

**Stellungnahme zum Fragenkatalog
für die öffentliche Anhörung zu den Finanzthemen am Freitag, dem
22. Juni 2007, der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur
Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen¹**

**H. Seitz
TU Dresden
helmut@seitz-berlin.de
Mai 2007**

Vorbemerkungen

Wir haben unsere Stellungnahme in ein **A-Papier** und ein **B-Papier** untergliedert.

Im **A-Papier** kommentieren wir die die zentralen Aspekte in einer sehr allgemeinen und knappen Form, ohne auf die konkreten Einzelfragen einzugehen. Hierbei konzentrieren wir uns auf die nach unserer Einschätzung zentralen Themenbereiche

- der Formulierung eines Reformleitbildes,
- dem Vorbeugen von Haushaltskrisen einschließlich der Implementierung von Frühwarnsystemen,
- der Formulierung von härteren Verschuldungsschranken sowie
- einigen Anmerkungen zum Themenbereich "Länderneugliederung".

Konkrete Vorschläge zur Umsetzung der Einzelmaßnahmen arbeiten wir aber nicht aus (wie z.B. die Frage der präzisen Abgrenzung des Investitionsbegriffs, der in einem Frühwarnsystem einzubeziehenden Indikatorvariablen usw.). In den 226 Fragen werden eine Reihe von Detailfragen gestellt, deren Beantwortung vielfach sehr weit reichende Berechnungen und Ausführungen erforderlich machen würde. Dieses lohnt sich so lange nicht, wie die Politik noch nicht konkret fixiert hat, in welche Richtung sie ihre Entscheidungen treffen will (wie z.B. Steuerung der Verschuldung durch ein Frühwarnsystem, Formulierung harter verfassungsrechtlicher Schuldenschranken). Sobald die Politik grundlegende Richtungsentscheidungen getroffen hat, können die Details zur Umsetzung der

¹ Hinweis: Der gesamte Text ist mangels Zeit nur oberflächlich sprachlich überarbeitet.

Entscheidungen (wie z.B. konkrete Ausformulierung von Indikatoren und Indikatorgrenzwerten in einem Frühwarnsystem, die präzise Abgrenzung des Investitionsbegriffs usw.) von der Ministerialbürokratie in Zusammenarbeit mit dem Sachverständigenrat sowie der Wissenschaft und Forschung ausgearbeitet werden. Das "auf Halde"-Ausarbeiten konkreter Einzelpläne für die unterschiedlichen Handlungsoptionen der Politik ist auf Grund des den Sachverständigen gesetzten viel zu engen Zeitrahmens sowie der ausgefertigten Breite des Fragenkatalogs nicht möglich.

Weitgehend ausgeklammert werden im A-Papier alle Fragen, die sich auf den Finanzausgleich beziehen. Das gegenwärtig gültige FAG hat das Auslaufdatum 31. 12. 2019 und sollte nach unserer Auffassung gegenwärtig nicht zur Disposition stehen, und zwar aus mehreren Gründen:

- Mit dem "Auslaufdatum" 2019 hat der Gesetzgeber auch eine langfristige Planungssicherheit (insbes. für die neuen Länder im Hinblick auf die im FAG fixierten SoBEZ) beabsichtigt. Daher kann man schon im Interesse des "Vertrauensschutzes" dieses Gesetz nicht bereits nach kurzer Laufzeit und deutlich vor dem Ende der gesetzlich fixierten Laufzeit wieder ändern.
- Alle Veränderungen - selbst kleine Eingriffe - des FAG hätten für die einzelnen Länder durchaus erhebliche Verteilungseffekte zur Folge. Diese wiederum würden zu erheblichen und zeitintensiven politischen wie auch gutachterlichen Auseinandersetzungen führen, so dass der Zeitplan der Föderalismusreform mit Sicherheit nicht zu halten wäre. Man kann an keinem einzigen kleinen Rad im FAG drehen (wie z.B. dem vorgelagerten Zerlegungsgesetz) und erst recht nicht an großen Rädern (wie z.B. der Einwohnerwertung), ohne erneut das Gesamtsystem auszutarieren. Punktuelle Eingriffe in das FAG sind somit nicht möglich, da es sich um ein hoch interdependentes System handelt.
- Letztendlich muss man auch festhalten, dass bei allen bisherigen Diskussionen um das FAG in der Vergangenheit niemals fundamentale Änderungen durchzusetzen waren.

Eine FAG-Diskussion sollte deshalb nur dann geführt werden, wenn sich die Politik für einen fundamentalen Systemwechsel in Richtung einer deutlichen Verstärkung der Wettbewerbselemente (insbes. signifikante Steuerautonomie) entscheidet. In diesem Fall wäre ohnehin eine Neukonzeption des FAG mit einer deutlich geringeren Ausgleichsintensität erforderlich.

Im **B-Papier** gehen wir detailliert auf einzelne der Fragen ein, wobei wir auch empirische Fakten zur Unterstützung unserer Positionen präsentieren.

Abkürzungen:

BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesfinanzministerium
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
c.p.	ceteris paribus (unter sonst gleichen Umständen)
EW	Einwohner
FA	Finanzausgleich (Länderfinanzausgleich einschließlich FehlbetragsBEZ)
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FehlBEZ	Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen
LFA	Länderfinanzausgleich
PoIBEZ	Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten der politischen Führung kleiner Länder

Länderbezeichnungen

BB	Brandenburg
BE	Berlin
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
D	Deutschland insgesamt (Flächenländer plus Stadtstaaten, einschließlich Berlin)
FO	Flächenländer, Ost
FW	Flächenländer, West
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NBL	Neue Bundesländer (ohne Berlin)
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen

**Stellungnahme Teil A
(A-Papier)**

**H. Seitz
TU Dresden
helmut@seitz-berlin.de
Mai 2007**

It is very tempting to a minister to employ such an expedient [das Schuldenmachen], as enables him to make a great figure during his administration, without overburthening the people with taxes, or exciting any immediate clamours against himself. The practice, therefore, of contracting debt will almost infallibly be abused, in every government.

(„Für einen Minister ist es sehr verführerisch, ein derartiges Mittel [das Schuldenmachen] zu benutzen, das ihn in den Stand setzt, während seiner Verwaltung den großen Mann zu spielen, ohne das Volk mit Steuern zu überladen, oder eine sofortige Unzufriedenheit gegen sich zu erregen. Die Praxis des Schuldenmachens wird daher fast unfehlbar von jeder Regierung mißbraucht werden.“)

D. Hume (1752), On Public Credit.

Leitbild

Das Leitbild der Reform muss es ein, eine dauerhaft solide Finanzpolitik auf allen Gebietskörperschaftsebenen zu schaffen, um die Verschiebung von Finanzierungslasten auf zukünftige Generationen und das Abgleiten in Haushaltsnotlagesituationen zu verhindern. Dies erfordert klare und einfache Schranken für die Verschuldung, deren Einhalten durch das Implementieren von Automatismen und Kontrollorganen außerhalb der Politik zu gewährleisten ist. Des Weiteren sind durch die Reform die Grundlagen dafür zu schaffen, dass freiwillige Länderfusionen nicht länger mit erheblichen fiskalischen Einnahmenverlusten für die betroffenen Länder verbunden sind.

Systemkonforme Ausgestaltung der Finanzverfassung

Die Fragestellungen nach dem Implementieren eines Frühwarnsystems zum Vorbeugen von Haushaltskrisen, die Neuformulierung des Art. 115 GG, die Frage der Abgrenzung des Investitionsbegriffs und auch das Einführen von Steuerautonomie in signifikantem Umfang auf der Länderebene sind sehr eng miteinander verflochten. Im Kern steckt hinter allen hier aufgeführten Problemen die Frage, ob wir die Bundesrepublik in ein stärker wettbewerbsorientiertes föderales System überführen oder aber den relativ hohen Grad an Solidarität und "Gleichwertigkeitsdenken" beibehalten.² Im ersteren Fall müssen die Länder in signifikantem Umfang Einnahmen- und damit auch Steuersatzautonomie³ sowie noch größere Gestaltungsmöglichkeiten auf der Ausgabenseite (z.B. Abweichen von Standards insbes. im Bereich "Soziales") erhalten. Damit verbunden ist neben einer signifikanten Reduktion der Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs natürlich auch eine erhebliche Verschärfung der "Anspruchsgrundlage" für potentielle Bailouts, also Haushaltsnotlagenhilfen. Im zweiten Fall⁴ müssen die Fehlkonstrukte im gegenwärtigen System beseitigt werden, die insbesondere bei der Schuldenautonomie der Länder zu finden sind, da die gegenwärtigen Verschuldungsregeln auf der Länderebene *nicht systemkonform* sind.

Mit der **Abbildung 1** versuchen wir das "Systemproblem" zu verdeutlichen. Auf der horizontalen Achse werden die föderalen Systeme nach dem "Autonomiegrad" der subnationalen Gebietskörperschaften sortiert, während auf der vertikalen Achse die Härte der Verschuldungsrestriktion für die subnationale Gebietskörperschaft abgetragen wird.

