sich die Kommission gleichwohl für die Einführung eines Frühwarnsystems aussprechen, kommt aus Sicht der Länderparlamente nur ein einstufiges Modell in Betracht, das jedes Land nach allgemeinen vom Bund festgelegten Verfahrensregeln für sich selbst installiert. Denn nur so kann den unterschiedlichen sozioökonomischen Rahmenbedingungen der einzelnen Länder, denen ihre Haushaltspolitik zu entsprechen hat, hinreichend Rechnung getragen werden. Vor allem aber würde ein bundeseinheitliches Frühwarnsystem, dessen Ergebnisse für die Länder verbindlich sein sollen, entweder auf eine reine Informations- und Indikationsfunk-

tion beschränkt sein müssen oder bei daraus abgeleiteten weitergehenden Maßnahmen des Bundes, vor allem wenn es sich dabei um Sanktionen handelt, in die Finanzhoheit der Länder eingreifen und zu einer Bevormundung führen, die letztlich mit dem Bundesstaatsprinzip unvereinbar ist.

- 23** Auch eine Übernahme der Instrumente und Verfahren des europäischen Stabilitätspakts in innerstaatliches Recht ist nicht zu empfehlen. Denn dieser dient nicht in erster Linie der Überwindung von Haushaltskrisen, sondern der Vermeidung von Geldwertrisiken für die europäische Währung, auch wenn darin das Ziel vorgegeben wird, die öffentlichen Haushalte mittelfristig möglichst auszugleichen oder Haushaltsüberschüsse zu erwirtschaften. Außerdem hat die bisherige Praxis gezeigt, dass der vorgesehene Sanktionsmechanismus aus politischen Gründen oft weitgehend leer läuft.

IV. Grenzen der Kreditaufnahme, „Schuldenbremse“ (Fragen 26 – 120)

- 24** Während von Frühwarnsystemen abzuraten ist, weil die extreme Haushaltsnotlage eines Landes als „bundesstaatlicher Notstand“ Maßnahmen analog der Bundesaufsicht erfordert und Haushaltskrisen von Bund und Ländern letztlich in je eigener Verantwortung zu bewältigen sind, hat demgegenüber die Fixierung von bestimmten (Ober)Grenzen der jährlichen Nettokreditaufnahme einen guten Sinn. Dies war und ist auch der Zweck des Art. 115 GG, der die Einnahmen aus Krediten an die Summe der veranschlagten Investitionen bindet und Ausnahmen von dieser Regel nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässt.
- 25** Allerdings hat sich diese Vorschrift in der Vergangenheit aus mehreren Gründen als ineffektiv erwiesen und letztlich nicht bewährt. Dies liegt zunächst an der Unbestimmtheit des Investitionsbegriffs, mit dem keineswegs alle zukunfts wirksamen Aufwendungen erfasst werden, in den umgekehrt aber auch Ausgaben einbezogen sind, die eher konsumtiven Charakter haben. Darüber hinaus herrscht vielfach Unklarheit darüber, wann eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – wie immer man es definiert – im konkreten Fall vorliegt und ob dieser Ausnahmestatbestand, wenn sich ein Land auf ihn beruft, auf die gesamte Bundesrepublik zu beziehen ist oder auch ein regionales Ungleichgewicht, falls es das überhaupt gibt,

einer überhöhte Kreditaufnahme rechtfertigt. Schließlich hat sich gezeigt, dass diese Norm auch nur begrenzt justitiabel ist, so dass sich einige Länder nicht scheut haben, sogar verfassungswidrige Haushalte aufzustellen. Vor allem aber haben Art. 115 GG und die entsprechenden Bestimmungen in den Landesverfassungen es nicht vermocht, die zunehmende Staatsverschuldung einzudämmen, geschweige denn abzubauen, und damit letztlich ihr Ziel verfehlt.

