

**Charles B. Blankart**  
**Humboldt-Universität zu Berlin**

Kommission von Bundestag und Bundesrat  
zur Modernisierung  
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen  
  
Kommissionsdrucksache  
022

## **Wer soll für die Schulden von Bund und Ländern verantwortlich sein?**

**Antworten zum Fragenkatalog  
für die öffentliche Anhörung zu den Finanzthemen am  
Freitag, dem 22. Juni 2007  
von**

**Berlin, den 25. Mai 2007**

### **Glossar:**

*Kollektive Schuldenverantwortung:* Bund und Länder sind gemeinsam verantwortlich für die Schulden von Bund und Ländern

*Schuldnerselbstverantwortung:* Jedes Land ist selbst verantwortlich für seine Schulden und muss sich selbst mit den Gläubigern auseinandersetzen. Dasselbe gilt für den Bund.

### **0. Allgemein**

1. Wo sind die größten Probleme im Bereich der Finanzverfassung zu verorten? Welche Probleme sollen im Rahmen der weiteren Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung vordringlich gelöst werden?

*Die größten Probleme im Bereich der Finanzverfassung stellen sich m.E. in folgender Reihenfolge:*

*(1.) Primär: Der bisherige Schuldenverbund zwischen Bund und Ländern*

*und die damit verbundene mangelnde Schuldnerselbstverantwortung der Bundesländer.*

*(2.) Sekundär: Die mangelnde Steuerautonomie der Länder und der Finanzausgleich*

*(3.) Tertiär: Folgen des Bevölkerungsrückgangs und die regionale Infrastruktur*

*(4.) Quartär: Der Übergang zur Schuldnerselbstverantwortung*

*Ad (1.) Eines der größten, wenn nicht das größte Problem im Bereich der Finanzverfassung liegt in der Frage: Wer zeichnet für die Schulden von Bund und Ländern verantwortlich? Wer bezahlt zuletzt? Hierzu gibt es zwei Prinzipien: die Schuldnerselbstverantwortung oder die kollektive Schuldenverantwortung. Bisher galt in der Bundesrepublik das Prinzip der kollektiven Schuldenverantwortung. Für die Schulden jedes Landes und des Bundes, garantiert der gesamte Bundesstaat, d.h. Bund und Länder zusammen. Die größte Last entfällt dabei auf den Bund. Will er die Zügel nicht fahren lassen, sondern die Finanzen im Bundesstaat im Gleichgewicht behalten, so bleibt ihm als Letztbezahler gar nichts anderes übrig, als die Länder so unter seine finanzielle Kontrolle zu nehmen, dass er ihnen eine autonome Verschuldung praktisch verbietet oder ihnen diese nur in sehr engen Grenzen zugesteht und Übertretungen mit Strafen sanktioniert. Staatssekretärin Barbara Hendricks sagt es ganz deutlich: „Wir brauchen ein Bundesgesetz, das regelt, wie besonders schwierige Haushaltslagen verhindert werden können. Dazu müssen wir eindeutige Verschuldungsgrenzen definieren und die Verletzung der Vorgaben mit Sanktionen ahnden.“ Die Länder werden so zu einer Art Départements ohne Verschuldungsautonomie. Art. 109 Abs. 1 GG, der die Unabhängigkeit von Bundes- und Landeshaushalten festschreibt, würde praktisch aufgehoben.*

*Anders gesagt: Wird an der kollektiven Schuldenverantwortung von Bund und Ländern festgehalten, so ist der Weg zum Einheitsstaat unausweichlich. Der Bund kann gar nicht anders, wenn er seine Letztverantwortung ernst nimmt. Die Aufgabe der Föderalismusreform II besteht dann darin, den Föderalismus mehr oder weniger abzuschaffen. Dies hat durchaus seine Logik; denn die heutige Mischung von Verschuldungsautonomie mit kollektiver Schuldenverantwortung ist widersprüchlich. Jeder darf sich verschulden, aber die Folgen der*

Überschuldung auf die anderen übertragen. Bundestag und Bundesrat haben erkannt, dass diese Versicherung nicht funktionieren kann und daher die Verschuldung zum zentralen Reformerliegen der Föderalismusreform II erklärt.

Es gibt jedoch ein anderes Modell: Die Schuldnerselbstverantwortung von Bund und Ländern. Der Bund steht dann nicht mehr als Retter in der Not im Hintergrund der Länder. Vielmehr müssen sich die Länder selbst mit ihren Gläubigern auseinandersetzen. Auch ein solcher Föderalstaat ist stabil wie die Beispiele der Vereinigten Staaten und der Schweiz zeigen. Die bisher praktizierte Mischlösung mit Haushaltsautonomie ohne Schuldenverantwortung ist es jedoch nicht, wie die Schuldenentwicklung in vielen Bundesländern zeigt. Man sollte sich daher nicht in die eigene Tasche lügen und wider besseres Wissen eine Vermischung von Verschuldungsautonomie der Länder und gleichzeitiger Schuldenverantwortung des Bundes(staates) anstreben. Man muss sich entscheiden zwischen Schuldnerselbstverantwortung mit Föderalismus und kollektiver Schuldenverantwortung und Einheitsstaat.

Das Bundesverfassungsgericht verweist in seinem Berlin-Urteil von 2006 den Weg, indem es im Fall von Berlin Verschuldungsautonomie und Schuldenverantwortung bei den Ländern zusammenführt. Es hat den Punkt, an dem der Bund zur finanziellen Verantwortung für ein Bundesland herangezogen wird, in weite Ferne gerückt. Wenn also ein Land in Zahlungsschwierigkeiten gerät, so muss es sich zuerst einmal selbst helfen. Der Bund kann nicht auf Hilfeleistung verklagt werden. Weiter schreibt das Bundesverfassungsgericht: Erst „wenn die Haushaltsnotlage eines Landes ... ein so extremes Ausmaß erreicht hat, dass ein bundesstaatlicher Notstand im Sinne einer nicht ohne fremde Hilfe abzuwehrenden Existenzbedrohung des Landes als verfassungsgerecht handlungsfähigen Trägers staatlicher Aufgaben eingetreten ist“, wenn also die Kernfunktionen des Landes nicht mehr erfüllt werden können – und nur soweit – ist der Bund in der Pflicht. Dann „ist bundesstaatliche Hilfeleistung durch Mittel zur Sanierung als ultima ratio erlaubt und dann auch bundesstaatlich geboten.“ (172) Der Bundesstaat soll also als „ultima ratio“ sicherstellen, dass ein Bundesland von den Gläubigern nicht zerschlagen wird. Die nähere Ausgestaltung dieser auf einige Kernbereiche des Landes zurecht gestutzten Bundeshaftung überlässt das Bundesverfassungsgericht dem Bundesgesetzgeber für die

### **Föderalismusreform II.**

*In der bisherigen Reformdiskussion ist viel von Schuldenschränken, Schuldenbremsen, Stabilitätspakt, Stabilitätsrat usw. die Rede. Alle diese Instrumente werden bei kollektiver Schuldenverantwortung benötigt. Denn es muss sichergestellt werden, dass sich nicht einzelne Bundesländer zu Lasten der Ländergesamtheit und des Bundes verschulden. Konsequenterweise führt ein solches Normensystem in Abweichung von den Wegweisern des Bundesverfassungsgerichts zum Einheitsstaat. Wenn also der nachfolgende Fragenkatalog mit Haushaltsüberwachungsverfahren und dergleichen beginnt, so ist damit schon eine Vorentscheidung getroffen, den Föderalismus abzubauen und in Richtung Einheitsstaat zu gehen – ohne näher zu betrachten, dass es alternativ den Weg gibt, durch Schuldnerselbstverantwortung den Föderalismus zu stärken. Schuldnerselbstverantwortung wird im Fragenkatalog erst weiter hinten angesprochen. Sie sollte aber von Anfang an gleichwertig diskutiert werden. Bei Schuldnerselbstverantwortung werden den Ländern die Schuldenschränken nicht von oben oktroyiert, sondern sie verhandeln selbst mit den Gläubigern über das tragbare Maß an Verschuldung und setzen sich selbst (aus Eigeninteresse) eine für sie angemessene Schuldenbremse, weil sie ja für ihre Schulden verantwortlich sind. In den Vereinigten Staaten und in der Schweiz unterwerfen sich die Gliedstaaten freiwillig einem strengen Regime von Schuldenschränken, weil sie so ihre Bonität gegenüber den Gläubigern erhöhen und günstigere Verschuldungskonditionen erzielen. Schuldnerselbstverantwortung, wie sie auch das Bundesverfassungsgericht nahe legt, beinhaltet also eine Föderalismusreform von unten nach oben (s. Frage 92). Diese Verantwortungsregelung gilt es in der Föderalismusreform II zu konkretisieren.*

*Ad (2.) Steuerautonomie ist für die Länder bei Schuldnerselbstverantwortung von Bedeutung. Nicht nur können die Länder dann Steuern und Leistungsniveau aneinander anpassen, sondern sie sind dank ihrer Steuern auch kreditfähig. Anpassungen finden nicht nur auf der Ausgaben, sondern ebenso auf der Einnahmenseite statt. Deswegen sind Steuerautonomie- und Schuldenselbstverantwortung eng miteinander verknüpft.*

Bei kollektiver Schuldenverantwortung ist Steuerautonomie nicht so wichtig. Die Länder erhalten „nach Bedarf“ eigene Mittel aus Steueranteilen vom Bund und zum Fine-tuning Finanzausgleichsmittel. Die Erhebung eigener Steuern kann in einem solchen Staat sogar Nachteile haben. Wenn die Länder zusätzlich aus eigenen Stücken Steuern erheben, dann laufen sie Gefahr, dass ihnen diese bei der Mittelverteilung vom Zentralstaat wieder angerechnet werden und die Bürger somit zweimal bezahlen.

Anders bei Schuldnerselbstverantwortung. Hier hat der Finanzausgleich nicht nur Mittelzuteilungscharakter. Er nimmt vielmehr in erster Linie die Funktion einer Versicherung wahr. Auch wenn die Einnahmen zurückbleiben, soll das Land in der Lage sein, seine gewohnten Dienstleistungen zu finanzieren und umgekehrt an die anderen Länder zu leisten, wenn es ihm gut geht. Im Idealfall sind die Karten verdeckt, bevor das Spiel beginnt. Das Bundesland kann also nicht auf eine gute oder schlechte Finanzlage hinarbeiten. Je mehr jedoch schon bekannt ist, wer Gewinner und damit Zahler und wer Verlierer und damit Empfänger in diesem Spiel ist, desto mehr besteht die Gefahr, dass beide, Gewinner und Verlierer, in ihren Anstrengungen nachlassen. So hat sich der deutsche Finanzausgleich schon sehr stark zu einem Steuer-Subventionssystem entwickelt, das zu gegebener Zeit, spätestens nach Ablauf der gegenwärtigen Vereinbarungen im Jahr 2019 einer Revision in Richtung eines anreizkompatiblen Versicherungssystems bedarf.

Das bedeutet aber nicht, dass der Finanzausgleich aus der Föderalismusreform II auszuklammern ist. Im Gegenteil: Weil die derzeitigen Regelungen noch bis zum Jahr 2019 laufen, kann schon heute das beabsichtigte neue System beschlossen werden. Dann kann sich jedes Bundesland darauf einstellen. Es bedarf dann, wenn es soweit ist, keiner weiteren Übergangsfristen. Wie ein solches System aussehen könnte, ist in Frage 169 beantwortet.

Ad (3.): Folgen des Bevölkerungsrückgangs und regionale Infrastruktur: Bis anhin stellte Deutschland einen ziemlich gleichmäßig bevölkerten Lebensraum dar (anders als beispielsweise die skandinavischen Staaten oder Großbritannien). Folglich schien es vertretbar, dem Bund die Gesetzgebung zu überlassen, wenn ein Angebot öffentlicher Leistungen in der Fläche anstand (Art. 72 Abs. 2 GG). Bei schrumpfender Bevölkerung ist ein flächendeckendes Angebot jedoch nicht mehr sinnvoll und nicht mehr

*finanzierbar. Es wäre völlig falsch, bestehende Strukturen in der Fläche durch ein umfangreiches Steuer- und Subventionssystem aufrechtzuerhalten. Damit würden die florierenden Regionen gebremst und den subventionierten Regionen fehlte der Anreiz, sich selbst zu helfen. Staaten ohne ein solches Finanzausgleichssystem würden Deutschland im Wachstumswettbewerb alsbald überflügeln. Notwendig ist vielmehr, dass die Regionen auf die demographischen Herausforderungen reagieren und ihre Infrastruktur bei schrumpfender Bevölkerung zurückbauen.*

*Ad (4.): Übergang zur Schuldner selbstverantwortung: Angesichts der ungleichen Schuldenstände unter den Bundesländern wird oft zu Bedenken gegeben, dass ein Übergang zur Schuldner selbstverantwortung nicht möglich sei, sondern für viele Länder das Aus bedeute. Sobald sie – außerhalb der Bundshaftung – mit neuer Kreditnachfrage an den Markt träten, würden die Zinsen in derartige Höhen emporschießen, dass sie in kürzester Zeit insolvent wären. Daher fordern die einen nationalen Schuldenfonds, in die alle heutigen Schulden eingebracht und gemeinsam bedient würden. Das ist problematisch. Durch die Umsetzung dieses Vorschlags würden Anreize zur Nachahmung gegeben und dem moralischen Risiko würden Tür und Tor geöffnet. Andere Autoren fordern eine länderspezifische Altschuldenregelung nicht durch eine Schuldenübernahme, sondern durch eine Ausfallbürgschaft des Bundes für die alten Schulden. Dem ist schon eher zuzustimmen. Doch sollte eine solche Regelung am Ende und nicht am Anfang einer Föderalismusreform stehen.*

*Dies verdeutlicht, dass die Föderalismusreform II als Prozess zu sehen ist. Es kommt es auf die richtige Abfolge, das so genannte ‚Sequencing‘ an: Was soll zuerst, was dann und was soll am Schluss getan werden. Die Entflechtung der DDR-Wirtschaft kann als hilfreiches Beispiel dienen. In einem einzigen Akt hätte die Entflechtung dieses Konglomerats ein unlösbares Problem dargestellt. Man musste es schrittweise anpacken. Erst wurden die einfachen Einheiten wie Apotheken, Kaufhallen, dann Gewerbebetriebe und die Landwirtschaft, schließlich die großen Brocken der Stahl-, Elektro- und chemischen Industrie privatisiert, wobei der Bund insbesondere für die letzteren in die Tasche greifen musste.*

*Das richtige Sequencing ist auch für die Föderalismusreform II von höchster Bedeutung. Man kann nicht heute schon festlegen, wie die letzte Frage gelöst wird. Sonst könnte man mit der Föderalismusreform gar nicht*

*beginnen. Komplexe Probleme lassen sich nur lösen, indem man sie aufteilt und mit den einfachen Problemen einmal anfängt, an deren Lösung lernt, sich dann zu den „kleiner gewordenen“ „großen Problemen“ vorarbeitet und dann auch diese dank gewonnener Erfahrung noch bewältigt. Daher sollte die gegenwärtige positive Einnahmenentwicklung in den öffentlichen Haushalten genutzt werden, um die einfachen Fälle anzupacken und die Länder mit gesunden Finanzen möglichst bald aus dem kollektiven Schuldenverbund zu entlassen und die schwierigen Fälle am Schluss lösen.*

*Dies eröffnet den Ländern heute zwei Möglichkeiten: Sie verlassen den Schuldenverbund, erklären sich selbstverantwortlich und legen fest, welche Kernbereiche für sie unantastbar und welche im Falle einer Auseinandersetzung mit den Gläubigern diskutabel sind.<sup>1</sup> So wird garantiert, dass das Land auch in einer Haushaltskrise weiter funktionieren kann. Dann verhandeln sie mit den Gläubigern über die Konditionen ihrer Schulden und gelangen zu einem allseits akzeptablen, möglicherweise sogar für sie besseren Ergebnis als bisher.*

*Es ist nicht richtig zu behaupten, die Unternehmen fielen mit dem No-Bailout in eine institutionelle Leere. Im Gegenteil: Es eröffnet sich eine Vielzahl von Möglichkeiten. Ein Land mag es beispielsweise für richtig ansehen, sein Verhältnis zu den Gläubigern durch eine Zinsausfallversicherung abzusichern. Hierfür bezahlt es zwar Prämien, unterzieht sich einem Monitoring, erzielt aber dafür günstigere Kreditzinsen als vergleichbare Länder ohne diese Absicherung. Auf ähnliche Weise haben die Sparkassenorganisationen als Folge der Deregulierung unter sich einen Kreditsicherungsfonds mit Monitoring vereinbart und dadurch das Vertrauen ihrer Kunden als Geldanleger gewonnen.*

***Fazit:*** *Insolvenz scheint in der Politik vielerorts kein Thema. Doch nicht durch Nichtbeachtung lässt sich Insolvenz ausschließen, sondern dadurch dass sie ernst genommen wird und daher Vorsichts- und Absicherungsmaßnahmen zwischen Schuldner und Gläubigern auslöst. Kurz: Erst durch Insolvenz wird Insolvenz verhindert.*

*Es trifft zwar zu, dass die Bundesgenossen des Bundesstaates untereinander zu Treue verpflichtet sind. Auch das Bundesverfassungsgericht hat dies bestätigt. So schreibt es 1992: In einer*

---

<sup>1</sup> Wie weiter unten noch darzustellen ist, impliziert dies nicht den Ausstieg aus dem Finanzausgleich.

**extremen Haushaltsnotlage erfährt „ein Glied der bundesstaatlichen Gemeinschaft“ Hilfe. Das Gericht nennt ganz klar die „Glieder“, also die Bundesgenossen, nicht aber deren Gläubiger und deren Gläubiger usw. in London und New York. Sie müssen selbst aufpassen. Andernfalls ergäbe sich eine unendliche, letztlich unkontrollierbare Kontroll- und Haftungskette.**

-----

2. Welches Leitbild sollte die Reform des haushaltsrechtlichen Teils der Finanzverfassung verfolgen? Sind **(1)** das makroökonomische Konzept, die makroökonomischen Hintergründe, die 1969 in der Verfassung in Verbindung mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz antizipiert bzw. verankert wurden und **(2)** der 1969 erzielte Konsens über die solidarische Ausrichtung des Föderalismus in Deutschland nicht ~~viel~~ mehr aktuell? **(3)** Was wäre demgegenüber ggf. falsch daran? Welche „neue“ ökonomische (wissenschaftliche) Einsicht wäre ggf. da hinzugetreten?

**Zu (1.) und (3.) Das makroökonomische Leitbild und seine Umsetzung in der Politik Antwort:** Die Normen von Art. 115 Abs. 1 Satz 2, Halbsatz 1 und 2 GG atmen den Geist der 1968er Jahre. Aber es wird vom Grundgesetz nicht gefordert, sie auch heute noch aus diesem Verständnis zu interpretieren. Im Gegenteil, das Bundesverfassungsgericht forderte schon im Jahr 1989 eine Re-Interpretation.

Ein Politiker, der die beiden genannten Halbsätze von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 liest und die heutige Theorie – wie zu erwarten – in etwa kennt, der weiß auch, was zu tun ist. Im ersten Halbsatz lässt es der Verfassungsgeber zu, dass Investitionen durch Kredite finanziert werden, offenbar weil er den Aufbau eines Kapitalstocks durch Kredite erleichtern will. Das heißt, dass umgekehrt Ausgaben, die der Kapitalbildung nicht dienen, notwendigerweise durch Steuern zu finanzieren sind. So schreibt das Bundesverfassungsgericht 1989: „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.“ (BVerfGE 79, 311, 334). In dieser subtilen



Formulierung weist das Gericht darauf hin, dass zwischen die Zukunft „begünstigenden“ und für die Zukunft „erhaltenden“ Investitionen unterschieden werden muss. Begünstigen bedeutet mehr als nur Erhalten. Begünstigen heißt „etwas hinzufügen“, also ein Plus beitragen, während Erhalten nur „auf dem Niveau hält“, also in diesem Sinne eine Null beinhaltet. Kurz: Richtig interpretiert lässt es das Grundgesetz zu, dass Nettoinvestitionen durch Kredite finanziert werden dürfen, während die in den Bruttoinvestitionen enthaltenen Abschreibungen, die nichts Zusätzliches zum Kapitalstock beitragen, aus laufenden Einnahmen zu finanzieren sind.

Auch der zweite Halbsatz gibt Hand zu einer durchaus vernünftigen Interpretation. Nicht die Norm, nämlich die „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ hat sich seit 1969 verändert, sondern die Theorie, aus der wir diese Norm beurteilen. Im Jahr 1969 beurteilten wir den zweiten Halbsatz aus der keynesianischen Theorie der fünfziger Jahre. Doch seither haben wir dazugelernt: Die Konsumfunktion wurde neu interpretiert (Friedman 1957). Es kamen erst adaptive, dann rationale Erwartungen dazu (Friedman 1968, Lucas 1977a,b), schließlich wurde die Bedeutung realwirtschaftlicher Konjunkturschwankungen erkannt (Kydland und Prescott, 1991). In einer Marktwirtschaft ohne Transaktionskosten und Staatseingriffen sind fiskalisch-monetäre Ausgabenprogramme wirkungslos – sie können nicht der „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ dienen – und sollen daher nicht über den Staat und schon gar nicht über staatliche Kredite finanziert werden. An reale Störungen passen sich die Individuen am besten selbst an. Die beste Konjunkturpolitik besteht darin, den Marktmechanismus zu „ölen“, d.h. die marktliche Anpassung zu erleichtern. Staatliche Ausgabenprogramme zielen da in eine sehr problematische Richtung.

Realistischerweise ist aber von einer Marktwirtschaft mit Transaktionskosten auszugehen, dies nicht zuletzt deshalb, weil der Staat auf mannigfaltige Weise insbesondere in den Arbeitsmarkt eingreift und dadurch aus exogenen Schocks realwirtschaftliche Reaktionen hervorruft. Das bedeutet aber nicht, dass der Staat auf exogene Schocks mit Ausgabenprogrammen reagieren sollte, weil er ja

*dadurch die institutionellen Fehleinstellungen noch verstärkt. Vielmehr ist auch in einem solchen Fall Zurückhaltung geboten. Nur in Katastrophenfällen, nicht in Ausnahmefällen, mag die Not so eminent sein, dass trotz ungünstiger Signale Staatsausgaben getätigt werden müssen. In allen anderen Fällen ist das Beste, was getan werden kann, für eine gute Wettbewerbspolitik zu sorgen und so die Märkte zum Funktionieren zu bringen. Staatliche Hilfen, um es den Menschen zu erleichtern, sich an die realen Veränderungen anzupassen, können hilfreich sein. Zielgebiete einer solchen „Konjunkturpolitik“ mögen Wissenschaft, Forschung und Bildung sein. Nur bei großen Naturkatastrophen wie Erdbeben und dergleichen, da mag der Staat beistehen, um akute Not zu beseitigen.*

*Wiederum hat das Bundesverfassungsgericht die Zeichen der Zeit schon längst erkannt und die Politiker auf den Weg der richtig verstandenen Verfassung gewiesen. Es empfiehlt in dem schon erwähnten Urteil von 1989, angesichts der sich verstärkenden wissenschaftlichen Kritik die überkommene keynesianische Auffassung zu überdenken und Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG als einen Verfassungsbegriff zu interpretieren, „der einen in die Zeit hinein offenen Vorbehalt für die Aufnahme neuer, gesicherter Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften als zuständiger Fachdisziplin enthält.“ BVerfGE 79, 311 (336-338). Die Bedingungen für die Aufnahme solcher Erkenntnisse sind mittlerweile erfüllt. Spätestens seit Friedmans Neuformulierung der Konsumfunktion im Jahr 1957 haben Wirtschaftswissenschaftler die Mängel der ursprünglichen keynesschen Konsumfunktion erkannt, neue „Paradigmen“ entwickelt, d.h. Theorien, die das empirische Phänomen der Konjunktur besser erklären, die vorangegangene Theorie ausschließen und von den Mitgliedern der Wissenschaftlergemeinschaft weitgehend geteilt werden. Letzteres bedeutet, dass die neuen Paradigmen auch von der Minderheit jener, die bislang die traditionelle Theorie vertraten, nicht mehr ignoriert werden.*

*Fazit: Grundgesetz und Bundesverfassungsgericht weisen den Politikern den Weg, wann und wofür Staatsschulden eingegangen werden dürfen. Das gilt auch entsprechend für die Länder. Das Problem liegt darin, dass die Politiker diese Hinweise nicht anwenden **wollen**.*

Wenn aber Vorschriften, wie das Schicksal von Art. 115 GG zeigt, von den Politikern missachtet werden, dann dürfte es kaum ausreichen, in der Föderalismusreform II einfach die alten Vorschriften durch neue zu ersetzen. Insofern bin ich skeptisch gegenüber Schuldengrenzen und Schuldenbremsen etc., insbesondere wenn sie diskretionären Eingriffe zulassen. Es kommt darauf an Regeln zu finden, die die Politiker auch zu erfüllen bereit sind und automatisch wirken.

**Zu (2.)** Die 1969er Finanzverfassung enthielt auch einen solidarischen Konsens zwischen reichen und armen Ländern. Die Länder erhielten eine Finanzausstattung, die es ihnen im Durchschnitt erlaubte, die vorgeschriebenen Pflicht- und die Wahlleistungen bereitzustellen. Hinzu kam der Finanzausgleich. Er sah und sieht noch heute vor, dass Länder, deren originäre Finanzkraft pro Kopf unter dem Durchschnitt aller Bundesländer liegt, die Finanzkraftlücke zu 95 Prozent aufgefüllt erhalten. Dadurch mögen die Länder zwar in die Lage versetzt werden, die ihnen obliegenden Aufgaben zu erfüllen. Aber das Transfersystem nimmt ihnen die Anreize, durch eigene Anstrengungen ihre Finanzkraft zu anzuheben. Denn jeder zusätzliche Euro, den sie an eigener Steuerkraft gewinnen, wird ihnen (abgesehen von kleineren Anpassungen) durch die Reduktion des Finanzausgleichs wieder weggenommen. Dadurch wird der Finanzausgleich perpetuiert.

Die Antwort auf Frage (2.2) lautet somit: Als überholt wird heute die in der Frage angesprochene „solidarischen Ausrichtung des Föderalismus“ von 1969 betrachtet. Die Anreizsituation ist der eines Sozialhilfeempfängers vergleichbar: Ihm wurde (bisher) jeder verdiente Euro bis zum Sockelbetrag an die Sozialhilfe angerechnet. Eigener Verdienst unter dem Sockelbetrag brachte ihm keinen zusätzlichen Wohlstand. Daher hatte er keinen Anreiz, die staatliche Hilfe durch Selbsthilfe zu ergänzen. Mit Hartz IV und dem Arbeitslosengeld II wird versucht, seine Anreize zu verbessern. Hinzuverdienst wurde nunmehr möglich, wodurch (bescheidene) Anreize geschaffen wurden, eine Beschäftigung aufzunehmen und schließlich einmal von den staatlichen Transfers unabhängig zu werden. An solchen Hinzuverdienstmöglichkeiten fehlt es beim Finanzausgleich. Daher tun sich arme Bundesländer schwer, aus dem Armutsloch herauszuwachsen.

3. Ihre Frage: Sollte die Finanzverfassung, d.h. ihre hier angestrebte Reform darauf zielen, die Neugliederung des Bundesgebietes ins Werk zu setzen? Hat die Reform nicht vielmehr – insbesondere unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten – die gegenwärtige Existenz aller Glieder des Bundes als Fixum zu respektieren?

*Selbstverständlich gehört der grundgesetzlich garantierte Bestand der Länder nicht zur einfachgesetzlichen Dispositionsmasse der Föderalismusreform II. Sollten Länderfusionen beabsichtigt sein, so sind die im Grundgesetz vorgesehenen Regeln einzuhalten. Ein anderer Weg ist derzeit nicht denkbar.*

*Eine Obergrenze möglicher Fusionen wird durch Art. 79 Abs. (3) („Gliederung des Bundes in“ – wie viel – „Länder“) begrenzt.*

*Aus ökonomischer Sicht ist darauf hinzuweisen, dass – gerade aus Kostengründen – nicht nur Länderfusionen, sondern ebenso auch Länderteilungen in Frage kommen können. Ein Blick ins Ausland mag dies illustrieren:*

*Die deutschen Bundesländer erscheinen im Vergleich zu ihren Nachbarstaaten Belgien, Luxemburg, Niederlande, Dänemark, Tschechien, Österreich, Ungarn, Schweiz usw. als gar nicht besonders klein. Das gilt nicht nur für die großen, sondern auch für die kleinen Bundesländer. Das Saarland ist mit 1,06 Millionen Einwohnern mehr als doppelt so groß wie Luxemburg mit seinen 468 000 Einwohnern. Noch niemand ist auf die Idee gekommen zu fordern, Luxemburg solle sich wegen seiner Kleinheit mit Belgien vereinigen. Mit welchem Argument lässt sich also fordern, das Saarland müsse sich wegen seiner geringen Größe an ein anderes Bundesland anschließen? Im Weiteren sind die genannten Nachbarstaaten ihrerseits in Gliedstaaten aufgeteilt. Belgien besteht aus den drei Regionen Flandern, Wallonien und Brüssel mit sechs, drei und einer Million Einwohnern, die im Vergleich zu den deutschen Bundesländern, sehr klein sind.*

*Die Gleichmacher könnten ihr Ziel auch erreichen, indem sie den Median zum Maßstab nehmen. Dieser liegt bei Staaten und Ländern Europas bei einer Bevölkerung von 6,10 Millionen Einwohnern in Hessen und 5,40 Millionen Einwohnern in Dänemark. Danach wären die großen Länder wie Nordrhein-Westfalen und Bayern zu teilen und die Kleinen zu fusionieren. Dies zeigt, wie willkürlich die Länderfusionsdiskussion geführt wird.*

*Letztlich ist kein Land oder Staat „zu groß“ oder „zu klein“. Der größte Staat der Welt, die Volksrepublik China hat 1,3 Milliarden Einwohner, der Kleinste, Tuvalu 12.000 Einwohner. Weder dem einen noch dem anderen wird die Lebensfähigkeit abgesprochen.*

## I. Haushalt / Schulden

### a. Vorbeugung von Haushaltskrisen

*Frühwarnsystem: Entwicklung eines Systems zur rechtzeitigen Erkennung und Eindämmung von Haushaltskrisen (Kriterien, Verfahren, Forum, Rechtsfolgen)*

4. Inwiefern erachten Sie die Ergänzung einer (reformierten) Regel zur Begrenzung der Neuverschuldung durch ein finanzpolitisches Frühwarnsystem für sinnvoll und notwendig? In welchen Bereichen liegen Ihrer Ansicht nach die Stärken und / oder Schwächen eines Frühwarnsystems?