- Föderale Systeme mit einem hohen Autonomiegrad benötigen keine Schuldenrestriktionen auf subnationaler Ebene, da das Handlungsinstrumentarium und die Handlungsfreiheit der subnationalen Regierungen hinreichend groß sind, so dass eine hohe Verschuldung aus eigener Kraft durch Steuererhöhungen und/oder Ausgabensenkungen bewältigt werden kann. Letzteres wäre nur dann einzuschränken, wenn das Land insgesamt, z.B. durch internationale Verträge (Maastricht-Vertrag), Verpflichtungen zur

² Es gibt natürlich noch die dritte Option, nämlich die Ausdünnung unserer föderalen Struktur in Richtung einer noch stärkeren Begrenzung der Autonomie der Länder. Welches System für den Bürger mehr Wohlfahrt bringt, lässt sich wissenschaftlich nicht sagen, so dass es sich bei dieser Entscheidung um eine normative Frage handelt, die von der Politik zu beantworten ist.

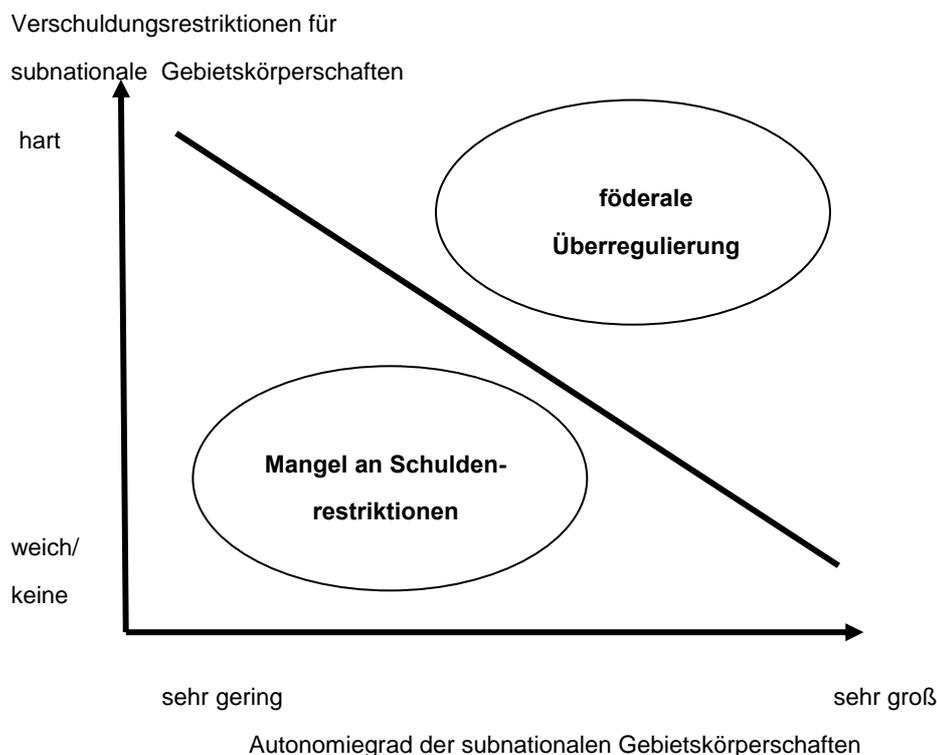
³ Nur bei den Steuersätzen, aber nicht bei der Fixierung der Steuerbemessungsgrundlage, siehe Papier B.

⁴ Den in einer Fußnote oben benannten 3ten Fall einer Ausdünnung der föderalen Struktur behandeln wir hier nicht, da wir diesen für politisch nicht umsetzbar halten.

Begrenzung von Schulden und Defiziten eingegangen ist. In diesem Fall müssten die nationalen Grenzwerte horizontal und vertikal verteilt werden.

- Ist hingegen der Autonomiegrad sehr gering, fehlt es den subnationalen Regierungen an ausreichenden Instrumenten und Entscheidungsfreiheiten, durch Eingriffe bei Steuern und Ausgaben hohe Schuldenlasten zu bewältigen. Demzufolge kann in einem solchen Szenario die Solidargemeinschaft bzw. die Zentralregierung keine glaubwürdige "No-Bailout-Rule" formulieren, was insbesondere auch dann gilt, wenn aufgrund der Zielvorgabe "Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" die Güterversorgung und damit auch die Pro-Kopf-Ausgaben der Länder einer starken Regulierung unterliegen. Aus diesen Gründen müssen in einem solchen System die subnationalen Regierungen mit einer harten Schuldenschranke konfrontiert werden, damit es nicht zu Haushaltsnotlagen kommt.

Abbildung 1: Verschuldungsrestriktionen und Autonomiegrad in föderalen Systemen



Quelle: Eigene Darstellung, siehe Seitz (2007).

Nur am Rande sei darauf hingewiesen, dass die fallende Kurve in Abbildung 1 auch für die Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs gilt, wobei die vertikale Achse mit dem Terminus "Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs" zu beschriften wäre: Ein System mit einem hohen Autonomiegrad der subnationalen Regierungen (föderales System mit starken Wettbewerbselementen) muss eine geringe Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs haben, während ein System mit geringerem Autonomiegrad eine höhere Ausgleichsintensität benötigt.

Systemkonforme Verschuldungsregeln für subnationale Regierungen müssen sich entlang der in Abbildung 1 eingetragenen fallenden Kurve orientieren. Hat man ein föderales System mit hoher Präferenz für den Solidargedanken (hoher Stellenwert für "gleichwertige Lebensverhältnisse"), einer hohen Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs und einer geringen Einnahmendifferenzierung, so müssen sich die subnationalen Regierungen auch einem harten Regelwerk bei der Verschuldung unterwerfen, da hohe Schulden subnationaler Regierungen negative Effekte auf das föderale System insgesamt haben können (sinkende Bonität am Kapitalmarkt und höhere Zinsaufschläge). Außerdem können Bailout-Erwartungen entstehen, da die Föderation insgesamt einen Bailout niemals glaubwürdig ausschließen kann, da dies dem Solidargedanken widersprechen würde. So hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinem "Berlin-Urteil" letztendlich Haushaltsnotlagenhilfen nicht ausgeschlossen, sondern lediglich die Hürde beim Einklagen solcher Hilfen wesentlich höher angesetzt.

Als sehr problematisch ist es deshalb zu erachten, wenn nicht system-konforme Verschuldungsspielregeln vorliegen bzw. es zu einer inkonsistenten Mischung von Elementen verschiedener Systeme kommt. So ist die Autonomie der Länder in Deutschland auf der Ausgaben- und noch mehr auf der Einnahmenseite erheblich eingeschränkt, während es bei der Verschuldung eine weitgehende Länderautonomie gibt. In Termini der Abbildung 1 ist die Bundesrepublik eher links unten zu platzieren, so dass die Verschuldungsautonomie der Länder im Grunde genommen "systemfremd" ist. Ein föderales System mit einer hohen Gewichtung des Solidargedankens verträgt sich nicht mit einer "zügellosen" subnationalen Verschuldungsautonomie, da ein solches System immer einen impliziten Bailout-Mechanismus hat. An der begrenzten Länderautonomie hat auch die "Föderalismusreform 1" nichts verändert, da diese "Reform" aus weitgehend als kosmetisch zu betrachtenden Einzelmaßnahmen bestand.

Man steht somit in der Bundesrepublik vor einem grundsätzlichen Entscheidungsproblem: Entweder man belässt den Ländern ihre Verschuldungsautonomie⁵ und stärkt erheblich den Autonomiegrad der Länder, in dem man eine weitgehende Steuer- und Ausgabenautonomie der Länder implementiert oder aber man behält das Gebot der Gleichwertigkeit und damit auch die Begrenzung der Ausgaben- und Einnahmenautonomie einschließlich des hohen Nivelierungsgrades des

⁵ Allerdings wären die Maastricht-Restriktionen föderal umzusetzen. Dies ist jedoch eine völlig andere Fragestellung, da in diesem Fall die Verschuldungsspielräume des Gesamtstaates und damit auch seiner Teiglieder aufgrund von internationalen Verträgen begrenzt werden.

Finanzausgleichs bei, und führt konsequenter Weise zusätzlich harte Verschuldungsschranken für die Länder ein. Die erste Option wäre mit einem erheblichen "Systemwechsel" in Deutschland verbunden, der zwar von vielen Ökonomen eingefordert wird, aber kaum politisch mehrheitsfähig sein dürfte.⁶ In diesem Fall wäre auch die Ausgleichsintensität der Finanzausgleichssysteme auf ein Minimum zu begrenzen, und das grundgesetzliche Gebot der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse müsste aus der Verfassung gestrichen werden. Im anderen Fall müssen die Länder dazu bereit sein, sich systemkonformen Schranken bei der Verschuldung zu unterwerfen. Eine "Mischung" von Systemelementen, wie dies gegenwärtig in der Bundesrepublik der Fall ist, kann nur schwerlich beibehalten werden, da dies zu den bekannten Problemen (Bremen, Saarland, Berlin,...) führt.