- 26** Daher besteht weitgehend Einigkeit, dass Art. 115 GG dringend einer Reform bedarf. Das ihm zugrunde liegende konjunkturpolitische Konzept ist insgesamt zu verabschieden und durch strukturelle Lösungen zu ersetzen, die nicht nur die Aufgaben haben, die staatliche Kreditaufnahme begrenzen, sondern umfassend darauf angelegt sind, sowohl Haushaltskrisen zu überwinden als auch vorhandene Schulden zu tilgen. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von einer „Schuldenbremse“, wie sie seit einiger Zeit in der Schweiz existiert und auch in Österreich diskutiert wird. Mit gewissen Modifikationen könnte ein solches System auch in Deutschland bei Bund und Ländern eingeführt werden. Es hat jedenfalls erhebliche Vorzüge gegenüber starren oder flexiblen, absoluten oder relativen Obergrenzen, die – wie Beispiele aus Staaten der USA zeigen – durch politische Entscheidungen angehoben, ausgehebelt oder sogar umgangen werden können, indem man Sonderhaushalte bildet und auf sie Schuldverschreibungen zieht.
- 27** Normalerweise besteht eine Schuldenbremse aus vier Komponenten: einer Ausgabenregel, einer Notfallregel, einer Ausgleichsregel und einer Tilgungsregel. Die Ausgabenregel bildet das Kernstück der Schuldenbremse und lautet ebenso einfach wie einleuchtend: Die maximale Höhe der Ausgaben einer Periode darf die Höhe der Einnahmen in dieser Periode nicht übersteigen. Das gilt bereits für Einjahreshaushalte, aber auch für Zweijahreshaushalte und längstens für einen Zeitraum, innerhalb dessen noch eine relativ sichere Schätzung der voraussichtlichen Einnahmen möglich ist. Die strikte Bindung der Ausgaben an die Einnahmen muss allerdings insofern modifiziert werden, als konjunkturelle Schwankungen, die sich vor allem auf die Einnahmen auswirken, abzufedern sind. Deswegen wird die Ausgabenregel meist mit einer sog. Konjunkturvariablen versehen, die in der Schweiz so ausgestaltet ist, dass sie in Wachstumsphasen zusätzlich noch zu einer Absenkung der Schuldenquote beiträgt.

- 28** Mit der Notfallregel soll unvorhersehbaren Ausnahmesituationen (Unglücksfälle, Naturkatastrophen, schwere Rezessionen u.ä.) Rechnung getragen werden. Sie erlaubt temporäre, gleichsam projektbezogene Erhöhungen des Ausgabenvolumens, äußerstenfalls auch mit Hilfe von zusätzlichen Krediten. Ihre Anwendung im Einzelfall setzt aber stets die Zustimmung des für den Haushalt zuständigen Parlaments voraus, das darüber mit absoluter Mehrheit zu entscheiden hat.
- 29** Die Ausgleichsregel verlangt die Bildung eines Ausgleichskontos, mit dem Abweichungen der Haushaltsplanung von den tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben im betreffenden Zeitraum aufgefangen werden sollen. Waren die Einnahmenerwartungen zu optimistisch und demgemäß auch die Ausgaben zu hoch, wird mit diesem Defizit das Ausgleichskonto belastet. Im umgekehrten Fall wird der Überschuss am Ende der Periode als Guthaben verbucht. Es findet also keine Übertragung von Haushaltsresten in das nächste Jahr mehr statt. Entstehende „Ersparnisse“ und Fehlbeträge sind zu saldieren, in den nachfolgenden Voranschlägen bei der Festlegung des Ausgabenplafonds zu berücksichtigen und mittelfristig auszugleichen. Ob freilich die Schaffung eines solchen Ausgleichsfonds angesichts der schlechten Erfahrungen mit der sog. Konjunkturausgleichsrücklage nach dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz noch zweckmäßig ist, erscheint zweifelhaft. Man kann das Prognoseproblem auch dadurch lösen, dass man bei ungeplanten Ausgabenüberhängen aufgrund eines Ergänzungs- oder Nachtragshaushalts mit (Kassen-)Krediten arbeitet und alle Zusatzeinnahmen zur Schuldentilgung verwendet.
- 30** Schließlich besagt die Tilgungsregel, dass alle außerordentlichen Einnahmen, namentlich Erträge mit Einmaleffekt (z.B. aus der Veräußerung von staatlichem Vermögen oder von sonstigen Vermögenstransaktionen) nicht zur Deckung der laufenden Kosten und Ausgaben verwendet werden dürfen, sondern ausschließlich zur Reduzierung von Krediten und Zinsen. Danach hätten z.B. der gesamte „Gewinn“ aus der Vergabe der UMTS-Lizenzen oder die Einnahmen aus der Privatisierung von Bundesunternehmen vollständig zur Schuldentilgung eingesetzt werden müssen.
- 31** Die bisherigen Erfahrungen mit derartigen Schuldenbremsen in der Schweiz sind allerdings nicht durchweg positiv. Vor allem hat ihre Einführung in einer konjunkt-