*a. Eine Regel im Sinn von Schuldengrenzen bedarf der **Sanktionen**. Schuldengrenzen – darauf wird später noch zurückzukommen sein – wirken nicht von selbst, sondern nur durch Sanktionen (wobei noch zu bestimmen ist, wer wen bestrafen soll). Damit Sanktionen nicht unverhofft, sondern transparent eintreten, kann es nützlich sein, ein Frühwarnsystem davor zu schalten. Die nachfolgend dargestellten Erfahrungen zeigen indessen, dass ein Frühwarnsystem nicht Wunder wirken kann.*

***Die Idee eines Frühwarnsystems** ist nicht neu. Ein Frühwarnsystem war beispielsweise für das System der europäischen Währungsschlange der 1970er Jahre vorgesehen. Wir verfügen also über Erfahrungen, auf die zurückgegriffen werden kann. Schon im Vorfeld einer Währungskrise sollten nach den damaligen Vorstellungen „Signale klingeln“, die die betroffenen Notenbanken veranlassen, aktiv zu werden, was die Notenbanken jedoch nicht taten. Denn ein Frühwarnsystem ist in sich selbst widersprüchlich. Wenn die Warnung frühzeitig erfolgt, dann ist noch Zeit genug, und es kann gewartet werden. Wenn die Zeit vorbei ist, dann besteht Handlungsbedarf auch ohne dass eine Frühwarnung ausgesprochen worden ist. Letztlich scheiterte das Frühwarnsystem der Währungsschlange am Willen der Beteiligten, sich an die Regeln zu halten. Mitglieder, die die Regeln verletzt hatten, zogen es vor, aus dem Verband vorübergehend auszuschneiden und, wenn die Krise sich gelegt hatte, unter modifizierten Bedingungen wieder einzusteigen.*

*Eine weitere Erfahrung mit einem Frühwarnsystem liegt im Euro-Stabilitätspakt zugrunde (Art. 104 EGV und Protokoll Nr. 11). Schon bei Annäherung an die Maastrichtgrenzen werden Warnungen ausgesprochen (so genannte blaue Briefe versandt). Bei weiteren Überschreitungen können Strafen ausgesprochen werden. Anders als bei Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG sind also tatsächliche Sanktionen vorgesehen. Doch diese können nur mit qualifizierter Mehrheit des Rates verhängt werden, was durch gegenseitige Unterstützung gefährdeter Mitgliedstaaten in der Regel abgewendet werden kann. Auch der Bundesregierung ist es jahrelang gelungen, die Maastrichtgrenzen zu missachten. Sanktionen blieben indes aus. Schließlich waren die jahrzehntelang defizitären Haushalte von Saarland, Bremen und Berlin eigentlich (Früh-)Warnung genug, um zu erkennen dass etwas getan werden muss. Aber es geschah nichts.*

*b. Um auf Frage 1 zurückzukommen; Die Notwendigkeit eines Frühwarnsystems ergibt sich typischerweise bei kollektiver Schuldenverantwortung. Die Nachteile des Frühwarnsystems lassen sich vermeiden, wenn stattdessen Schuldnerselbstverantwortung praktiziert wird. Bei Schuldnerselbstverantwortung wirken die Signale des Marktes als Frühwarnsystem: Bei übermäßiger Verschuldung werden die Gläubiger zurückhaltend. Sie verlangen höhere Zinsen und zwingen so auch das Land vorsichtig zu sein. Dieses System wirkt automatisch, ohne einen Einstimmigkeits- oder Mehrheitsbeschluss und kann somit nicht unterlaufen werden.*

5. Bei Etablierung eines Frühwarnsystems müsste ein Gremium mit der Aufgabe betraut werden, die erforderliche Überwachungsfunktion zu übernehmen. In der Diskussion sind zwei alternative Konzepte, und zwar ein „Nationaler Ecofin“ (zusammengesetzt aus Vertretern des Bundes und der Länder) und ein „Stabilitätsrat“ (bestehend aus externen Sachverständigen). Welche Zusammensetzung wäre angemessen, auch im Hinblick auf die demokratische Legitimation eines solchen Gremiums?

*Diese Frage ist nur im Fall 4a von Relevanz, nicht im Fall 4b.*

*Ein unabhängiger Stabilitätsrat wäre vorzuziehen. Er erhält sein Legitimität*

über einen festen Auftrag (ähnlich der Deutschen Bundesbank oder der Europäischen Zentralbank). Glaubwürdigkeit erhält er durch seine politische Unabhängigkeit, die politische Legitimation durch eine politische Bestellung der Experten. Ein „Nationaler Ecofin“ läuft im Wesentlichen auf eine Aufwertung des Finanzplanungsrates hinaus. In ihm sind auch Politiker aus Notlagenländern vertreten. Seine Beschlüsse wären daher immer kompromissgeprägt. Ein Weisungsrecht könnte ihm schwerlich zukommen (Frage 19)

6. Wenn ein Frühwarnsystem etabliert wird, erfordert dies die Festlegung von Kriterien für die Diagnose einer schwierigen Haushaltslage.

Ja, man könnte sich vorstellen, die Kriterien des Eurostabilitätspaktes anzuwenden, weil diese Deutschland ohnehin vorgegeben sind. Allerdings ist es schwierig, diese auf Bund und Länder aufzuteilen: weshalb wird in Frage 16 noch erörtert. Daher wird es erforderlich sein, **absolute Schuldengrenzen für Bund und Länder** so festzulegen, dass die Schranken des Eurostabilitätspaktes in der Regel nicht überschritten werden. So wie die Investitionsregel nach Art. 115 GG seit 1992 gehandhabt wurde, implizierte diese in der Regel ein Defizit von etwa 2 % des BNE, lag also innerhalb der Maastrichtschranke (Ausnahmen in den vergangenen 3-4 Jahren). Wird die Investitionsregel zusätzlich noch auf 2 % Netto-Investitionen abgesenkt, so dürfte mal auf jeden Fall auf der richtigen Seite sein. Sollte sich die Kommission auf eine grundsätzlich **Null-Verschuldung** einigen, so wären die Maastrichtkriterien ohnehin erfüllt.

Auch im Fall 4b der Schuldnerselbstverantwortung müsste darauf geachtet werden, dass die Maastrichtschranken nicht überschritten werden, weil dies durch EG-Recht so vorgegeben ist. Weil aber davon ausgegangen werden muss, dass Schuldenschranken (Maastricht wie nationale) in der Regel nicht wasserdicht sind (siehe unten), ist letztlich nur auf die Schuldnerselbstverantwortung und deren Bremswirkungen über den Kreditmarkt Verlass.

- Was wären in diesem Zusammenhang geeignete Indikatoren und Schwellenwerte?



*In Anlehnung an die Maastrichtkriterien wäre ein maximales Haushaltsdefizit von 3% des BIP und ein Schuldenhöchststand von 60 % des BIPs wohl die einfachste Lösung.*

- Auf wie viele Indikatoren sollte sich die Diagnose stützen?

*Die oben erwähnten. Es scheint wenig sinnvoll ein Bataillon an Indikatoren einzufügen, da nur simple Regelungen überhaupt eine Chance haben, langfristig Beachtung zu finden. Schon der Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt, der nur zwei Indikatoren enthält, wurde schnell verwässert. So sind die zahlreichen Ausnahmen für höhere Defizite zu bedenken, die seit 2005 gelten:*

- |   |   |
|---|---|
| ■ Naturkatastrophen   | ■ Frühere Haushaltskonsolidierung in „guten Zeiten“   |
| ■ Negative Wachstumsraten   | ■ Tragfähigkeit des Schuldenstandes   |
| ■ Wachstumsraten unter dem Potenzialwachstum mit erheblichen kumulativen Produktionsverlusten | ■ Öffentliche Investitionen   |
| ■ Entwicklung des Wachstumspotenzials   | ■ Qualität der öffentlichen Finanzen  |
| ■ Herrschende Konjunkturlage  | ■ Belastungen aus Finanzbeiträgen zu Gunsten der internationalen Solidarität                                    |
| ■ Umsetzung der Lissabon-Strategie  | ■ Belastungen aus Verwirklichung der Ziele der europäischen Politik, insbesondere europäischen Einigungsprozess |
| ■ Ausgaben für Forschung, Entwicklung, Innovation   | ■ Rentenreformen  |

*Vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank April 2005, S. 17.*

Wenn nun noch eine Konkurrenz von Indikatoren ins Feld geführt wird, die alle unterschiedlichen Rechnungslegungen unterliegen ist dies der Sache nur hinderlich.

- Sollte die Feststellung der schwierigen Haushaltslage einem Automatismus unterliegen oder einen expliziten politischen Beschluss erfordern?

*Automatismus ist hier die klare Antwort. Aber dann wird Frage 5 eigentlich irrelevant. Denn ein „Nationaler Ecofin“ oder ein „Stabilitätsrat“ werden Beschlüsse fassen wollen. Darin liegt ihre Daseinsberechtigung. Daher wird im Falle solcher Gremien auf den Automatismus faktisch verzichtet.*

7. Sofern im Rahmen eines Frühwarnsystems einem Land konkrete Vorgaben gemacht werden: Welche Maßnahmen kommen in Betracht, wenn das betroffene Land die gemachten Vorgaben nur unzureichend umsetzt?

Ein Frühwarnsystem erfordert im Prinzip Strafzahlungen für Regelübertreter. Doch darin taucht ein unausweichliches Problem solcher Sanktionssysteme überhaupt auf. Befindet sich ein Land in einer ernsthaften Haushaltsnotlage, so erhöhen solche Zahlungen sein Defizit noch mehr. Folglich: Strafmaßnahmen sind nicht so recht glaubwürdig und damit schwerlich durchsetzbar.

Darin liegt wiederum ein Grund, doch zum System der Schuldnerselbstverantwortung überzugehen.

8. Wie kann ein Frühwarnsystem ausgestaltet werden?

Bei Annäherung an die absoluten Schuldengrenzen für Bund und Länder (Frage 6) werden Warnungen, später u.U. Strafen wie beim Eurostabilitätspaktes ausgesprochen.

9. Auf welche Weise kann die Überschuldung einer Gebietskörperschaft festgestellt werden und ist dies angesichts des mehrheitlich angewandten kameralistischen Haushaltssystems möglich?

Im kameralistischen Rechnungswesen werden Investitionen  $I$  – anders als in der Doppik – nicht aktiviert. Infolgedessen gibt es auch keine Abschreibungen  $A$ . Die Kameralistik ist aber deswegen nicht „falsch“. Ihr liegt nur eine andere Sicht der Zukunft zugrunde als der Doppik. In der Doppik herrscht Zuversicht. Es überwiegt der Glaube, dass getätigte Investitionen in der Regel mehrere Perioden halten und daher aktiviert und über die Restlaufzeit abgeschrieben werden. Dem Kapitalstock wird im Umfang der Nettoinvestitionen Kapital hinzugefügt, welches im Rahmen von  $I_N = I_B - A$  über Kredit finanziert werden kann. In der Kameralistik überwiegt dagegen der Pessimismus. Die zukünftige Nützlichkeit von Investitionen, die politisch beschlossen worden sind, wird skeptisch eingeschätzt; sie werden daher sofort abgeschrieben. Es gilt:  $I_B = A$ ; die Nettoinvestitionen  $I_N$  sind gleich Null, d.h. werden wie Konsumausgaben betrachtet. Der Beitrag für den zukünftigen Kapitalstock wird somit ebenfalls mit Null veranschlagt und erlaubt daher keine Kreditfinanzierung. Auch heute wird in der Politik verlangt, dass der Staat eine Politik der Null-Verschuldung betreibt. Manches spricht für, anderes gegen eine solche Politik. Wenn dem gefolgt wird, so gibt die Kameralistik die richtige Antwort: Jede Verschuldung ist verboten.

*Folglich gilt eine Gebietskörperschaft im Sinne der Kameralistik als überschuldet, wenn Zahlungsunfähigkeit eintritt.*

*(Im Falle der Doppik, wo Investitionen aktiviert werden, liegt Überschuldung vor, wenn Aktiva < Passiva.)*

10. Was sind generelle Anforderungen an Indikatoren zur Beurteilung der aktuellen Haushaltssituation einerseits des Bundes und andererseits der Länder und welches sind vor diesem Hintergrund geeignete Indikatoren?

*Im Falle der Schuldnerselbstverantwortung ist die Antwort einfach: Solange die Gläubiger bereit sind, Kredite zu geben, solange herrscht keine Überschuldung. Investitionen in lukrative Projekte werden unterstützt, andere waghalsige Zukunftsinvestitionen werden abgelehnt. Es bedürfte keiner Indikatoren. Solche sind nur erforderlich, wenn von kollektiver Schuldenverantwortung ausgegangen wird. Denn es muss sichergestellt werden, dass sich nicht die einen Bundesländer oder der Bund zu Lasten der anderen verschulden. Da ich das Prinzip der kollektiven Schuldenverantwortung für unterlegen gegenüber dem Prinzip der Schuldnerselbstverantwortung halte, fällt es mir schwer, für ersteres sinnvolle Kriterien anzugeben. Es ist jedoch festzuhalten, dass komplexe Indikatoren und eine Vielzahl von Ausnahmeregelungen die Verwässerung eines jeden synthetischen Restriktionsmechanismus begünstigen werden.*

- Unterschiedliche Indikatoren für Flächenländer/Stadtstaaten bzw. ost-/westdeutsche Länder  
*Nein, Tragbarkeit der öffentlichen Schuld hängt von Wachstumsrate, Zinssatz, Schuldenstand und BIP ab, nicht von der Region.*
- Grenzen für Gefahr bzw. Vorliegen einer Haushaltskrise  
*Wenn Zinssatz > Wachstumsrate des BIP und Verschuldung > Primärbudget*
- Gewährleistung der Unterscheidung zwischen strukturellen/historischen und beeinflussbaren Gründen

*Alle Schulden müssen gleichermaßen verzinst werden. Kein Unterschied.*

11. Wie wird die Analyse der Haushalte vorgenommen?

- Gremium (rechtliche Grundlage)

*Die reine Analyse könnte vom Statistischen Bundesamt oder von Eurostat wahrgenommen werden, zumal diese ja ohnehin über die Zahlen verfügen. Den Sachverständigenrat halte ich nicht für weniger geeignet.*

- Kontroll-, Entscheidungs- und Durchsetzungsbefugnisse

*Der o.a. Stabilitätsrat könnte beschließen und Strafen verhängen. Wiederum liegt hier ein fundamentales Problem eines Systems mit Grenzen und Strafen: Solche Strafen des Stabilitätsrates gegenüber Bund und Ländern müssten vor Gericht überprüfbar sein. Dadurch wird das Strafsystem zu einem langwierigen Gerichtsverfahren und die Sanktionen treffen nicht die Verursacher.*

- Verfahrensregelungen – Anlehnung an den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt?

*Siehe oben Frage 6.*

12. Konjunkturelle Schwankungen schlagen sich auch in öffentlichen Haushalten nieder. Inwieweit sollten daraus resultierende Defizite hingenommen bzw. begrenzt werden?

*Schulden durch das Wirken automatischer Stabilisatoren sollten hingenommen, in Folge von diskretionärer Wirtschaftspolitik hingegen begrenzt (verboten) werden.*

13. Wie kann sichergestellt werden, dass konjunkturbedingte Defizite nicht schleichend zu einer zunehmenden Staatsverschuldung führen?

*- Bei kollektiver Schuldenverantwortung wird ein solches Defizit hingenommen.*

*- Bei Schuldnerselbstverantwortung wird die Schuldenaufnahme durch den Kreditmarkt in Grenzen gehalten.*

14. Nach welchen Methoden sollten konjunktur- und strukturbedingte

Entwicklungen bei der Haushaltsplanung getrennt werden?

*Hierzu gibt es statistische Filter, wie sie z.B. der Sachverständigenrat anwendet. Aber letztlich taugen sie wenig, weil wesentliche Parameter nicht aus dem Verfahren folgen, sondern diskretionär (politisch) eingegeben werden.*

15. Muss die Kreditaufnahme zur Bekämpfung von Konjunkturschwächen so zeitig erfolgen, dass Impulse für die Wirtschaft auch tatsächlich noch wirken können? Verstößt nicht eine im November veranschlagte höhere Kreditaufnahme gegen das Grundgesetz, weil aus ihr keine für die Wirtschaft tatsächlich wirkenden Ausgaben mehr produziert werden können, weil beispielsweise Ausschreibungen nicht mehr so rechtzeitig abgewickelt werden können, dass noch im Veranschlagungsjahr praktische Arbeiten der Wirtschaft erfolgen können? Ergibt sich aus diesem Zusammenhang ein Zeitpunkt, nach dem Kreditaufnahmen für diese Zwecke verboten sind, weil sie nicht mehr auf die Konjunktur einwirken können?

*Was Milton Friedman schon vor 40 Jahren kritisiert hat und was mittlerweile herrschende Lehre geworden ist, ist, dass konjunkturpolitische Eingriffe der Regierung stets zur falschen Zeit kommen. Daher richten diese mehr Schaden als Nutzen an, und es wäre besser, ganz davon Abstand von einer „Stop and Go Politik“ zu nehmen und zu einer konstanten Geld- und Haushaltspolitik überzugehen. Damit erübrigt sich die Frage.*

*Nebenbei: Eine im November veranschlagte höhere Kreditaufnahme verstößt gegen das Grundgesetz, weil sie offenbar auf einer falschen Budgetprognose beruht und ein Nachtragshaushalt nicht rechtzeitig eingebracht worden ist und mit der Kreditaufnahme im November - oder sogar am 24. Dezember 2004 – nur noch dazu dient, die Budgetfehlprognose zu sanktionieren.*

16. Deutschland ist auf der EU-Ebene in ein Haushaltsüberwachungsverfahren eingebunden. Es gibt Vorstellungen, dieses Verfahren auf die nationale Ebene zu übertragen. Wie ließe sich das EU-Verfahren innerstaatlich in Deutschland umsetzen? Wie könnte der EU-Defizitspielraum auf den Bund und die einzelnen Länder aufgeteilt werden?

*Rein rechnerisch ist dies einfach. Die EU-Defizit-Limite von z.B. 3 % wird zu je 1½ % auf Bund und Länder verteilt. Bund und jedes Land dürfen sich zu maximal 1½ % ihres jeweiligen BIP verschulden und können so zusammen die 3 % Limite nicht überschreiten. Es sieht so aus, als wäre die goldene Regel für das deutsche Maastricht gefunden. Doch ein Konsens zu dieser Aufteilung ist allenfalls labil. Er bricht auseinander, sobald ein Land X mit seiner besonderen Lage argumentiert, die es berechtige einen höheren Anteil als 1,5 Prozent zu erhalten. Dann müssten alle anderen Länder zurückstehen. Sollten sie das und wenn ja, um wie viel? Wenn sie es nicht tun und die gesamtdeutsche Verschuldung die 3-Prozent-Obergrenze überschreitet, wer ist dann für die Strafe verantwortlich? Die Gemeinschaft, oder das Land, das den letzten Euro zuviel Schulden aufgenommen hat? Es geht offenbar um ein reines Verteilungsproblem. Das Plus des einen ist das Minus des anderen. Hierzu gibt es keine Lösung, sondern nur einen unendlichen Zyklus. Faktisch streiten Bund und Länder schon seit 1992, wie der 3%ige Spielraum unter ihnen aufgeteilt werden könnte, und faktisch sind sie noch zu keinem Ergebnis gelangt, was eben belegt, dass das Problem nicht lösbar ist.*

**Daher schlage ich vor, bei einer absoluten Schuldengrenze für Bund und Länder** zu verbleiben, und damit gleichzeitig auch sicherzustellen, dass Maastricht nicht überschritten wird. Der Fall einer **grundsätzlichen Nullverschuldung** ist damit auch eingeschlossen. Für die Einhaltung der Schuldengrenzen von Maastricht ist gegen außen allein der Bund gegenüber Brüssel verantwortlich.

17. Welche Maßnahmen und Institutionen eines Frühwarnsystems sind notwendig, damit eine nachhaltige Finanzpolitik für den Gesamtstaat im Einklang mit den europäischen Stabilitätskriterien verwirklicht wird?

*Bei Annäherung an die absoluten Schuldengrenzen für Bund und Länder (Frage 6) werden Warnungen, später u.U. Strafen wie beim Eurostabilitätspaktes*

*ausgesprochen.*

18. Es wird die Einführung eines Stabilitätsrates bzw. eine Aufwertung des Finanzplanungsrates diskutiert. Welche Rolle sollen die kommunalen Spitzenverbände als Repräsentanten der Kommunen in einem solchen Gremium spielen?

*Kommunale Spitzenverbände sollten nicht vertreten sein, weil die Gemeinden nach Grundgesetz Teil der Länder sind und sie verantwortlich sind.*

19. Soll der Finanzplanungsrat (in gestärkter Form) Weisungsrechte gegenüber einem Land in Haushaltskrisen bekommen?

*Der Finanzplanungsrat kann nicht über Bundestag und Bundesrat stehen. Er könnte möglicherweise Weisungen gegenüber Länderparlamenten erlassen. Aber den Ländern müsste der Rechtsweg offen stehen, was ein solches Weisungssystem paralisieren und damit hinfällig machen würde (S. Fage 6).*

20. Sollte der Finanzplanungsrat größere Kompetenzen bekommen? Wenn ja, welche Kompetenzen soll der Finanzplanungsrat bekommen?

*Mehr Kompetenzen mögen wünschbar sein. Aber es ist kaum vorstellbar, dass dies von den Ländern und schon gar nicht vom Bund (s. oben) akzeptiert würde.*

21. Halten Sie die Zusammensetzung des bisherigen Finanzplanungsrates für sachgerecht oder sollten externe Sachverständige wie BRH und Sachverständigenrat hinzugezogen werden?

*So in Ordnung.*

22. Welche Rechtsgrundlagen wären für echte Eingriffsbefugnisse des Finanzplanungsrates im GG erforderlich?

*Der Finanzplanungsrat müsste der Haushaltsautonomie der Länder übergeordnet werden. Art. 109 Abs. 1 GG müsste aufgehoben werden: ein aussichtsloses, aber auch unnötiges Unterfangen. Warum? Weil es viel sinnvoller es wäre, die Länder als selbstverantwortliche Schuldner zu betrachten. Statt sie einem Befehlssystem zu unterwerfen, wäre es besser, ihnen Schulden-Selbstverantwortung zu geben. Art. 109 Abs. 1 GG sollte daher nicht gestrichen, sondern erweitert werden und*

*neu lauten: „Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig, selbstverantwortlich und voneinander unabhängig.“<sup>2</sup>*

23. Welchen Stellenwert hat aus Ihrer Sicht die Finanzplanung im Hinblick auf die Verhinderung von Haushaltsnotlagen?

*Man sollte sich nicht der Illusion hingeben, Finanzplanung in einem föderalen System mit autonomen Gliedstaaten durchsetzen zu können. Finanzplanung des Bundes gegenüber den Ländern kann nur funktionieren, wenn die Länder wie die französischen Départements der Bundesregierung unterstellt werden, d.h. der Bundesstaat und damit das Grundgesetz nach Art. 20 und 79 aufgehoben wird.*

24. Müsste man den Stellenwert der Finanzplanung durch verbindliche Beschlüsse im Bundestag erhöhen?

*Ja, aber das ist nur möglich, wenn die Bundesrepublik als Föderalstaat aufgegeben wird. Nur dann kann ein Bundesorgan den Ländern den Haushaltsvollzug vorschreiben (s. 23).*

25. Wie wird eine stärkere Verbindlichkeit der mittelfristigen Finanzplanung beurteilt? Welche Rolle könnten hier Sanktionen und parlamentarische Kontrollmöglichkeiten spielen?

*Wenn der Bund schon die jährliche Haushaltsplanung den Ländern nicht vorschreiben kann, so ist dies noch viel weniger bei der mittelfristigen Finanzplanung möglich.*

*Verschuldungsbegrenzung: Überprüfung des verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Systems der Neuverschuldungsbegrenzung (finanzwissenschaftliche Hintergründe, Änderung von Art. 115 und Art. 109 GG, alternative Konzepte (z.B. Schuldenbremsen **auch Schuldnerselbstverantwortung schlage ich vor**).*

*Reform des Investitionsbegriffs/ Einführung eines WNA-Budgets/*

<sup>2</sup> Das Wort „selbstverantwortlich“ wird nur zur Verdeutlichung eingeführt, weil im Verlauf der letzten Jahrzehnte verloren gegangen ist, dass „selbständig“ „selbstverantwortlich“ mit einschließt. Genau genommen ist niemand selbständig, wenn sie oder er nicht auch selbstverantwortlich ist.



*Investitionsfinanzierung*

26. Welches sind die Ursachen für die starke Zunahme der Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland?

*Bund: Leichter Zugang zur Verschuldung durch Art. 115 GG.*

*Länder: entsprechenden Landesverfassungsbestimmungen und die geringe Steuerautonomie.*

27. Hätte eine andere Verschuldungsregel als die in Artikel 115 GG (bzw. vergleichbare Regelungen in den Landesverfassungen) diese Entwicklung aufhalten können? Wie hätten sich weitergehende Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen in der konkreten konjunkturellen Situation ausgewirkt?

*Bund: Die striktere Verschuldungsgrenzen hätten wohl geholfen, die Schuldenexpansion zu dämpfen. So waren die Regeln von 1949 strikter als die von 1969 oder früher: die von 1820 strikter als die von 1871. Aber beide haben nicht ausgereicht, um die Verschuldung gänzlich zu stoppen. An einem bestimmten Punkt wird die Frage gestellt werden, wie es denn mit der Kreditfähigkeit des Bundes stehe. Der Bund kann der Schuldnerselbstverantwortung nicht entgehen.*

*Länder: Wie in den vorangegangenen Antworten gezeigt, ist es kaum möglich, dass der Bund den Ländern ein bestimmtes Verschuldungsverhalten oktroyiert, wie es an Sanktionsmöglichkeiten fehlt. Folglich ist das einzige, was tatsächlich greift, der Kreditmarkt bei Schuldnerselbstverantwortung.*

*Solange automatische Stabilisatoren die einzige Quelle für Verschuldung sind, sind die konjunkturellen Anpassungen als positiv zu sehen (Einschränkungen und Präzision siehe Nr. 120).*

28. Wie wird dabei die Tatsache der unterschiedlichen Ausgangssituationen der einzelnen Länder bewertet? Sind alle Länder mit dem heute verfügbaren Instrumentarium in der Lage, bestimmte Schuldengrenzen einzuhalten?

*Ja, Länder können und müssen die Defizitquoten einhalten.*

*Für die Schuldenstände ist so wie oben in 0 Allgemein. Nr. 1 dargestellt Schritt für*

*Schritt vorzugehen. Es kommt auf das richtige Sequencing an.*

29. Ist ein absolutes oder generelles Neuverschuldungsverbot sinnvoll? Welche Gründe sprechen auch mit Blick auf die von einigen Ländern geplante Einführung der Doppik dafür bzw. dagegen? Wie ist dies im Hinblick auf die Notwendigkeit zukunftsgerichteter Investitionen oder der Bewältigung des Strukturwandels in vielen Ländern zu bewerten?

*Bei kollektiver Schuldenverantwortung ist ein grundsätzliches Verschuldungsverbot (mit Ausnahmen) sinnvoll. Laufende Ausgaben dürfen nicht über Schulden finanziert werden. Unerwartete Defizite werden vorgetragen und in 2 oder drei Jahren grundsätzlich abgetragen. Man kann zulassen, dass die reinen Nettoinvestitionen auch über Schulden finanziert werden. Näheres dazu unter **Nr. 120**.*

*Bei Schuldnerselbstverantwortung braucht es solche Verbote nicht. Verschuldungsfähigkeit wird von den Kreditmärkten eingeschätzt. Wohl aber können (und werden) die Länder von sich aus Schuldenschranken annehmen. In den USA haben Einzelstaaten aus eigenem Antrieb Schuldenverbote aufgenommen oft mit der Maßgabe, dass Schulden von heute im Folgejahr wieder abgetragen werden müssen. Denn solche Schranken signalisieren Seriosität auf dem Kreditmarkt, was sich dann in den Zinsen günstig niederschlägt.*

30. Welche Instrumente müssen zur Verfügung stehen, um ein Neuverschuldungsverbot/eine Schuldenbegrenzung mit eigenen Haushaltsentscheidungen gewährleisten zu können?

*Die Länder müssen mehr Ausgabenautonomie besitzen, weniger Bundesregulierungen unterworfen sein und über mehr Steuerautonomie verfügen. Hierfür ist der Steuer- und Ausgabenverbund von Bund und Ländern zu lockern.*

31. Gibt es Gründe, bei ungünstiger gesamtwirtschaftlicher Entwicklung konjunkturbedingte Defizite zuzulassen? Woran lässt sich deren Umfang bemessen? In welchem Ordnungsverhältnis sollte eine Neuverschuldungsgrenze zu den im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz genannten Zielen stehen?

Bei kollektiver Schuldenverantwortung: Wie unten (Nr. 120) noch zu zeigen ist, soll es keine konjunkturbedingten Defizite geben. Es kann jedoch sein, dass die Einnahmen aus welchen Gründen auch immer niedriger ausfallen, als vorgesehen. Diese Schulden dürfen zwei (oder drei) Jahre vorgetragen werden und müssen dann getilgt werden, wenn nicht eine 2/3 Mehrheit des Parlaments sich dagegen ausspricht (Näheres dazu in Nr. 120)

Bei Schuldnerselbstverantwortung kann jedes Land selbst entscheiden, wie viel konjunkturbedingte Defizite seine Verschuldungssituation noch erlaubt. Es wirkt der Zinsmechanismus.

32. Wie ist die Vorgabe zu bewerten, dass Haushalte ggf. über einen Mehrjahreszeitraum ausgeglichen sein müssen?

Siehe Nr. 31

33. Ist die verfassungsrechtliche Vorgabe des Ziels eines (ggf. mittelfristig) ausgeglichenen Haushalts sinnvoll und ausreichend?

Ja, aber müsste schärfer gefasst werden. S. Nr. 31 und 120.

34. Wie sollen Regelungen zur Begrenzung der Neuverschuldung ausgestaltet werden?

Angenommen, es wird das Modell der kollektiven Schuldenverwaltung praktiziert:

- Wenn: Fortentwicklung Art. 115 GG
  - dann Neudefinition/Einengung des Investitionsbegriffs  
*dann Investitionen auf Nettoinvestitionen begrenzen, Investitionshilfen nicht als Investition verbuchen, Verkäufe geben keinen Verschuldungsspielraum, Bildungsausgaben nicht einschließen, da Abschreibungsdauer zu kurz.*
  - Streichung oder Einengung der Ausnahmeregelung (Halbsatz 2)  
*Vgl. Nr. 31*
  - Weitere Änderungsmöglichkeiten  
*Einengung der Möglichkeit der Aufnahme von Kassenkrediten. Streichung der Übertragungsmöglichkeit von Kreditermächtigungen.*

- Übertragen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts auf Bund und Länder
  - Schwierigkeit bei Datenbasis (Revisionsanfälligkeit)?  
*Ja, ist ein Problem. Soll das, was in der EU beschlossen wird, automatisch für Deutschland gelten?*  
  
*Ein korrekt interpretierter 115 GG genügt auch dem Eurostabilitätspakt. Siehe Frage Nr. 6.*
  
- Vorbild anderer Länder (z. B. Schweizer Schuldenbremse)
  - Übertragbarkeit auf Bund und Länder  
  
*Schweizer Schuldenbremse ist für den **Bund** erwägenswert. Sie wurde aber bisher in der Schweiz nur **konstatierend**, nicht präskriptiv angewandt. Erfahrung fehlt. Die wesentlichen Vorgaben wie der Defizitabbaupfad wurden außerhalb der Schuldenbremse vorgegeben. Es gibt also erhebliche Schlupflöcher.*  
  
*Formel der Schweizer Schuldenbremse enthält erhebliche diskretionäre Elemente, die der Interessenpolitik zugänglich sind. Man darf sich über die „Objektivität“ nicht täuschen lassen.*  
  
**WICHTIG:** (Schweizer) Schuldenbremse mag für Bund sinnvoll sein, kann aber nicht per Bundesgesetz den Ländern oktroyiert werden, da unpraktikabel, unendliche Streitverfahren; kreative Buchführung etc. (siehe Frage Nr. 41).
  