Dass ein "Systemwechsel" in Richtung einer höheren Wettbewerbsintensität zwischen den Ländern in Deutschland nicht machbar ist, wurde beim Aushandeln des Maßstäbengesetzes und der "Reform" des Finanzausgleichs in Folge des "Maßstäbeurteils" des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1999 deutlich. So hatten die 16 Ministerpräsidenten die Vorgabe gemacht, dass eine Reform des Länderfinanzausgleichs die Restriktion erfüllen muss, dass die Verteilungswirkungen in den einzelnen Ländern die Grenze von +/- 6 Euro je Einwohner nicht überschreiten ("12-DM-Korridorbeschluss") dürfen und damit monatelang eine Heerschar von Ministerialbeamten bei der Suche nach einer Rezeptur zur Quadratur des Kreises beschäftigt. Ein Mehr an Wettbewerbsfähigkeit in einem solch engen Korsett zu schaffen, ist natürlich nicht möglich. Das einzige Resultat der Reformbemühungen war eine Vereinfachung des Systems (wobei die Vereinfachung aber aus der Ministerialbürokratie und nicht aus der Politik gekommen ist, die dieses System auf Grund seiner Komplexität ohnehin kaum durchschaut) und das "Prämienmodell" in § 7 Abs. 3 FAG. Bei diesem Modell besteht aber kaum eine Korrelation zwischen "Erfolg" und einem höheren Eigenbehalt, da die Prämie mehr von stochastischen Einflussgrößen determiniert wird und darüber hinaus auch nur einmalig gilt, so dass von einer "Stärkung der Wettbewerbselemente" im ab 2005 gültigen FAG mit bestem Willen nicht gesprochen werden kann!

⁶ Wir denken, dass dieser Mangel an Mehrheitsfähigkeit nicht nur für das parteipolitische Spektrum, sondern sogar mehr noch für die Bürger gilt, die mit einer weiteren Zersplitterung der Republik in vielen Bereichen rechnen müssen (Steuern, Bildung usw.) und unter dem Kleinstaatendenken mit Sicherheit leiden würden. Der Hinweis darauf, dass die Schweiz etwas anderes lehrt, ist diesbezüglich im doppelten Sinne nicht hilfreich. So wird in der Schweiz ebenfalls über die Zersplitterung des Bildungssystems diskutiert, und ferner sind die Strukturen in der Schweiz über Jahrhunderte gewachsen und daher nicht uneingeschränkt in die Bundesrepublik importfähig!

Kernfrage: Harte verfassungsrechtliche Schuldenschranken oder weitgehendes Beibehalten der gegenwärtigen Schuldenautonomie der Länder und Einführung eines Haushaltsnotlagenpräventionssystems?

Die Kernfrage in der gegenwärtigen Reformphase ist die nach der Implementierung härterer Schuldenbegrenzungen auf allen Gebietskörperschaftsebenen. Die Erfahrungen in den letzten 30 Jahren haben gezeigt, dass der erhebliche Verschuldungsanstieg nicht nur keine Probleme gelöst, sondern die Probleme sogar noch verstärkt hat. Wir stellen daher im Nachfolgenden drei Optionen vor, aus denen nach unserer Ansicht die Politik wählen kann.

Option 1 (Wechsel zu einem System mit einer extrem deutlichen Stärkung wettbewerbsförderaler Elemente):

Bei einem solchen Systemwechsel erhalten die Länder eine deutliche Steuersatzautonomie und sind für ihre Einnahmen weitgehend selbst verantwortlich. Die Ländersteuereinnahmen ergeben sich aus der Anwendung von Hebesätzen auf die nach bundeseinheitlichen Gesetzen bestimmte Bundessteuerschuld. Bei den Landessteuern fixieren die Länder nach eigenem Ermessen die Steuersätze auf die bundeseinheitlich geregelte Steuerbemessungsgrundlage.

Der Finanzausgleich muss erheblich in seiner Ausgleichsintensität reduziert werden, wobei es sich auch anbieten würde, dieses System vollständig in Richtung des kanadischen Systems - bei dem der Bund finanzkraftverstärkende Ausgleichszahlungen⁷ an finanzschwächere Provinzen vergibt - umzustellen. Der Bund erhält diese Mittel z.B. aus einem zu fixierenden Prozentsatz des Umsatzsteueraufkommens. Die finanzstarken Länder würden dann in diesem System keine Rolle mehr spielen, allerdings durch ihre überdurchschnittliche Steuerkraft indirekt zu den Ausgleichszahlungen des Bundes beitragen. Die grundlegenden Spielregeln - Verbot der Veränderung der Finanzkraftreihenfolge sowie Verbot der vollständigen Annäherung der Finanzkraft der Länder untereinander - gelten auch im neuen System, wobei allerdings im Vergleich zur gegenwärtigen Konstellation der Finanzkraftausgleich deutlich geringer ausfiele. Gestärkt wird diese Einnahmenautonomie auf der Ausgabenseite durch das Recht der Länder, insbes. im Sozialbereich von Bundesstandards abweichen zu können. Im

⁷ BEZ werden abgeschafft. Hiervon wären bis 2019 lediglich die SoBEZ auszunehmen!

Bereich von Justiz, Innerer Sicherheit, Umweltschutz, Arbeitsschutz usw. müssten sich die Länder aber nach wie vor weitgehend den derzeit geltenden bundesrechtlichen Vorgaben unterwerfen. Flankieren kann man dieses System z.B. auch noch durch einen "Hochschulfinanzausgleich", um Kostenverschiebungen zwischen den Ländern unter Kontrolle zu halten.

Wenn man den Wettbewerb zwischen den Ländern in einer solch massiven Form stärken will, ist eine einheitliche Regelung im Hinblick auf die in den Ländern zulässige verfassungsmäßige Verschuldung nicht erforderlich, da die Länder dann auch um die "beste" Schuldenschanke konkurrieren sollen. Im Hinblick auf die Verschuldung wäre lediglich das Einhalten der "Maastricht-Kriterien" durch die Länder zu gewährleisten, d.h. die Defizit- und Schuldenschränken wären zu regionalisieren, wobei allerdings der Solidargemeinschaft das Recht und die Pflicht zur Kontrolle der Einhaltung der Grenzwerte durch die Länder zu obliegen hätten.⁸ Erforderlich wäre daher die Installation eines "Frühwarnsystems", um eine Verletzung der Maastricht-Guidelines durch die Länder zu überwachen und in einem abgestuften Sanktionsverfahren entsprechende Maßnahmen gegen die Länder zu verhängen, die ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung nicht nachgekommen sind (siehe hierzu die konkreten Ausführungen in Seitz (2007)⁹, die wir auch nochmals im B-Papier bei der Beantwortung der Frage 4 aufgenommen haben).

Allerdings - siehe hierzu auch verschiedene Ausführungen im B-Papier - wäre ein solcher Systemwechsel insbesondere für die neuen Länder eine finanzpolitische Katastrophe, da die neuen Länder für einen solchen Wettbewerb noch nicht gerüstet sind. Aber auch finanzschwache Westflächenländer müssten ihren Bürgern dann erhebliche Einschränkungen bei der Güterversorgung zumuten.

Die Option I steht damit für mich nicht zur Diskussion.

Option II (Weitgehende Beibehaltung des gegenwärtigen Systems mit einer nur geringen Modifikation des Art. 115 GG)

Eine schwache Modifikation des Art. 115 GG würde die Bindung des Finanzierungssaldos an die (allerdings präziser definierten) Investitionen beibehalten

⁸ Hierbei kann man auch den Handel mit Schulden- und Defizitgrenzwertpapieren zwischen den Ländern zulassen!

⁹ H. Seitz (2007), Konzeption eines Haushaltsnotlagenpräventionssystems, in: K. Konrad und J. Jochimsen [Hrsg.], Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil, Peter-Lang Verlag, 2007. S. 71-88.

und die Ausnahmeregelung des Art. 115 GG aufheben. Darüber hinaus wird vorgeschlagen unmittelbar die aus internationalen Verträgen bzw. Abmachungen resultierenden Defizit- und Schuldenbegrenzungen als weitere Defizitschranke einzubauen, wie auch die Verpflichtung, sich bei einer Verletzung der Defizitschranken einem bundesgesetzlich zu regelnden Haushaltssanierungsgesetz zu unterwerfen.

Bisherige Regelung: Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.

Neue Regelung (sinngemäß): Der bereinigte Finanzierungssaldo darf weder die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten investiven Ausgaben, abzüglich der investiven Einnahmen in der investiven Rechnung ("eigenfinanzierte Investitionen"), noch die auf den Bund (das Land) entfallenden aus internationalen Verträgen (bzw. Verpflichtungen) abgeleiteten Defizitanteile überschreiten. Als investiv gelten die Aufwendungen für Sachinvestitionen sowie Vermögensübertragungen an Gemeinden und Zweckverbände ohne Rückzahlungsverpflichtungen. Als investive Einnahmen gelten die Erlöse aus der Veräußerung von Sachvermögen und die Vermögensübertragungen von öffentlichen Haushalten sowie von anderen Bereichen, die nicht mit Rückzahlungsverpflichtungen verbunden sind. Die Defizitgrenzen müssen um mindestens 20% unterschritten werden, wenn der Schuldenbestand den aus internationalen Verträgen (bzw. Verpflichtungen) resultierenden Schuldenanteil überschreitet. Bei einer Verletzung der Defizitschranke muss sich der Bund (das Land) den bundesgesetzlichen Vorschriften zur dauerhaften Sanierung der Staatsfinanzen unterwerfen (Haushaltssanierungsgesetz).