rell schwierigen Phase bewirkt, dass die erhofften Ergebnisse bisher noch nicht in vollem Umfang eingetreten sind. Dennoch erscheint es ratsam, in ähnlicher Weise aufgrund von Art. 109 Abs. 3 GG Regelungen zu treffen, die Bund und Länder verpflichten, einerseits ihre Haushalte mittelfristig zum Ausgleich zu bringen und andererseits ihre Schulden aufgrund von längerfristigen Tilgungsplänen allmählich zu reduzieren. Nur auf diesem Wege einer nachhaltigen Haushaltspolitik ist es möglich, die gerade bei den Ländern weitgehend abhanden gekommene politische Gestaltungsfähigkeit allmählich wieder zurückzugewinnen. Dies setzt freilich voraus, dass die Länder bei Einnahmen und Ausgaben mehr Steuerautonomie erhalten. Ländern mit extrem hoher Verschuldung und zukünftig hohen Verpflichtungen durch Versorgungszusagen sollen von Bund und Ländern mit einem auf Anreiz zur eigenen Schuldentilgung basierenden Modell entschuldet werden.

- 32** Für den Bund kann ein solches Ziel durch entsprechende Änderungen des Art. 115 GG erreicht werden. Verbindliche Regelungen für die Länder sind nur in Gesetzesform aufgrund von Art. 109 Abs. 3 GG möglich. Das Grundgesetz kann die Länder nicht dazu zwingen, auch ihre Verfassungen entsprechend zu ändern oder zu ergänzen. Dies ist nur den Landesparlamenten mit Zweidrittelmehrheit, in einigen Ländern auch durch verfassungsändernden Volksentscheid möglich. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, wonach die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern lediglich den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats entsprechen muss, so dass im Übrigen die Länder in ihrer Verfassungsgestaltung frei und autonom sind. Eine weitergehende Pflicht der Länder zur Anpassung ihrer Verfassungen an das Grundgesetz kann daher weder im Grundgesetz selbst verankert werden, noch ergibt sie sich unmittelbar aus dem Bundesstaatsprinzip oder aus dem ihm immanenten Gebot des bundesfreundlichen Verhaltens. Insofern fällt den Landesparlamenten bei der Föderalismusreform II – anders als bei der vorigen Reform, die lediglich zu einer Reihe von Grundgesetzänderungen geführt hat – eine Schlüsselrolle zu.
- 33** Damit stellt sich verstärkt die Frage nach möglichen **Sanktionen** für den Fall, dass einzelne Länder die ihnen zur Verwirklichung einer nachhaltigen Haushaltspolitik auferlegten Pflichten missachten. Die Vorschläge für entsprechende Maßnahmen gegen derartige Verstöße reichen von Verwarnungen über Bußgelder, Abzüge

beim Finanzausgleich, die Pflicht zur Erhebung eines Zuschlags auf die Einkommensteuer (sog. Schuldensoli) bis hin zur Einsetzung eines Staatskommissars und gar zur Anwendung des Bundeszwangs (Art. 37 GG). Aus der Sicht eines auf wechselseitiger Achtung und Rücksicht beruhenden föderativen Zusammenwirkens zwischen dem Bund und gleichberechtigten Ländern mit eigener Staatsqualität muss man derart drakonische Eingriffe in deren Finanzhoheit geradezu als „abenteuerlich“ bezeichnen. Sie haben nichts mehr zu tun mit dem Gebot solidarischen „Einstehens füreinander“, von dem die bündische Idee lebt, sondern sind schlicht Ausdruck eines obrigkeitsstaatlichen Denkens der Zurechtweisung und Bevormundung. Denn es ist ja nicht so, dass ein Land, das sich nicht in der Lage sieht, seinen Haushalt auszugleichen oder seine Schulden abzubauen, Schuld auf sich lädt und daher wie ein individueller Übeltäter bestraft werden muss. Auch der Vergleich mit dem Sanktionsmechanismus des europäischen Stabilitätspakt hinkt, weil die Länder – anders als die Mitglieder der Währungsunion – dem Bund keine entsprechenden Kompetenzen übertragen haben.