- Ausnahme- und Übergangsregelungen (generell oder strukturabhängig)
  - *Notwendigkeit eines parlamentarischen Quorums*

- *Wie in Nr. 120 noch darzulegen ist, schlage ich vor, dass Defizite, die während 2 oder 3 Jahren auf dem Konto nicht abgetragen worden sind, nur mit einem 2/3 Mehr weiter verlängert werden dürfen. Als einzige weitere Ausnahme ist Verschuldung im Zuge von Naturkatastrophen zulässig.*

35. Gibt es eindeutige Kriterien für die Verteilung der Kosten langfristig wirksamer öffentlicher Ausgaben zwischen heutigen und künftigen Steuerzahlern?

*Nein. Politik muss entscheiden.*

36. Was für ein Investitionsbegriff ist der Beurteilung dieses Sachverhalts angemessen? Sind nur langfristige Sachinvestitionen zu berücksichtigen und sind diese mit ihrem Brutto- oder Nettowert einzubeziehen? Oder sind auch andere öffentliche Ausgaben in Bereichen mit langfristiger Wirkung (Bildung, Klimaschutz u.ä.m.) anzusetzen?

*Ob brutto oder netto wurde oben in Frage 9 dargelegt.*

37. Wie sind im Rahmen dieser Betrachtung die im Zuge des deutschen Vereinigungsprozesses geleisteten kreditfinanzierten Transferzahlungen an die Bürgerinnen und Bürger sowie an die Gebietskörperschaften in Ostdeutschland zu bewerten?

*Transferzahlungen sind ein fragwürdiges Instrument der Wirtschaftsförderung. Das gilt auch für die Subventionen an die neuen Bundesländer. In erster Linie sollten ja Investitionen finanziert werden, von denen einige erfolgreich waren, andere nicht. Aber viele dieser „Investitionen“ werfen keinen Ertrag i.e.S. des Wortes ab. Sie verschönern die Landschaft und gewähren Konsum als öffentliches Gut. Darüber hinaus wurden in großem Umfang laufende Konsumausgaben mit kreditfinanzierten Transfers geleistet, z.B. für Personal in öffentlichen Verwaltungen. Das ist die Problematik der zweckentfremdeten SOBEZ.*

38. Entspricht die Orientierung der zulässigen Kreditaufnahme an den Investitionen nach Art. 115 GG überhaupt noch den aktuellen Herausforderungen oder ist im Hinblick auf die moderne Wissensgesellschaft (Stichwort: warum sind Personalkosten im Bildungsbereich keine Investition?), den Klimawandel und die Integration in den europäischen Rechtsrahmen nicht vielmehr die Aufgabe des Investitionskriteriums und eine Anbindung der zulässigen Kreditaufnahme an eine neue Regelung notwendig (z.B. aufbauend auf den Kriterien des europäischen

Stabilitäts- und Wachstumspakts)?

*Der Investitionsbegriff in Art. 115 kann zu einem gefährlichen Instrument ausufernder Verschuldung werden, wenn wie in der Frage angedeutet, jedwede Ausgabe mit dauerhaftem Effekt als Investition bezeichnet wird. Viele, wenn nicht die meisten der o.g. Investitionen haben keinen oder einen nur wenige Jahre dauernden Kapazitätseffekt. Im 1949er GG wurde dieser Punkt noch berücksichtigt: Eine Investition galt nur als solche, wenn sie „werbenden Zwecken“ diene.*

39. Inwieweit passt eine Verengung des Investitionsbegriffs (etwa auf Nettoinvestitionen) zu den Herausforderungen, die sich in Verbindung mit der Transformation zur Wissensgesellschaft ergeben sollen? (mit der Anregung hierzu auch das Bundesministerium für Forschung und Technologie sowie die Bildungs- und Forschungsressorts der Länder um eine Stellungnahme zu bitten).

*Wie in Nr. 36 schon erwähnt, können Ausgaben für Forschung und Entwicklung (für die Wissensgesellschaft) zwar als Investitionen aufgefasst werden. Aber ihre Lebensdauer ist ungewiss, in vielen Fällen sehr kurz. Im Falle einer Aktivierung müssten auch sehr kurze Abschreibungsdauern vorgesehen werden, wodurch der Vorteil einer Verbuchung als Investition satt als Konsum verschwindet.*

40. Ist die Kopplung von Schulden an Investitionen – auch bei eingeschränktem Investitionsbegriff ein erfolgreicher Ansatz zur Schuldenreduktion?

*Ja, aber nur mit einem stark verengten Investitionsbegriff, der keinen weiteren diskretionären Raum lässt.*

41. Neuordnung der nationalen Verschuldungsgrenzen

- Wie sollte Ihrer Ansicht nach ein Regelwerk zur Begrenzung der Neuverschuldung grundsätzlich ausgestaltet werden? Ist es gleichermaßen für Bund und Länder anwendbar?

*Bund: Enger Nettoinvestitionsbegriff (SVR)*

*Länder: Keine explizite Regelung, weil hier m.E. Schuldnerselbstverantwortung gelten soll. Es entscheiden Schuldner und Gläubiger über die (weitere) Verschuldung.*

- Welche begleitenden Maßnahmen schlagen Sie vor, um mögliche Regelverstöße zu sanktionieren?

*Ein Sanktionssystem wäre wünschbar, aber schwerlich durchzusetzen: Der Bund kann sich selbst keine Strafen auferlegen, und die Länder können faktisch nicht bestraft werden, weil solche Strafen auf dem Rechtsweg anfechtbar wären und infolgedessen das Sanktionssystem zum Erliegen brächten. Die Sanktion träfe schließlich nicht den Verursacher.*

## 42. Neuverschuldung unter allokativen und intertemporalen Gesichtspunkten

- Kann Nettokreditaufnahme in alternden Gesellschaften unter Berücksichtigung der Kosten und Nutzen bestimmter Investitionen generationengerecht sein? Wenn ja, in welchem Umfang?  
*Der Kreditmarkt kann keine allokativen oder intertemporalen „Gerechtigkeit“ herstellen. Dies muss die Politik leisten. Aber es ist zu bedenken, dass die Schuldenlast auf eine abnehmende Anzahl von Aktiv-Beschäftigten entfällt, die die Last zu tragen haben. Im Prinzip gleiches Problem wie bei der Rentenversicherung nach dem Umlageverfahren, mit dem Unterschied dass Renten gekürzt werden können, während die Streichung von Staatsschulden einen Staatsbankrott beinhaltet, der die Kreditfähigkeit des Staates in Verruf bringt. Wenn man den Extremfall betrachtet, dass die Bevölkerung dereinst erlischt, so wird deutlich, dass die Staatsschuld null betragen muss (aber auch betragen wird, weil kein Gläubiger Geld leiht, das er nicht zurückerhalten wird.)*
- An welchen Indikator soll eine Schuldenregel anknüpfen (NKA oder Alternative, z.B. Abgrenzung in Anlehnung an die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR))?  
*Bei Schuldnerselbstverantwortung wird der Indikator durch den Kreditmarkt gesucht und gefunden. Ein Monitoring des Kreditmarktes bietet eine superioren Lösung gegenüber jeder starren Grenze.*  
*Bei kollektiver Schuldenverantwortung muss eine Regel gefunden werden, weil es keinen solchen Suchprozess gibt. In der Finanzwissenschaft werden Blanchard zufolge folgende Indikatoren angewandt: Primärhaushalt, Zinssatz, Wachstumsrate der BIP, Höhe der Schuldenquote am BIP einzeln und im Zusammenhang.*
- Ist es sinnvoll, Nettokreditaufnahme oder einen anderen Indikator weiterhin an bestimmte Arten von Ausgaben zu binden? Welchen Arten von Ausgaben werden Wachstums- und Vermögenseffekte



zugebilligt, die eine Verschuldung rechtfertigen können? Ist eine Abgrenzung nach Kriterien der bestehenden Gruppierungssystematik möglich und sinnvoll? Sofern andere Abgrenzungskriterien vorgeschlagen werden: Wie können diese im Verfahren der Haushaltsaufstellung operationalisiert werden?

*Bei Schuldnerselbstverantwortung wird das durch den Kreditmarkt geregelt. Privatwirtschaftliche Finanzierungsregeln können hier helfen.*

*Bei kollektiver Schuldenverantwortung wird man sinnvollerweise maximal die Nettoinvestitionen zur Kreditfinanzierung freigeben. Die Gruppierungssystematik ist eher zu weit als zu eng.*

#### 43. Neuverschuldung unter konjunkturellen Gesichtspunkten

- Sollten Verschuldungsspielräume für konjunkturpolitisch motivierte Einzelfallentscheidungen angelegt werden?

*nein*

- Wie sollten Verschuldungsspielräume für automatische Stabilisatoren angelegt werden?

*Nach der Regel, dass Schulden des laufenden Jahres in den zwei Folgejahren zu tilgen sind (Nr. 120 unten)*

- a.) Hält der Sachverständige eine an die Bestimmung von Produktionspotential und Produktionslücke geknüpfte konjunkturelle Verschuldungsregel für die Haushaltsaufstellung generell für sinnvoll? b.) Gibt es geeignete und anerkannte Modelle, die Grundlage für die Haushaltsaufstellung sein könnten und welche institutionellen Voraussetzungen müssten erfüllt sein, um eine möglichst objektive Konjunkturprognose zur Grundlage der Haushaltsaufstellung zu machen? Wie können diese Modelle und Verfahren rechtlich verbindlich geregelt werden?

*a.) Nein, das Konzept ist theoretisch vertretbar, scheitert aber empirisch am Identifikationsproblem von Produktionspotential und Produktionslücke.*

*b.) Die moderne Konjunkturtheorie (z.B. Kydland & Prescott) sagt: Der Staat soll darauf achten, dass die Märkte flexibel funktionieren. Dann nimmt die Wahrscheinlichkeit von Konjunkturzyklen ab und das Problem „der objektive Konjunkturprognose zur Grundlage der Haushaltsaufstellung“ entfällt. M.a.W. Ein guter Teil der Konjunkturzyklen liegt in den interessenbedingten Marktinterventionen insbesondere auf dem Arbeitsmarkt, die zur Starrheit der Märkte führen und ohne die das Problem der Haushaltsaufstellung viel einfacher zu lösen wäre. Selbst wer Kydland & Prescott nicht oder nur teilweise folgt, kann ihre Erkenntnis doch nicht einfach wegschieben, sondern diese unbequeme Wahrheit doch einmal bedenken und nach Lösungen für die Arbeitslosigkeit andernorts als beim Budget suchen.*

#### 44. Neuverschuldung im europäischen Kontext

Wie kann den Erfordernissen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes Rechnung getragen werden?

*Bei Schuldnerselbstverantwortung: Wie schon dargelegt schließt ein richtig ausgelegter Art. 115 GG die Maastrichtregeln ein. Folglich besteht kein Konflikt, wenn die nationalen Regeln befolgt werden.*

*Bei Schuldnerselbstverantwortung: Bund und Länder haben einen eigenen Anreiz, kreditfähig zu bleiben und damit auch den Vorgaben des Euro-Stabilitätspaktes Rechnung zu tragen. Vorübergehende Abweichungen von den Vorgaben des Paktes lassen sich im Rahmen der nunmehr erweiterten Definition der Kriterien unterbringen.*

#### 45. Inwieweit sollten strukturelle Veränderungen, insbesondere strukturelle Defizite im Haushalt im Einklang mit den Regeln des europäischen Wachstums- und Stabilitätspaktes besonderen Disziplinen, z.B. einer fixierten Abbauregel, wie sie mit 0,5 % des BIP im europäischen Regelwerk gilt, oder besonderen Darlegungspflichten im Rahmen eines institutionellen innerstaatlichen

Überwachungsverfahren (z.B. innerstaatliches Stabilitätsprogramm) unterworfen werden?

*Darlegung ist immer möglich. Daran erkennt man die Schwäche eines kollektiven Schuldenmanagements durch den Bund.*

46. Bietet die in der EU angewandte Berechnungsmethode für strukturelle Haushaltssalden der Mitgliedstaaten eine Basis für die innerstaatliche Anwendung?

*Im Prinzip, ja*

47. Sofern der Sachverständige sowohl eine strukturelle als auch eine konjunkturelle Verschuldungskomponente für angemessen hält: In welchem Verhältnis zueinander sollen beide Regeln stehen?

*Strukturelle Tendenzen stellen sich in der Regel erst nach 2-3 Jahren heraus. Deswegen können Defizite 2-3 Jahre vorgetragen werden. Bei weiterem Fortdauern muss zunehmend von einer Strukturkrise ausgegangen werden, die nicht mehr konjunkturpolitisch beurteilt werden kann und daher einen ausgeglichenen Haushalt und darüber hinaus einen Defizitabbau erfordert. Für eine andere Politik müssten schon erhebliche Gründe vorgebracht werden. Daher müsste ein solcher Vorschlag mindestens eine 2/3 Mehrheit auf sich vereinigen. (Nr. 120)*

*Es sei jedoch daran erinnert, dass sich diese Frage im Rahmen der Schuldnerselbstverantwortung, die ich vertrete, gar nicht stellt.*

48. Welchen Ausnahmen sollten Verschuldungsregeln Rechnung tragen und nach welchen Regeln sollten diese dann bemessen sein?

*Auch hier gilt: Bei Schuldnerselbstverantwortung sucht sich jedes Land wie auch der Bund seinen eigenen Weg zwischen einer Befolgung der selbst gewählten Regeln und Ausnahmen. Es muss die Konsequenzen tragen.*

*Bei kollektiver Schuldenverantwortung müssen Ausnahmen reguliert werden. Wenn die Regulierung sich als verfehlt herausstellt, so haftet die Gesamtheit des Bundesstaates. Jeder kann die Kosten seines Fehlverhaltens auf die Gesamtheit abschieben. Deshalb ist die kollektive Schuldenverantwortung keine gute Regel.*

49. Mit welchen volkswirtschaftlich relevanten Komponenten sind die ggf. in Betracht zu ziehenden „neuen“ haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen zu vernetzen? Waren - nicht zuletzt vor dem Hintergrund des aktuellen Konjunkturaufschwunges, der seine Grundlage oder zumindest seine tatkräftige Flankierung im Gesetz der Großen Koalition zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung haben dürfte – in der Vergangenheit Wachstumsimpuls- oder Konsolidierungsstrategien erfolgreicher zur Belebung der deutschen Wirtschaft und damit des deutschen Steueraufkommens, ggf. inwiefern? Hätte die Bundesregierung mit einer Schuldenbremse 2005/ 06, überhaupt eine Impulsmöglichkeit für die Konjunkturbesserung gehabt (soweit 2005/06 auch keine der teilweise für die Neuerung diskutierten Ausnahmeszenarien anzunehmen sein dürfte)? Inwiefern bedurfte es 2005/ 06 gerade eines sehr flexiblen Verständnisses gegenüber einer strengen mechanistisch verstandenen Einhaltung der Maastricht-Kriterien, um den Impuls für den wirtschaftlichen Aufschwung setzen zu können? Was ist vor diesem Hintergrund von den Maastricht-Kriterien bzw. einer Übersetzung auf die nationalstaatliche Ebene zu halten?

*Wie schon gesagt: Ein flexibles konjunkturpolitisches Instrumentarium ist nie so gut wie flexible Märkte, die Krisen gar nicht oder nur in abgeschwächter Form überhaupt entstehen lassen, so dass ein einfaches konjunkturpolitische Instrumentarium für echte Krisenfälle ausreicht. Anders gesagt: Staatliche Ausgabenprogramme und Deficit Spending geben den Individuen zunächst einmal falsche Signale. Sie drängen sie in Märkte, die nicht der realen Entwicklung der Volkswirtschaft entsprechen. Daher sind solche Programme nur in absoluten Krisen- und Notfällen zu vertreten, in denen es gilt, unmittelbare Not kurzfristig zu beheben. Im üblichen Auf und Ab (wozu auch die vergangenen Jahre gehören) gilt ein ausgeglichener Haushalt als geeignete Richtschnur.*

50. Inwiefern bedarf es unter volkswirtschaftlichen und sozialstaatlichen Gesichtspunkten weiterhin der finanzverfassungsrechtlichen Möglichkeit, durch Staatsverschuldung (insbesondere im Hinblick auf den Zusammenhang zwischen Staatsquote, Sozialtransfers und Progressivität des Steuersystems) die Risiken von Konjunkturschwankungen zu minimieren? Welche Mittel müssen insofern in

der Hand der Bundesrepublik bleiben, wenn und soweit die Währungshoheit und die damit gegebenen Möglichkeiten der Konjunkturbeeinflussung auf die EU übergegangen sind?

*Es ist eben gerade die Erkenntnis der modernen Makroökonomie, dass eine solche Ankurbelungspolitik nicht möglich ist. Die Kosten der Staatsschulden werden den Bürgern wieder aufgetischt (was wir heute spüren). Sie trüben ihre Erwartungen, wodurch die intendierte Wirkung der Ankurbelungspolitik in sich zusammenbricht. Die Risiken von Konjunkturschwankungen werden nicht durch Ausgabensteuerung minimiert, sondern durch Flexibilisierung der Märkte, insbesondere der Arbeitsmärkte.*

51. Speziell dabei zu den zurückliegenden Erfahrungen mit den Maastrichter Kriterien und ihrer prozyklischen Wirkung: Inwieweit sollte gerade angesichts dessen ein Konjunkturimpuls auf der Ebene des Mitgliedstaats, d.h. Deutschlands, möglich und durch die Verfassung legitimierbar sein? Welche Gefahren liegen angesichts dessen in einer prozyklisch wirkenden Schuldenbremse bzw. einem prozyklisch wirkenden Schuldenverbot?

*Die Maastrichter Kriterien und der auf ihnen aufbauende Euro-Stabilitätspakt wirken so langsam und mit so vielen Verzögerungen dass die Hypothese einer prozyklischen Wirkung mit hoher Wahrscheinlichkeit verworfen werden kann.*

52. Wird mit sog. Schuldenverboten oder Schuldenbremsen der verfassungsrechtliche Rahmen so gesetzt, dass wir uns als mitwachsende Gesellschaft auf diesem Globus begreifen können (mitwachsend in dem Sinne, dass ein demokratisch (!) bestimmtes Gemeinwesen sich auch in der Verfassung dazu eher Optionen bereithält als sich diese verengt) oder beschränkt dies eher auf eine konsolidierende Verwaltung eines gegenwärtig erreichten Bestandes an öffentlichem „Vermögen“, ggf. inwiefern?

*Eine tiefere demokratische, insbesondere auch direktdemokratische Verankerung von Haushaltsprozessen und Haushaltentscheidungen wäre wünschenswert. Es sei erwähnt, dass die (leider zu wenig bedachten) kantonalen Schuldenbremsen in der Schweiz gerade aufgrund ihrer direktdemokratischen Verankerung so erfolgreich sind.*

53. Inwieweit ist die Möglichkeit nach § 15 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StWG), über eine Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates schon jetzt eine Konjunkturausgleichsrücklage nutzen zu können, ähnlich zu dem vom Sachverständigenrat am 12.03.2007 vorgeschlagene „Ausgleichskonto“? Was hat die Länder, was hat den Bund gehindert, in den letzten 40 Jahren, dieses Instrument zu nutzen? Wie kann man ein Versagen dieses Instrumentes diagnostizieren, wenn die Praxis die offen stehenden Mittel nicht nutzen will? Warum sollte neuen Mitteln, insbesondere dem Ausgleichskonto, ein ähnliches Schicksal in der Praxis versagt bleiben?

*An der Konjunkturausgleichsrücklage hatte kein im Wählerstimmen-Wettbewerb stehender Politiker ein ernsthaftes Interesse. Warum sollte er Mittel stilllegen, d.h. auf Mittel verzichten, die ihm erlauben, zusätzliche Wählerstimmen an Land zu ziehen? In der Schweizerischen Schuldenbremse müssen Mehrausgaben auf das Ausgleichskonto vorgetragen werden. In diesem kollektiven Gedächtnis liegt der entscheidende Unterschied zur alten Konjunkturausgleichsrücklage. Allerdings lässt der Verfassungsentwurf einige Türen offen, die „Schulden“ auf dem Ausgleichskonto doch nicht zu tilgen. Trotz dieser Lücken, sollte man die Schuldenbremse für den Bund versuchen.*

*Die Länder sollten jedoch nicht in die Schuldenbremse mit einbezogen werden. Denn es ist unpraktikabel, ihnen das Budgetverfahren von oben her zu oktroyieren. Es ist besser, Sie einem Regime der Schuldnerselbstverantwortung zu unterwerfen. Man kann ihnen dann nahe legen, eine Schuldenbremse anzunehmen, weil sie so höhere Bonität auf dem Kreditmarkt signalisieren. So ist es zu erklären, dass die Bundesstaaten der USA wie auch die schweizerischen Kantone häufig Schuldengrenzen angenommen haben.*

*Autonom angenommene Schuldenbremsen sind aber etwas ganz anderes als die vom Sachverständigenrat vorgesehenen Schuldenbremsen, die den Ländern vorgeschrieben werden und die daher von Anfang an ihren Widerstand hervorrufen.*

54. Ist eine Regelung zum Abbau der bestehenden Verschuldung sinnvoll?

*Die Politik muss entscheiden, wer die Schuldenlast letztendlich tragen muss, entweder die heutige, oder die zukünftige Generation. Schulden sind dementsprechend gleichzusetzen mit zukünftigen Steuern, folglich sollten die Vor- und Nachteile einer Schuldentilgung abgewogen werden. Für den Fall, dass ein Abbau befürwortet wird sind zwei Fälle zu unterscheiden:*

*(a.) Neue Schulden sollten nur mit einer festen Rückzahlformel aufgenommen und getilgt werden.*

*(b.) Bestehende Schulden sollten so abgebaut werden, dass die für die Zins und Tilgung und andere Staatsausgaben erforderlichen Belastungen in Prozent des BIP über die Zeit konstant bleiben. Wenn also Rentenlasten auf uns zukommen, so sollte jetzt etwas angespart werden, damit morgen zu gleich bleibenden Steuerquoten die zusätzliche Last bedient werden kann.*

55. (a.) Ist eine besondere Regelung zum Abbau der bestehenden Verschuldung notwendig? (b.) Ist die Vorgabe von Verschuldungsquoten für Bund und Länder sinnvoll?

*(a.) Siehe Frage 54*

*(b.) Bei Schuldnerselbstverantwortung ist dies eine Frage des Schuldner-Gläubigerverhältnisses. Bei kollektiver Schuldenverantwortung können Obergrenzen wie z.B. die Maastrichtschranke von 60 % des BIP festgelegt werden.*

56. Welche wäre die beste Strategie zum Abbau von Staatsschulden; inwiefern ist diese zu finden in der Vorgabe von Ausgabestopps, dem Verfolgen jährlicher Defizitziele analog dem Stabilitätspakt oder einem Verbot der Neuverschuldung?

*Mit der Frage ist offenbar gemeint: Der Abbau des Schuldenstandes.*

*(a.) Beim Bund: Es ist zu beachten: Die Last bestehender Staatsschuld ist nicht mehr zu ändern. Die Frage lautet somit: Wie gehen wir mit dieser Schuld am besten um? Genauer: Wie können wir die Last am besten über die Zeit verteilen? Hierfür Antwort zu Frage Nr. 54.*

*Folglich: Was auch immer angedacht wird – Ausgabestopps, Verfolgen jährlicher Defizitziele analog dem Stabilitätspakt oder einem Verbot der Neuverschuldung – letztlich kommt es darauf an, dass die Steuerbelastung nicht unnötig schwankt. Der Rest stellt „Füllmaterial“ dar, das sich in den Salden entsprechend aufhebt.*

*(b.) Bei den Ländern: Bei kollektiver Schuldenverantwortung wie (a.)*

*Bei Schuldnerselbstverantwortung: Nach freier Vereinbarung zwischen Land und Gläubigern.*

57. Was sind geeignete Konzepte bzw. Maßstäbe zur Beurteilung von Nachhaltigkeit der Finanzpolitik des Bundes und der Länder. Welche Schlussfolgerungen sind daraus für die Definition konkreter Regelungen zu Verschuldungsgrenzen zu ziehen?

*Konzept :*

*entweder Schuldnerselbstverantwortung, dann Maßstäbe: vereinbart zwischen Gläubiger und Schuldner*

*oder Konzept kollektiver Schuldenverantwortung, dann Maßstäbe: Primärüberschuss, Zinssatz, Wachstumsrate BIP, Schuldenquote (vgl. oben).*

58. Gibt es eine eindeutige, ökonomisch ableitbare Grenze für die Staatsverschuldung, von der ab eine Gefährdung des Gemeinwesens vorliegt?

*Wenn Zinszahlungen für die Staatsschuld nicht mehr bezahlt werden können, so liegt ein Teilbankrott vor. Man kann nicht sagen, dann liegt eine Gefährdung des Gemeinwesens vor, vgl. das ultima ratio Prinzip des Bundesverfassungsgerichts in Farge Nr. 1.*

*Bei einer Gläubigerbeteiligung werden die Lasten, in Zeiten internationaler Kapitalmärkte, auf den Schultern internationaler Investoren verteilt. Eine „Gefährdung des Gemeinwesens“ entsteht daraus nicht.*

59. Beruhen die Werte der Maastricht-Kriterien auf einer solch eindeutigen ökonomischen Ableitung?

*Nein, die Maastricht-Kriterien sind mehr oder weniger frei „gegriffen“. Sie entstanden nicht aus einer engeren Logik. Es sind „direkte Eingriffe“ im Sinne von Eucken. Sie verdrängen Marktbeziehungen, die im Falle von Schuldnerselbstverantwortung zwischen Gläubigern und Schuldnern ausgehandelt würden. Da aber der Kreditmarkt im Falle von Staaten (in Deutschland beim Bund) nur sehr träge reagiert, kann es sinnvoll sein, stattdessen feste Kriterien aufzustellen.*

60. Kommt es für die Beurteilung dieses Sachverhalts eher auf die Entwicklung der laufenden Haushaltssalden oder aber auf den absoluten Schuldenstand an?

*Für den Bestand einer Gebietskörperschaft kommt es letztlich auf den absoluten Schuldenstand an. Sie bestimmt die Zahlungsfähigkeit der Gebietskörperschaft.*



*Die Haushaltssalden oder Defizitquoten zeichnen den Weg zu einem höheren oder tieferen Schuldenstand und damit zur Verschlechterung oder Verbesserung der Zahlungsfähigkeit.*

61. Welche anderen ökonomischen Größen sind bei der Beurteilung des Sachverhalts ggf. mit zu berücksichtigen?

*Ev. die Liquidität*

62. Haben wir in Deutschland gesamtstaatlich bzw. in einzelnen Gebietskörperschaften eine solche Gefährdungsgrenze erreicht oder sogar bereits überschritten?

*Nein, aber einzelne Gebietskörperschaften haben ein Schuldenniveau erreicht, bei dem sie zahlungsunfähig wären, wenn nicht der Bund mit einem impliziten Bailoutversprechen hinter ihnen stehen würde.*

63. Inwieweit sind zukünftige Pensionslasten in die Überlegungen zur Begrenzung der Neuverschuldung im Blick auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte einzubeziehen?

*Pensions- wie Rentenlasten sind implizite Staatsschulden und insofern gleichemmaßen eine Last. Nur kann sich der Staat eher von den Rentenlasten drücken, indem er die Renten senkt. Wenn er das gleiche bei den Staatsschulden tut, so verliert er seine Bonität als Schuldner, was sich auf seine zukünftige Kreditfähigkeit auswirken kann.*

64. Welche rechtlichen Änderungen sind erforderlich (Verfassungsänderungen auf Bundes- und Landesebene, einfachgesetzliche Änderungen, Staatsvertrag)? Bedarf es gleichgerichteter Regelungen von Bund und allen Ländern?

*Bei kollektiver Schuldenverantwortung sind strikte Normen für Bund und Länder angezeigt, damit nicht ein Land sich auf Kosten eines anderen verschuldet. Aber solche sind kaum durchzusetzen.*

*Bei Schuldnerselbstverantwortung hat jedes Land einen Anreiz, seine Schulden in Ordnung zu halten, damit es nicht zum Konkurs kommt.*

65. Bedürfen die Regelungen der Verschuldungsmöglichkeiten der Städte, Kreise und Gemeinden insbesondere angesichts der von 1995 – 2006 von 3,7 Mrd. Euro

auf 28 Mrd. Euro angewachsenen Kassenkredite einer Neuregelung? Welche weitergehenden Konsequenzen müssen damit einhergehen?

*Städte, Kreise und Gemeinden sind Teile der Länder. Sie sind selbst dafür verantwortlich, die Überschuldung der Gemeinden im Griff zu behalten.*

66. Wie können die aufgelaufenen Kassenkredite zurückgeführt werden?

*Indem das Land eine Obergrenze vorgibt. Der Bundesgesetzgeber braucht sich m.E. nicht darum zu kümmern. Landesautonomie,*

67. Ist das Phänomen des flächendeckenden Anstiegs der Inanspruchnahme von Kassenkrediten durch Städte, Kreise und Gemeinden ein Anzeichen für eine fehlende aufgabengerechte Finanzausstattung der kommunalen Ebene jedenfalls in einzelnen Ländern?

*Nein; denn die Gemeinden sind weitgehend frei in der Allokation der Mittel.*

68. Welche Regelungen anderer Länder im Bereich Schuldengrenze / Schuldenschranke können Ihrer Meinung nach für Deutschland übernommen werden (z.B. Schweizer Schuldenbremse)? Ist dabei zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu unterscheiden?