Da man haushaltstechnisch die Kreditaufnahme zwischen den Jahren relativ problemlos verschieben kann, sollte eine Neuregelung nicht auf die (Netto-)Kreditaufnahme, sondern auf den Finanzierungssaldo abzielen. Allerdings wäre eine Bereinigung des Finanzierungssaldos um einige Positionen vorzunehmen. So müssten auf der Einnahmenseite (Ausgabenseite) insbes. der Verkauf (Erwerb) von Beteiligungen und der Rückfluss aus (das Gewähren von) Darlehen ausgeklammert werden. Zu verbinden wäre dies mit der Vorschrift, dass die "Bücher" eines Jahres spätestens am 31. Januar des Folgejahres zu schließen sind, um das beliebte "Glatziehen" von Haushalten möglichst zu unterbinden.

Da der Bund deutlich weniger "investitionsintensiv" als Länder und Gemeinden ist,

könnte man die Defizitbindung beim Bund an die investiven Ausgaben auch entfallen lassen, d.h. der Bund würde lediglich an die "Maastricht-Kriterien" (bzw. deren durch internationale Absprachen verschärfte Werte) gebunden.

Wir haben in diesem Szenario bewusst nicht das vom Sachverständigenrat vorgeschlagene "Nettoinvestitionskonzept" (Abzug von Abschreibungen) verwendet, da die Bestimmung von Abschreibungsvolumina einer kreativen Buchhaltung Tür und Tor öffnen würde. Daran ändert im Grundsatz auch die Einführung der neuen Kosten- und Leistungsrechnung im öffentlichen Bereich nichts.

Das Haushaltssanierungsgesetz muss aus dem Frühwarnsystem bestehen sowie einem Sanktionsautomatismus, wie wir diesen in Umrissen als Antwort zur Frage 4 im B-Papier ausgeführt haben. Um den hoch verschuldeten Ländern die Anpassung zu erleichtern, wäre dieses Gesetz bis zum 31.12.2009 auszusetzen. Allerdings müssten sich gerade diese Länder dazu verpflichten, die jetzt sprudelnden Steuereinnahmen nahezu vollständig in den Defizit- und Schuldenabbau zu lenken, in dem das Pro-Kopf-Ausgabenwachstum dieser Länder auf 1% begrenzt wird (in den neuen Ländern auf 1% nach Abzug der Einnahmen aus den SoBEZ und den Korb-2-Mitteln von den bereinigten Ausgaben).

Wir sehen diese Defizitschranke nicht als wesentlich härter an als die gegenwärtige Defizitschranke des Art. 115 GG. Das Berufen der Länder auf eine "Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" diene in der Vergangenheit i.d.R. nur als Vorwand bzw. Ausrede, um verfassungsgemäße Haushalte vorzulegen. Ferner ist der Politik auch das Versäumnis vorzuwerfen, die Anforderungen des Maastricht-Vertrages bislang nicht konsequent in Verfassungsrecht umgesetzt zu haben, obgleich dies eigentlich erforderlich gewesen wäre. Somit bleibt als "real" einzige Verschärfung die Berufung auf das Haushaltssanierungsgesetz.

Unterstützen könnte man diese etwas härte Schuldenschranke durch folgende Maßnahmen:

- a) Dem Bund könnte die Wahrnehmung einer Steuereinnahmenstabilisierungsfunktion (siehe Antwort zu Frage 30 im B-Papier) übertragen werden, wobei ihm hierfür natürlich auch ein größerer Defizit- und Schuldenanteil zustehen müsste.
- b) In extrem begrenzten Umfang könnten den finanzschwachen Ländern "Alt-schuldenhilfen" gewährt werden, damit diese im Hinblick auf den Schuldenstand nicht ständig mit der neuen Verfassungsschranke in Konflikt geraten. Diese Schulden wären in einen Fonds zu überführen, der gemeinsam vom Bund und den Ländern zu tilgen wäre. Bei den Tilgungsleistungen der Länder könnte weiterhin z.B. auch die gegenwärtige Schuldenlast berücksichtigt werden, in dem

man die Tilgungsbeiträge aus einem gewichteten Wert der Einwohnerzahl und der Pro-Kopf-Verschuldung (z.B. zum Jahresende 2007) bestimmt.

- c) Insbes. im Sozialbereich ist kritisch zu prüfen, in welchem Umfang die Ausgaben der Länder und Gemeinden tatsächlich durch bundesgesetzliche Standards bestimmt werden, und ob und in welchem Umfang diese Vorschriften entsprechend zu lockern wären.

Anmerkung: Allerdings melden wir ernsthafte Zweifel an der vielfach beschworenen Determiniertheit der Ausgaben der Länder (und der Gemeinden) durch Bundesvorgaben an. Dass auf der Bundesebene Gesetze erlassen werden, die für das Bundesgebiet insgesamt gelten, ist noch kein Grund, von einer hohen Bundesbestimmtheit zu sprechen. In einem föderalen System - wenn man nicht gerade einen Föderalismus mit separatistischen Tendenzen vor Augen hat - werden nun einmal Angelegenheiten wie Umweltschutz, Arbeitsschutz, Soziale Sicherung bundeseinheitlich geregelt. Den Ländern (und Gemeinden) obliegt dann immer noch die konkrete Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung. Wenn den Ländern jedoch die eine oder andere Aufgabe, die bundesgesetzlich geregelt ist - und davon wird es jede Menge geben! - als "überreguliert" erscheint, dann stellt sich die Frage, warum man diesen Missstand nicht durch Initiativen im Bundesrat beseitigt hat. Dass es bei der Wahrnehmung von Ausgaben mit bundeseinheitlicher Regelung erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern gibt, kann man sehen, wenn man einmal Personalbestände oder Ausgaben der Länder nach Aufgabenbereichen (Polizei, Gerichte, Justizvollzug usw.) vergleicht. In den Bereichen, in denen die Länder Verwaltungsaufgaben für den Bund durchführen, gibt es Verwaltungskostenerstattungen bzw. über die Deckungsquote einen Ausgleich für die Länder. Man kann sich daher häufig nicht des Eindrucks verwehren, dass das Argument "das sei doch alles durch bundesgesetzliche Standards determiniert" einer kritischen Prüfung nicht zum Vorteil der Länder gereichen würde!

Problemlos möglich wäre es auch, den Ländern ein begrenztes Zuschlagsrecht bei den Landes- und bei den Gemeinschaftssteuern (Mindestausnahme: Umsatzsteuer) zu gewähren, wobei bei "Vollausschöpfung" der Zuschlagsrechte die Steuermehr- bzw. Steuermindereinnahmen in einem Korridor (von z.B. +/- 5%¹⁰) des durchschnittlichen Steueraufkommens vor Finanzausgleich und vor Umsatzsteuer-Verteilung gehalten werden sollten. In Termini unserer Abbildung 1 bewegen wir uns mit der Schuldenrestriktion zunächst nach oben auf die eingezeichnete "Trade-Off-Kurve" und dann auf dieser Kurve mit dem Hebesatzrecht etwas nach rechts unten. Die Steuermehr- bzw. Steuermindereinnahmen müssten im Finanzausgleich

¹⁰ In unserem Sanktionssystem - siehe Frage 4 im B-Papier - wäre dieser Maximalsatz von hier beispielsweise 5% auch zu überschreiten, wenn das betreffende Land schon nahe an der 5%-Zuschlagsmarke ist.

natürlich ausgleichsfrei gestellt werden, d.h. Steuermehreinnahmen werden beim Finanzausgleich nicht berücksichtigt und Steuermindereinnahmen (d.h. wir sehen auch "negative" Hebesätze vor) werden in vollem Umfang im Finanzausgleich als Steuereinnahmen verbucht. Zu unterstützen wäre die "Steuerautonomie" auf alle Fälle durch die Übertragung der gesamten Steuerverwaltung auf den Bund, damit für eine bundeseinheitliche Kontrolle und Datengrundlage für die "Spitzabrechnung" im Finanzausgleich gesorgt wird.

Allerdings möchten wir auch hier darauf hinweisen, dass die NBL selbst bei einer solch begrenzten Steuerautonomie einem klaren Wettbewerbsnachteil im Vergleich zu den alten Bundesländern unterlägen. Die begrenzte Steuerautonomie entspräche somit durch die Hintertür einer Absenkung der Ausgleichsintensität des Finanzausgleichssystems. Unserer Meinung nach sollte daher ein solches Element - wenn überhaupt - mit nur großer Zurückhaltung eingeführt werden, d.h. die Bandbreite der Steuerzuschläge muss begrenzt werden, wenn man nicht eine Ost-West-Verteilungsdebatte forcieren möchte. Davon unberührt bleibt unser Vorschlag, im Rahmen eines Haushaltsnotlagenpräventionssystems Steuerzuschläge als Instrument zur Verhinderung von Haushaltsnotlagen einzusetzen!

Option III (Schwache Null-Defizit-Regel)

Die zu Art. 115 GG in den Länderverfassungen analogen Ausführungen werden durch eine einfache Vorschrift ersetzt:

Neue Regelung (sinngemäß): Die Haushaltspläne müssen so aufgestellt werden, dass die kumulierten und verzinsten Finanzierungssalden in der auf 7 Jahren ausgelegten Finanzplanung vollständig ausgeglichen werden. Die Belastungsfähigkeit der Finanzplanung ist vom Schuldenkontrollrat zu prüfen. Bei einer Verletzung der Haushaltsausgleichsregel oder bei Feststellung einer nicht ausreichend belastungsfähigen Finanzplanung gelten die bundesgesetzlichen Vorschriften zur dauerhaften Sanierung der Staatsfinanzen (Haushaltssanierungsgesetz).