- 34** Allerdings belegt sogar das europäische Beispiel, wie wirkungslos und geradezu kontraproduktiv solche Sanktionsdrohungen sein können. Man sollte deshalb von derartigen Maßnahmen Abstand nehmen und gerade umgekehrt Länder, die bei der Rückführung ihrer Schulden besonders erfolgreich sind, eher belohnen als bestrafen. Dies könnte etwa im Rahmen des Finanzausgleichs durch zusätzliche Tilgungsergänzungszuweisungen des Bundes und/oder durch Berücksichtigung jener Anstrengungen eines Landes im horizontalen Ausgleichssystem geschehen. Um bei der Überwindung von Haushaltskrisen, der Haushaltsstabilisierung oder beim Schuldenabbau Erfolge zu erzielen, bedarf es keiner Sanktionen, die, um wirksam zu sein, die Lage des betroffenen Landes eher verschlimmern, sondern finanzieller Anreize (incentives) als Anerkennung und Prämie für seine Haushaltsdisziplin.

V. Aufgabengerechte Finanzausstattung, Finanzausgleich, Steuerautonomie, Steuerkompetenzen (Fragen 141 – 226)

- 35** Dass eine aufgabengerechte Finanzausstattung aller Gebietskörperschaften zu den fundamentalen Funktionsvoraussetzungen jedes Bundesstaates gehört, ist weitgehend unstrittig. Das Grundgesetz hat sich bei der Konnexität von Aufgaben und Ausgaben für Verwaltungszweckorientierung entschieden (vgl. Art. 104 a Abs. 1

GG). Dies erscheint sachgerecht und bedarf im Prinzip keiner Änderung. Führt allerdings die Übertragung zusätzlicher Aufgaben des Bundes auf die Länder zu einer Mehrbelastung ihrer Haushalte, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen (materielles Konnexitätsprinzip). Dies kann entweder im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts dadurch geschehen, dass die Mehrkosten bei der Neufestsetzung der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer (Art. 106 Abs. 3 Satz 3 und 4 GG) berücksichtigt werden, oder im Wege einer entsprechenden Verfassungsergänzung, die den Bund verpflichtet, im jeweiligen Gesetz zugleich mit der Aufgabenübertragung Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen – sei es, dass der Bund den Ländern diese Kosten ganz oder zum Teil erstattet oder ihnen zusätzliche Einnahmen ermöglicht.

- 36** Im System eines symmetrischen Föderalismus wie in Deutschland haben alle Länder unabhängig von ihrer Größe, Einwohnerzahl oder Wirtschaftskraft die gleichen Aufgaben zu erfüllen. Angesichts erheblicher Strukturunterschiede zwischen den einzelnen Ländern reicht daher jedoch eine allein an den Aufgaben orientierte Bemessung der zu ihrer Erfüllung erforderlichen Finanzmittel nicht aus, um für alle Länder Lastengleichheit herzustellen. Vielmehr muss das Verfassungsgebot einer hinreichenden Finanzausstattung der Länder nach dem Prinzip der Aufgaben- oder Funktionsgerechtigkeit durch den Grundsatz der **Strukturgleichheit** ergänzt werden. Diesem Anliegen trägt gegenwärtig bereits zumindest teilweise das vorhandene Finanzausgleichssystem (Art. 107 GG) in all seinen vier Stufen Rechnung. Da es sich hierbei jedoch im Wesentlichen nur um einen Steuerkraftausgleich handelt, wenn man von den Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG einmal absieht, hat dieser Mechanismus trotz eines sehr hohen Ausgleichsniveaus die Strukturunterschiede zwischen den Ländern bisher nicht zu beseitigen vermocht.
- 37** Ein wirksamer und dauerhafter Abbau strukturbedingter Belastungsunterschiede zwischen den Ländern wird letztlich nur gelingen, wenn sich der Finanzausgleich der ersten drei Stufen künftig nicht mehr wie bislang auf einen reinen Steuerkraftausgleich beschränkt, sondern künftig erweitert und um einen Ausgleich der unterschiedlicher **Wirtschaftskraft** der Länder ergänzt wird. Dann wäre es möglich, auch andere Faktoren als (nur) das durchschnittliche Steueraufkommen pro Ein-