*Schuldengrenze / Schuldenschranke / Schweizer Schuldenbremse: Ja, es ist zwischen Bund einerseits und Ländern und Kommunen andererseits zu unterscheiden – **ganz wichtig**, wird immer wieder übersehen.*

*Schweizer Schuldenbremse wurde für den Bund entworfen. Sie hat dort bislang indikativen, feststellenden und nicht präskriptiven Charakter. So wird beispielsweise dargestellt, inwiefern die vorgegebenen Defizitplafonds zu Haushalten innerhalb und außerhalb der Schuldenbremsen geführt haben. Inwiefern es gelingt, der Schuldenbremse in Deutschland präskriptiven Charakter zu geben, ist noch offen (wird ab 2007 erstmals geprüft).*

*In der Schweiz ist nie der Versuch gemacht worden, auch die Kantone in die Schuldenbremse zu zwingen. Kantone sind autonom und jedenfalls im Prinzip konkursfähig. Daher haben sie einen eigenen Anreiz, von sich aus Schuldenbremsen anzunehmen. Sie handeln sich so einen günstigeren Zins ein.*

*Anders als in Deutschland angedacht, handelt es sich bei den schweizerischen Schuldengrenzen um ein freiwilliges System. Es gibt keine oktroyierten Defizitziele. Das schweizerische System ist in diesem Sinne „anreizkompatibel“. Diese Eigenschaft würde dem deutschen System fehlen, wenn – wie vom Sachverständigenrat vorgeschlagen – die Defizitziele des Bundes auf die Länder übertragen würden.*

*Um die Vorteile des schweizerischen Systems in Deutschland zu nutzen, müssten die Länder zuerst einmal für ihre Schulden selbstverantwortlich werden (Schuldnerselbstverantwortung). Dies erfordert einen Prozess, ein geplantes Sequencing, um einen geordneten Übergang zu gewähren, wie es weiter oben unter 4. im Abschnitt 0 Nr. 1 dargestellt worden ist.*

69. (a.) Inwieweit ist ein grundsätzliches Verschuldungsverbot für die öffentliche Hand sinnvoll? (b.) Enthält die schweizerische Schuldenbremse ein grundsätzliches Verschuldungsverbot? (c.) Soweit nicht: Warum ist man in der Schweiz von einem absoluten Verschuldungsverbot abgekommen? Welche ökonomischen Gründe sprechen dagegen? (d.) Inwiefern sind die schweizerische Schuldenbremse sowie die dortigen kantonalen Parallelen auf Deutschland angesichts des Umstandes übertragbar, dass die Ausprägungen des Föderalismus in Deutschland und der Schweiz unterschiedlich sind? (e.) Inwiefern hat die Schweizerische Schuldenbremse – wie dies im Sondervotum des Sachverständigenrates vom 12.03.2007 artikuliert wird – „versagt“?

*(a.) Ein grundsätzliches Verschuldungsverbot ist sinnvoll, weil es als „grundsätzlich“ bezeichnet wird und damit Ausnahmen zulässt.*

*(b.) Die schweizerische Schuldenbremse enthält keine Verschuldungsmöglichkeit für Investitionen, ist aber für außerordentliche Ereignisse offen.*

*(c.) Das hätte zu große volkswirtschaftliche Kosten. Anders gesagt: Der laufende Haushalt müsste mit unverzüglichen Maßnahmen im Gleichgewicht gehalten werden, so dass am Ende des Jahres ein Ausgleich erzielt wird. Dies kann u.U. sehr teuer sein (abruptes Abbrechen von Aufträgen usw.), während der Ausgleich im nächsten Jahr möglicherweise ohne Schwierigkeiten erreicht werden könnte.*

*(d.) Grundsätzliche Konkursfähigkeit der Kantone, siehe Frage Nr. 68.*

*(e.) Die Schweizerische Schuldenbremse hat eine escape clause, die 2003 bis 2007 auch genutzt wurde. Sie hat nicht versagt, sondern man hat sie nicht angewandt.*

70. Welche Gründe wurden 1994/ 95 in den USA von Sachverständigen gegen den Versuch eingewendet, den damaligen Präsidenten Clinton in seiner Budgetgestaltung durch ein absolutes Verschuldungsverbot einzuschränken? Welche Kritik führte insbesondere das Congressional Budget Office an? Warum wird aktuell in den USA, trotz eines enormen Haushaltsdefizits und einer intensiven Diskussion um eine Rückführung öffentlicher Defizite eine gesetzliche oder verfassungsrechtliche Verankerung eines Verschuldungsverbotes weder in der Politik noch in den wissenschaftlichen „Denkfabriken“ diskutiert?

*In den USA sind durchaus Schuldenbremsen eingeführt worden, so z.B. der Gramm-Rudmans-Hollings Act. Er wurde nach einem ersten Scheitern an die verfassungsmäßigen Erfordernisse angepasst und war dann durchaus wirksam, bis er 1994 auslief und nicht mehr verlängert wurde. Das heutige Problem dürfte darin liegen, dass sich Parlamentarier ungern Regeln unterwerfen, die auch ihre eigene Klientel treffen könnten.*

71. Ist es sinnvoll, einen Automatismus zu verankern, der sicherstellt, dass zusätzliche Einnahmen aus Wirtschaftswachstum ganz oder teilweise zum Abbau von Schulden eingesetzt werden?

*Siehe Antwort zu Frage 54.*

72. Welche Schlussfolgerungen sind aus dem jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts bzw. den laufenden Verfahren zu den grundgesetzlichen Regelungen hinsichtlich Haushaltsnotlage und Beistandspflichten zu ziehen?

*Beistandspflicht nur noch als „ultima ratio“, wenn das Bundesland nicht mehr in der Lage wäre, z.B. die Schulen zu betreiben. Für alle davor liegenden Dienstleistungen ist das Bundesland selbst verantwortlich. Es muss sich mit seinen Gläubigern auseinandersetzen und kann hierfür nicht auf Hilfe des Bundes hoffen. Es könnte den Bund nicht erfolgreich auf Sobez. verklagen.*

73. Halten Sie das Ziel eines (mittelfristig) ausgeglichenen Haushalts für sinnvoll? Wie bewerten Sie die Vorgabe, dass Haushalte über einen mehrjährigen Zeitraum ausgeglichen sein müssen? (vgl. auch Fragen 32 und 33)

*Ja, sinnvoll, aber schwer durchsetzbar.*

74. Welche rechtlichen Änderungen sind Ihrer Meinung nach erforderlich, um die Neuverschuldung wirksam zu begrenzen? (z.B. Verfassungsänderungen auf Bundes- und Landesebene, einfachgesetzliche Änderungen).

*Schuldnerselbstverantwortung für die Länder, ergänzt durch Schuldenbremse beim Bund. Ersteres würde u.U. eine Ergänzung von Art. 109 Abs. 1 erfordern („selbständig, selbstverantwortlich und unabhängig“). Letzteres würde eine Revision von Art. 115 erfordern, vgl unten Antwort zu Frage 120.*

75. Welche Notwendigkeiten und Möglichkeiten sehen Sie, die nationalen grundgesetzlichen Regeln für den Bundeshaushalt und die Verschuldung im Einklang mit dem europäischen Recht zu reformieren?

*Schuldnerselbstverantwortung für die Länder, ergänzt durch Schuldenbremse beim Bund sowie die Bedingung „Verschuldung < Nettoinvestitionen“ würden ausreichen, um auch die nunmehr (2005) ergänzten Maastricht-Kriterien zu erfüllen.*

76. Teilen Sie die in der mündlichen Verhandlung im Klageverfahren gegen den Bundeshaushalt 2004 von Seiten des Bundesverfassungsgerichts geäußerte Kritik an den unbestimmten Rechtsbegriffen „des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ und seiner „Störung“, die für Haushalte und Verschuldung maßgeblich sind (Art. 109 und 115 Abs. 1 GG)?

*So nicht; es ist zu präzisieren. Die Politik hat es versäumt, die Art. 115 zugrunde liegende Theorie aus ihrem jeweils neuesten Stand zu betrachten vgl. meine Antwort zu Frage 2, die mit meinen Ausführungen zu dieser Frage vor dem Bundesverfassungsgericht im erwähnten Verfahren übereinstimmt:*

*Fazit: Grundgesetz und Bundesverfassungsgericht weisen den Politikern den Weg, wann und wofür Staatsschulden eingegangen werden dürfen. Das gilt auch entsprechend für die Länder. Das Problem liegt darin, dass die Politiker die Regeln nicht anwenden wollen. Deswegen dürfte es kaum ausreichen, in der Föderalismusreform II einfach die alten Regeln durch neue zu ersetzen. Es kommt darauf an Regeln zu finden, denen sich die Politiker nicht ohne weiteres entziehen können.*

77. Sollte dabei der Bezug zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht und der Ausnahmetatbestand seiner „Störung“ nach Art. 115 Absatz 1 Satz 2 als

Rechtfertigungsgrundlage für eine Ausnahmeverschuldung aufrecht erhalten werden oder durch andere Regelungen ersetzt werden?

*Wie in 76 dargelegt ist die in Halbsatz 2 angeführte „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ aus der Sicht der heutigen Theorie zu beurteilen und daher, wie auch das BVerfG 1989 nahe legt, aufzugeben (siehe Frage 2).*

78. Wie könnte das Kriterium „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ ersetzt werden, damit es tatsächlich nur in Ausnahmesituationen eine höhere Neuverschuldung zulässt?

*Es gibt konjunkturelle Störungen realwirtschaftlicher Natur, an die sich die Märkte nicht hinreichend rasch anzupassen vermögen, was dann z.B. zu Arbeitslosigkeit führt. Um dieses Problem zu beheben, ist aber nicht durch Deficit Spending in die Märkte einzugreifen, sondern Deregulierungs- und Wettbewerbspolitik sind erforderlich. So werden die realwirtschaftlichen Störungen in ihren Auswirkungen absorbiert und gelindert. Nur in Katastrophenfällen sind Ausgabenprogramme angesagt, um die dann anstehende unmittelbare Not – unabhängig von den davon ausgehenden allokativen Signalen – zu lindern.*

79. Die in Art. 115 GG enthaltene „Goldene Regel“ stellt darauf ab, künftige Generationen an der Finanzierung von heute als notwendig erachteten Investitionen entsprechend ihres Nutzungsanteils zu beteiligen. Ist ein derartiger Vorgriff auf die Wünsche und Finanzierungsspielräume künftiger Generationen weiterhin vertretbar und kann diese Regel, gegebenenfalls durch Neuformulierung eine verlässliche Orientierung für die Praxis geben?

*Bei kollektiver Schuldenverantwortung: Die zukünftigen (meist reicheren) Generationen erben das Infrastrukturkapital und die Schulden. Aber sie werden nicht gefragt, ob aus ihrer Sicht die Nutzen der Erbschaft die Kosten aufwiegen. Deswegen sollten wir keine vorschnellen Vererbungstheorien über vererbte Wohltaten aufstellen.*

*Zu bedenken ist jedenfalls, dass sich die Schuldenlast in Zukunft auf immer weniger Schultern verteilt. Daher ist Zurückhaltung angesagt.*

*Bei Schuldnerselbstverantwortung beurteilen beide, Gläubiger und Schuldner zusammen, in welchem Umfang unter Berücksichtigen aller Faktoren - auch bei abnehmender Bevölkerung - Schulden tragbar sind.*

80. Wie kann man im GG die Finanzierung konsumtiver Staatsausgaben mit Krediten am besten verhindern? Welche Haushaltsstruktur wird dazu benötigt?

*Die Verschuldungsregel von Art. 115 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 GG ist eine Option; nur darf sie nicht ausufernd ausgelegt werden. Sie darf insbesondere nur Nettoinvestitionen einschließen. In der Höhe der Privatisierung muss der Schuldenstand abgebaut werden. Der Investitionsbegriff ist eng zu fassen. Näheres dazu in Frage Nr. 2.*

81. Wie kann sichergestellt werden, dass der Werteverzehr von als Investition mit Krediten finanziertem Sachvermögen in die Finanzierung aus laufenden Einnahmen einbezogen wird? Helfen dabei die Pflicht zu kalkulatorischen Abschreibungen oder eine Pflichttilgung in Höhe des tatsächlichen Werteverzehrs?

*Wenn nur Nettoinvestitionen (d.h. Bruttoinvestitionen minus Abschreibungen) zur Kreditfinanzierung zugelassen werden, dann muss der Rest einer Bruttoinvestition, nämlich die Abschreibung, zwangsweise aus laufenden Einnahmen finanziert werden. Nochmals: In der Höhe der Privatisierung muss der Schuldenstand abgebaut werden.*

82. Wie kann sichergestellt werden, dass die öffentlichen Hände in der Bundesrepublik bezogen auf einen mittelfristigen Zeitraum von 5 Jahren nicht mehr Ausgaben tätigen, als sie an laufenden Einnahmen haben?

*Eine strikte Schuldnerselbstverantwortung vor den Kreditgebern würde Bund und Länder dazu anhalten, ihre Kreditfähigkeit nicht zu überziehen und die Kreditgeber davor zurückhalten, exzessive Kredite zu gewähren. Für den Bund sind zusätzlich Schuldenbremsen sinnvoll, denn er hat infolge seiner Besteuerungsmacht ein großes Verschuldungspotential, so dass es längere Zeit braucht, bis der Kreditmarkt bremst. Daher kann zusätzlich eine Schuldenbremse hilfreich sein.*

*Bei kollektiver Schuldenverantwortung ist ein umfangreiches Kontrollsystem über Bund und Länder erforderlich, das letztlich politisch scheitern wird.*

83. Wenn schon von einer Ausnahmeregel zur Kreditaufnahme Gebrauch gemacht werden soll, muss dann diese Kreditaufnahme an die Finanzierung von bestimmten Ausgaben gebunden werden, damit diese ihren Zweck erfüllen, z. B. direkt als Impuls auf den Arbeitsmarkt bzw. die Wirtschaft in Form von zusätzlicher staatlicher Nachfrage durchschlagen, etwa nach dem Muster des CO<sub>2</sub>-Programms, oder können diese zusätzlichen Kredite auch ohne eine Bindung an bestimmte Ausgaben veranschlagt werden?

*Nein. Eine Ausnahmeregel zur Kreditaufnahme aus konjunkturellen Gründen ist grundsätzlich abzulehnen. Wie schon gesagt sind Ausgabenprogramme wenn überhaupt nur für Katastrophenfälle vorzusehen. Dann jedoch sind die Mittel zur Bewältigung der Katastrophe (und nicht für etwas anderes) einzusetzen.*

84. Würde eine Kreditbindung an die tatsächlichen Ausgaben für Investitionen den Aufbau einer nicht vertretbaren Verschuldung eher verhindern als die ausschließliche Bindung an die Veranschlagung? Könnte nicht durch eine bewusst zu hohe Veranschlagung der Investitionsausgaben indirekt eine Finanzierung von konsumtiven Ausgaben ermöglichen?

*Noch einmal: Ausgabenprogramme nur zur Katastrophenbewältigung. Wenn beispielsweise eine Hungersnot herrscht, so müssen Nahrungsmittel und nicht Investitionsgüter vom Staat zur Verfügung gestellt werden.*

85. Kann der Missbrauch von Kreditermächtigungen in Folgejahren dadurch vermindert werden, dass die Bildung von Krediteinnahmeresten an die Bildung von Ausgaberesten für Investitionen gebunden wird?

*Wenn die Katastrophe vorbei ist, gibt es auch keine Gründe mehr für Kreditfinanzierung. Krediteinnahmereste sind so oder so zu streichen; sie verfallen.*

86. Könnte die zu hohe Kreditaufnahme dadurch gemindert werden, dass Desinvestitionen abgezogen werden müssen (Nettokreditaufnahme)?

*Ja, unbedingt! Privatisierungen (i.S. von Verkäufen) sind Desinvestitionen. Sie dürfen den Kreditfinanzierungsrahmen nicht erhöhen; sie müssen ihn vermindern. In der Höhe der Privatisierung muss der Schuldenstand abgebaut werden. Denn es findet kaufmännisch gesprochen eine Bilanzverkürzung statt.*

87. Auf welchem Weg kann politischer Einfluss auf den Sanktionsmechanismus zurückgedrängt werden?

*Frage nicht ganz klar gestellt. Nicht klar, um welchen Sanktionsmechanismus es geht. Vermutlich geht es um Sanktionen bei übermäßigen Defiziten. Hierzu:*

*Sanktionen durch den Kreditmarkt sind grundsätzlich frei von Politik und daher ist Schuldnerselbstverantwortung ein politisch ziemlich wasserdichtes Konzept.*

*Anders jedoch bei kollektiver Schuldenverantwortung: Sanktionen aufgrund von Schuldenschranken, Schuldenbremsen etc. müssen politisch festgelegt und erlassen werden und sind daher immer politisch anfällig für Verwässerung. Eine*



*konstitutionelle Verankerung kann jedoch den Einfluss erschweren, doch ist der Klageweg langwierig und trifft häufig nicht den Verursacher.*

88. Welches Gremium wäre am besten geeignet, um den Sanktionsfall festzustellen oder wäre ein Automatismus besser geeignet?

*Ein Automatismus im Finanzausgleichsgesetz ist einem Gremium vorzuziehen, doch scheint dieser schwer durchsetzbar. Die Second-best-Lösung ist ein unabhängiges Gremium. Ein nationaler Ecofin oder der Finanzplanungsrat, das den Sanktionsfall feststellt. So oder so wären solche Entscheidungen vor Gericht anfechtbar. Das Verfahren wäre daher sehr schwerfällig.*

*Hier ist ein Vergleich mit den kantonalen Schuldenbremsen in der Schweiz aufschlussreich. Diese sind – wie schon erwähnt – nicht von der Bundesgesetzgebung abhängig, werden nicht vom Bund oktroyiert, sondern vom Souverän des Kantons autonom beschlossen. Bei ihnen verfügt die Exekutive über einen Ermächtigungsbeschluss von Parlament und Volk, die Steuern bei Auftreten eines bestimmten Defizits anzuheben, bis dieses verschwunden ist. Dieser Automatismus funktioniert.*

89. Welche Instrumente zur Durchsetzung von Neuverschuldungsregelungen sind ökonomisch sinnvoll und wie sind sie hinsichtlich ihrer Wirksamkeit zu beurteilen? Welche verfassungsrechtlichen Voraussetzungen müssen beachtet bzw. ggf. zu ihrer Einsetzung geschaffen werden?

*Fall der kollektiven Schuldenverantwortung; Letztlich sind die Instrumente schwach. Niemand kann den Bund bestrafen, wenn er die von ihm selbst erlassenen Regeln nicht durchsetzt. Regeln des Bundes gegenüber den Ländern scheinen eher durchsetzbar. Aber gegenüber Beschlüssen des Bundes können die Länder den Klageweg ergreifen.*

*Daher kann ich es nur immer und immer wiederholen: Bei Schuldnerselbstverantwortung werden diese Probleme vermieden.*

90. Welche stärkeren Anreize zur Haushaltsdisziplin können geschaffen werden und wie können diese ausgestaltet werden? Kann ein solches Anreizsystem die z. T. geringe Disponibilität der Einnahmen- und Ausgabenseite der Länder sowie ihre Vorbelastungen berücksichtigen?

*Wie schon gesagt und in Nr. 120 noch darzustellen: Haushaltsdefizite werden max. 2-3 Jahre vorgetragen und müssen dann getilgt werden. [Denn wenn die Defizite weiter fortbestehen, so deutet das auf eine strukturelle Fehlaustrichtung hin, die möglichst rasch abgebaut deren sollte.] Mit qualifizierter Mehrheit kann*

*jedoch davon abgesehen werden. Gemeint ist: Die Gründe für ein über 2-3 Jahre hinausgehendes Defizit müssen so gewichtig sein, dass sie von 2/3 der Abgeordneten geteilt werden.*

91. Sind bei Verstößen gegen die Haushaltsdisziplin Sanktionen, insbesondere Geldstrafen, zielführend und wirksam? Sollen Sanktionen automatisch oder ursachenabhängig bei Überschreitung von möglichen Referenzwerten eintreten (ggf. welche)?

*Hier liegt ein weiterer Nachteil von Schuldenschränken gegenüber Schuldnerselbstverantwortung vor. Schuldenschränken müssen mit Strafzahlungen sanktioniert werden. Dies wird Kritik hervorrufen. Man wird sagen: Warum soll ein Land Haushaltsmittel für Strafen aufwenden, die seine schon defizitären Finanzen weiter in die roten Zahlen treiben? Will man dieser Kritik entgehen, dann wird man lediglich symbolische Strafzahlungen zulassen. Diese aber sind dann wirkungslos. Demgegenüber entscheidet bei Schuldnerselbstverantwortung der Kreditmarkt über die Höhe des Zinses und letztlich die Sanktion.*

92. (a.) Ist und ggf. inwieweit ist eine Einschränkung der bündischen Einstandspflicht rechtlich möglich und sinnvoll? (b.) Wie würde sich die Auflösung des bundesstaatlichen Haftungsverbundes auf die Refinanzierungsbedingungen von Bund, Ländern und Kommunen auswirken?

*(a.) Es ist zu unterscheiden zwischen Einstand in der Not und gegenseitigem Gläubigerschutz. Gegenseitiger Gläubigerschutz müsste, um Verfassungsrang zu besitzen, von Bund und Ländern vereinbart worden sein. Dies ist aber nicht der Fall. Gegenseitiger Gläubigerschutz steht auch nicht im Grundgesetz, sondern ist vom Bundesverfassungsgericht in seinem 1992er Urteil in der Form von Bundesergänzungszuweisungen zugelassen worden. Die Pflicht zum gegenseitigen Gläubigerschutz wird vielfach auf die These des „Ungeschriebenen Verfassungsrechts“ des Staatsrechtlers Smend im Kaiserreich zurückgeführt (Smend 1916). Dies ist aber nicht richtig. Smend mahnte nur die Pflicht der Bundesstaaten an, die Reichsgesetze auszuführen, nicht aber sich gegenseitig finanziell zu unterstützen. So gab es im Kaiserreich keinen „Länderfinanzausgleich“. Dem gegenseitigen Gläubigerschutz fehlt – wie schon am Ende der Frage 1 ausgeführt – der Verfassungsrang. Nur deshalb war es dem Bundesverfassungsgericht in seinem Berlin-Urteil von 2006 möglich, den unbedingten gegenseitigen Gläubigerschutz zu verwerfen und stattdessen das Ultima Ratio Prinzip als Untergrenze festzulegen.*

*(b.) Bei gegenseitigem Gläubigerschutz gilt für Bund und Länder der gleiche Zins. Dieser ist nicht notwendigerweise gleich dem risikolosen Zins; er liegt wegen der vielen Länder mit fragwürdiger eigener Zahlungsfähigkeit wohl schon etwas über diesem. Allerdings müssten die beinahe zahlungsunfähigen Länder heute viel höhere Zinsen zahlen, wenn sie nicht den Gläubigerschutz durch den Bund und die anderen Länder genössen. Umgekehrt lässt sich sagen: Länder mit hoher Bonität kämen vermutlich in den Genuss niedrigerer Zinsen als heute. Dies wird über kurz oder lang Spannungen zwischen den finanzstarken und den verschuldeten finanzschwachen Ländern bewirken. Bei zunehmendem Spreads werden die finanzstarken Länder aus dem System der gegenseitigen Gläubigerhaftung austreten wollen, weil sie nicht bereit sind, für die überschuldeten Bundesländer höhere Zinsen zu bezahlen. Anders gesagt: Mein Vorschlag in Frage 1, den finanzstarken Ländern zu gestatten, aus dem Schuldenverbund auszutreten und für sich auf ein Bailout-Versprechen zu verzichten, dürfte im Laufe der Zeit zunehmende politische Unterstützung erfahren und politischen Druck in Richtung einer Auflösung des Schuldenverbundes erzeugen.*

93. Inwieweit steht in rechtlicher Sicht das Prinzip der Bundestreue einer Begrenzung der Staatsverschuldung auf den jeweiligen staatlichen Ebenen im Weg?

*Ich verweise auf Frage 92: Bundestreue beginnt nach dem neuesten Bundesverfassungsgerichtsurteil erst bei der „ultima ratio“. Nur hierfür, z.B. zur Finanzierung von Ruhe und Ordnung in einem Bundesland, ist der Bundesstaat als ganzer verantwortlich. Damit sagt das Bundesverfassungsgericht nur, dass die vielfach vorgebrachte absurde Idee nicht eintreten darf, dass die Gläubiger bei Zahlungsunfähigkeit das Regierungsgebäude versteigern und dergleichen. Es geht gegebenenfalls um die Verwertung vorgelagerter Aktiva wie den Wohnungsbau etc. Wie mit den dann noch verbleibenden Schulden umgegangen wird, lässt das Bundesverfassungsgericht offen. Denkbar ist ein teilweiser Schuldenerlass durch den Bund wie auch insbesondere eine quotale Befriedigung der Gläubiger.*

94. Inwiefern vermindert das Prinzip der Bundestreue insbesondere für finanzschwache Länder die Anreize zur Haushaltsstabilisierung?

*Wie schon in Nr. 92 schon geschrieben: Es ist zu unterscheiden zwischen Einstand in der Not und gegenseitigem Gläubigerschutz. Gegenseitiger Gläubigerschutz öffnet dem moralischen Risiko Tür und Tor und führt zu*

*Haushaltsdestabilisierung. Die Länder werden riskante Investitionsvorhaben (Space Park in Bremen und Eurospeedway in der Lausitz) eingehen, weil sie darauf zählen können, dass sie vom Bund ausgelöst werden. Einstand in der Not bedeutet Hilfe als ultima ratio. Sie umfasst nur den Staat in seinem Kernbereich und ist daher für moralisches Risiko weniger anfällig.*

*Eine andere Frage ist, inwiefern der hier angesprochene No-Bailout tatsächlich praktiziert wird. Manche große Bundesländer werden für sich auf ein Too big to fail hoffen und in ihrer Sorgfalt der Haushaltsführung nachlassen. An diesem Punkt ist aber der vorliegende Entscheid des Bundesverfassungsgerichts hilfreich, durch das der Zeitpunkt der Hilfe in die Zukunft verschoben wird. Die Kosten eines Bailouts über ultima ratio hinaus werden dann auch für den Bund zu hoch. Folglich kann das Bundesland lediglich noch auf einen solchen ultima-ratio-Bailout spekulieren.*

95. Sind automatische Steuerzuschläge/Abweichungen von Standards möglich (verfassungsrechtliche Grenzen) und sinnvoll?

*Frage 95 verstehe ich so, dass automatische Steuerzuschläge/Abweichungen von Standards einen aus dem Gleichgewicht geratenen Haushalt wieder ins Gleichgewicht bringen sollen.*

*Automatische Steuerzuschläge werden im Rahmen der Schuldenbremse des Schweizer Kantons St. Gallen praktiziert, d.h. die Regierung hat den Auftrag, das Budget im Gleichgewicht zu halten und die Pflicht, bei drohendem Defizit die Steuern anzuheben. Das hat sich als sehr wirksam erwiesen. Die Ausgabenseite wird durch die direkte Demokratie unter Kontrolle gehalten. D. h. in der parlamentarischen Demokratie ohne direkte Kontrolle durch die Wähler wäre eine solche Carte Blanche nicht ungefährlich.*

*Abweichungen von den Standards sollte den deutschen Bundesländern zugestanden werden. Es ist eine der wenigen Möglichkeiten, wie ein Land, das über keine eigenen Steuern verfügt, Defizite vermeiden kann. Bund und Länder sollten dies bilateral vereinbaren.*

96. Sind automatische Steuerzuschläge/Abweichungen von Standards für Länder und Kommunen möglich und sinnvoll?

*Ja, die Haushaltsautonomie von Art. 109 Abs. 1 GG gibt den Ländern und das Recht auf Selbstverwaltung von Art. 28 Abs. 2 GG den Kommunen einen Autonomiespielraum für Abweichungen. Dieser sollte ihnen nicht durch exzessive Bundesregulierungen wieder weggenommen werden.*

97. Sind temporäre Einschränkungen der Haushaltsautonomie (z. B. Bundeszwang, „Haushaltskommissar“) rechtlich möglich und sinnvoll?

*Kürzlich hat der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages in einem Gutachten (2006) die Möglichkeit eines Sparkommissars positiv beurteilt. Auch der Rechtswissenschaftler Prof. Dr. Markus Kerber spricht sich aufgrund von Art. 37 GG für die Sparkommissar-Lösung aus.*

98. Inwieweit ist der Bundeszwang nach Art. 37 GG ein nach geltender Verfassungslage zulässiges und geeignetes Mittel, Haushaltsnotlagen der Bundesländer zu bewältigen (sog. Sparkommissar), und in welchem Verhältnis stehen bündische Einschränkungen der Haushaltsautonomie der Länder zu der Errichtung eines Insolvenzregimes im Bundesstaat?

*Vgl. meine Antwort zu 97.*

99. (a.) Ist eine Gläubigerbeteiligung an den Kosten einer Finanzkrise angesichts der Besonderheiten der öffentlichen Gebietskörperschaften ein geeigneter Weg? (b.) Führt die mit der Gläubigerbeteiligung verbundene Einschränkung der Bonität aller Länder, und insbesondere der finanzschwachen Länder, zu einer weiteren Verschärfung der Verschuldung?