Eine analoge Formulierung für den Bund halten wir für unangemessen. Im Grundgesetz sollte für den Bund eine Formulierung aufgenommen werden, wie wir diese in Szenario II (ohne investive Bindung der Defizite) vorgeschlagen haben.

Zu unterstützen ist diese für die Länder härtere Schuldenschanke durch:

a) die Wahrnehmung einer Steuereinnahmenstabilisierungsfunktion durch den Bund

(siehe Antwort zu Frage 30 im B-Papier), wobei der Bund hierfür natürlich auch einen größeren Defizit- und Schuldenanteil bekommen muss. Eine solche "Stabilisierungsfunktion" des Bundes halten wir in einem solchen Regime sogar für erforderlich!

- b) In begrenzten Umfang kann man den finanzschwachen Ländern "Altschuldenhilfen" gewähren, damit diese im Hinblick auf den Schuldenstand nicht ständig mit der neuen Verfassungsschranke in Konflikt geraten.
- c) Administrativ zu regeln wäre noch die Anlage bzw. das Halten von "Rainy-Day-Funds" der Länder, damit diese auch einen Defizitausgleich über einen Zeitraum von 7 Jahren bewältigen können. Siehe z.B. Knight und Levinson (1999), „Rainy Day Funds and State Government Savings“, *National Tax Journal* 52, 459-472.

Auch hier könnte man an eine begrenzte Steuersatzautonomie der Länder - wie oben skizziert - denken, wobei allerdings auf Grund der Steueraufkommensschwäche der neuen Ländern ein fairer Wettbewerb in Zweifel stehen würde. Notwendig wäre eine Steuersatzautonomie der Länder aber nicht, da die Länder auch ohne dieses Instrument ihre Haushalte über einen Zeitraum von 7 Jahren ausgleichen können. Allerdings ist es hierzu erforderlich, dass die Länder die strukturellen Ausgabenüberhänge - siehe hierzu die Beispiele im B-Papier - abbauen, und ferner würde eine Stabilisierung der Steuereinnahmen durch den Bund diesen Prozess erheblich erleichtern.

Die Optionen im Vergleich

Die Option I haben wir bereits oben abgelehnt, da wir nicht nur keine politische Mehrheit für diesen Systemwechsel sehen, sondern auch auf Grund der sehr heterogenen Struktur der Länder (insbes. die NBL) keine fairen Wettbewerbschancen sehen. Die Beispiele Schweiz und USA überzeugen nicht, da dort diese Systeme historisch gewachsen sind und sich Politik und Bevölkerung auch an ein Mehr an Differenzierung über einen sehr langen Zeiträume gewöhnt haben. Ob die Bürger in diesen Ländern eine höhere Wohlfahrt realisieren können als in der Bundesrepublik oder ob der stärkere Wettbewerb zwischen den Kantonen und US-Bundesstaaten c.p. zu mehr Wachstum und Beschäftigung geführt hat, darüber gehen die empirischen Befunde auseinander. Ich sehe weder in die eine noch in die andere Richtung eine ausreichende empirische Basis, die die Verfechter der einen oder anderen Position stärken. Wir präferieren klar die Option III und schlagen vor, die 7-Jahre-Null-Defizit-Regel durch einen Steuerstabilisierungsfonds des Bundes zu unterstützen. Konkret auszuarbeiten wäre noch die Konstruktion der Rainy-Day-

Funds in den Länderhaushalten.

Steuersatzautonomie in einem begrenzten Umfang einzuführen halten wir für vertretbar, so lange das Steuerrecht bundeseinheitlich geregelt bleibt. Ob die Bürger eine Steuersatzautonomie für gut empfinden, wagen wir aber zu bezweifeln¹¹, so dass wir die Erwartung haben, dass die Länder von möglichen Hebesatzrechten ohnehin kaum Gebrauch machen würden. Angesichts des Umstandes, dass man auf internationaler Ebene darum bemüht ist die Steuerpolitik der Nationen zu koordinieren, ist eine Steuersatzautonomie für die Bundesländer aber ein Rückschritt in Richtung Kleinstaaterei, und auch mit einer Lebenserschwerung der Bürger und Betriebe verbunden.¹² Notwendig - und das sei nochmals betont - ist die Steuersatzautonomie für die Umsetzung der 7-Jahre-Null-Defizit-Regel definitiv nicht. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt votieren wir auf Grund der schwachen Steuerwettbewerbsposition der NBL gegen den Einsatz eines solchen Instrumentes und schlagen vor, die weitere Wirtschaftsangleichung in Ostdeutschland noch zehn Jahre abzuwarten und solche Instrumente im Kontext der Neuformulierung des FAG für die Jahre ab 2020 zu diskutieren. Allerdings muss das Instrument verwaltungstechnisch umgesetzt werden, da wir die Steuerzuschläge als Disziplinierungsinstrument bei der Durchsetzung einer soliden Haushaltspolitik der Länder benötigen (siehe B-Papier), und ferner bleibt hiervon auch unsere Forderung nach Verlagerung der Steuerverwaltung zum Bund unberührt.¹³

Unzweifelhaft schwierig zu lösen dürfte die Altschuldenproblematik sein, da die hohe Schulden- und Zinslast in den hoch verschuldeten Ländern die Primärausgabenfinanzierungspotentiale erheblich einschränken. Dies gilt insbesondere für Bremen, aber deutlich weniger für das Saarland. Aber auch Länder wie ST und TH sowie SH stehen hier vor schwierigen Problemen, und natürlich das Land Berlin. Diesen Ländern könnte daher die Zustimmung zu einer wesentlich härteren Schuldenschranke schwerer fallen¹⁴, so dass man im politischen

¹¹ Ich gehe davon aus, dass die Zersplitterung im Bildungsbereich den Bürgern schon ausreicht!

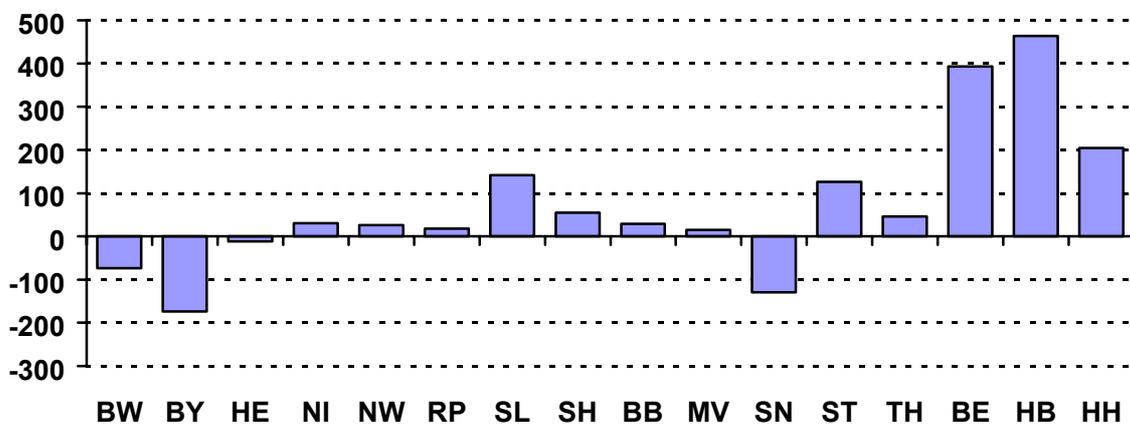
¹² Darüber hinaus muss auch einmal festgehalten werden: Den Verfechtern einer Steuerautonomie der Länder im politischen Raum (nicht aber in der Wissenschaft!) geht es weniger um die Steuerautonomie, sondern weitgehend nur um die Absenkung der Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs und damit der Einsparung von Geberleistungen.

¹³ Die Länder betrachten die Steuerverwaltung nur als "Symbol ihrer Eigenstaatlichkeit"; auf solches Symboldenken sollte man aber keine Rücksicht nehmen.

¹⁴ Auf der anderen Seite ist es aber auch so, dass diese Länder - sofern die Politik einsichtig ist - eine härtere Schuldenschranke befürworten, da sie mit einem solchen Instrument auch aus der

Entscheidungsprozess an einen Deal von "Altschuldenhilfe in Abhängigkeit der Härte der Schuldenschranke" denken sollte, wobei wir hier aber nur an das "Wegnehmen" der Spitzenlast bei den Zinsausgaben zu denken ist, siehe **Abbildung 2**. Zusätzlich sollte man im Falle von Länderfusionen an HB und SL (bzw. den "Aufnahmeländern" NI und RP) eine Länderfusionsentschuldungshilfe bezahlen, um die Integration dieser Länder in lebensfähige Gebilde zu beschleunigen. Allerdings müssen sich alle Länder mit Altschuldenhilfen einem harten Monitoring des Schuldenkontrollrates unterwerfen, bis diese Länder ihre Pro-Kopf-Verschuldung hinreichend an den Länderdurchschnitt herangeführt haben.

Abbildung 2: Abweichung der Pro-Kopf-Zinsausgaben (Landes- und Gemeindeebene) vom Länderdurchschnittswert im Jahr 2006



Quelle: Berechnet aus der Kassenstatistik.