wohner in die Bemessung der Ausgleichszahlungen einzubeziehen, z.B. Kriterien ökonomischer (regionales BIP, Arbeitslosenquote, Wachstumsraten), fiskalischer (Schulden, Altlasten, Zins/Steuer-Quote) oder sogar sozialer Art (Einkommens- und Altersstruktur, Höhe der Sozialleistungen, Versorgung mit Bildungseinrichtungen, Umweltlasten) bzw. eine Kombination dieser Indikatoren zugrunde zu legen. Zwar ist der gegenwärtige Finanzausgleich mit dem Solidarpakt II bis zum Jahre 2019 als im Wesentlichen unveränderbar festgeschrieben. Bereits 2013 wird jedoch eine erste Überprüfung stattfinden und deshalb schon jetzt Vorsorge dafür zu treffen sein, dass in der Zeit danach die notwendigen Änderungen auch ohne weiteres Zögern umgesetzt werden können und alle Beteiligten die Möglichkeit erhalten, sich während der langen Übergangszeit rechtzeitig darauf einzurichten. Für die Übergangszeit könnte ein von Bund und Ländern gemeinsam zu finanzierender Strukturhilfe- und Altlastenfonds gebildet werden, der schon in naher Zukunft für einen Abbau der bestehenden Strukturunterschiede sorgen würde.

- 38** Ein weiteres Problem stellt der horizontale Länderfinanzausgleich nach Art. 107 Abs.2 Satz 1 und 2 GG dar. Keine andere Regelung der Finanzverfassung hat bisher so viel Missfallen erregt und Streit erzeugt wie diese Vorschrift. Bereits dreimal musste das BVerfG bemüht werden, um zumindest vorübergehend Klarheit über deren Inhalt, Funktionsweise und Anwendungsbereich zu erlangen. Hinzu kommen die endlosen Auseinandersetzungen in der Finanzministerkonferenz und im Bundesrat und das Feilschen um jeden noch so geringen Vorteil für die eine oder andere Seite. Wenn unter den Ländern fünf Zahlern elf Empfänger von Ausgleichsleistungen gegenüberstehen, die noch dazu im Bundesrat über eine Zweidrittelmehrheit verfügen, kann man sich leicht ausrechnen, dass unter solchen Bedingungen „Nehmen seliger ist als Geben“. Mit anderen Worten: „Poor is beautiful“! Man rechnet sich möglichst arm, um am Ende als Gewinner dazustehen. Dass ein derart unausgewogenes Verfahren den Zorn der vermeintlichen oder wirklichen Verlierer hervorruft, ist nur zu verständlich – weniger schon, dass diese eigene Gegenstrategien zu entwickeln versuchen, was ihnen wiederum den unschönen Verdacht einträgt, beim Eintreiben der Steuern mit ihren Bürgern oder Unternehmen allzu viel Nachsicht walten zu lassen. Hinzu kommen die nivellierende Wirkung des Länderfinanzausgleichs und die damit verbundenen negativen Anreizeffekte, denen zufolge eine Steigerung des Steuerertrags eher bestraft als belohnt

wird. Schließlich ist auch der Ansehensverlust „armer“ Länder, denen man stets einen Mangel an eigenen Anstrengungen zu unterstellen pflegt, nicht zu unterschätzen. Dabei geht es um relativ wenig Geld: Mit 7 bis 8 Mrd. Euro pro Jahr werden im horizontalen Finanzausgleich weniger als 2 v.H. der gesamten Steuereinnahmen von Bund und Ländern bewegt.