*(a.) Nur wenn die Gläubiger an den Kosten einer Finanzkrise beteiligt werden, haben diese einen Anreiz, auf den Schuldner einzuwirken und ihn zu einer verantwortungsvollen Haushaltspolitik zu zwingen. Die Mitbeteiligung der Gläubiger ist ein ganz wesentliches Element des Systems der Schuldnerselbstverantwortung und sollte es im Rahmen der Föderalismusreform II auch sein.*

*(b.) Einschränkung der Bonität: So kann man das nicht sagen. Vielmehr kommt es zu einer Differenzierung der Bonitäten im Falle der Gläubigerbeteiligung. Ein Vergleich zur Privatwirtschaft verdeutlicht die Ineffizienz der gegenwärtigen Poollösung.*

*Auch in der Privatwirtschaft gibt es Schuldnerpools. Die Mitglieder stehen füreinander ein und versichern einander. Ferner erlangen sie größere Lose auf dem Kreditmarkt und daher günstigere Zinsen. Doch der Eintritt in diese privaten Pools ist nicht unentgeltlich. Nur Unternehmen mit guter Bonität haben Zutritt (was vom Pool-Management auch laufend kontrolliert wird). Auch bezahlen die Unternehmen für diese Versicherung Beiträge. Schuldnerpools, deren Managements die Selektion und Kontrolle (das Monitoring) ihrer Mitglieder nicht beachten, nehmen Schaden und gehen unter (vgl. Frage 1).*

*Im Vergleich dazu ist der Schuldnerpool aller Bundesländer ein gemeinsamer Pool ohne Mitgliedsbeitrag und ohne Monitoring. Von der Versicherung profitieren alle, aber nur der Bund trägt die Kosten, weil er faktisch der einzige Ausfallbürge ist. Die übrigen verhalten sich als Trittbrettfahrer. Sie stellen sich besser, wenn sie sich in riskanten Vorhaben verschulden und im Notfall den Pool in Anspruch nehmen. Der Pool gleicht einer überbeanspruchten Allmende, deren Qualität allmählich abnimmt. Was der Bund einbringt, wird von den anderen abgebaut. Äußerlich wird der Verfall der Allmende nicht unmittelbar sichtbar. Denn in jedem Augenblick gilt für den Pool als ganzen ein einheitliches Zinsniveau, und die schwächsten Mitglieder des Pools müssten außerhalb des Pools höhere Zinsen bezahlen. Deswegen sieht es so aus, als ob der Pool allen von Vorteil sei. Dies ist aber nicht der Fall; denn langsam bewegt sich das Zinsniveau für den Pool als ganzen nach oben. Auch der Bund als größter Schuldner bezahlt einen höheren Zins, als wenn es den Pool nicht gäbe.*

*Irgendwann wird der Zeitpunkt kommen, an dem der Pool auseinander bricht, weil einzelne Bundesländer einsehen, dass sie günstigere Zinsen erhalten, wenn sie auf eine solide Politik einschwenken, dies gegenüber dem Kreditmarkt signalisieren und sich außerhalb des Pools verschulden. Nur die ganz unsoliden Bundesländer bleiben am Bund hängen. Doch dieser wird deren Gebaren nicht länger dulden, sondern sie unter direkte Kontrolle nehmen und sie erst in die Unabhängigkeit entlassen, wenn sie ihre Haushalte in Ordnung gebracht haben.*

*Im Endeffekt ist diese Art der Poollösung nicht stabil. Es folgt daraus jedenfalls für eine Übergangszeit ein zweigeteilter Föderalismus bestehend aus dem Bund, und einer Gruppe von Ländern mit mehr und Ländern mit weniger Haushaltsautonomie. Blankart und Fasten schlagen daher vor, den Ländern diese Option schon heute in der Föderalismusreform II zu eröffnen (FAZ Nr. 53, 3.3.2007, S. 13.)(vgl. auch Frage 1)*

100. Halten Sie Sanktionen bei Verstoß gegen neu festzulegende Verschuldungsregeln für erforderlich?

*Bei Schuldnerselbstverantwortung braucht es keine staatlichen Sanktionen. Der Kreditmarkt übernimmt diese Funktion. Bei kollektiver Schuldenverantwortung aber schon. Durch Sanktionen muss verhindert werden, dass sich einzelne Länder als Schuldner wie Trittbrettfahrer verhalten. Wie Sanktionen freilich durchgesetzt werden sollen, ist eine andere Frage. Ich bin hier skeptisch. Betroffene Länder werden sich gegen Sanktionen wehren – notfalls vor Gericht, siehe hierzu weiter oben.*

101. Welche Sanktionen können Sie sich vorstellen, wenn ein Land oder der Bund gegen die neu festzulegenden Verschuldungsgrenzen verstößt?

*Verschuldungsgrenzen braucht es im Regime der kollektiven Schuldenverantwortung. Übertretungen der Grenzen müssen mit Strafzahlungen sanktioniert werden. Der Bund kann bei Übertretungen die fehlenden Länder bestrafen, was diese aber mit dem Gang vor die Gerichte beantworten werden usw. usw..... Der Bund kann sich selbst nicht bestrafen. Er wird ggfs. durch das Bundesverfassungsgericht in die Schranken gewiesen. Auch dies geschieht mit Verspätung und ist dann weitgehend wirkungslos.*

*Schließlich werden finanzielle Sanktionen öffentliche Kritik hervorrufen. Man wird sagen: Warum soll ein Land Haushaltsmittel für Strafen aufwenden, die seine schon defizitären Finanzen weiter in die roten Zahlen treiben? Will man dieser Kritik entgehen, dann wird man lediglich symbolische Strafzahlungen zulassen. Diese aber sind dann wirkungslos.*

*Eine fühlbare Strafe könnte es für die Regierung sein, wenn bei Verstoß gegen die Schuldengrenzen Neuwahlen ausgerufen werden müssen. Ein sicheres Mittel ist dass allerdings nicht.*

*Bei Schuldnerselbstverantwortung bestehen derartige Probleme nicht. Gläubiger und Schuldner entscheiden in Verhandlungen oder über den Markt, wie weit und zu welchem Preis die Verschuldung gehen soll. Vgl. hierzu meine Antwort zu Nr. 91.*

102. Was halten Sie von dem im Gutachten des Sachverständigenrats vorgeschlagenen „Schulden-Soli“, der automatisch in Kraft tritt, wenn verfassungsrechtliche Frühwarnlinien überschritten sind?

*Wird das Ausgleichskonto der SVR-Schuldenbremse (auf dem die Defizite gesammelt werden) zweimal hintereinander überzogen, so wird ein Schulden-Soli auf die Einkommensteuer erhoben mit dem Ziel der Zweckbindung für den Schuldenabbau. Diese Lösung ist für den Bund – schwerlich jedoch für die Länder – denkbar. Sie ist – wie eine ähnliche Regelung im schweizerischen Kanton St.Gallen zeigt—praktikabel und wirksam. Allerdings liegt in ihr die Tendenz zur Budgetausdehnung. Wenn immer die Ausgaben zu stark steigen, tritt der Steuererhöhungs-Automatismus ein. Dem wirkt im Kanton St. Gallen das Referendum entgegen, durch das die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit*

*haben, allzu expansive Ausgabenprojekte zu stoppen. Weil diese Sicherung in Deutschland fehlt, ist ein Schuldensoli nicht uneingeschränkt zu befürworten.*

103. Welche Machtverschiebungen von der Legislative zur Judikative werden hingenommen, wenn eine künftige Verfassung dem Parlament in justitiabler Weise ökonomische Entscheidungsspielräume nimmt?

*Solche Machtverschiebungen sind nicht unproblematisch. Schuldengrenzen sind nie so exakt, als dass ihre Erfüllung von der Justiz ohne eigene Wertungen geprüft werden könnten.*

104. Welche Folgen hat dies für die Demokratie, für die demokratische Kultur in der Bundesrepublik? Welche Umprägung erhält damit die demokratische Gestalt der Bundesrepublik? Was bedeutet das für das demokratische Selbst-Bewusstsein?

.....

105. Inwiefern kann überhaupt davon ausgegangen werden, dass die Parlamente in der Vergangenheit ihre im Verschuldungsrecht liegenden Handlungsspielräume missbraucht hätten? Gibt es dafür überhaupt Anhaltspunkte? Wer legt die Kriterien in einer demokratischen Gesellschafts- und Staatsordnung überhaupt dafür fest, dass es einen solchen Missbrauch gegeben habe?

*Die Regeln von 115 GG lassen sich nicht einfach anwenden, sondern nur aufgrund von Theorien umsetzen. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu dem Gesetzgeber einen Weiterentwicklungsauftrag gegeben, der vom Gesetzgeber aber bisher noch nie wahrgenommen worden ist. Hierzu meine Antwort zu **Frage 2**.*

106. Soll die Finanzverfassung eher eine dienende oder eine erziehende Funktion in der Demokratie haben? Was bedeutet das für den Charakter einer Demokratie? Welche Rolle spielen insofern die diskutierten Instrumente Schuldenverbot und Schuldenbremse?

*Antwort: Beides. Die Finanzverfassung dient zur Erziehung der politisch Verantwortlichen. Bürgerinnen und Bürger haben ihren Regierungen die Instrumente der Besteuerung, der Staatsausgaben und der Staatsverschuldung an die Hand gegeben unter der Auflage, dass sie diese sorgfältig einsetzen. Seit den 70er Jahren, insbesondere aber in den vergangenen zehn Jahren wurde das damit in die Politiker gesetzte Vertrauen nicht durchwegs zufriedenstellend wahrgenommen. Die Schranken insbesondere hinsichtlich der Staatsverschuldung wurden überschritten oder zu extensiv ausgelegt, so dass neue Schranken in Bund und Ländern gesetzt werden müssen. Das bedeutet:*



*Der Demokratie im Sinne der Herrschaft der Bürgerinnen und Bürger soll besser zum Durchbruch verholfen werden.*

107. Welchen (staats-)philosophischen oder ideengeschichtlichen Hintergrund verfolgt der Ansatz, Verstöße gegen Verschuldungsregeln zu sanktionieren? Was, mit welcher geisteswissenschaftlichen Grundhaltung, steckt hinter einer solchen „Personalisierung“ des Verhaltens von und in Staatsgebilden? Mit welchen Gefahren für die demokratische Kultur ist insbesondere der Gedanke verbunden, „notfalls“ Staatskommissare für die Einhaltung von Haushaltsgrenzen eines Landes einzusetzen? Was gilt in dieser Hinsicht mit Blick auf die Anregung, von der demokratisch legitimierten Politik in den Parlamenten unabhängige Instanzen jenseits beratender Funktionen zu installieren?

*Die Idee „einer solchen „Personalisierung“ des Verhaltens von und in Staatsgebilden“ ist in der Tat falsch. Wir sprechen zwar in oberflächlicher Weise vom „Bund“, „den Ländern“, „den Parlamenten“ usw., als ob dies handelnde Einheiten wären. Das sind sie nicht! Es geht vielmehr um Akteure, die in diesen Institutionen versuchen, durch Koalitionen, Druck und Drohungen ihnen genehme Entscheidungen herbeizuführen. Es verwundert nicht, dass ein solches System permanent der Gefahr unterliegt, aus dem Ruder zu laufen, d.h. sich von den Interessen der Bürgerinnen und Bürger immer weiter zu entfernen. Damit sich diese Macht nicht perpetuiert und kumuliert, werden alle vier Jahre Wahlen abgehalten. Um dieses Instrument der Wahlen zu schärfen, sollen jetzt Verschuldungsregeln eingeführt und mit Sanktionen versehen werden. Alle diese Institutionen lassen sich – sofern sie Konsens finden – als besondere Ausgestaltungen von Verfassungsverträgen interpretieren, wie wir sie schon in den Grundmustern der Philosophen der Aufklärung wie John Locke und Charles de Montesquieu kennen.*

108. Was bedeutet das für die Bereitschaft, im demokratischen Staat Verantwortung übernehmen zu wollen oder sich überhaupt politisch zu engagieren?

*Ja, natürlich möchten wir solche Idealbilder von Politikern, die im Sinne des Ganzen Verantwortung auf sich nehmen und sich aufopfern. Aber wir müssen darauf achten, dass der Staat so konstruiert ist, dass er auch mit weniger edel gesinnten Politikern einigermaßen akzeptable Ergebnisse hervorbringt. Ich denke, das ist der Normalfall von Politikern, und für diesen brauchen wir Regeln.*

109. Wodurch besteht im Einzelnen zum Zwecke der Schuldenbegrenzung das Prinzip der Gläubigerbeteiligung (Gläubiger-Bail-in)?

Es gibt zwei Arten, ein Gläubiger-Schuldner-Verhältnis zu organisieren: Schuldner Bailout und Gläubiger-Bail-In.

(a.) Schuldner Bailout bedeutet: Zwischen Gläubiger (Bank) und Schuldner (Land) besteht ein Kreditverhältnis. Hinter dem Schuldner steht ein Bürge (der Bund), der den Schuldner auslöst (bailout), wenn das Projekt misslingt und das Land überschuldet und zahlungsunfähig wird. Diese Organisation des Gläubiger-Schuldner-Verhältnisses hat zwei gewichtige Nachteile: Erstens, der Gläubiger braucht sich nicht um das konkrete Projekt zu kümmern. Er gibt bereitwillig Geld zu einem niedrigen Zinssatz, weil er davon ausgehen kann, dieses nach dem Ende der Laufzeit – notfalls vom Bürgen – wieder zurückzuerhalten. Zweitens, der Schuldner wird bereitwillig Geld aufnehmen und sich in riskante Projekte begeben, weil der Zins niedrig ist und weil er ja weiß, dass der Bürge einspringt, wenn das Projekt schief geht und er seinen Kredit nicht mehr selbst zurückbezahlen kann. Ergebnis: Es werden zu viel und zu riskante Projekte in Angriff genommen. Das Land neigt zur Überschuldung.

(b.) Gläubiger-Bail-In bedeutet: Wiederum besteht zwischen Gläubiger (Bank) und Schuldner (Land) ein Kreditverhältnis. Aber es ist kein Bürge vorhanden, der den Schuldner auslöst, wenn das Projekt misslingt (No-bailout). Dies hat wiederum zwei Konsequenzen:

Erstens, der Gläubiger wird sich um das konkrete Projekt kümmern und überwachen. Denn er muss befürchten, seinen Kredit nach dem Ende der Laufzeit nicht wieder zurückzuerhalten. Für das Risiko des Gläubigers gilt als Faustregel: Je mehr Kredite der Schuldner schon aufgenommen hat, desto mehr steigt für den Gläubiger das Risiko. Folglich wird er eine höhere Risikoprämie verlangen.

Zweitens, der Schuldner wird den erwarteten Ertrag aus dem Kredit einschätzen. Der Ertrag sinkt in der Regel mit jedem weiteren Projekt; er wird sich von oben her den minimalen Zinsanforderungen des Gläubigers annähern. Die Zinsanforderungen des Gläubigers und das Zinsgebot des Schuldners werden sich beim letzten Projekt gerade die Waage halten und damit Zins und Kreditvolumen bestimmen. Es wird die effiziente Anzahl an Projekten finanziert.

Diese beiden Modellbeispiele (a.) und (b.) zeigen, dass das optimale Kreditvolumen nicht bei Schuldner Bailout, sondern bei Gläubiger-Bail-In oder kurz: No-Bailout (=Schuldnerselbstverantwortung) erreicht wird. Werden bei der Ordnung des Kreditmarktes diese fundamentalen Zusammenhänge nicht berücksichtigt, so werden zu viele Schulden mit zu hohem Risiko resultieren.

Anwendung: *Bislang wird zwischen Bund und Ländern sowie unter den Ländern ein Schuldnerverbund praktiziert. Jeder insolvente Schuldner wird durch den anderen gerettet. Daraus ergibt sich eine übermäßige Verschuldung zahlreicher Bundesländer. In der Föderalismusreform II wird darüber diskutiert, wie diese übermäßige Verschuldung durch direkte Eingriffe wie Schuldenschränken und Schuldenbremsen eingedämmt werden kann. Damit wird das Symptom der Überschuldung bekämpft, nicht aber deren Ursache, die auf dem Vertrauen der Schuldner beruht, irgendwann einmal vom Bund(esstaat) ausgelöst zu werden. "Wenn die ersten Obdachlosen auf der Reichstagstreppe sitzen, wird sich der Bundesfinanzminister schon erbarmen." (Landowski zu Berlin).*

*Die Ursache der Überschuldung wird erst wirkungsvoll angegangen, wenn der gegenseitige Schuldner-Bailout im Bundesstaat aufgelöst und zum Gläubiger Bail-In übergegangen wird. Die Schuldner müssen dann gegenüber den haftenden Gläubigern ihre eigene Bonität darlegen. Dies werden sie durch eine seriöse Haushaltsführung zu erreichen suchen. (vgl. meine Antwort zu Frage 99). Im Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts wird der Bailout der Schuldner auf einen minimalen Teil, die so genannte „ultima ratio“ reduziert. In diesem herrscht gegenseitige Einstandspflicht von Bund und Ländern, während im ganzen Rest die Länder sich selbst um Kreditfähigkeit bemühen müssen.*

*Wer auch immer gegenüber der Schuldnerselbstverantwortung skeptisch eingestellt ist, wird einsehen, dass es gänzlich ohne diese nicht geht.*

Zur Terminologie: *Das etwas komplizierte Wort **Gläubiger Bail-In** oder **Gläubigerbeteiligung** (wie es in den Texten der Föderalismuskommission II heißt) stimmt inhaltlich überein mit **Schuldnerselbstverantwortung**, wie ich oben geschrieben habe. Entsprechend läuft **Schuldnerbailout** auf dasselbe hinaus wie **kollektive Schuldenverantwortung**.*

110. (a.) Alternativ zur Festlegung materieller Kriterien zulässiger Verschuldung wird unter anderem auch die Gläubigerbeteiligung an Kosten von Finanzkrisen beziehungsweise ein Insolvenzverfahren für Gebietskörperschaften diskutiert. (b.) Wäre ein solches Verfahren überhaupt bei gleichzeitiger Beibehaltung des bundesstaatlichen Prinzips denkbar? (c.) Wie wären die notwendigen Staatsausgaben zu definieren, welche zur Erfüllung zentraler verfassungsrechtlicher Aufgaben Vorrang vor der Gläubigerbefriedigung haben

müssten? (d.) Würde durch ein Insolvenzverfahren für Gebietskörperschaften nicht die Zinsbelastung aller öffentlichen Haushalte deutlich steigen?

*(a.) Ja, Gläubigerbeteiligung besteht im Wesentlichen darin, dass die Gläubiger im Insolvenzfall nur noch einen Teil ihrer Einlage zurückerhalten (= "Gläubigerbeteiligung an Kosten von Finanzkrisen beziehungsweise ein Insolvenzverfahren für Gebietskörperschaften").*

*(b.) Dadurch wird das Bundesstaatsprinzip nicht ausgehöhlt, sondern erst eigentlich ins Leben gebracht. Der Bundesstaat lebt aus Treu und Glauben seiner Mitglieder. Er manifestiert sich in gegenseitiger Öffnung der Grenzen, in der Freiheit des Waren- und Dienstleistungsverkehrs und in der freien Niederlassung von Arbeit und Kapital. Anders gesagt, er besteht nicht darin, dass jeder versucht, seine Schulden auf den anderen abzuschieben, d.h. auf Kosten des anderen zu leben. Schuldnerselbstverantwortung und Gläubiger Bail-In sind Institutionen, die Treu und Glauben am Leben erhalten und das Abdriften in Opportunismus auf Kosten des anderen eindämmen.*

*(c.) Es gibt Kernaufgaben, die von der Insolvenz ausgenommen sein müssen. In einem Regime des Gläubiger Bail-In (Schuldnerselbstverantwortung) hat jede Gebietskörperschaft einen Anreiz, genau anzugeben, welches die unabdingbaren Aktiva sind, die die Gebietskörperschaft zur Weiterexistenz braucht und infolgedessen nicht herzugeben bereit ist. Sie kann wählen: Erklärt sie einen großen Teil ihrer Aktiva als unabdingbar, so muss sie (ceteris paribus) mit einem höheren Zins rechnen, wenn sie Schulden aufnimmt, als wenn sie viele ihrer Aktiva notfalls für die Gläubiger bereit hält. Freilich ist ein Land hierbei wegen seiner bundesstaatlichen Pflichten nicht völlig frei. Aber am Grundsatz ändert sich dadurch nichts.*

*(d.) Hierzu verweise ich auf meine Antwort zu Frage Nr. 99. Wenn einige auf Kosten aller von den günstigen Zinsen im Pool profitieren, dann stellen sich alle langfristig schlechter. Der Pool bricht auseinander. --- Speziell zum Insolvenzregime vgl. die nachfolgenden Fragen.*

111. Wie glaubwürdig ist ein Insolvenzregime?

*Es ist töricht zu behaupten: Eine Insolvenz einer Gebietskörperschaft ist nicht möglich, weil der Staat nicht einfach das Licht ausdrehen und sich verabschieden kann. Damit wird nämlich nichts gelöst. Als Ausweg aus der Zahlungsunfähigkeit scheint nur noch der Bailout zu bleiben. Doch gerade dieser soll ja verhindert werden. Diejenigen, die so sprechen entziehen sich der Aufgabe, zu einem konstruktiven Ausweg aus der Krise beizutragen. Sie sollten besser aufzeigen,*

*wie es gelingen kann, Anreize für Vorsorgemaßnahmen zu setzen, so dass Insolvenz möglichst vermieden wird, bzw. nur noch in wenigen und dann auch zu bewältigenden Situationen vorkommt. Dies ist durchaus möglich. Alle mir bekannten jüngeren Insolvenzfälle von Gebietskörperschaften gehen auf lange zurückliegende Missachtung elementarer Regeln zurück. Märkte arbeiten in solchen Fragen langsam --- genauer: langsam, aber unerbittlich. Deswegen liegt in der Vorsorge die erste Regel mit dem Umgang der Insolvenz.*

*Weil im Falle einer Insolvenz nicht eine Zerschlagung, sondern ausschließlich eine Sanierung des Landes in Frage kommt, gilt es ferner, Ex ante die Kernbestandteile des Landes festzulegen, die zu dessen Weiterfunktionieren erforderlich sind und andere Teile, soweit geeignet, zum Begleichen der Schulden heranzuziehen.*

*Dieses Teilung der Aktiva ist ex post schwer zu lösen, weil sich Schuldner und Gläubiger bezüglich deren Abgrenzung strategisch verhalten. Wenn sich jedoch das Land von Anfang an, in noch gesundem Zustand, als guter Schuldner darstellen will, um so günstigere Zinsen zu erhalten, so wird es ex ante festlegen, was seine unverzichtbaren Teile sind. Der spätere Streit wird so vermieden, und dadurch wird die Insolvenz glaubhaft. Alle Parteien können unter Sicherheit kalkulieren.*

*Für die verbleibenden denkbaren Insolvenzfälle, für die Vorsichtsmaßnahmen nicht möglich sind, braucht es dann Regeln für die Abwicklung der Insolvenz, wie Moratorium als Denkpause, Teilung in Unverzichtbares und Entbehrliches entsprechend der o.a. Festlegung durch das betroffene Land (vgl. Antwort zu Frage Nr. 114).*

*Dadurch wird Insolvenz ein für alle Seiten überzeugendes Verfahren, um eine schwieriges Problem zu bewältigen und damit glaubwürdig.*

112. Inwiefern sind die Regelungen der zivilrechtlichen Insolvenz auf ein öffentlich-rechtliches Insolvenzregime übertragbar und welche wesentlichen Abweichungen bestehen?

*Einer Übertragbarkeit der Insolvenzidee auf Gebietskörperschaften steht Art. 12 Abs. 1 InsO entgegen, der ein Insolvenzverfahren gegenüber Bund und Ländern nicht zulässt. Diese Vorschrift stellt für Bund und Länder zunächst einmal – anders als in der rechtswissenschaftlichen Literatur immer wieder behauptet wird – einen Nachteil, eine Schwächung, nicht eine Stärkung für Bund und Länder dar. Denn der öffentliche Schuldner signalisiert durch diese Klausel, dass er nicht zwingend alle Anstrengungen unternehmen wird, um seine Schulden*

zurückzubezahlen. Ein Gläubiger kann nie sicher sein, dass ihm der öffentliche Schuldner nicht eines schönen Tages einige Nullen auf seinem Schuldschein streicht. In der Fachterminologie liegt eine Repudiation der Schuld vor. Dies wird der Gläubiger antizipieren und dem Schuldner ceteris paribus höhere Zinsen verlangen. So könnte es für den Schuldner durchaus von Vorteil sein, eine Infrastrukturanlage als Pfand zu hinterlegen, die im Insolvenzfall an den Gläubiger übergeht. Weil dies dem Ansehen der Regierung bei den Wählern schädlich ist, wird diese alles unternehmen, um den Insolvenzfall nicht eintreten zu lassen. Dies schließt nicht aus, dass die Gebietskörperschaft einen Kernbestandteil ihrer Anlagen (wie in Nr. 111 erwähnt) als unverzichtbar erklärt (und in diesem restriktiven Rahmen § 12 Abs. 1 InsO praktiziert).

Fazit: Wenn der Staat von sich erklärt, er sei nicht insolvenzfähig, so schwächt dies seine Bonität als Schuldner. Besser ist es, nur Kernbestandteile der Gebietskörperschaft als nicht zur Insolvenzmasse gehörig zu erklären und damit seine Effizienz zu steigern und seine Bonität zu erhöhen. Insofern sind die Regelungen der zivilrechtlichen Insolvenz größtenteils auf eine Gebietskörperschaft übertragbar.

**Unpraktikabel ist somit nicht die Insolvenz, sondern Art. 12 Abs. 1 InsO. Er sollte im Rahmen der Föderalismusreform II gestrichen werden.**

### 113. Welche Vorteile bzw. Nachteile hätte eine institutionalisierte Insolvenz?

Vorteile institutionalisierter Insolvenz: Institutionalisierte Insolvenz wirkt als Frühwarnsystem; denn sie zieht konkrete Folgen auf dem Kreditmarkt nach sich. Anders als im Fall der kollektiven Schuldenverantwortung bedarf es für dieses Frühwarnsystem keiner Gremien, die Warnungen oder Strafen aussprechen. Dies besorgt der Markt langsam, aber unerbittlich. Schuldnerselbstverantwortung beinhaltet eine Selbststeuerung durch den Markt. Demgegenüber ziehen Frühwarnsysteme im Rahmen der kollektiven Schuldenverantwortung artifizielle Bußzahlungen nach sich. Das sind politische Preise, die im politischen Prozess auch verändert werden können.

Nachteile institutionalisierter Insolvenz: Wenn nach Nachteilen institutionalisierter Insolvenz gesucht wird, dann könnte argumentiert werden, bei großen Gebietskörperschaften wie Nationalstaaten dauere es von der Zunahme der Verschuldung bis zur Verschlechterung der Kreditbedingungen und zur Veränderung des Verschuldungsverhaltens relativ lange. Insofern sei der Insolvenzmechanismus weniger verlässlich. Wenngleich dieser Einwand mehr einem Eindruck als einem harten empirischen Test entspringt, lässt sich doch ein

*Argument daraus ableiten, bei großen Gebietskörperschaften nicht nur auf die Insolvenz als Steuerungsinstrument zu setzen, sondern auch direkte Kontrollen wie Schuldenschranken und Schuldenbremsen vorzusehen. Deswegen schlage ich in Frage 120 die Schuldenbremse für den Bund (nur für den Bund) vor. Bei untergeordneten Gebietskörperschaften reagieren Märkte auf eine Verschlechterung/Verbesserung der Performance wesentlich rascher. Daher soll ausschließlich Schuldnerselbstverantwortung gelten. Zusätzliche Pflicht-Schuldenschranken würden die Schuldnerselbstverantwortung schwächen, weil sich die Länder auf sie berufen und ihre Verantwortung abschieben würden. (Beim Bund entfällt dieser Anreiz.) Das wird aber die Bundesländer nicht daran hindern, aus eigenem Antrieb Schuldenschranken und Überwachungssysteme einzurichten und zu befolgen. Denn das erhöht ihre Bonität und verringert ihre Zinslast.*

114. Wie könnte ein Insolvenzverfahren institutionell gestaltet werden und welcher institutioneller Regelungen bedarf es?

*Für den Fall dass Vorsorgemaßnahmen zur Vermeidung von Insolvenz nicht ausreichen und es doch zur Insolvenz kommt, sind ergänzend Regeln notwendig, die festlegen, was bei einer Insolvenz geschieht. Im Gegensatz zu anderen Autoren, wird hier zur Zurückhaltung gemahnt. Zwingende staatliche Regeln können mehr schaden als nützen, weil sie freiwillige Vereinbarungen verdrängen. Solche Regeln können an folgenden Punkten ansetzen:*

- 1. Gewährung eines Schuldenmoratoriums (automatic stay), das eintritt, sobald Schuldner oder Gläubiger oder beide den Insolvenzantrag gestellt haben. Die daraus entstehenden Opportunitätskosten geben den Gläubigern einen Anreiz, doch noch zu einer Übereinkunft zu gelangen und ein (schwer prognostizierbares) Gerichtsurteil zu vermeiden.*
- 2. Ausarbeiten eines Insolvenzplans durch den Schuldner*
- 3. Strikte Regeln für den Finanzausgleich, die einen Bailout durch die Hintertür verhindern, damit die Anreize der Selbstverantwortung erhalten bleiben*
- 4. Qualifizierte Mehrheitsregel zur Billigung eines Schuldenarrangements*
- 5. Feste Rückzahlungsreihenfolge.*

*Im Wesentlichen sollte aber aus der Erfahrung hervorgehen, welche Probleme im Rahmen der ex ante Effizienz gelöst werden und für welche Restmenge dann noch subsidiäre staatliche Regeln erforderlich sind. Die ausstrahlende Wirkung dieser Regelungen ist aber auch kurz vor einer anstehenden Insolvenz von hervorragender Bedeutung.*

115. Wenn eine Gebietskörperschaft für ihre Schulden haften müsste, würde diese bei Zahlungsunfähigkeit etwa zerschlagen und ihre Einzelteile verkauft?

*Natürlich wird eine Gebietskörperschaft nicht liquidiert. An ihre Stelle tritt im Insolvenzfall die Sanierung. Diese sinnvolle Lösung ist aber nur möglich, wenn vorher § 12 Abs. 1 InsO aufgehoben wird und dann § 1 der InsO, der die Sanierung regelt, angewandt werden kann (vgl. meine Antwort zu Frage Nr. 111).*

116. Welche Regelungen müssten im Falle einer Insolvenz eingehalten werden; bedarf es beispielsweise eines Schuldenmoratoriums oder der Ausarbeitung eines Insolvenzplans und müsste dies nicht über ein Übergangsregime gelöst werden?

*Ja, Schuldenmoratorium und Insolvenzplan, vgl. hierzu oben Frage 114.*

117. Wie schneidet das System der Gläubigerbeteiligung bei Insolvenz im Vergleich zum Stabilitätspakt oder einem Frühwarnsystem ab?

*Alle anderen Systeme außer der Gläubigerbeteiligung (= Schuldnerselbstverantwortung) beruhen auf direkten Eingriffen. Sie sollen den Kreditmarkt künstlich nachvollziehen. Gläubigerbeteiligung integriert dagegen den Kreditmarkt. Sie greift, weil sie von der Kreditgewährungsbereitschaft des Gläubigers abhängt. Ob die Strafen eines Stabilitätspaktes greifen, ist nicht so sicher. Das hängt von der Bereitschaft der Politiker ab, die Strafen auch durchzusetzen.*

118. Bedarf es im Falle der Gläubigerbeteiligung und der Änderung der Insolvenzordnung (Änderung des § 12 Abs. 1 InsO) noch eines institutionalisierten Sanktionsmechanismus?

*Bei nachgeordneten Gebietskörperschaften würde ich eine Mischung von Insolvenzordnung und sanktionierten Schuldenschranken grundsätzlich ablehnen. Denn die Letzteren schwächen die ersteren. Wenn eine nachgeordnete Regierung alle Regeln erfüllt, aber dennoch insolvent wird, so ist sie nach den Regeln des Sanktionsmechanismus zu retten. Damit verliert die Insolvenzdrohung an Wirkung. Denkbar ist allerdings, dass sich eine Landesregierung freiwillig den Schuldengrenzen unterwirft, wie die ihre Bonität erhöht. Im übrigen gilt: Letztlich wirksam dürfte nur die Gläubigerbeteiligung sein. Denn die institutionalisierten Sanktionen sind politische und daher stets diskutierbare Preise.*

*Nur beim Bund ist eine Kombination beider Instrumente zu erwägen. Denn die Regeln der Insolvenzordnung wirken erfahrungsgemäß bei großen*



*Gebietskörperschaften nur langsam. Da könnten Schuldenschränken mit institutionalisierten Sanktionen vermutlich nachhelfen.*

119. Besteht nicht ein Widerspruch zwischen der Insolvenzfähigkeit und den Beistandspflichten bzw. den bundesstaatlichen Ausgleichsmechanismen und wie kann dieser aufgelöst werden?