Investitionsfinanzierung mit Krediten

Bei Option II haben wir den Finanzierungssaldo weiterhin an die investiven Ausgaben gekoppelt. Bei Option III ist eine Koppelung der konjunkturellen Defizite an investive Ausgaben nicht erforderlich und eine strukturelle Verschuldungsmöglichkeit ist nicht vorgesehen.

Mit großen Bedenken könnte man für investive Großprojekte eine Kreditaufnahme auf der Länderebene bei Option III zulassen, wobei dies bis 2019 aber keinesfalls für die ostdeutschen Flächenländer gelten darf, da diese Länder ausreichende Transfers

Schuldenfalle herauskommen können und ferner eine solche Schranke auch zur Durchbrechung der Anpassungswiderstände - in den eigenen Regierungsparteien sowie gegenüber der Opposition und den Interessengruppen - im Land einsetzen können.

zur Finanzierung investiver Ausgaben erhalten.¹⁵ Als investive Großprojekte dürften nur solche Projekte gelten, deren Eigenfinanzierungsaufwand (also investive Ausgaben abzüglich investiver Zuweisungen und Zuschüsse) größer als z.B. 20 bis 30 Mio. Euro ist. Die Kreditaufnahme muss projektscharf erfolgen und Tilgungsleistungen müssen über einen Zeitraum von maximal 20 Jahren festgeschrieben werden und müssen aus den Ausgaben der Kapitalrechnung in der Finanzierungslaufzeit getilgt werden. Die Ausgaben für diese investiven Projekte (aber nicht die Tilgungsaufwendungen in den Folgejahren) wären bei der Bestimmung des Finanzierungssaldos im Verausgabungsjahr herauszurechnen. Allerdings wäre eine Schranke einzuführen um die Überlastung der Kapitalrechnung mit zukünftigen Ausgabenverpflichtungen zu begrenzen. So könnte man z.B. festlegen, dass die Tilgungsleistungen für projektscharf definierte Kredite nicht höher sein dürfen als 25% der Ausgaben der Kapitalrechnung im Durchschnitt der letzten 5 Jahre.

Die Kreditaufnahme für investive Großprojekte wäre vorab mit den Landesrechnungshöfen abzusprechen um Trickereien möglichst zu verhindern.

Bewältigung bestehender Haushaltskrisen

Die Steuereinnahmen steigen gegenwärtig in unvorhersehbarer Art und Weise. Alle öffentlichen Haushalte müssten spätestens bis zum Ende der Dekade ausgleichbar sein, wenn die Entwicklung so anhält. Aktuell kann man somit kaum von akuten Haushaltskrisen sprechen. Allerdings sitzen einige Länder auf erheblichen Schuldenaltlasten, deren "Spitzen" man bei einer Verschärfung der Schuldenschranken ansenken kann, sofern sich diese Länder einem Controlling der Rückführung der Schuldenlast in Richtung des Länderdurchschnitts unterziehen. Ferner kann - wie schon oben angemerkt - das Instrument der "Länderfusionshilfe" insbesondere im Falle von HB und SL (aber nicht nur hier) zum Einsatz kommen.

Haushaltssanierungsgesetz

Wiederholt wird bei allen Vorschlägen auf "Automatismen", "Frühwarnsysteme", "Schuldenkontrollrat" usw. hingewiesen. Diese Institutionen müssen in einem

¹⁵ Auf Grund der spezifischen Problemlage im Land Berlin sollte man Berlin hiervon - trotz des Umstandes dass auch Berlin SoBEZ erhält - herausnehmen.

Haushaltssanierungsgesetz festgeschrieben werden. Zu regeln ist dort die konkrete Ausgestaltung eines Frühwarnsystems für die Verschuldung von Bund und Ländern (siehe Antwort zu Frage 4 im B-Papier), wobei insbesondere die automatisch zu verhängenden Sanktionen zu benennen sind, sowie die Befugnisse des Schuldenkontrollrats, der nach unseren Vorstellungen eine "Diagnosefunktion" hat, d.h. zu prüfen hat ob Verfehlungen von Bund oder Ländern vorliegen oder nicht.

Es dürfte klar sein, dass eine Verschärfung der Schuldenrestriktionen nur dann funktionieren kann, wenn es auch entsprechend Sanktionen bei einem Fehlverhalten gibt. Ohne solche Sanktionen wäre jede Verhärtung der verfassungsrechtlichen Schuldenschranken ein zahnloser Papiertiger.

Wesentlich ist es auch, dass Sanktionen - nach dem ein Fehlverhalten vom Schuldenkontrollrat festgestellt wurde - automatisch, also ohne Diskussion im politischen Raum in Kraft treten. Dies ist kein Aushebeln der Entscheidungsfreiheit der Politik, da die Politik dieses Gesetz zu verabschieden hat. Gibt es keine Automatismen, so würde die Politik aus parteipolitischer Rücksichtnahme entweder die Sanktionen verwässern oder ganz aussetzen. Automatismen haben sicherlich den Nachteil, dass diese in einzelnen Situationen nicht immer optimal sein müssen, aber die Kosten diskretionärer Entscheidungen wären aus den genannten Gründen noch höher.

Zu regeln in einem Haushaltssanierungsgesetz ist auch die weiter unten diskutierte Frage der Schaffung von transparenten Datengrundlagen.

Die Kernfunktion des Haushaltssanierungsgesetzes sowie des Schuldenkontrollrates ist der Schutz der Bürger (gegenwärtiger und zukünftiger Steuerzahler) vor den ausgaben- und schuldentreibenden Governance-Fehlfunktionen der (Partei)Politik.

Schuldenkontrollrat

Dieser sollte weitgehend (auf alle Fälle mehrheitlich) aus politik-externen Mitgliedern bestehen. Er hat nur die Aufgaben auf Basis objektiver Daten Verstöße gegen die neuen Verschuldungsspielregeln festzustellen. Festgestellte Verstöße müssen dann zu den in einem Haushaltssanierungsgesetz fixierten automatischen Sanktionsmaßnahmen führen (siehe hierzu das B-Papier). Der Schuldenkontrollrat überprüft permanent die entscheidungsrelevanten Daten des Bundes und der Länder (Finanzplanung, Haushaltsrechnung, usw.) und muss spätestens im Mai eines

Jahres seine Prüfberichte für das Haushaltsvorjahr vorlegen. Einsprüche gegen Entscheidungen des Schuldenkontrollrates - insbes. solche die eine aufschiebende Wirkung beim Einsatz von Sanktionen haben - darf es nicht geben.

Länderfusionen begünstigen

Die Politik sollte die Reform auch dazu nutzen, eine Länderneugliederung¹⁶ zu forcieren bzw. zu begünstigen. Hierbei geht es nicht darum, dass sich die Reform eine Länderneugliederung zum Ziel setzt, sondern darum, die Fehlanreize, die bei freiwilligen Länderfusionen derzeit bestehen, vollständig zu beseitigen. Fehlanreize bestehen

- in der Überrepräsentanz kleinerer Länder im Bundesrat auf Grund der Stimmenverteilung,
- bei der Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Finanzausgleich und
- bei den Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten der politischen Führung kleiner finanzschwacher Länder (PoIBEZ).

Daher sollte ab 2020 die Stimmenverteilung im Bundesrat stärker an die Einwohnerzahl gekoppelt werden, und zwar so, dass die Bandbreite des Stimmengewichts z.B. maximal zwischen 0,5 und 1 (oder 1,5) Stimmen je Mio. Einwohner schwankt. Gegenwärtig haben wir eine Schwankungsbreite von 0,35 (NW) bis 4,5 (HB). Der Fehlanreiz besteht derzeit darin, dass Länderfusionen das Stimmengewicht der von Fusionen betroffenen Länder im Bundesrat signifikant verkleinern würde. So haben gegenwärtig Berlin und Brandenburg zusammen 8 Stimmen; nach einer Fusion würde sich die Stimmenzahl jedoch auf 4 reduzieren.

In Bezug auf die PoIBEZ bleibt festzuhalten, dass diese die Ineffizienzen der Kleinheit noch fördern, abgesehen davon, dass die angemessene Bestimmung der PoIBEZ empirisch ohnehin nur schwer möglich ist. Für die PoIBEZ werden gegenwärtig ca. 517 Mio. Euro pro Jahr ausgegeben. Es ist aus Sicht des gesamtdeutschen Steuerzahlers allerdings nicht einzusehen, warum kleine Länder besser zu stellen sind als größere Länder, so dass man als zusätzlichen Anreiz für Länderfusionen die PoIBEZ mit dem Jahr 2019 auslaufen lassen sollte. Das Argument des Erhalts der Eigenstaatlichkeit auch der kleineren Länder kann nicht überzeugen, da man für alles einen Preis bezahlen muss! Die PoIBEZ wurden im Jahr 2005 ohnehin bereits um ca. 270 Mio. Euro reduziert, so dass diese Beträge zwischenzeitlich nur noch eine „Ministerpräsidenten- und Ministererhaltungsfunktion“

¹⁶ Siehe im B-Papier auch die Antworten zu den Fragen 3 sowie 161.

haben.