- 39** Daher ist die Frage berechtigt, ob diese Form der horizontalen Umverteilung zwischen den Ländern weiterhin beibehalten werden soll. Ihre einzige Rechtfertigung besteht darin, dass in diesem System der Gedanke des „Einstehens füreinander“, also das Prinzip wechselseitiger Solidarität, den bündischen Zusammenhalt besonders anschaulich und spürbar zum Ausdruck bringt. Dieser zweifellos wünschenswerte Effekt ließe sich aber vielleicht auch oder noch besser dadurch herbeiführen, dass man regionale Ausgleichsgebiete schafft, innerhalb deren die Zu- und Abflüsse auf der Basis von Staatsverträgen zwischen den beteiligten Ländern selbst geregelt würden. Der horizontale Finanzausgleich ist also im Grunde entbehrlich und sollte deshalb „vertikalisiert“, d.h. in die vertikale Steuerverteilung zwischen dem Bund und der Ländergesamtheit einbezogen werden. Dabei müsste keinem Land irgendwelche Mittel entgehen. Die zum Erreichen derselben Ergebnisse notwendige Feinsteuerung ließe sich durch eine entsprechende Veränderung der Einwohnerwertung und –gewichtung, durch eine Modifikation der Ergänzungsanteile einzelner Länder an der Umsatzsteuer und/oder durch eine Anpassung der Bundesergänzungszuweisungen selbst leicht bewerkstelligen. Jedenfalls hätte man auf diese Weise einen Dauerstreitpunkt nicht nur der Länder untereinander, sondern auch zwischen Bund und Ländern aus der Welt geschafft, der in der Vergangenheit nicht selten bei Finanzthemen das Verhandlungsklima vergiftet hat.
- 40** Der damit einhergehenden Gefahr einer größeren Abhängigkeit vom Bund ist dadurch zu begegnen, dass zugleich den Ländern ihrerseits mehr **Steuerautonomie** eingeräumt wird. Dabei geht es vor allem um Regelungsautonomie, aber auch um Ertrags- und Verfügungsautonomie (vgl. zu diesen Begriffen *H.-P. Schneider*, Finanzautonomie von föderalen Gliedstaaten und Kommunen – ein internationaler Vergleich, Gütersloh 2006, S. 61 ff.). Wie ein Blick auf andere Bundesstaaten zeigt, haben deren Glieder – abgesehen von den föderativen Subjekten in Russland – nirgendwo auf der Welt weniger Einfluss auf die Gestaltung des Steuer-

rechts und der Steuerverteilung wie in Deutschland. Selbst in Österreich, das als besonders zentralistisch gilt, haben die Länder das Recht zur Gesetzgebung wenigstens über die Steuern, die ihnen ausschließlich zustehen. Deshalb lautet auch der Auftrag der Kommission, Vorschläge zu erarbeiten, welche die „Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften“ stärken. Dieses Mandat gilt es, in dreifacher Hinsicht einzulösen.

- 41** Erstens sollte die **Regelungsautonomie** der Länder dadurch erweitert werden, dass ihnen wie in Österreich wenigstens die Gesetzgebungskompetenz über diejenigen Steuern eingeräumt wird, die ihnen ausschließlich zustehen (vgl. Art. 106 Abs. 2 GG). Das versteht sich für einen Bundesstaat von selbst und bedarf eigentlich keiner weiteren Rechtfertigung. Alle dagegen erhobenen Einwände sind entweder unbegründet oder benennen geradezu erwünschte Effekte. Das Ziel gleichmäßiger Besteuerung ist in dieser Allgemeinheit für Einheitsstaaten charakteristisch und passt nicht für einen Bundesstaat. Da in diesem Fall auch die Verwaltung der Ländersteuern weiterhin Ländersache bleiben würde, ist nicht erkennbar, wo es hier auch bei unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen und abweichenden Steuersätzen zu praktischen Schwierigkeiten kommen könnte. Der Gefahr von Bewertungsdifferenzen und Doppelbesteuerungen kann leicht durch entsprechende Abzugs- und Anrechnungsregelungen begegnet werden. Anders als bei der Vermögen-, Erbschaft-, Schenkung- und Kraftfahrzeugsteuer entstehen bei der den Gemeinden zufließenden Grundsteuer überhaupt keine grenzüberschreitenden Schwierigkeiten. Über deren Bemessungsgrundlage könnten die Länder daher problemlos legerferieren und den Gemeinden die Festlegung der Hebesätze überlassen. Aber auch bei den genannten Steuern mit grenzüberschreitendem Bezug ist die Sorge einiger Länder vor einem ruinösen Steuerwettbewerb unbegründet. Erstens gibt es dafür aus Bundesstaaten mit sehr viel stärkerer Spreizung sogar bei der Einkommensteuer (USA, Kanada, Schweiz) überhaupt keinen Beleg. Wie sich auch in Deutschland am Beispiel der Gewerbesteuer zeigt, bei der infolge der unterschiedlichen Hebesätze schon seit langem ein gewisser Wettbewerb existiert, können gerade durch eine flexible und differenzierte Regelung von Ländersteuern bestehende Standortnachteile ausgeglichen werden. Das gilt zumindest für die Bestimmung der jeweiligen Steuersätze. Das Staatsziel der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (vgl. Art. 72 Abs. 2, 106 Abs. 3 Satz