*Hier ist das Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu bedenken. Beistandspflicht besteht nach dem „ultima ratio“-Prinzip nur für die verfassungsmäßigen Pflichten. Für den ganzen Rest müssen sich die Schuldner selbst mit den Gläubigern arrangieren. Für diesen Teil besteht No-Bailout oder Gläubigerbeteiligung. Um Streitigkeiten zu vermeiden, sollte Berlin möglichst rasch die Trennungslinie angeben, vgl. Antwort zu Frage 111.*

120. Gesetzt den Fall, der Gesetzgeber würde Ihre Vorschläge für eine Änderung des Verschuldungsregimes übernehmen, welche neue Formulierung von Artikel 115 GG (evtl. auch von Artikel 109 GG) würden Sie vorschlagen?

**Variante 1: Strenge Neufassung mit grundsätzlicher Nullverschuldung**

**110 GG Haushaltsplan**

***(1.) .... Der Haushaltsplan ist außer in Katastrophenfällen in den laufenden Einnahmen und den Ausgaben vollumfänglich auszugleichen. Einnahmen aus Krediten und aus dem Verkauf von Bundesvermögen dürfen außer in Katastrophenfällen nicht in den laufenden Haushaltsplan einfließen.***

**115 GG Kredite**

***(1) Überschreitet am Jahresende der im Haushaltsplan vorgesehene Höchstbetrag der Ausgaben ohne die Ausgaben für Katastrophenhilfe die laufenden Einnahmen, so ist der überschießende Betrag auf ein Ausgleichskonto zu übertragen und im Verlaufe der beiden [drei] nachfolgenden Haushaltsjahre zu tilgen. Im umgekehrten Fall werden Überschüsse am Ende des Haushaltsjahres zur Tilgung der Staatsschuld verwendet.***

***(2) Einschränkungen im Vollzug der Tilgungsvorschrift nach Absatz 1 bedürfen eines Bundesgesetzes, das der Zustimmung von zwei Dritteln der***

**Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates bedarf.**

*Erklärung: Der Bundeshaushalt ist „grundsätzlich“ auszugleichen. Rechenfehler und Katastrophen können zu Defiziten führen. Im EU-Haushalt sind auch solche Defizite verboten. Sie werden dort durch eine entsprechende Sicherheitsmarge einkalkuliert. In einem parlamentarischen System dürfte die EU-Regel jedoch schwierig aufrechtzuerhalten sein. Daher ist am Jahresende mit Abweichungen vom Haushaltsplan zu rechnen. Defizite sollen im Verlauf der nächsten zwei, bzw. drei Jahre getilgt werden. Dann sollte aber getilgt werden; denn eine länger andauernde Krise dürfte eine Strukturkrise sein, die einen Defizitabbau so oder so verlangt. Sollte Evidenz für das Gegenteil vorliegen, so müsste diese so überwältigend sein, dass sie eine 2/3-Mehrheit der beiden Häuser auf sich vereinigt.*

**Variante 2: Art. 115 GG Neufassung mit kreditfinanzierten Nettoinvestitionen und Defizittilgung, aber ohne konjunkturbereinigte Schuldenbremse nach SVR**

**(1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz.**

**(2) Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten bereinigten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten;**

**(3) Überschreitet der im Haushaltsplan vorgesehene Höchstbetrag der Ausgaben ohne die Ausgaben für Investitionen nach Absatz 1 Satz 2 die Einnahmen ohne die Einnahmen aus Krediten nach Absatz 1 Satz 2, so ist der überschießende Betrag auf ein Ausgleichskonto zu schreiben und im Verlaufe der beiden [drei] nachfolgenden Haushaltsjahre zu tilgen. Im umgekehrten Fall werden Überschüsse am Ende des Haushaltsjahres zur Tilgung der Staatsschuld verwendet.**

**(3) Abweichungen von dieser Tilgungsvorschrift bedürfen eines Bundesgesetzes, das der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates bedarf.**

*Erklärung: Nach dieser Variante dürfen Nettoinvestitionen über Kredite finanziert werden. Wichtig ist hier eine enge Abgrenzung und keinesfalls eine Ausweitung. Bildungsinvestitionen sind vielfach zu kurzfristig, als dass sich eine Abschreibung lohnte.*

*Zu konjunkturellen Defiziten: Ich halte wenig von einer an den Konjunkturzyklus angepassten Schuldenbremse, weil sich der Konjunkturverlauf nur schwer, die Trennung in kurzfristige Schwankungen und langfristige Strukturentwicklungen kaum voraussagen lassen. Die derzeit angewandten Mittel, wie beispielsweise der Hodrick-Prescott-Filter, eröffnen Raum für disretionäre individuelle Werturteile, die nicht außerhalb der Politik zu bestimmen sind. Anders gesagt: Das Ausmaß der Glättung, um vom aktuellen zu dem um die automatischen Stabilisatoren gedämpften Konjunkturzyklus zu gelangen, ist mit durch die Politik bestimmt. Entsprechend sind die anrechenbaren Haushaltsdefizite politikbestimmt und damit auch der Betrag, der in den nächsten zwei [oder drei] Jahren auf dem Ausgleichskonto zu tilgen ist. Im Weiteren stellen sich innerhalb eines Jahres haushaltstechnische Abweichungen vom geplanten Budget ein, die ebenfalls auf dem Ausgleichskonto (dem kollektiven Gedächtnis) festzuhalten und zu tilgen sind.*

*Ich bin gegen eine Aufteilung dieser Salden in abzutragende und nicht abzutragende und möchte einfach verlangen, dass Haushaltsdefizite im Laufe der nächsten zwei [ev. 3 Jahre] getilgt werden. Inhaltlich entspricht dies einer Festsetzung des  $k$ -Faktors auf 1 (statt ihn jährlich zu verändern). Umgekehrt sind Überschüsse auf dem Ausgleichskonto am Jahresende zur Tilgung der Staatsschuld zu verwenden. Sie dürfen nicht zur Deckung späterer Defizite vorgetragen werden. Gelingt es nicht, das Ausgleichskonto nach 2 (oder 3) Jahren auf null zu bringen, so ist daraus zu schließen, dass wohl doch eine Strukturkrise vorliegt, für die die Schuldenbremse nicht anzuwenden ist, sondern die Steuern erhöht oder besser die Ausgaben zu senken sind. Sollte die unmittelbare Stukturanpassung – z.B. wegen einer Katastrophe – mit untragbaren Härten verbunden sein, so kann nach Einschätzung der Lage mit einer Zweidrittelmehrheit beider Häuser beschlossen werden, auf den unmittelbaren Haushaltsausgleich zu verzichten.*

*Ich plädiere also für ein automatisches Abtragen aufgelaufener Schulden ohne Rücksicht auf den aktuellen Konjunkturverlauf. Abweichungen von dieser Regel*

müssen gut substantiiert sein, wofür eine 2/3 Mehrheit gewonnen werden muss (wie Variante 1)

Diese Regeln von Variante 1 und 2 gelten zwingend für den **Bund**, sind aber nur Empfehlungen für die **Länder**. Meines Erachtens ist es nicht möglich, den Ländern zwingende Budgetregeln zu oktroyieren. Abgesehen von politischer Durchsetzbarkeit und Verfassungsmäßigkeit -- es müsste damit gerechnet werden, dass Länder die von Berechnungen und Zuweisungen des Bundes einschränkend betroffen werden, sich gegen deren Inhalt gerichtlich wehren werden, was das ganze Haushaltsverfahren paralyisiert. **Die vorgesehene Schuldenbremse sollte daher nur in einer der dargestellten vereinfachten Versionen angewandt werden und nur für den Bund gelten.**

Auf der Ebene der Länder sollte das Prinzip der Schuldnerselbstverantwortung mit Kontrolle durch den oben beschriebenen Zinsmechanismus und eigenen Schuldenbremsen gelten.

Hierzu ist Art 109 Abs. 1 GG zu ergänzen:

**„Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig, selbstverantwortlich und voneinander unabhängig.“**

**Erklärung:** Mit dem Wort „selbstverantwortlich“ wird klar gestellt, dass für die Länder das Regime der Schuldnerselbstverantwortung gilt. (Eigentlich schließt „selbständig“ „selbstverantwortlich“ ein. Aber diese Sicht ist im Verlaufe der vergangenen Jahrzehnte verwischt worden. Daher scheint mir der Zusatz erforderlich.) Selbstverantwortung gibt den Landesregierungen Anreize, ihre Haushalte in Ordnung zu halten und – wie sie US Bundesstaaten und die schweizerischen Kantone – gegebenenfalls eigene Schuldenbremsen und dergleichen anzunehmen, weil sie so ihre Reputation als Schuldner verbessern können und günstigere Kreditzinsen erhalten.

Selbstverantwortung schließt Finanzausgleich nicht aus, sondern fokussiert ihn auf das Prinzip von Treu und Glauben, das die Gefahr des moralischen Risikos unterbindet oder wenigstens vermindert. Näheres dazu unter Nr. 169.

Art 109 GG Abs. 2 und Abs. 4 können ersatzlos gestrichen werden, ebenso ist Art. 12 Abs. 1 InsO ersatzlos zu streichen. Stattdessen ist Art. 1 InsO (Sanierung) für Gebietskörperschaften auszubauen. Beides sind wichtige Teile des Reformkonzepts.

## b. Bewältigung bestehender Haushaltskrisen

*Sicherung und Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit der Haushaltsgesetzgeber (Instrumente zur Haushaltssanierung und zur Herstellung strukturell ausgeglichener Haushalte unter Berücksichtigung der Vorgaben des BVerfG)*

121. Wie können und mit welchen Instrumenten und Verfahrensregelungen sollen bestehende Haushaltskrisen bewältigt werden?

*Haushaltskrisen können über Schuldnerselbstverantwortung oder über kollektive Schuldenverantwortung bewältigt werden. Das erste Instrumentarium ist eher wasserdicht, als das zweite.*

122. Welche

Verfahrensregeln sind Ihrer Meinung nach erforderlich, um Haushaltskrisen zu verhindern oder zu beseitigen?

*Für Bund, durch Schuldenselbstverantwortung und Schuldenschranken (siehe Antwort zu Frage 120). Erstere ist wirksamer als letztere.*

*Für Länder: Schuldnerselbstverantwortung*

123. Möglichkeiten der Analyse der Ursachen von Haushaltskrisen (eigene finanzpolitische Entscheidungen/unzureichende Finanzausstattung)? Welche Konsequenzen sind daraus zu ziehen?

*Ursachen von Haushaltskrisen: eigene finanzpolitische Entscheidungen weil die Länder im Schuldenverbund für ihre eigenen Schulden nur zu einem kleinen Teil selbst aufkommen müssen, den Rest aber auf die Allgemeinheit des Bundes abschieben. Unzureichende Finanzausstattung (im Modell der kollektiven Schuldenverantwortung) kann keinen Grund für Haushaltskrisen darstellen. Denn wenn man wenig hat, so soll man aus wenig ausgeben.*

124. Welche Verpflichtungen resultieren aus der Haushaltsautonomie der Länder (Eigenstaatlichkeit) für die Bewältigung von Haushaltskrisen?

*Aus Haushaltsautonomie folgt Haushaltsverantwortung Art. 109 Abs. 1 GG. Bislang war m.E. nicht klar (bzw. in Vergessenheit geraten), dass in Art. 109 Abs. 1 GG „Selbständigkeit“ auch „Selbstverantwortung“ impliziert. In meiner Antwort auf Frage 120 habe ich daher vorgeschlagen, das Wort „selbstverantwortlich“ mit in Art. 109 Abs. 1 aufzunehmen.*

125. Sind verfassungsrechtliche Regelungen zum verpflichtenden Abbau bestehender Schulden möglich und sinnvoll? Wie sollten diese aussehen?

*Verfassungsrechtliche Regelungen sind zum verpflichtenden Abbau bestehender Schulden möglich. Ob sie sinnvoll sind, hängt von den Opportunitätskosten des Abbaus ab. Beispielsweise kann der Staat Aktiva veräußern, um die Schulden zurückzubezahlen. Wenn die Zinslast > als die Ertragsrate der Aktiva ist, dann lohnt sich die Rückzahlung in umgekehrten Fall nicht. Oder: Wenn wir die Steuern anheben müssen, um die Schulden zurückzubezahlen, dann ist zu bedenken, dass die Steueranhebung auch eine Verzerrung in der Volkswirtschaft bewirkt so wie die Verzinsung der bestehenden Schuld in Zukunft eine verzerrende Last beinhaltet. Unter nicht unplausiblen Bedingungen lässt sich sagen: beide Lasten sind gleich groß und heben sich auf. Unter dieser Bedingung herrscht Indifferenz zwischen Rückzahlung einerseits und Bestehen lassen und Verzinsung der Schuld andererseits. Oder: Wenn wir in Zukunft größere Lasten zu tragen haben als heute (Rentenbuckel), dann ist es grundsätzlich sinnvoll, die heutige Schuldenlast etwas zu verringern, damit die Last die Steuerlast heute und morgen gleich groß ist.*

126. Welcher verfassungsrechtliche Rahmen besteht im Hinblick auf Einschränkungen der Haushaltsautonomie von Bund und Ländern (Art. 109 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 GG) im Zuge der Bewältigung von Haushaltskrisen? Welche Verpflichtungen ergeben sich aus der Eigenstaatlichkeit der Länder und der hiermit untrennbar verbundenen Haushaltsautonomie für die Bewältigung von Haushaltskrisen?

*Art. 109 Abs. 1 GG erlaubt keine Einschränkungen der Haushaltsautonomie bei Haushaltskrisen. Bund und Länder sind „selbstständig und voneinander unabhängig“. Wenn sie sich in die Pleite manövrieren, so geht dies den Bund(esstaat) zunächst einmal nichts an. Erst als Ultima Ratio kann der Bund eingreifen (vgl. Näheres bei Frage 1)..*

*Art. 20 Abs. 1 GG besagt, dass die Bundesrepublik ein Bundesstaat ist. Die Bürgerinnen und Bürger haben untereinander einen Bund in Treu und Glauben geschlossen. Die Bundesgenossen helfen einander in Treu und Glauben, aber nicht darüber hinaus. Eine solche Hilfe stellt der Finanzausgleich dar. Dieser darf aber von den Empfängerländern nicht missbraucht werden. Dies beschränkt die gegenseitige Hilfe in Haushaltskrisen. Um dies zu verdeutlichen, könnte, wie in Frage 120 schon erwähnt, der Zusatz „selbstverantwortlich“ in Art. 109 Abs. 1*

*aufgenommen werden.*

127. Welche Verpflichtungen ergeben sich aus der Eigenstaatlichkeit der Länder und der verfassungsrechtlichen Garantie kommunaler Selbstverwaltung und der hiermit jeweils untrennbar verbundenen Haushaltsautonomie für die Bewältigung von Haushaltskrisen?

*Frage scheint mir in Nr. 124 schon impliziert.*

128. Gibt es Gründe für bzw. gegen die Einrichtung eines „Entschuldungsfonds“ als Voraussetzung für die Schaffung neuer und strikterer Regelungen zur Begrenzung der Neuverschuldung? Wie sind seine Konsequenzen zu beurteilen?
- Auswirkung auf Refinanzierungsbedingungen
  - Schaffung gleichwertiger Startbedingungen trotz strukturbedingter Vorbelastungen

*Entschuldungsfonds werden in der Regel so verstanden, dass alle Länder ihre Schulden in einen gemeinsamen Topf einbringen und gemeinsam verzinsen. Damit wird zunächst einmal nichts gelöst. Denn offen ist die Frage, wie viel an der Zinslast jedes Land trägt: So viel wie es eingebracht hat? Pro Kopf der Bevölkerung? Proportional nach dem Pro-Kopf-Einkommen? Progressiv nach dem Pro-Kopf-Einkommen? usw. Es lässt sich zeigen, dass sich die Länder nicht auf einen Schlüssel werden einigen können. Jeder Vorschlag wird durch einen Gegenvorschlag umgeworfen. Denn je weniger das eine trägt, desto mehr muss das andere tragen, und dies generiert den nächsten Vorschlag. Daher die Idee der Entschuldungsfonds ist ein tot geborenes Kind.*

*(Ein Entschuldungsfonds lässt sich mit dem so genannten „Restaurant-Effekt“ vergleichen: Eine Gruppe von 17 Personen geht gemeinsam in ein Restaurant essen. Jeder bestellt ein anderes Menu. Am Schluss bildet der Kellner die Summe aller Bestellungen und dividiert durch 17. Jeder bezahlt 1/17 der Rechnung. Alle, die mehr bezahlt haben als sie konsumiert haben, werden sich ärgern und die Konsequenzen ziehen. Sie gehen das nächste Mal nicht mehr hin. Die Gruppe der 17 (Bund und Länder) bricht auseinander. Dies zeigt, dass der Bundesstaat nicht aus einem Naturgesetz zusammenhält.)*

*Speziell zu: „Schaffung gleichwertiger Startbedingungen“: Man kann mit dem Wettbewerb unter Gebietskörperschaften nicht zuwarten, bis einmal gleichwertige Startbedingungen geschaffen sind. Wer soll die Kosten des anfänglichen Ausgleichs tragen? (siehe oben) Was geschieht, wenn nach der ersten Runde die Startbedingungen der zweiten Runde wieder ungleich sind? Was ist nach der dritten Runde usw.? Dies zeigt, dass, wer gleiche Startbedingungen zur Voraussetzung des wettbewerblichen Föderalismus macht, diesen in Wirklichkeit verhindern will. Er verhindert es den Marktteilnehmern, neue Chancen wahrzunehmen. Dies wird ihm aber nicht gelingen. 5000 Jahre Menschheitsgeschichte zeigen, dass keine Zivilisation überlebt hat, die für sich den Wettbewerb verboten hat.*

129. Ist die (temporäre) Schaffung zusätzlicher Gestaltungsmöglichkeiten für die betroffenen Gebietskörperschaften auf der Einnahmen-/Ausgabenseite sinnvoll? Wie schätzen Sie das finanzielle Volumen von Hebesatz-, Zu- oder Abschlagsrechten für Länder in Haushaltskrisen ein? Wie ist das Risiko einer Verstärkung des wirtschaftlichen Gefälles zwischen den Ländern zu bewerten?

*Es sollte bis dahin klar geworden sein, dass ein Föderalismus mit Schuldengrenzen und Strafen des Bundes gegenüber den Ländern, nicht funktioniert. Folglich lässt sich Schuldnerselbstverantwortung nicht umgehen. Bei Schuldnerselbstverantwortung ist aber eine gewisse Steuerautonomie zum Ausgleich des Haushalts sehr wichtig. Denn sonst muss alle Last des Ausgleichs allein von der Ausgabenseite getragen werden.*

130. Wie schätzen Sie das finanzielle Volumen von Hebesatz-, Zu- oder Abschlagsrechten für Länder und Kommunen in Haushaltskrisen ein? Wie ist das Risiko einer Verstärkung des wirtschaftlichen Gefälles zwischen den Ländern (einschl. ihrer Kommunen) zu bewerten?

*Das finanzielle Volumen ist kurzfristig klein, langfristig groß. In der Schweiz beruhen etwa 70 Prozent der Staatsausgaben auf der kantonalen und kommunalen Steuerautonomie. Das wirtschaftliche Gefälle zwischen den Kantonen wird durch den Finanzausgleich überwunden.*

131. Welche Instrumente sind denkbar, um die Regierung zur Vorlage eines Nachtrages zu verpflichten, weil ohne eine solche Initiative das Parlament seine Verantwortung nicht wahrnehmen kann?

....

132. Wäre ein zusätzlicher Konsolidierungsbedarf (gesamtstaatlich bzw. in einzelnen Gebietskörperschaften) ohne eine Gefährdung gesetzlich vorgegebener oder gesellschaftlich wünschenswerter öffentlicher Aufgabenerfüllung überhaupt zu befriedigen?

.....

133. Wie sind diese ökonomischen Beurteilungskriterien in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über eine Haushaltsnotlage im Lande Berlin berücksichtigt worden? (vgl. hierzu Fragen 58 bis 62)

*Der Bezug zu Fragen 58 bis 62 ist unklar, betreffen ein anderes Sachgebiet.*

134. Welcher Konsolidierungsbedarf ergäbe sich hinsichtlich der in der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes ausgewiesenen Nettokreditaufnahme



(NKA) und der bereinigten Investitionsausgaben unter der Bedingung der Geltung der im Gutachten „Staatsschulden wirksam begrenzen“ des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgeschlagenen Schuldenbremse für den Bundeshaushalt für 2008 bis 2010?

*Grob gerechnet: Nettoneuverschuldung des Bundes und der Länder seien je 1,5 % ihres jeweiligen BIP. Davon 1 % Punkt Bruttoinvestitionen ~ 0,5 % Punkte Nettoinvestitionen. Unter diesen Bedingungen ist ein Defizitabbau in der Höhe von 1 % Punkt des jeweiligen BIP erforderlich, um SVR-Vorgaben zu erfüllen.*

135. Welcher Konsolidierungsbedarf ergäbe sich hinsichtlich der in den mittelfristigen Finanzplanungen der Länder ausgewiesenen NKA und der bereinigten Investitionsausgaben unter der Bedingung der Geltung der im erwähnten Gutachten vorgeschlagenen Schuldenbremse für die Länderhaushalte für 2008 bis 2010?

.....

136. Werden die im Minderheitsvotum von Prof. Dr. Peter Bofinger auf Seite 166 ff. des Gutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung „Staatsschulden wirksam begrenzen“ dargestellten Auswirkungen einer Schuldenbremse auf die Länderhaushalte für zutreffend gehalten? Wenn, ja welche Konsequenzen haben die dabei dargestellten Konsolidierungsbedarfe für die Erfüllung der verfassungsmäßigen Aufgaben der betroffenen Bundesländer? Wenn nein, welche Auswirkungen sind stattdessen zu prognostizieren?

*Ich halte die dortigen Ausführungen nicht für angemessen und verweise auf meine Ausführungen zu Frage 2.*

137. Welche Auswirkungen hätte die Einführung der vorgeschlagenen Schuldenbremse auf die kommunalen Haushalte und den Umfang des kommunalen Finanzausgleiches?

*Wie schon gesagt: Ich halte die Ausdehnung der Schuldenbremse auf die Länder und damit indirekt auf die Kommunen nicht für sinnvoll und machbar. Beide sollten sich in Selbstverantwortung an die Realitäten der Kreditmärkte halten (System der Schuldnerselbstverantwortung).*

138. Im Gutachten vom 12.03.2007 schlägt der Sachverständigenrat vor, bei wiederholten Überschreitungen von Verschuldungsgrenzen zwingend einen Zuschlag zur Einkommensteuer zu erheben (a.a.O., Rz. 189). In welcher Höhe hätten der Sachverständigenrat oder andere Ökonomen Zuschläge zur

Einkommensteuer (ähnlich dem Solidaritätszuschlag?) zwischen 1990 und 2005 empfohlen? Wie passt dies zu den steuerpolitischen Empfehlungen des Sachverständigenrates in den entsprechenden Jahresgutachten?

*..... Ich habe das nicht vorgeschlagen.*

139. Wie gedenkt die Bundesregierung, künftig unter den Bedingungen einer „Schuldenbremse“ in Art. 115 den Auftrag von Art. 109 (Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen) zu erfüllen?

*Unabhängig von dem, was der SVR zur Schuldenbremse schreibt plädiere ich dafür Art. 109 Abs. 2 und 4 ersatzlos zu streichen (Begründung siehe oben).*

140. Welche Auswirkungen hat die Einführung einer Schuldenbremse in Art. 115 GG auf die finanzpolitischen Spielräume für eine Politik, die auf die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit gerichtet ist?

*Absatz 4 von Art. 115 nach Vorschlag des SVR (S. 117) legt für Fälle der Massenarbeitslosigkeit eine Sonderregelung vor. Es ist allerdings näher darzulegen, was „Massenarbeitslosigkeit“ heißt und wie sie zustande gekommen ist: Durch eine Katastrophe oder durch jahrelange Fehlleistungen der Politik.*

c. Verbesserung der Vergleichbarkeit in der Haushaltsdarstellung für Aufgabenkritik und Standardsetzung, vergleichbare Datengrundlagen

141. Welchen Beitrag zu einer stabilitäts- und wachstumsfördernden Bundesstaatsreform kann eine Vereinheitlichung des Haushalts- und Rechnungswesens, insbesondere eine Vergleichbarkeit der Datengrundlagen, leisten, ohne den Kern der Haushaltsautonomie auf den beiden staatlichen Ebenen (vgl. Artikel 109 Abs. 1 GG) zu verletzen?

*Eine Vereinheitlichung des Haushalts- und Rechnungswesens ist insbesondere in einer zentralplanerischen Haushaltswirtschaft erforderlich. Denn unter einer solchen Ordnung muss jede Transaktion von oben kontrolliert werden. Aber auch unter einem System der Schuldnerselbstverantwortung sind einheitliche Haushalts- und Rechnungslegungsstandards sehr wichtig sind. Sie erlauben es gerade internationalen Investoren zu geringen Kosten die Kreditfähigkeit einzelner Gebietskörperschaften zu vergleichen und so relativ effizient den*

*Risikoaufschlag zu berechnen.*

142. In welchem Umfang ist eine Vergleichbarkeit der statistischen Datengrundlagen (Haushaltssystematiken und deren Anwendung) für Neuverschuldungsregelungen bzw. Übergangsregelungen erforderlich?
- Schwierigkeiten bei der Bereitstellung einer verlässlichen Datenbasis (auch im Hinblick auf Einführung kaufmännischer Buchführung)
  - Bereitstellungszeitpunkt

*Bei Schuldnerselbstverantwortung stellt sich das in der Praxis am Kreditmarkt heraus.*

143. Gibt es objektivierte Daten, die das Ausgabeverhalten des Bundes und der Länder im Einzelnen vergleichbar darstellen? Welche Feststellungen lassen sich daraus bezüglich der Ausgabestruktur der Länder in einzelnen Politikbereichen ableiten?

.....

144. Wie haben sich die Steuerarten, die in der alleinigen Ertragshoheit der Länder liegen, seit 1969 dem Aufkommen nach entwickelt, insbesondere im Verhältnis zur Entwicklung der ihnen zugrunde liegenden Besteuerungsgrundlagen? Durch welche politischen Initiativen wurde das Aufkommen dieser Steuerarten stabilisiert, gesteigert oder gemindert? Von wem – Bundestag, Bundesregierung oder Bundesrat (bei letzterem interessiert insbesondere die ggf. initiativ gewordene Landesregierung) – ist dabei die Gesetzgebungsinitiative ergriffen worden? Welche Vorschläge zur Verbesserung oder Verschlechterung des diesbezüglichen Aufkommens sind von den Rechnungshöfen bzw. vom Sachverständigenrat unternommen worden? Wie ist, insbesondere mit Blick auf einen internationalen Vergleich zum Aufkommen gleicher bzw. ähnlicher Steuerarten, das diesbezügliche Entwicklungspotential zu bewerten?

.....

145. Inwieweit sollen auch zukünftige Lasten (Pensionsverpflichtungen etc.) Berücksichtigung in den Haushaltsdarstellungen finden?

*Bei Schuldnerselbstverantwortung ist dies Sache der Länder (siehe Frage 63)*

146. Wie kann sichergestellt werden, dass alle Aufwendungen/Kosten (nicht nur die Ausgaben) für ein Projekt im Haushalt

dargestellt werden, um Bürgern und Entscheidungsträgern die vollen Kosten vor Augen zu führen?

*Gemeint ist wohl, dass auch die Folgekosten eines Projekts explizit dargestellt und beurteilt werden sollten. Ich kann dies nur befürworten.*

147. Wie kann man international das Verhältnis von Bruttosozialprodukt und Transferleistungen vergleichen?

*Statistiken der OECD National Accounts*

148. Wie hoch ist der Anteil der Ausgaben des Bundes auszuweisen, der jeweils pro Haushaltsjahr seit 1990 bis 2006 aufgrund der Bewältigung der Finanzierungslasten der Deutschen Einheit bzw. der teilungsbedingten Sonderlasten entstanden ist?

*Vgl. SVR-Rat versch. Gutachten*

149. Wie hoch ist der Anteil der Verschuldung des Bundes auszuweisen, der jeweils pro Haushaltsjahr seit 1990 bis 2006 aufgrund der Bewältigung der Finanzierungslasten der Deutschen Einheit bzw. der teilungsbedingten Sonderlasten entstanden ist?

*Diese und die folgenden Fragen überschreiten die Arbeitskapazität eines einzelnen Professors*

150. Wie hoch ist der Anteil der Verschuldung der Länder auszuweisen, der jeweils pro Haushaltsjahr seit 1990 bis 2006 aufgrund der Bewältigung der Finanzierungslasten der Deutschen Einheit bzw. der teilungsbedingten Sonderlasten entstanden ist (Bitte insgesamt bzw. je Bundesland einzeln ausweisen)?

....

151. Wie hoch ist der Anteil der Verschuldung der Länder auszuweisen, der jeweils pro Haushaltsjahr seit 1990 bis 2006 aufgrund der Kompensation von Steuerentlastungsgesetzen aufgenommen werden musste (Bitte insgesamt bzw. je Bundesland einzeln ausweisen)?

.....

152. Wie hoch ist der Anteil der Verschuldung des Bundes auszuweisen, der jeweils pro Haushaltsjahr seit 1990 bis 2006 aufgrund der seit 1990 bis 2006 aufgrund der Kompensation von Steuerentlastungsgesetzen aufgenommen werden musste?

.....

153. Wie ist die finanzielle Verantwortung für die Finanzierung des Bildungswesens einschließlich der Personal- und Versorgungskosten (Schulwesen, Kinderbetreuung, Hoch- und Fachschulwesen) in den folgenden Staaten zwischen den Gebietskörperschaften aufgeteilt:

- Finnland,
- Österreich,
- Niederlande,
- Frankreich,
- USA?

.....

## II. Einnahmen / Kompetenzen

### a. Horizontale und vertikale Finanzbeziehungen im Bundesstaat

*Abgrenzung und Vereinfachung des Finanzausgleichsystems  
Stärkung der Eigenverantwortung, aufgabenadäquate Finanzausstattung,  
Steuerkompetenzen, Steuerverteilung und -zerlegung, Strukturunterschiede,  
Fragen der bundesstaatlichen Lastenverteilung, Anreizsysteme, FAG Prüfauftrag  
2008.*

*"Partizipation und Bürgernähe" als Ziele der Reform der Finanzbeziehungen (Bsp.:  
Kommune und Länder in Schweden)*

154. Worauf sind Strukturunterschiede zwischen Ländern zurückzuführen?

*Auf unterschiedliche Ausstattung mit Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital, Grund und Boden, Wissen, auf Skalenerträge Rohstoff- und Absatzmärkte und Spezialisierung und Besteuerung und Staatsausgaben (so einige Ergebnisse der New Economic Geography).*

155. Existieren Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und damit auch Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern, die zum großen Teil auf objektiven wirtschaftsgeographischen Strukturunterschieden und langfristigen

asymmetrischen wirtschaftlichen Entwicklungen beruhen?