4 Nr. 2 GG) als Ausdruck eines „sozialen Bundesstaates“ (Art. 20 Abs. 1 GG) wird durch diese Art von Steuervielfalt nicht infrage gestellt, weil wegen ihrer allenfalls indirekten Wirkungen auf das Angebot an staatlichen Leistungen daraus keineswegs eine Auf- oder Abwertung von gesellschaftlichen Existenzbedingungen resultieren muss.

- 42** Zweitens geht es bei der Stärkung eigenverantwortlicher Steuergestaltung der Länder um eine Steigerung ihrer **Ertragsautonomie**. Bisher ist es ihnen nur in sehr begrenztem Umfang möglich, über ihre Einnahmen unabhängig vom Bund zu entscheiden. Deshalb sollen die Länder eigene Zuschlagsrechte auch bei einigen Gemeinschaftsteuern erhalten, um gezielt notwendige Maßnahmen zeitlich begrenzt finanzieren zu können. Das zusätzliche Aufkommen daraus ist ausgleichsneutral zu gestalten, d.h. das Volumen des Finanzausgleichs darf dadurch nicht geschmälert werden und den Ländern muss außerhalb von Ausgleichsverpflichtungen der Ertrag solcher besonderer fiskalischer Maßnahmen zur eigenen Verfügung verbleiben. Die Verwendung der Mittel soll gesondert aus- und nachgewiesen werden. Auch dagegen wird eingewandt, dass es hierbei zu einer Auseinanderentwicklung von Steuersätzen und damit zu einer Verlagerung von Betriebsstätten und Wohnsitzen kommen könnte. Für einige Länder werden deshalb sogar Einnahmeausfälle befürchtet. Auch diese Besorgnisse sind durch nichts begründet und werden durch die Erfahrungen in der kleinräumigen Schweiz eindeutig widerlegt. Allerdings käme für derartige Zu- und Abschlagsrechte der Länder wohl nur die Einkommensteuer in Betracht, will man die Einheitlichkeit des deutschen Wirtschaftsgebiets erhalten. Auch müssten sich solche Gestaltungsspielräume der Länder bei der Einkommensteuer auf die Bestimmung der Steuersätze beschränken, während die Bemessungsgrundlagen weiterhin vom Bund festgelegt werden, und quantitativ in engen Grenzen halten (maximal bis zu 5 v.H.).
- 43** Drittens schließlich sollte die **Verfügungsaufonomie** der Länder über ihre Einnahmen und damit ihr Gestaltungsspielraum bei den Ausgaben erweitert werden. Da ein Großteil der von den Ländern in eigener Verwaltung auszuführenden Bundesgesetze, hier insbesondere die Geldleistungsgesetze, zu dauerhaft festliegenden Ausgaben der Länder führen, auf deren Höhe sie nur über den Bundesrat Einfluss nehmen können, wäre es nicht nur denkbar, sondern auch wünschenswert, ihnen

wenigstens mit einfachgesetzlichen Öffnungsklauseln die Möglichkeit zu verschaffen, bundesrechtliche Vorgaben flexibler umzusetzen. Ähnliches gilt für bundesweite Standards der Aufgabendurchführung, die für die Länder ebenfalls sehr kostenträchtig sein können und die abzuwandeln oder abzumildern den Ländern ebenfalls gesetzlich erlaubt werden sollte. Verfassungsänderungen sind dafür nicht erforderlich.