*Ja, diese können sich aber durch z.B. neue Technologien verschieben. Aber die Frage lautet: Wie kann man diesem Problem am besten beikommen: durch einheitliche Steuern/Staatsausgaben oder durch Autonomie? Die Frage ist nicht einfach zu beantworten. Manche Autoren kommen zum Schluss, dass Einheitlichkeit die benachteiligten Gebiete noch mehr benachteiligt.*

156. Welche Bedeutung hat die Bevölkerungsentwicklung für die öffentliche Verschuldung speziell in den ostdeutschen Ländern?

*Die Verschuldung pro Kopf nimmt mit abnehmender Bevölkerung ceteris paribus zu. (siehe 0/1. Punkt 3)*

157. Welche Konsequenzen ergeben sich aus den demografischen Entwicklungen auf die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern? Mit welchen Instrumenten kann eine sich verändernde Bevölkerungsentwicklung berücksichtigt werden?

*Mit Strukturproblemen muss jedes Bundesland selber fertig werden. Dies klingt hart, ist aber vor dem Hintergrund zu sehen, dass in Zukunft alle Länder solche Strukturprobleme haben werden. Auch das Bundesverfassungsgericht schreibt in seinem Berlin-Urteil, dass in solchen Fällen Bundeshilfen nicht angesagt sind. Jedes Land müsste jedem helfen. Der Nettoeffekt ist dann nicht nur null, sondern negativ (weil durch die gegenseitigen Subventionen die Anreize verzerrt werden). Der goldenen Weg ist ex ante niemandem bekannt; somit sind innovative Lösungen gefragt.*

158. In wieweit kann die zurzeit bestehende Infrastruktur in Gebieten mit stark sinkender Bevölkerung aufrecht erhalten bleiben? Und wie kann der sich daraus entwickelnde überproportionale Kostenaufwand Berücksichtigung finden?

*In Gebieten mit abnehmender Bevölkerung ist die Infrastruktur abzubauen. Es wäre völlig verfehlt und unverantwortlich, durch bundesweite Steuern und Subventionen Infrastruktur dort aufrecht zu erhalten, wo keine Bevölkerung lebt. Infrastruktur rechtfertigt sich nur aus dem Nutzen, den sie spendet, und Nutzen können nur Individuen verspüren. (siehe 0/1. Punkt 3)*

159. Kann der demografische Wandel angesichts dessen langfristiger Vorhersehbarkeit einen von der

Solidargemeinschaft zu tragenden zusätzlichen ausgleichsrelevanten Sonderbedarf begründen oder liegt es in der Eigenverantwortung eines jeden Landes auf die absehbaren Prozesse rechtzeitig zu reagieren?

*Es ist dringen davor zu warnen, mit dem Argument des „ausgleichsrelevanten Sonderbedarfs“ einen neuen Subventionstopf zu öffnen.*

160. Gibt es neben den Strukturunterschieden zwischen den Ländern, die durch die vorhandenen Instrumentarien (Einwohnerbezug, besondere Gewichtung der Stadtstaaten und dünn besiedelter Flächenländer, Mittel des Solidarpakts II für den Aufbau Ost) abgedeckt sind, weitere wesentliche strukturelle Unterschiede? Erfordern diese eine zusätzliche Berücksichtigung oder sind sie notwendiger konstitutiver Bestandteil des Föderalismus?

*Nein, im Gegenteil: Es gibt im derzeitigen Finanzausgleich schon zu viele berücksichtigungsfähige Tatbestände. Langfristig sollte nur die Finanzkraft pro Einwohner oder das Einkommen pro Einwohner als Maßstab für den Finanzausgleich herangezogen werden.*

161. Ist eine bestimmte Mindestgröße eines Landes erforderlich, um den Strukturwandel bewältigen zu können? Welche Rückschlüsse können dabei aus den Erfahrungen mit den Sanierungsbemühungen im Saarland und in Bremen gezogen werden?

*Nein, es gibt keine nachgewiesene Mindestgröße. Näheres dazu findet sich in meiner Antwort zu Frage 3.*

162. Wie können die Strukturunterschiede und die daraus resultierenden unterschiedlichen Vorbelastungen der Länder berücksichtigt werden? Ist das derzeitige Finanzausgleichssystem in der Lage, die Strukturunterschiede zwischen den Ländern allmählich zu verringern?

*Das heutige Finanzausgleichssystem beseitigt Strukturunterschiede nicht, sondern verfestigt sie, indem bestehende Strukturen subventioniert werden, statt dass Hilfe zur Selbsthilfe gegeben wird. Ein Vorschlag für ein besseres Finanzausgleichssystem folgt in Frage Nr. 169.*

163. Welche ungewollten Auswirkungen hat aus Ihrer Sicht der bestehende Länderfinanzausgleich und wie könnte man diese verhindern ohne die Solidarität der Länder untereinander in Frage zu stellen?

*Von der örtlichen Wertschöpfung absorbiert der Bund einen großen Teil über Steuern: 42,5 % der Einkommensteuer, 50% der Körperschaftsteuer, 100 % der*

*Umsatzsteuer, 100 % der Mineralölsteuer, um nur die wichtigsten zu nennen. usw. Dies hat stark negative Anreize. Das Geld fließt zwar teilweise wieder an Länder und Gemeinden zurück, aber wie viel eine Region zurück erhält, ist unabhängig davon, wie viel sie zum gemeinsamen Pool beigetragen hat. Im Gegenteil: Der Finanzausgleich bewirkt sogar, dass je mehr ein Land zum gemeinsamen Pool beiträgt, desto weniger erhält es zurück. Daher hat ein Land kaum Anreize, seine eigene Lage zu verbessern.*

*Weiter unten in Frage 169 wird dargelegt, wie diese Fehlanreize verhindert werden könnten, ohne dass die Solidarität der Länder untereinander in Frage gestellt würde.*

164. Welche Auswirkungen haben Steuervergünstigungsta bbestände wie Abziehbarkeit von Kinderbetreuungskosten oder Ansparabschreibung auf die Verteilung der Einnahmen im Rahmen des Länderfinanzausgleiches?

....

165. Welche Anreize können den Ländern gegeben werden, sich mehr als bisher auf die Einziehung von Steuereinnahmen zu konzentrieren?

*Je mehr Einnahmen sie behalten können, desto größer ist ihr Anreiz, die Steuern einzuziehen. Also Herabsetzen der Gemeinschaftssteuern, Finanzausgleich anreizkompatibel gestalten (siehe Frage 169).*

166. Welche verfassungsrechtlich denkbaren Ansätze bestehen, ggf. die Länder (insbesondere aus ihrer Sicht) stärker als bisher dazu anzuhalten, ihnen ausschließlich zustehende Steuerarten zu pflegen bzw. stärker auszuschöpfen (dies insbesondere mit Blick auf die Verzichtbarkeit einer Schuldenbremse oder zur näheren Regelung der Bundesergänzungszuweisungen wegen Haushaltsnotlagen)?

*Am besten ist es, den Ländern die Gesetzgebungshoheit über die Ländersteuern zu geben und sie für ihre Schulden selbstverantwortlich zu machen (Schuldnerselbstverantwortung). Die fragwürdige Oktroyierung der Schuldenbremse vom Bund auf die Länder wird dann überflüssig.*

167. Sollte der horizontale Länderfinanzausgleich durch einen vertikalen Ausgleich (Modell Bundesergänzungszuweisungen) ersetzt werden, der die Ausgleichszahlungen /Ausgleichsleistungen des Länderfinanzausgleichs eines Basisjahres (z.B. 2006)



mit einer festen Zuwachsrate dynamisiert (dynamisierter Basisausgleich im Rahmen von Bundeszuweisungen: Der Bund ist dabei nur die Abrechnungsstelle und bringt keine eigenen Mittel ein. Die feste Zuwachsrate könnte etwa bei der Hälfte des bundesdurchschnittlichen Wachstums der Steuereinnahmen liegen.)?

*Ein solches Modell hätte zwei fragwürdige Variable: Nach welchem Kriterium wird der Finanzausgleich im Basisjahr festgelegt und zementiert werden und wie wird die Zuwachsrate festgelegt? Der Status quo würde offenbar als irgendwie „richtig“ betrachtet und mit einer nicht näher hinterfragten Rate in die Zukunft extrapoliert. Ich schlage stattdessen mein Alternativmodell in Frage 169 vor, das den vertikalen und den horizontalen miteinander Finanzausgleich verschmelzt, ohne dass weder der eine noch der andere aufgegeben werden muss.*

168. Welche Möglichkeiten und Grenzen sehen Sie zur Entflechtung und Vereinfachung des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs unter Wahrung des bundesstaatlichen Solidarprinzips, um zugleich die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften zu stärken und eine aufgabenadäquate Finanzausstattung zu gewährleisten?

*Die vier Stufen des deutschen Finanzausgleichs sind unnötig kompliziert. In der nachfolgenden Nr. 169 ist dargestellt, wie miteinander Solidarprinzip und Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften gestärkt werden können.*

169. Im derzeitigen System werden die aus gesteigerter Wirtschaftskraft der Länder entstehenden Mehreinnahmen bis zu 97% kollektiviert. Es besteht nur ein geringer Anreiz zur Steigerung der regionalen Wirtschaftskraft. Zur Schaffung der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen reicht ein vertikaler Finanzausgleich aus. Dieser soll sich am Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner orientieren. Der horizontale Finanzausgleich entfällt. Wie wird das beurteilt?

***Es ist möglich, den vertikalen und den horizontalen Finanzausgleich zu einem kombinierten vertikal-horizontalen Finanzausgleich zu verschmelzen und ihn damit anreizkompatibel zu gestalten:***

*Ein solcher Finanzausgleich könnte aus zwei Komponenten bestehen: Aus einem Mindesttransfer zur Hilfe an die bedürftigen Länder und einem allmählich abnehmenden Transfer zur Erhaltung der Leistungsanreize an diejenigen Länder, denen es schon etwas besser geht.<sup>3</sup> Die Funktionsweise dieser beiden Transfers ist in der folgenden Abbildung dargestellt. Zunächst werden diese Transfers*

---

<sup>3</sup> Analog zu den Hinzuverdienstmöglichkeiten bei Hartz IV.

(gedanklich) nur in der Form eines vertikalen Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern betrachtet. In diesen wird danach der horizontale Finanzausgleich unter den Ländern integriert. Der Gemeindefinanzausgleich lässt sich analog aufbauen.

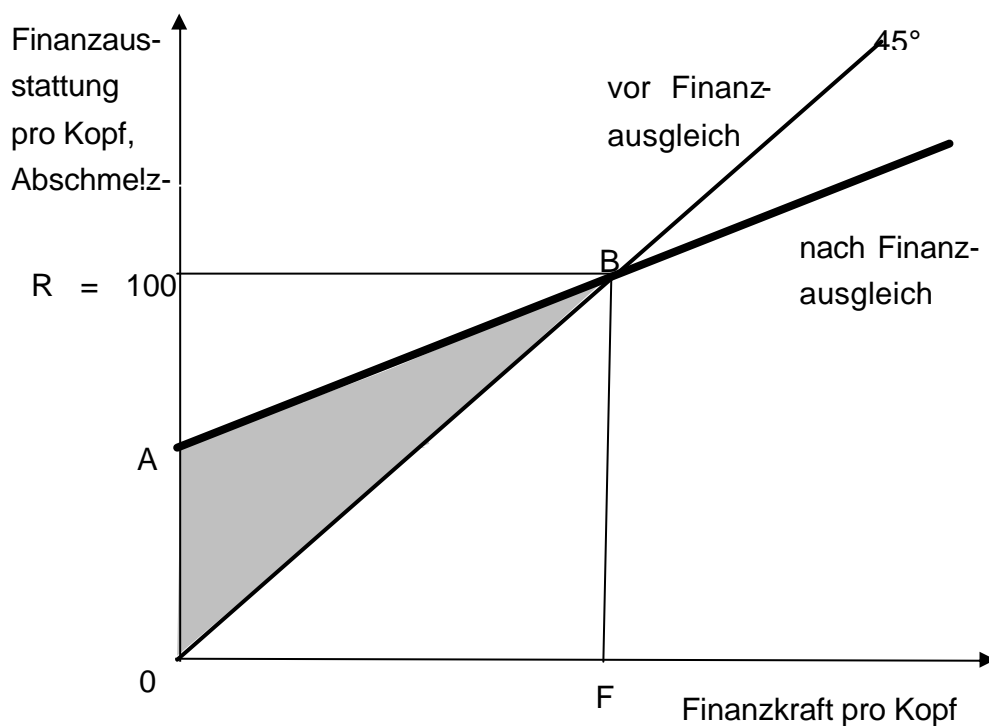


Abbildung Anreizkompatibler Finanzausgleich

Quelle: Eigene Darstellung

Auf den Achsen sind horizontal die landeseigene originäre Finanzkraft pro Kopf und vertikal die Finanzausstattung nach Finanzausgleich pro Kopf dargestellt. Ohne Finanzausgleich kann jedes Land nur soviel ausgeben, wie es an eigenen Steuern und anderen Quellen einnimmt. Es befindet sich auf der 45° Linie. Der Finanzausgleich soll bewirken, dass finanzschwache Länder (gemessen an einem Standardsteuersatz) mehr

ausgeben können, als sie einnehmen. Ihre Finanzausstattung wird über die 45° Linie angehoben, und zwar in zwei Schritten:

Jedes Land erhält vom Bund Mittel, um die Mindestfinanzausstattung  $M = 0A$  pro Kopf zu erreichen (vertikaler Finanzausgleich). Mit wachsender eigener Finanzkraft des Landes wird diese Mindestausstattung langsam abgeschmolzen, bis das Land am Break even point  $B$  eine eigene Finanzkraft pro Kopf  $F$  (z.B. in der Höhe des Bundesdurchschnitts oder einer anderen Referenzgröße) erreicht. Von dort an steht das Land finanziell auf eigenen Füßen. Seine Finanzkraft entspricht seiner Finanzausstattung. Es erhält keinen Finanzausgleich mehr. Dieses Modell des Finanzausgleichs umfasst drei Variable, von denen die Bundesregierung, bzw. ihre Wähler zwei innerhalb der Kostendeckung frei wählen können:

- Die Höhe der Mindestfinanzausstattung pro Kopf  $0A$
- Die Grenze  $0F$ , bis zu der Finanzausgleich gewährt wird
- Die vom Bund gewährte Finanzausgleichsmasse, die zur Verteilung maximal zur Verfügung steht. Sie ist durch die grau schattierte Fläche angedeutet.<sup>4</sup>

Wird bei gegebener Finanzausgleichsmasse die Mindestfinanzausstattung relativ hoch festgelegt, so wird für die auskömmliche, d.h. „gerechte“ Ausstattung der armen Länder relativ viel getan. Dafür verläuft die Gerade  $AB$  relativ flach, bis die Mittel ausgeschöpft sind, d.h. es wird relativ wenig getan, um die Anreize des Landes zu stärken, seine Lage selbst zu verbessern. Jeder zusätzlich eingenommene Euro führt zu einem relativ raschen Abschmelzen der Mindestfinanzausstattung, wenn sich das Land von  $A$  nach  $B$  bewegt.

Wird bei gegebener Finanzausgleichsmasse die Mindestfinanzausstattung  $0A$  relativ tief festgelegt, so werden die Anreize der armen Länder gestärkt, ihre Lage selbst zu verbessern. Die Gerade  $AB$  verläuft relativ steil. Die Länder müssen nicht befürchten, von der Mindestfinanzausstattung unmittelbar zu verlieren, wenn sie sich von  $A$  nach  $B$  bewegen. Die Abschmelzrate ist niedrig. Bei gegebener Finanzausgleichsmasse können nunmehr auch etwas finanzkräftigere Bundesländer vom Finanzausgleich profitieren.

Die Schärfe des Dilemmas vermindert sich, wenn eine höhere Finanzausgleichsmasse zur Verfügung steht. Dann kann sowohl mehr für die „Gerechtigkeit“  $0A$  getan werden wie eine niedrige Abschmelzrate beibehalten werden. Steht umgekehrt eine geringere Finanzausgleichsmasse zur Verfügung, und sollen

---

<sup>4</sup> Zur exakten Definition vgl. unten 3. Anhang

Mindestausstattung und Abschmelzrate beibehalten werden, so lässt sich der Finanzausgleich nur finanzieren, wenn die finanzstärkeren Länder (jenseits von F) einen negativen Finanzausgleich „erhalten“, also einen Nettobeitrag in den Finanzausgleich bezahlen. Neben den vertikalen tritt jetzt (wie im Grundgesetz vorgesehen) der horizontale (Länder-) Finanzausgleich.

Das hier betrachtete Modell des Finanzausgleichs ist allgemein. Um das Dilemma zwischen den drei Variablen des Mindestfinanzausgleichs, der Abschmelzrate und der Finanzausgleichsmasse kommt kein in der Realität existierender nicht zweckgebundener, an der Finanzkraft orientierter Finanzausgleich herum. Im deutschen Länderfinanzausgleich ist die Abschmelzrate sehr hoch. Zunächst einmal müssen von der örtlich vereinnahmten Einkommen- und Körperschaftsteuer 42,5 bzw. 50 Prozent an den Bund abgeliefert werden. Sodann heben die Bundesergänzungszuweisungen die Bundesländer auf ein Niveau von etwa 80 Prozent des Bundesdurchschnitts. Beide Faktoren zusammen bewirken, dass die Abschmelzrate  $R$  für ein finanzausgleichsberechtigtes Land gegen 100 Prozent geht. Der Anreiz für ein Land, durch eigene Anstrengungen seine Finanzkraft anzuheben, damit wird minimal. Was das Land an zusätzlichen Euros heranzieht, kommt nicht ihm, sondern in erster Linie dem Bund zugute. Genau dies soll durch die hier vorgeschlagene Finanzverfassung geändert werden. Durch das Trennsystem entfallen die Überweisungen an den Bund, und durch die explizite Berücksichtigung des Dilemmas zwischen Mindestfinanzausgleich, Abschmelzrate und Finanzausgleichsmasse kann den strategischen Variablen und ihrer wechselseitigen Abhängigkeit explizit Rechnung getragen werden.

In der Föderalismusreform II wird darüber diskutiert, ob der horizontale Finanzausgleich zwischen den Bürgern aufgegeben und nur noch ein vertikaler Finanzausgleich gewährt werden solle. Ich lehne dies ab. Ein lediglich vertikaler Finanzausgleich fördert die Mentalität der Finanzierung aus dem großen anonymen Topf. Genau das soll mit dem hier vorgeschlagenen Finanzausgleichssystem verhindert werden. Denn es integriert den vertikalen und horizontalen Finanzausgleich in einem: Der Bund und die finanzkräftigen Länder (jenseits von Punkt F) zahlen ein, die finanzschwachen Länder erhalten Finanzausgleich.

Ein wesentlicher Vorteil dieses Verfahrens liegt darin, die bisherige Vierstufigkeit in einer einzigen Stufe zusammenzuführen. Für interessenmotivierte Sonderlösungen bietet dieses Schema relativ wenig Raum, weil sich jede Veränderung (z.B. eine Verschiebung der Kurve AB) zugunsten eines einzelnen Bundeslandes stets auch für alle anderen auswirkt. Damit werden Sonderlösungen teuer und politisch schwerer durchsetzbar.

Anders gesagt: Wenn sich die Politik auf diesen Finanzausgleich einigen könnte, so könnten Sonderwünsche nicht mehr so einfach in das System hineingeschmuggelt werden. Sie müssten explizit geäußert und für alle Beteiligten sichtbar an das Grundschema „angehängt“ werden.

### **Auswirkung alternativer Politikvariablen**

Bezeichnet man die Mindestausstattung mit  $M$  und die Abschmelzrate mit  $S$ , so gilt für eine bestimmte vom Bund bereitgestellte Finanzausgleichsmasse  $FAM$  für das Land  $i$  mit einer Einwohnerzahl  $EW_i$  und einer eigenen Finanzkraft  $FKR_i$  folgender linearisierter Zusammenhang:

$$(1) \quad FAM = EW_1 (M - S FKR_1) + \dots + EW_n (M - S FKR_n)$$

$$(2) \quad FAM = \sum_{i=1}^n EW_i (M - S FKR_i)$$

$$(3) \quad S = - \frac{FAM - \sum_{i=1}^n EW_i \cdot M}{\sum_{i=1}^n EW_i FKR_i}$$

Das bedeutet:

- Für jede Mindestfinanzausstattung  $M$  gibt es nur eine Abschmelzrate  $S$ , welche die Finanzausgleichsmasse  $FAM$  gerade ausschöpft (vertikaler Finanzausgleich).
- Für jede Abschmelzrate  $S$  gibt es eine Mindestausstattung  $M$ , welche die Finanzausgleichsmasse  $FAM$  gerade ausschöpft (vertikaler Finanzausgleich).
- Eine größere Mindestfinanzausstattung ist möglich, wenn dafür Länder mit höherer Finanzkraft einen Beitrag in den Finanzausgleich bezahlen (horizontaler Finanzausgleich).
- Für jede Finanzausgleichsmasse  $FAM$  gibt es entsprechende Kombinationen von Mindestausstattungen und Abschmelzraten, die den jeweils gewünschten politischen Zielsetzungen entsprechen.
- Alle diese Kombinationen müssen der Nebenbedingung genügen, dass die Abschmelzrate 100 Prozent nicht übersteigt, weil sonst die Finanzkraftreihenfolge der Länder sich umdrehen würde und die Anreize der Länder, sich selbst zu helfen pervertiert würden.

170. Wie ist das derzeitige Länderfinanzausgleichssystem unter Anreizaspekten zu beurteilen?

*Vgl. Antwort zu Frage 163*

171. Ist die Stärkung der aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Ländergesamtheit oder einzelner Länder erforderlich und sinnvoll, und welche Reformschritte sind ggf. erforderlich?

*Das Modell muss allgemein sein, indem es alle Länder betrifft, diese aber abgestuft wie in Nr. 169 dargestellt mit Mittel versorgt, bzw. belastet. Transfers an einzelne Länder von Fall zu Fall sind zu unterlassen. (Transfers von Fall zu Fall waren die Hauptursache des argentinischen Staatsbankrotts von 2001).*

**TERMINIERUNG:** *Das derzeitige Finanzausgleichsgesetz ist zwar noch bis zum Jahr 2019 in Kraft. Es wäre aber gut, das Folgegesetz schon im Rahmen der Föderalismusreform II zu beschließen. Auf diese Weise haben die Regierungen von Bund und Ländern Abstand. Sie kennen ihre spezifische Interessenlage noch nicht so genau und sehen sich dadurch in der Lage, ein allgemein vorteilhaftes, anreizverträgliches Finanzausgleichssystem zu beschließen, das erst nach Ablauf des bisherigen Gesetzes im Jahr 2020 in Kraft tritt.*

172. Ist die Stärkung der aufgabenangemessenen Finanzausstattung/finanziellen Mindestausstattung der Städte, Kreise und Gemeinden erforderlich und sinnvoll? Welche Reformschritte sind ggf. erforderlich?

*Ja, auch die Kreise, Städte und Gemeinden könnten durch die Länder mit einem Finanzausgleich nach dem Modell unter Nr. 169 bestehend aus Finanzmasse, Mindestfinanzausstattung und Abschmelzrate versehen werden. Das wäre auf jeden Fall besser, als der vielfach praktizierte Finanzausgleich von Fall zu Fall. Aber besser als eine Stärkung durch Finanzausgleich ist eine Stärkung der Besteuerungsbasis der Gemeinden z.B. durch Übertragung des 15 % Gemeinde-Anteils an der Einkommensteuer in die Steuerautonomie der Gemeinden. Ferner sollte das System der Schuldnerselbstverantwortung insbesondere auch auf Gemeinden angewandt werden. Ein unrühmliches Beispiel in die entgegengesetzte Richtung sind die Entschuldung im Fall Nieder-Oderwitz in Sachsen 2002.*

173. Welche Probleme sind mit der Bestimmung der notwendigen Ausgaben im Rahmen der Ermittlung einer

aufgabenadäquaten Finanzausstattung verbunden? Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang die Gefahr eines „Ausgaben- und Bedarfswettlaufes“ zwischen den Ländern? Welche Folgen hätte dies für die notwendige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte?

*Ich wende mich zunächst einmal gegen den Ausdruck „notwendige Ausgaben“ oder auch „notwendige Aufgaben“. Was notwendig ist, hängt von den zur Verfügung stehenden Mitteln und den von den Bürgerinnen und Bürgern über den politischen Prozess gesetzten Prioritäten und Posterioritäten ab. „Notwendig“ ist kein absoluter Begriff, sondern vielmehr ein Hindernis, eine rationale Abwägung vorzunehmen.*

*Im Bundesstaat müssen die Länder die Bundesgesetze ausführen sowie im Rahmen der Auftragsverwaltung tätig werden. Hierfür erhalten sie eine (möglichst pauschale) Finanzausstattung. Wenn diese nicht ausreicht, so müssen eben die Gesetze oder die Ausstattung angepasst werden. Dies ist ein ganz normaler Vorgang, der zu einer effizienten Mittelverwendung führt.*

*Die Gefahr eines „Ausgaben- und Bedarfswettlaufes“ entsteht erst, wenn einige dieser Aufgaben und Ausgaben aus dem Gesamtbündel herausgeschnitten werden, sozusagen „vor die Klammer gestellt“ und damit als „notwendig“ i.S. von unausweichlich deklariert werden und sich damit der o.a. Abwägung entziehen. Dann ist dem Bedarf nach oben keine Grenze gesetzt.*

174. Wie ist die beispielsweise durch die Einführung eines nationalen Entschuldungsfonds geforderte „Sozialisierung von Altlasten“ vor allem im Hinblick auf die damit verbundenen Anreizwirkungen zu bewerten? Wie ist in diesem Zusammenhang die Betonung der Eigenverantwortlichkeit der Gebietskörperschaften durch das Bundesverfassungsgericht im Rahmen des Berlinurteils zu bewerten?

*Ein solcher Fonds ist strikt abzulehnen, vgl. meine Antwort zu Frage 128.*

175. Gehört zu den grundlegenden Pfeilern der bundesstaatlichen Ordnung die Tragung der Ausgaben durch die Länder, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben? Führt eine Abkehr von diesem Prinzip zu einem „Ausgaben und Bedarfswettlauf“?

*Ja, der Grundsatz von der Tragung der Ausgaben durch die Länder, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben ist ein zentrales Prinzip des Föderalismus. Hierfür erhält das Land eine Finanzausstattung. Wie in Nr. 173*

*schon angeführt sollen diese Mittel möglichst pauschal (und nicht einzelpostenweise) gewährt werden. So lässt sich auch dem oben genannten „Ausgaben und Bedarfs wettlauf“ entgegenwirken.*

176. Führen Einschränkungen der Finanzierungsverantwortung oder auch der Finanzierungskompetenz der Länder zu weiterer Politikverflechtung und zur Beschneidung der Eigenständigkeit der Länder?

*Ja, tendenziell gilt: Je geringer die eigene Finanzierungsverantwortung oder auch die Finanzierungskompetenz der Länder, desto mehr erfolgt die Finanzierung aus Bundes- oder gemeinsamen Mitteln, desto stärker wird die geforderte bundesstaatliche Mitsprache eingefordert, desto weiter schreitet die Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern voran und desto geringer ist die Eigenständigkeit der Länder.*

177. Bietet das Inkrafttreten der Föderalismusreform I Ende 2006 mit dem neu statuierten unmittelbaren Aufgabenübertragungsverbot des Bundes auf die Kommunen eine sachgerechte Zäsur, den originären Anteil der Kommunen an den Steuereinnahmen des öffentlichen Gesamthaushalts (bisher ca. 13 %) zu Lasten der staatlichen Zuweisungen zu erhöhen, um auf diese Weise zu einer größeren Kongruenz zwischen originären Einnahmen und originären Ausgaben beizutragen?

*Das Aufgabenübertragungsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG stellt einen Teil der Gewaltentrennung im Föderalismus dar und ist insofern zu begrüßen: Ein Schritt in Richtung institutioneller Kongruenz, wo sich die Kreise der Nutznießer, Entscheidungsträger und Steuerzahler decken und daher keine Gebietskörperschaft mehr auf Kosten einer anderen leben kann. Auch die Länder sollen nicht Kosten an die Gemeinden abschieben dürfen. Aber der Teufel liegt in der Anwendung. Denn grundsätzlich sollte Pauschalerstattung vor Einzelerstattung praktiziert werden (siehe oben). Was also soll geschehen, wenn im Bund oder Land eine neue Aufgabe auftaucht, die sachgemäß die Gemeinde mit ihrer Verwaltung zu lösen hat? Liegt diese Aufgabe noch in der Pauschale drin oder ist hierfür eine spezielle Erstattung vorgesehen, womit dann doch Einzelerstattung praktiziert würde? Man kann sagen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG bringt einen Schritt in Richtung einer „sachgerechten Zäsur“. Um aber das*



*Problem der institutionellen Kongruenz wirklich zu lösen, sollten die nachgeordneten Gebietskörperschaften eine eigene Steuer-Gesetzgebungskompetenz sowie eine Gestaltungskompetenz bei den Staatsaufgaben erhalten.*

178. Ist das bestehende System der kommunalen Steuereinnahmen in seinen primären Verteilungswirkungen aufgaben- und bedarfsgerecht für Städte, Kreise und Gemeinden?

*Die heutige Gewerbesteuer lastet auf Wenigen und soll Nutzen für viele bringen. Leistung und Gegenleistung sind nicht im Gleichgewicht. Daher führt die Gewerbesteuer zu Abwanderungen, auch aus Deutschland.*

*Besser wäre das Zuschlagsmodell des BDI/VCI/Sachverständigenrats, nach dem der 15-% Anteil der Einkommensteuer von den Gemeinden erhoben werden könnte, wobei Betriebe vor Ort besteuert werden könnten. Denn Ziel der Besteuerung sollte es sein, dort zuzugreifen, wo die Anwohner und Betriebe öffentliche Dienstleistungen in Anspruch nehmen und daher Kosten verursachen. Es ist das Prinzip von „Steuern als Preisen“ und nicht das Diktum von „Steuern als Leistungen ohne nähere Gegenleistung“ anzustreben. Die Finanzierung von Landkreisen durch die Kreisumlage wäre im Sinne von Steuern als Preisen sicherlich auch verbesserungsfähig.*

179. Ist es zur Aufrechterhaltung der kommunalen Infrastruktur auch in der Fläche geboten, künftig bei der Finanzverteilung (stärker) flächenorientierte bzw. weniger wirtschaftskraftbezogene Bedarfsindikatoren einzuführen?

*Nach dem oben angeführten Prinzip von „Steuern als Preisen“ sollten für die Besteuerung Indikatoren gefunden werden, die möglichst nahe an die Inanspruchnahme herankommen. Manches spricht dafür, dass die Fläche oder der Grundstückswert (möglichst ohne Gebäude) den besseren Indikator für die Inanspruchnahme öffentlicher Dienste darstellt als der Gewerbeertrag oder Gewinn. Insofern wäre zu erwägen, das Gewerbesteuersystem in Richtung einer amerikanischen property tax umzubauen. Die Übergangsprobleme sind allerdings nicht unbedeutend.*

180. Hat sich die bestehende Systematik der Finanzverfassung bewährt, wonach die regional stark streuenden Lasten den Finanzbedarf und die Finanzausstattung der Ländergesamtheit beeinflussen, letztere aber überwiegend nur an den Einwohnerzahlen orientiert erfolgt?

*Einwohnerzahlen sind ein vertretbares Kriterium für den Finanzbedarf. Bisher implizierte dies in etwa eine flächendeckende Versorgung. Mit abnehmender Bevölkerung dürfte die Ungleichverteilung in der Fläche wesentlich zunehmen. Das Kriterium der flächendeckenden Versorgung mit Dienstleistungen dürfte dann nicht mehr zu halten sein. Die Finanzausstattung hängt indessen nur sehr beschränkt von den Einwohnerzahlen ab. Folglich ist der Vergleich so nicht zulässig.*

181. Welche Finanzströme gibt es außerhalb des Länder-Finanzausgleich und des Solidarpaktes im Verhältnis zwischen Bund und Ländern und wie sind diese regional verteilt? Welche Konsequenzen hat dies für die einzelnen Landeshaushalte?

*Die meisten Finanzströme sind regional. Auch der Bargeldumlauf (mitsamt Schattenwirtschaft) und natürlich das Bankensystem. Sichtbar werden diese Ströme an den regionalen Verrechnungsstellen und Hauptverwaltungen, also nur zum Teil dort, wo die Wertschöpfung tatsächlich erfolgt. Aus der Diskrepanz folgt das Problem der Steuerzerlegung, das zweifelsohne auch zur Föderalismusreform II gehört, das aber im Rahmen diese Fragebogens nicht beantwortet werden kann.*

182. Sind vor dem Hintergrund einer weitgehenden Annäherung der Finanzkraft im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs weitere finanzielle Ausgleichsmaßnahmen auf der Ausgabenseite überhaupt vertretbar? Wenn ja, müssten dann nicht zumindest Ausgleichsregelungen auf der Einnahmenseite neu justiert werden?

*Nein, es soll beim Einnahmenausgleich bleiben. Damit haben die Bürgerinnen und Bürger der Länder die Autonomie, ihre Ausgaben nach ihren Präferenzen zu gestalten. Bei Regelungen auf der Ausgabenseite wäre dies nicht ohne weiteres der Fall. Vgl. meine Antwort zu Nr. 169.*

183. Welche Belastungen für die einzelnen Länder ergeben sich aus den Bundesleistungsgesetzen und wie ist ihre regionale Verteilung? Sollte bei stark streuenden Belastungswirkungen die Finanzierungs- und Regelungsverantwortung auf Bundesebene zusammengeführt oder die Möglichkeit der Einführung flexibler Beteiligungsquoten des Bundes eröffnet werden?

*Die derzeitige Mischfinanzierung ist nachteilig. Beispielsweise sollten Geldleistungsgesetze ausschließlich durch den Bund oder ausschließlich durch die Länder beschlossen und ausgeführt werden. Alles andere ist eine Verletzung*

*der institutionellen Kongruenz. Unter der derzeitigen Regelung wird den Ländern die Möglichkeit von Einsparungen genommen.*

*Etwas anders liegt der Fall der Universitäten. Mit den aufkommenden Studiengebühren setzt sich verstärkt die Subjekt- statt der Objektfinanzierung durch. Es werden Stipendien an Menschen, statt Objektkredite an Universitäten gegeben. Teils erfolgt die Finanzierung der Studiengebühren durch das Land, teils durch Stiftungen und dergl., teils durch den Bund und last not least auch privat durch Eltern, Verwandte etc. Wir stellen also eine Streuung der Finanzierungsquellen fest, jedenfalls nicht eine Konzentration der Finanzierung beim Bund. Wo das Geld ausgegeben wird, bestimmen die Nachfrager. Durch ihre Nachfrage steuern sie das Angebot. Zur dezentralen Finanzierung passt ein dezentrales Angebot. Die Studierenden wollen unter einer Vielzahl von Angeboten auswählen. Regelungsverantwortung beim Bund impliziert aber ein Einheitsangebot in ganz Deutschland, das schlecht zur Dezentralisierung der Finanzierung und zum Wunsch nach Wahlfreiheit passt.*

184. Durch welche Instrumente können unterschiedliche Belastungen ermittelt und ausgeglichen werden?
- demographische Entwicklung
  - Studienplatzkostenausgleich
  - Seehafenlasten

*In Nr. 157 und 158 habe ich schon dargelegt, weshalb ein solcher Ausgleich für die demographische Entwicklung nicht stattfinden soll. -- Für Studienplätze sollen Gebühren angewandt werden, s. meine Antwort zu Nr. 183. -- Seehäfen schließlich sind keine Lasten, sondern gewinnbringende Dienstleistungen; wenn nicht so sollen sie abgebaut werden.*

185. Ist vor dem Hintergrund begrenzter finanzieller Möglichkeiten und der Tatsache, dass der bundesstaatliche Finanzausgleich bereits die Finanzkraft der Länder annähert, ein zusätzlicher, spezifische Ausgabenbedarfe berücksichtigender Ausgleich erforderlich?

*Nein, der nicht zweckgebundene Finanzausgleich soll die Einnahmen finanzschwacher Bundesländer stärken, die Ausgabenentscheidung aber den Ländern überlassen. Eine zusätzliche ausgabenseitige Unterstützung verwischt*

*die zentralen Kriterien des Finanzausgleichs: Finanzbedarf und Finanzkraft.*

*Nicht weiter zu verfolgende Beispiele sind Auftragsverwaltung, Geldleistungsgesetze und Finanzhilfen nach Art. 104 a GG.*

186. Muss das seit 1969 geltende Prinzip der Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitz nicht dahingehend angepasst werden, dass die Betriebsstätte als Ort der Wertschöpfung stärkere Berücksichtigung findet, um auf diese Weise die bestehende Verzerrung der Steuerverteilung zu Ungunsten der Stadtstaaten als Wirtschaftszentren zu reduzieren?

*In der Tat gibt es hierzu gute Gründe. Früher wurden die durch den Faktor Arbeit entstehenden Betriebskosten über die Lohnsummensteuer „abgegolten“. Seit dem Wegfall dieser Steuer entfällt diese Anlastung, ein Grund die Betriebsstädtengemeinden an der Einkommensteuer der dort Beschäftigten zu beteiligen.*

187. Ist es angesichts der Probleme einer nachhaltigen Finanzierung der Stadtstaatenhaushalte geboten, die Höhe der Einwohnerwertungen – insbesondere für die Ländersteuern - im Länderfinanzausgleich auf ihre Angemessenheit hin zu überprüfen?

*Besser wäre es, wie in Nr. 186 dargelegt, die Betriebsstädtengemeinden an der Lohnsteuer der dort Beschäftigten zu beteiligen.*

188. Ist für die Zeit nach 2019 die Abschaffung der derzeitigen Kombination von Trenn- und Verbundsystem zwischen Bund und Ländern in Verbindung mit der vollständigen Übertragung der Ertrags-, Regelungs- und Verwaltungskompetenz für die Steuern an den Bund gegen direkte Zuweisungen an die Länder zur Deckung ihres Finanzbedarfs eine sinnvolle Option? Wie soll ggf. in diesem Zusammenhang mit Altschulden umgegangen werden?

*Dies liefe praktisch darauf hinaus, das österreichische System oder das der Weimarer Republik zu übernehmen und damit fiskalisch zum Einheitsstaat überzugehen. Ich glaube nicht, dass es Auftrag der Föderalismusreform ist, die Voraussetzungen zum Übergang in den Einheitsstaat zu schaffen. Vielmehr sollte den Ländern mehr Schuldenselbstverantwortung und damit auch mehr (und nicht weniger) Steuerautonomie zu geben. Die Stärken föderaler Strukturen sollten genutzt und nicht geschwächt werden.*

189. Ist – insbesondere vor dem Hintergrund

der diskutierten weiteren Beschränkung/eines Verbots der Verschuldung – die Schaffung zusätzlicher Gestaltungsmöglichkeiten für die Länder erforderlich und sinnvoll? Wie beurteilen Sie entsprechende Konzepte unter folgenden Aspekten:

- Wanderungsbewegungen
- Verlagerung von Unternehmensgewinnen
- Auswirkungen auf öffentliche Haushalte
- Kaufkraftminderung
- Verhältnis zur Stärkung der aufgabenadäquaten Finanzausstattung?

*Antwort siehe Nr. 190.*

190. Ist – insbesondere vor dem Hintergrund der diskutierten weiteren Beschränkung/eines Verbots der Verschuldung – die Schaffung zusätzlicher Gestaltungsmöglichkeiten für die Länder, die Städte, Kreise und Gemeinden erforderlich und sinnvoll?

*Die Frage ist mir unklar. Vermutlich ist hier gemeint: Sollen Länder, die Städte, Kreise und Gemeinden mehr Steuerautonomie erhalten. Meine Antwort: Ja. Steuerautonome Lösungen schaffen für kleinere Gebietskörperschaften Marktnischen, in denen sie im Wettbewerb überleben können. Steigende Autonomie sollte sowohl auf der Einnahmen- wie auch auf der Ausgabenseite gewünscht sein.*

191. Wie beurteilen Sie die Auswirkungen z. B. eines Zuschlagsystems auf den Steuervollzug?

*Wenn hier das Recht der Länder und Gemeinden gemeint ist, Zuschläge zur Einkommensteuer zu erheben, so befürworte ich eine solche Reform. Sie stellt ein wichtiges Element in einem System der Schuldnerselbstverwaltung dar. Sie gibt Flexibilität, wenn sich die Finanzsituation aus welchen Gründen auch immer verschlechtert oder verbessert.*

192. Halten Sie die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern nach Art. 106 Abs. 3 und 4 GG für aufgabengerecht?

*Das Problem der sachgerechten Aufteilung der Umsatzsteuer würde weitgehend entfallen, wenn den Ländern die Einkommensteuer und dem Bund die Umsatzsteuer zugewiesen würde (wie es 1949 beschlossen wurde).*

193. Ist es aus verfassungsrechtlicher Sicht unbedenklich, dass die im Grundgesetz zwingend vorgesehene mehrjährige Finanzplanung als Grundlage für die Einnahmeverteilung nicht erstellt wird?

*Die verfassungsrechtliche Sicht kann ich nicht beurteilen. Aus ökonomischer Sicht ist es verständlich, wenn auch nicht vertretbar.*

194. Welche Steuerarten kommen für Zu- und Abschlagsrechte in Betracht?

*Die Einkommensteuer*

195. Welche Steuerarten würden Ihrer Meinung nach für Zu- bzw. Abschlagsrechte der Länder in Betracht kommen?

*Die Einkommensteuer*

196. In welcher Relation standen im Zeitrahmen 1998 bis 2006 in den einzelnen Ländern jeweils die Einnahmen aus der Lohn- und Einkommenssteuer sowie der Körperschaftssteuer und der Nettoneuverschuldung pro Haushaltsjahr? Wie hoch hätte ein Hebesatz auf diese Steuerarten jeweils ausfallen müssen, um unter sonst gleich bleibenden Bedingungen die Neuverschuldung in den einzelnen Haushaltsjahren auf Null zurückführen zu können?

*Im Rahmen eines Fragebogens durch einen einzelnen nicht zu beantworten. Impliziert zu viel.*

197. Welche Hebesätze auf die Lohn- und Einkommenssteuer in den Bundesländern würden sich fiktiv für folgende Modellfälle ergeben:

- a) Kompensation von 30% der Nettoneuverschuldung aus dem Jahre 2005
- b) Kompensation von 15% der Nettoneuverschuldung aus dem Jahre 2005

*Impliziert zu viel.*

198. Welche Hebesätze auf die Körperschaftssteuer in den Bundesländern würden sich fiktiv für folgende Modellfälle ergeben:

- a) Kompensation von 30% der Nettoneuverschuldung aus dem Jahre 2005
- b) Kompensation von 15% der Nettoneuverschuldung aus dem Jahre 2005

*Impliziert zu viel.*

199. Gibt es Gestaltungen für Zu- und Abschlagsrechte, die relevante Einnahmespielräume für alle Länder schaffen?

.....

200. Ist mehr Autonomie der Länder bei der Festsetzung der Höhe der Steuersätze der Gemeinschaftssteuern sinnvoll?

*Ja.*

201. Inwieweit ist die Übertragung der alleinigen Gesetzgebungskompetenz für Steuern, deren Aufkommen allein den Ländern oder ihren Kommunen zufließt, auf die Länder sinnvoll?

*Als allgemeiner Grundsatz gilt es, institutionelle Kongruenz anzustreben, d.h. Steuern sind so zu ordnen, dass die Kreise der Nutznießer, der Entscheidungsträger und der Steuerzahler sich decken. Dann kann keine Gebietskörperschaft auf Kosten anderer leben oder bestimmen. Dieser Grundsatz lässt sich auf die Grundsteuer, und Grunderwerbsteuer, die Kfz-Steuer (ähnlich den Regionalrabatten bei der Kfz.-Haftpflichtversicherung), bei der Versicherungsteuer und Erbschaftsteuer (mit interregionaler Anrechnung) anwenden.*

202. Wie wird die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz von reinen Ländersteuern auf die Länder beurteilt?

a) Beispiel Erbschaftsteuer

*Länderübergreifende Fälle könnten durch unilaterale Anrechnung gelöst werden.*

b) Beispiel Grundsteuer

*Kommunalisierung kein Problem, weil die Belastung territorial erfolgt.*

203. Mit welchen Ausweich-, Steuergestaltungs- und Verlagerungsstrategien ist in Folge der Übertragung zu rechnen? Ist eine Aufsplitterung der Steuergesetzgebung in Deutschland bei einzelnen Steuerarten vor dem Hintergrund des europaweiten Wettbewerbs zu befürchten?

*Bei der Grundsteuer gibt es wenig Ausweich-, Steuergestaltungs- und Verlagerungsstrategien. Bei der Erbschaftsteuer hingegen schon. Es ist allerdings zu bedenken, dass die heute schon international gegebene Ausweichmöglichkeit durch zahlreiche ausgefüllte Gesetzesklauseln stark erschwert wird. Wo immer ein Deutschlandbezug hergestellt werden kann, wird auch deutsche Steuerpflicht unterstellt. Im übrigen ist etwas Steuerwettbewerb auch bei der Erbschaftsteuer sinnvoll, damit die Politiker sich klar werden, dass diese Steuer nicht einfach der Konfiskation dient, sondern eine Gegenleistung des Staates erfordert (Stichwort: Accountability).*

204. Wie soll bei einer Einführung von Hebesätzen für die Länder

bei Einkommen- und Körperschaftsteuer mit der bisherigen Aufteilung der Aufkommen aus Einkommen- und Körperschaftsteuer verfahren werden?

*Man kann von einem bundeseinheitlichen (kalkulatorischen) Standardsteuersatz oder vom Pro-Kopf-Einkommen ausgehen.*

205. Wie können zusätzliche Einnahmen aus den steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten systemgerecht in den Länderfinanzausgleich eingebaut werden? Falls diese ausgleichsfrei gestellt werden müssten – welches Volumen dürfen diese dann haben, ohne dass die Ziele des Länderfinanzausgleichs wesentlich beeinträchtigt werden?

*Wie schon gesagt: Es ist ein kalkulatorischen Standard-Steuersatz anzuwenden, der als Basis für den Finanzausgleich dient. Der Punkt F in der Abbildung in Frage 169 wird gebildet aus dem Bundes-Pro-Kopf-Einkommen mal einem bundeseinheitlichen Standard-Steuersatz. Alternativ könnte auch ausschließlich vom Bundes-Pro-Kopf-Einkommen ausgegangen werden.*

206. Sollte sich künftig die Förderung der Wirtschaftskraft in den Ländern auch in einer entsprechenden Stärkung der dortigen Steuereinnahmen niederschlagen und ist daher eine stärkere Orientierung der Verteilung der Steuereinnahmen der Länder an der dort erreichten Wirtschaftskraft – beispielsweise am Bruttoinlandsprodukt in den Ländern – zu befürworten?

*Es ist durchaus zu befürworten, wenn auch nicht zwingend, das BIP pro Kopf statt der Finanzkraft aus BIP pro Kopf mal Standardsteuersatz zu nehmen.*

207. Wird eine Ermächtigung zur Erhebung von Straßenmauten für die Gebietskörperschaften für sinnvoll erachtet und ist hierfür eine bundesgesetzliche Öffnungsklausel notwendig?

*Städte-Maut Systeme sind zu erwägen. Allerdings sind die bisherigen Ergebnisse von Stockholm und London gemischt. Insbesondere die Transaktionskosten und die Verdrängungskosten (von der Strasse in den ebenfalls nicht kostenfreien ÖPNV) können die Wohlfahrtsgewinne von weniger Stau in der Stadt auffressen.*

*Nicht zu befürworten sind Kompetenzen zur Erhebung von regionalen Mauten, weil diese wie Zölle wirken. Ausnahme: bei spezifischen Verkehrsengpässen (essential facilities).*

208. Sollte die KFZ -Steuer in die Ertragskompetenz des Bundes übergehen und wenn ja, welchen Ausgleich könnte den Ländern geboten werden?



*Dafür gibt es aber m.E. keinen Grund. Eine Bundes Kfz-Steuer müsste ja erst vor Ort eingetrieben werden, dann auf Bundesebene transferiert werden und dann wieder auf die Länder aufgeteilt werden, womöglich nach der Kfz.-Zahl, womit dann im Endeffekt nichts gewonnen ist. Anders gesagt: Eine Bundessteuer schafft nur ein Aufteilungs- und Zurechnungsproblem. Als landeseigene Steuer entfallen diese Probleme. Das scheint mir jedenfalls besser als die heutige Trennung von Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz.*

209. Was halten Sie von der Übernahme der Versicherungssteuer in die Verwaltungskompetenz des Bundes?

*Die Versicherungssteuer ist ähnlich wie die Kaffeesteuer eine spezielle Gütersteuer. Manches spricht für Bundeseinheitlichkeit. Andererseits würde mehr Steuerwettbewerb diese (wenig sinnvolle) Steuer in Grenzen halten, zumal sie als Stempelabgabe von Anfang an keinen anderen Zweck als den der Einnahmenerzielung hatte. Die Bundesverwaltung dieser Steuer ist nicht einsichtig.*

210. Soll den Ländern die Möglichkeit eingeräumt werden, auf der Ausgabenseite von Bundesvorgaben abzuweichen? Welche Bereiche kämen hierfür in Betracht? Wie beurteilen Sie dies hinsichtlich des Ziels der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?

*Ja, Abweichungen von den Vorgaben bei den Bundesgesetzen insbesondere bei den Geldleistungsgesetzen sind sinnvoll und notwendig -- möglichst in Kombination mit Steuerautonomie auf der Einnahmenseite. Besser noch wäre es. Diese Gesetze gänzlich in Länderautonomie übergehen zu lassen.*

*Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist bei schrumpfender Bevölkerung neu zu beurteilen. Vgl. Antwort zu Frage Nr. 4.*

211. Soll den Ländern und ihren Kommunen die Möglichkeit eingeräumt werden, auf der Ausgabenseite von Bundesvorgaben abzuweichen?

*Ja, Abweichungen sinnvoll und möglich. Vgl. Antwort zu Frage Nr. 210 und 4*

212. Sollte die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften in der Form gestärkt werden, dass sie auf der Ausgabenseite von Bundesvorgaben abweichen können? Wenn ja, für welche Bereiche würden Sie dieses befürworten?

*1. Ausgaben durch landeseigene Verwaltung von Bundesgesetzen Art. 104a Abs. 1 GG*

2. Ausgaben durch Auftragsverwaltung (anteilig von Land und Bund) Art. 104a Abs. 2 GG

3. Ausgaben durch Geldleistungsgesetze (anteilig von Land und Bund) Art. 104a Abs. 3 GG

4. Ausgaben durch Finanzhilfen (anteilig von Land und Bund) Art. 104a Abs. 4 GG

5. Ausgaben durch Gemeinschaftsaufgaben (anteilig von Land und Bund) Art. 91a und 91b GG

213. Welche Auswirkungen hätte die Einführung von Hebesätzen bzw. Zu- und Abschlägen auf die Einkommens- und Körperschaftssteuer auf die Wahrung des in Art. 72 i.V.m. Art. 20 GG vorgegebenen Staatsziels der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?

*Regionale Hebesätze bei Körperschaftsteuer scheinen mir technisch schwierig.*

*Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ist in Art 20 Abs. 1 GG nicht vorgegeben und in Art. 72, sondern nur „soweit erforderlich“, also einschränkend vorgegeben. Entsprechender Nachweis müsste erst erbracht werden.*

*Solange Gegenbeweis nicht erbracht ist, können Einkommensteuersätze variiert werden.*

214. Welche Auswirkungen hätte die Einführung der Möglichkeit für die Länder, beim Vollzug von Leistungsgesetzen des Bundes die Absenkung von Standards zu erlauben, auf die Wahrung des in Art. 72 i.V.m. Art.20 GG vorgegebenen Staatsziels der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?

*z.B. bei Bafög und anderen Geldleistungsgesetzen sehr zu begrüßen. Gleiche Begründung wie 213.*

215. Mit welchen Instrumentarien kann das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der Neuordnung der Finanzbeziehung zwischen dem Bund und den Ländern weiter verfolgt werden?

*Ein solches Ziel ist durch das GG nicht vorgegeben, siehe Nr. 213. Solche Ziele unterliegen also dem normalen Gesetzgebungs- und Haushaltsprozess, wo sie entsprechend begründet werden müssen.*

216. Wie will die Bundesregierung in Zukunft der gesamtstaatlichen Verantwortung zum Ausgleich regionaler Ungleichheiten und der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse in den Bereichen nachkommen, die nunmehr in die alleinige Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen (Bildung, Kita)?

*Für diese Frage müsste wohl die Bundesregierung befragt werden. Dennoch: Das Grundgesetz spricht nur von „gleichwertigen“ Lebensverhältnissen. D.h. es muss in der Entscheidungsfreiheit einer Gemeinde liegen, nach der Abwägung ihrer Bürgerinnen und Bürger weniger öffentliche Dienste und dafür niedrigere Steuern zu beschließen. Hier bleibt nichts, was der Bund noch „herstellen“ müsste. Für Leistungen, die der Bund (über das Land) oder das Land ordert (Kitas, Schulen), müssen diese auch die Kosten tragen.*

217. Welche eigenständigen Aufgaben und Verantwortungen ergeben sich für die Länder, hinsichtlich der Verwirklichung des Staatsziels gleichwertiger Lebensverhältnisse?

*Antwort zu Nr. 213, 216*

218. Welche Arten von Gebühren bzw. Gebührentarifen unterliegen bislang der Gesetzgebung des Bundes; welche Gebühren unterliegen der Gesetzgebung der Länder?

....

b. Beitrag der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu Beschäftigung und Wachstum

219. Welchen Beitrag kann eine Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu Wachstum und Beschäftigung leisten, z.B. auf der Ausgaben- und Einnahmenseite ihrer Haushalte

*Noch einmal: Beim derzeitigen System der kollektiven Schuldenverantwortung haben Politiker wenig Anreize, ihre Mittel sorgfältig einzusetzen. Sie werden riskante Projekte und Politiken verfolgen und die Schulden notfalls dem Bundesstaat (meist dem Bund) präsentieren. Darunter werden Wachstum und Beschäftigung und Einnahmen ihrer Haushalte leiden. Demgegenüber zwingt Schuldnerselbstverantwortung die Politiker ihre Mittel sorgfältig einzusetzen und damit Wachstum und Beschäftigung und Staatseinnahmen zu fördern.*

220. Sind der Finanzausgleich (FAG) und der sog. Korb II anreizfreundlich (genug) im Sinne der Belohnung wirtschaftspolitischer Anstrengungen der Länder ausgestaltet

*Der heutige Finanzausgleich ist anreizfeindlich im obigen Sinne. Er beseitigt Strukturunterschiede nicht, sondern verfestigt sie, indem bestehende Strukturen subventioniert werden, statt dass Hilfe zur Selbsthilfe gegeben wird. Ein*

*Vorschlag für ein besseres Finanzausgleichssystem wurde zu Frage Nr. 169 skizziert.*

*Vgl. meine Antwort zu Nr. 169.*

221. Wie kann die Anreizorientierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (insgesamt) verstärkt werden, ohne die durch das FAG und den Korb II bis 2019 gewährleisteten Transfers zu gefährden (vgl. auch Artikel 143 Abs. 3 Satz 3 GG)?

*Erstens könnten den Ländern die nach dem FAG bis 2019 zustehenden Beträge pauschal zugewiesen werden, d.h. unabhängig davon, ob sie zwischenzeitlich ihre eigene Lage verbessern oder verschlechtern. Dadurch werden (schon heute) die negativen Anreize eliminiert, die vom derzeitigen System ausgehen, wonach das Transfervolumen sinkt, wenn das Land sich emporarbeitet.*

*Zweitens könnte heute schon der ab 2020 geltende neue Finanzausgleich nach dem Ansatz von Nr. 169 oben beschlossen werden. Jede weitere Übergangsperiode wäre dann entbehrlich. Der zeitliche Abstand würde einen Entschluss politökonomisch vereinfachen.*

*Drittens wird ab sofort Schuldnerselbstverantwortung zugelassen. Diejenigen Länder, die noch im Schuldnerverbund bleiben möchten, können dies. Für sie gelten Aufsichtsregeln des Bundes. Sie bleiben unter der Schuldenobhut des Bundes, bis sie sich stark genug fühlen, ebenfalls selbstverantwortlich zu werden.*

222. Können verstärkte Anreizsysteme und Elemente der Steuerautonomie für die Gebietskörperschaften, zum Beispiel in Gestalt von Zuschlagsrechten im Bereich der Einkommen- und Lohnsteuer (Zuschlagsbesteuerung) oder mehr Tarifhoheit bei den Landessteuern zusätzliche Wachstumsimpulse in den Ländern auslösen?

*Ja, durch Steuerautonomie entsteht ein Verhalten, das in der Ökonomik als „monopolistischer Wettbewerb“ bezeichnet wird. Freiheit löst Wettbewerbsdruck aus, führt aber nicht zum Race to the bottom, weil jedes Land sich durch ein besonderes Preis-Leistungsbündel auszeichnet, und damit eine Marktnische für besondere „Kundschaft“ anbietet.*

223. Welche Konsequenzen würden sich bei einem Steuerwettbewerb für die Finanz- und Wirtschaftslage der ostdeutschen Länder ergeben?

*Wie in Nr. 222 dargelegt, findet Wettbewerb nicht eindimensional mit Steuersätzen statt, sondern in Preis-Leistungs-Paketen. Diese Suche nach den bestmöglichen Paketen beginnt am ersten Tag nach der Föderalismusreform. Es bietet Chancen*

*für alle. Es wäre falsch zu warten, bis alle auf der gleichen Startlinie stehen. Im Gegenteil: Das wäre die beste Methode, um den Wettbewerb zu zerstören. Die MEO-Staaten haben auch nicht gewartet, sondern sie haben ihre aktuellen Marktchancen genutzt. Sie sind schon dabei, die neuen Bundesländer einzuholen. Es ist folglich eher von positiven, als von negativen Folgen für die ostdeutschen Länder auszugehen.*

224. Die Steuerkraft der fünf neuen Länder liegt im Schnitt derzeit lediglich bei etwa 40 % des Bundesdurchschnitts. Gemessen an der Steuerkraft der finanzstarken Länder liegt sie sogar nur bei einem Drittel. Lässt sich ausschließen, dass es angesichts der bestehenden strukturellen und finanzkraftbezogenen Unterschiede zwischen den Ländern zu einem Steuersenkungswettbewerb im Falle der Steuerautonomie der Länder kommt, der die Aufgabenwahrnehmung einzelner Länder in Frage stellt? Welche Folgen hätte dies? Wie verträgt sich eine Steuerautonomie der Länder mit der Zielsetzung des Aufbaus Ost?

*Diese Sicht ist zu einfach. Die Gemeinde Freudenberg in Brandenburg wirbt mit einem Gewerbesteuersatz von null. Sie betreibt aber kein Race to the bottom, sondern sie zeigt, wie Unternehmen zusammen mit einem Entwickler Mittel in eine Partnerschaft einbringen, dadurch ihre Infrastruktur finanzieren und die unflexible Gewerbesteuer überflüssig machen. Dieses ist nur eines von vielen Arrangements, die aber erst über den Wettbewerb entdeckt werden.*

*Der Bundestag wollte diesen kreativen Wettbewerb in Keim ersticken und verbot daher einen Gewerbesteuersatz von null. Derzeit liegt der Fall derzeit beim Bundesverfassungsgericht.*

225. Könnte die Einräumung von Steuerautonomie mit der Folge möglicher Rechtszersplitterung die intensiven und weit reichenden Steuerharmonisierungsbemühungen insbesondere auf EU-Ebene konterkarieren? Welche Auswirkungen im nationalen Umfeld, z. B. im Hinblick auf die Transparenz des Steuersystems und die Bürokratiekosten der Steuerzahler wären zu erwarten?

*Beschlossen ist die Steuerharmonisierung in der EU bei den indirekten Steuern, nicht jedoch bei den direkten Steuern. Dem steht Art. 95 Abs. 2 EG-Vertrag entgegen, der nur mit Einstimmigkeit im Rat überwunden werden kann. Bei 27 Mitgliedstaaten ist eine solche Einstimmigkeit nur sehr schwer zu erreichen und für die nächste Zeit nicht absehbar. Wenn überhaupt käme es nicht zu einer Vereinheitlichung, sondern nur zu einer Harmonisierung, die noch Spielraum insbesondere für die Steuersätze ließe. Ohnehin wird die Diskussion eher in Richtung einer Harmonisierung der Steuerbasis geführt.*

*Bürokratiekosten werden durch neue Informationstechnology weiter reduziert und stellen kein nachhaltiges Problem mehr da.*

226. Könnte die Herausbildung von bis zu 16 unterschiedlichen Steuerregimes im Falle der Steuerautonomie der Länder abschreckend auf potenzielle ausländische Investoren wirken und damit einen spürbaren Standortnachteil für Deutschland darstellen?

*Die Schweiz hat 26 verschiedene Steuerregime und dadurch keine Nachteile erlitten. Im Gegenteil: dadurch dass sich die Steuersysteme im Wettbewerb behaupten müssen, werden sie kundenfreundlicher. Kein Kanton will mit einem abschreckend komplizierten Steuersystem werben. Wohl aber wird versucht das kantonale Steuerrecht so zu gestalten, dass den Belastungen und Leistungen Rechnung getragen wird. In einem zentrierten Steuersystem müssen alle diese Besonderheiten durch Lobbying und ohne Begrenzung durch den Wettbewerb durchgesetzt werden. Dadurch wird ein Steuersystem erst kompliziert. Man denke nur an die Zinsschranke oder die Thesaurierungsbegünstigungen im neuen Unternehmenssteuerrecht und an all die Ausweichmanöver, die sie generieren werden.*

gez. Prof. Dr. Charles B. Blankart

-----