Kommt es darüber hinaus zu einer Fusion von Flächenländern und Stadtstaaten, so würde das neu entstehende Land aufgrund der aktuellen Systemausgestaltung in erheblichem Umfang finanzielle Mittel verlieren. Länderfusionen sparen zwar auch Geld, aber die Mittelverluste im Finanzausgleich wären niemals ausreichend, die Ausgabenersparnisse aufzuwägen. So haben wir für Berlin-Brandenburg - auf Basis der Daten des Jahres 2004 - Einnahmenverluste¹⁷ von ca. 2,5 Mrd. Euro nach Finanzausgleich berechnet, während die Ausgabenersparnis deutlich geringer ist (siehe Seitz 2004).¹⁸ Wesentliche Ziele einer Länderneugliederung müssen daher die Integration der Stadtstaaten in Flächenländer sowie das Zusammenlegen mehrerer kleinerer Länder zu überlebensfähigeren größeren Ländern sein (wie z.B. die Integration des Saarlandes in das Land Rheinland-Pfalz oder HB und NI). Gerade in den Verflechtungsräumen zwischen den Stadtstaaten und den Umlandregionen ergeben sich erhebliche Verzerrungen im Bereich der Administration, des Verkehrs (insbes. ÖPNV), der Schulen und der Hochschulen. Darüber hinaus ist der kleinste Stadtstaat Bremen und auch das kleinste Flächenland Saarland nun schon seit mehr als 20 Jahren nicht mehr selbständig lebensfähig. Eine Reform muss daher die Einwohnerwertung der Stadtstaatenstädte nach einer Fusion mit Flächenländern dauerhaft sichern. Daher sollte bei Länderfusionen bis 2019 die Einwohnerwertung der Fusionsländer aus einem einwohnergewichteten Durchschnitt der Einwohnerwertung der Stadtstaaten und der Flächenländer, die bei dem Fusionsprozess beteiligt sind, bestehen. Wie Michalk und Möller (2005)¹⁹ argumentieren, bedarf es hierzu noch nicht einmal neuer gesetzlicher Regelungen, wenn man das Maßstäbengesetz konsequent anwendet.²⁰ Ab 2020 ist ohnehin eine Neuüberprüfung der Einwohnerwertung im Finanzausgleich erforderlich. Ferner geht es - und dies trifft sowohl für die Fusion von Flächenländern und Stadtstaaten als auch auf die Zusammenlegung mehrerer kleinerer Länder zu - auch um die

¹⁷ Auf Basis der damaligen Steuerschätzung für das Jahr 2005.

¹⁸ Die Regel, die das FAG im Jahr 1995 für die damals geplante Fusion Berlin-Brandenburg vorgesehen hatte, die ein Abschmelzen der Einwohnerwertung des Landes Berlin über einen Zeitraum von 15 Jahren vorsah, wäre im Falle der Fusion von Stadt- und Flächenstaaten nicht anreizfreundlich. Wäre es zu einer Fusion von Berlin und Brandenburg gekommen, hätten man mit dieser Regelung die gesamte Region in eine finanzpolitische Katastrophe geführt.

¹⁹ Michalk, J. und A. Möller (2005), Die Stadtstaatenwertung - ein Hindernis für Länderfusionen?, in: Wirtschaftsdienst, Heft 10/2005, 653ff.

²⁰ Vereinfachend würde dies darauf hinauslaufen, dass Länder, die aus der Zusammenführung von Flächen- und Stadtstaaten entstehen, eine bevölkerungsgewichtete Einwohnerwertung erhalten.

Optimierung des Angebots öffentlicher Leistungen mit überlokaler Reichweite, wie z.B. im Bereich der Hochschullandschaft. Darüber hinaus spielt auch der Aspekt der Verbesserung des Risikoausgleichs innerhalb der dann größeren Länder sowie die Minimierung der negativen Friktionseffekte, die sich für die Bürger und die Betriebe aus dem Vorhandensein von zu vielen administrativen Grenzen in Deutschland ergeben, eine zentrale Rolle.

Des Weiteren können auch - wie oben schon ausgeführt - Altschuldenhilfen mit Länderneugliederungen verbunden werden. So könnte der Bund bzw. die Solidargemeinschaft diesen Prozess durch Übernahme (eines erheblichen Teils) der "Differentialschulden"²¹ zwischen den fusionierenden Ländern begünstigen. Würde man die Pro-Kopf-Schulden der potentiellen Fusionspartner durch Übernahme der überdurchschnittlichen Schulden des höher verschuldeten Landes "sozialisieren", so wären für die Fusionsprozesse Rheinland-Pfalz - Saarland ein Betrag von ca. 1,7 Mrd. Euro, für Berlin-Brandenburg ca. 35 Mrd. Euro und für Niedersachsen-Bremen ca. 6,7 Mrd. Euro erforderlich.²² Eine solche Lösung ist zwar sicherlich "nicht schön", da man ex-post eine unsolide Finanzpolitik belohnt, aber ohne ein solches "Angebot" der Solidargemeinschaft ist eine grundlegende Länderneugliederung unter Einbeziehung der finanzpolitischen Problemländer ohnehin nicht möglich. "Verteidigen" kann man einen solchen Vorschlag mit dem Hinweis darauf, dass die Flächenländer dieses Instrument auch zur Beschleunigung von (freiwilligen) Gemeindefusionen einsetzen. Ferner kann man argumentieren, dass es die Solidargemeinschaft auch in der Vergangenheit sträflich versäumt hat, härtere Schuldengrenzen einzuziehen²³ und die Sanierungsprozesse in Bremen und im Saarland nicht wirksam überwacht hat. Für die Länder, die sich in der Vergangenheit solide verhalten haben, ist diese Lösung natürlich nicht attraktiv, aber ohne eine solche durchgreifende Lösung könnten die Zukunftslasten aus potentiellen (absoluten) Haushaltsnotlagen einiger Länder sogar noch weiter ansteigen. Daher sollten gerade die "soliden" Länder sowie der Bund ein vitales Eigeninteresse daran haben, dass es zu harten föderalen Schuldenschranken kommt.

²¹ Unterschiedsbetrag zwischen der Pro-Kopf-Verschuldung des höher verschuldeten Landes und des niedriger verschuldeten Landes, hochgerechnet auf die Einwohnerzahl des höher verschuldeten Landes.

²² Die Angaben wurden für 2005 berechnet, wobei bei den Stadtstaaten eine Schätzung des "Kommunalanteils" der Schulden vorgenommen und bei der auszugleichenden Landesverschuldung in Ansatz gebracht wurde.

²³ Siehe die Forderung des Bundesverfassungsgerichts in seinem Haushaltsnotlagenurteil von 1992 und die seither vollständige Inaktivität der Politik auf den dort formulierten Regelungsauftrag.

Datenvergleichsprobleme

Gegenwärtig arbeiten die Länderfinanzminister an dem Versuch, die Datengrundlagen für Ländervergleiche zu verbessern. Bessere Daten für belastungsfähige Ländervergleiche (Benchmarking) sind dringend erforderlich und auf Grund der großen Heterogenität der Art und Weise der Verbuchung von Ausgaben und Einnahmen - insbesondere der Zuordnung zu Funktionskennziffern - sind solche Vergleiche kaum noch möglich.

Die Politik muss daher deutlich mehr Ressourcen in eine solide und belastungsfähige Finanzstatistik investieren, sonst ist die Politik bald informationslos. Erforderlich ist es, dass die Rolle des Statistischen Bundesamtes deutlich gestärkt wird und die Länder und Gemeinden verpflichtet werden, vom Statistischen Bundesamt²⁴ klar zu definierende Datenanforderungen auch zu erfüllen. Es reicht nicht, wenn die Länder (und Gemeinden) ihre Haushaltsrechnungen mit all den spezifischen Buchungsvorgängen und innovativen Umbuchungen an das Statistische Bundesamt liefern, sondern die Länder müssen - bei Bedarf - neben ihrer Haushaltsrechnung eine gesonderte Haushaltsrechnung nach klar vom Statistischen Bundesamt zu definierenden Positionsbeschreibungen abgeben. Auch Unternehmen sind gegenüber der Statistik auskunftspflichtig - die Gebietskörperschaften müssen diese Informationspflicht, auch aus Eigeninteresse, viel ernster nehmen und mit gutem Beispiel vorangehen.

Ein kleines Beispiel: Vergleicht man die Ausgaben für Schulen, so müssen auch die Personalaufwendungen für die Referendare berücksichtigt werden. Die Mehrzahl der Länder verbucht diese Ausgaben - wie dies auch der Funktionenplan vorsieht - in der Funktionskennziffer für die Schulen. Einige Länder verbuchen diese Ausgaben aber bei den Einrichtungen der Lehrerfort- und Lehrerausbildung. Damit werden Vergleiche der Schulausgaben erheblich beeinträchtigt. Dieses Beispiel lässt sich noch durch eine Vielzahl weiterer Beispiele ergänzen. Wie in einem solchen Dickicht von Intransparenz Bürger und Parlamentarier ihre Informations- und Kontrollrechte wahrnehmen können, bleibt rätselhaft.

Da das Statistische Bundesamt auch dem "Schuldenkontrollrat" die Daten zur

²⁴ Wir nennen die Statistischen Landesämter bewusst nicht, da diese eigentlich aufgelöst werden könnten. Das Statistische Bundesamt kann Länderreferate unterhalten. Schon der Datenaustausch zwischen den Statistischen Landesämtern und des Statistischen Bundesamtes gestaltet sich auf Grund der föderalen Vielfalt der EDV-Systeme nicht ganz einfach.

Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion zuarbeiten muss, muss es auch Sanktionen²⁵ gegen Gebietskörperschaften geben, die ihrer Informationspflicht nicht hinreichend nachkommen.

Neben klareren Regeln für die finanzstatistischen Meldungen der Länder bedarf es jedoch, wie die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, stets auch des Monitorings von zentraler Stelle und der (stichprobenweisen) Überprüfung von Sachverhalten durch kompetente Experten.

Einbeziehen der kommunalen Ebene

In alle Neuregelungen ist auch die kommunale Ebene einzubeziehen, d.h. Schuldenrestriktionen, usw. gelten auch hier. Die Länder müssen mit ihren Instrumenten (kommunaler Finanzausgleich, Kommunalaufsicht) das Verhalten der Gemeinden überwachen.

Die "Stabilisierungsfunktion" bei den Steuereinnahmen der Länder durch den Bund sollen die Länder - nach dem Beispiel von Rheinland-Pfalz - auch gegenüber den Kommunen übernehmen, was den Ländern natürlich insbesondere dann leicht fallen wird, wenn es in der Tat zu einer Stabilisierung der Steuereinnahmenentwicklung der Länder durch eine aktive "Steuerglättungspolitik" des Bundes kommt.²⁶

²⁵ Solche Sanktionen wäre vorab im Haushaltssanierungsgesetz gesetzlich zu regeln und mit Automatismen zu verhängen.

²⁶ Siehe auch die Ausführungen zur Frage 172 im B-Papier.

**Stellungnahme Teil B: Anmerkungen zu einzelnen Fragen
(B-Papier)**

**H. Seitz
TU Dresden
helmut@seitz-berlin.de
Mai 2007**

In den nachfolgenden Ausführungen nehmen wir zu einzelnen Fragen des vorgelegten Fragenkatalogs der Kommission Stellung. Hierzu haben wir nochmals alle Fragen aufgelistet. Unsere Anmerkungen sind mit Fettdruck hervorgehoben. Allerdings werden nicht alle Detailfragen beantwortet, sei es Mangels Sachkenntnis (insbes. juristischer Fragen) oder aber auf Grund des Umstandes, dass diese Fragen in unserem Teil A direkt oder indirekt bearbeitet werden. Ausklammern mussten wir auch einige Fragen, deren Beantwortung einen extrem hohen Zeit- und Ressourceninput erforderlich gemacht hätten. Auf Grund der Überlappungen zwischen den Fragen lassen sich bei den Antworten gelegentliche Wiederholungen nicht vermeiden.

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?

Siehe A-Papier

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

Siehe A-Papier

3. 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?

Anmerkung: Es gibt keinen Grund dafür, dass die Reform das Thema Länderneugliederung ausklammert, aber auf Grund des Zeitdrucks (sowie des politischen Erfolgsdrucks) ist nicht davon auszugehen, dass das Thema aktiv angegangen wird. Allerdings muss die Reform dringend die Voraussetzungen für freiwillige Länderfusionen schaffen bzw. verbessern, siehe Frage 161. Darüber hinaus wäre auch die Stimmenverteilung im Bundesrat so auszugestalten, dass kleine Länder keinen strategischen Stimmenvorteil mehr haben, zumindest sollte das Ungleichgewicht zwischen großen und kleinen Ländern erheblich verändert werden. Auch die Stimmenverteilung im Bundesrat verhindert Länderneugliederungen. Eine solche Regelung könnte man z.B. mit Wirkung ab 1.1.2020 (1.1.2020 deshalb, da mit dem 1.1.2020 auch ein neues FAG eingeführt werden muss) verabschieden, so dass sich alle Länder langfristig darauf einstellen können.

Ferner: Siehe A-Papier

I. Haushalt / Schulden

a. Vorbeugung von Haushaltskrisen

Frühwarnsystem: Entwicklung eines Systems zur rechtzeitigen Erkennung und Ein-dämmung 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?

Ich möchte Frage 4 dazu nutzen einige Anmerkungen zur Implementierung eines Frühwarnsystems zu machen, wobei ich mich weitgehend an meinen Ausführungen in Seitz (2007) orientiere. (Siehe H. Seitz, Konzeption eines Haushaltsnotlagenpräventionssystems, in: K. Konrad und J. Jochimsen [Hrsg.], Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil, Peter-Lang Verlag, 2007. S. 71-88.)

Ein solches System muss natürlich "Zwangselemente" enthalten. Ein auf "Freiwilligkeit" basierendes Präventionssystem kann es nicht geben, weil dieses im politischen Prozess funktionsunfähig wäre. Daher muss dieses Regelwerk durch Automatismen geprägt sein, deren Überwachung weitgehend bzw. vollständig außerhalb der Politik angesiedelt sein muss. Die Politik muss sich darauf beschränken die allgemeinen Spielregeln zu formulieren, die Spielüberwachung aber außerhalb der Politik ansiedeln.

Das Ziel eines solchen Systems besteht im Kern darin, Haushaltsschieflagen einzelner Gebietskörperschaften schon im weiten Vorfeld zu verhindern und diese somit - abgesehen von Naturkatastrophen usw. - unmöglich zu machen. Darüber hinaus kann ein solches Verfahren zur innerstaatlichen Umsetzung (und Kontrolle) der Maastricht-Kriterien verwendet werden. Aus der Sicht der Bürger bzw. der Steuerzahler dient ein solches System ferner der Disziplinierung der Politik und soll auch ein Mehr an Transparenz schaffen.

Das im Nachfolgenden vorgestellte Haushaltsnotlagenindikatorsystems beruht auf einer Reihe von Grundgedanken:

- **Das finanzföderale System der Bundesrepublik basiert sehr stark auf dem "Solidaritätsgedanken". Jedes Solidarsystem kann aber nur dann aufrecht erhalten werden, wenn es von seinen Mitgliedern nicht überstrapaziert wird und ferner, wenn nicht nur das Mitglied der**

Solidargemeinschaft Beistand einfordern darf, sondern auch umgekehrt die Solidargemeinschaft von seinen Mitgliedern ein entsprechendes Verhalten einfordern kann, darf und auch muss.

- Haushaltsschieflagen einzelner Mitglieder gefährden das Solidarsystem, da die Glaubwürdigkeit einer "No-Bailout Regel" erheblich eingeschränkt ist und ferner die Haushaltsschieflagen einzelner Länder auch negative Spillover-Effekte auf die Gemeinschaft insgesamt haben.
- Da es keine "Exit-Option" und auch keine "Fire-Option" gibt, muss es der Solidargemeinschaft auch erlaubt sein, eine Kontrollfunktion und bei Bedarf auch Zwang auf Mitglieder der Gemeinschaft ausüben zu können.
- Die Konzeption geht ferner davon aus, dass es zu keinem Systemwechsel kommt, d.h. die Wettbewerbsintensität in unserem föderalen System bleibt begrenzt und die Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs weitgehend erhalten. Allerdings sei darauf hingewiesen, dass dieses System auch zum Einsatz kommen kann, wenn man sich in der Bundesrepublik auf einen Wechsel hin zu einem föderalen Wettbewerbssystem einigt, da in diesem Fall noch immer das Einhalten der Maastricht-Guidelines durch die Länder (und den Bund) zu kontrollieren und ggf. mit "Zwangsmaßnahmen" herbeizuführen ist.

In einem ersten Schritt gilt es aber die Frage zu klären, welche Kriterien ein Haushaltsnotlagenpräventionssystem überhaupt erfüllen sollte?

1. Die Spielregeln müssen vorab festliegen und dürfen ex-post nicht verändert werden. Änderungen dürfen nur mit einem Zeitverzug von mehreren Jahren (z.B. 5 Jahren) wirksam werden, um der Politik nicht die Option zu geben, sich nach Gutdünken dem Sanktionsmechanismus aus Gründen des aktuellen Handlungsdrucks zu entziehen.
2. Das System muss auf einfachen finanzwirtschaftlichen Kennziffern beruhen, damit diese leicht berechenbar und für Bürger und Politiker auch verständlich sind.
3. Die Sanktionen müssen vorab geregelt werden und sollen zunächst "die Politik" treffen. Mit zunehmender Verstoßintensität müssen aber auch die Bürger des jeweiligen Landes (und zwar Einkommens- und Transferbezieher) Sanktionen unmittelbar spüren.
4. Die Sanktionen müssen automatisch verhängt werden und dürfen keinesfalls in einem politischen Diskussionsprozess verwässert werden.
5. Letzteres impliziert, dass die Kontrolle des Systems und das Verhängen von Sanktionen weitgehend außerhalb der Politik erfolgen muss, wozu ein Schuldenkontrollrat einzurichten wäre. Institutionen wie der Finanzplanungsrat, in dem die Parteien sich eigentlich selbst kontrollieren wären wirkungslos.²⁷

²⁷ So hätte der Finanzplanungsrat die Fortschritte bei der Sanierung von SL und HB kontrollieren

Die Umsetzung des Systems könnte nach unserer Vorstellung in einem mehrstufigen Prozess erfolgen:

Schritt 1: Festlegung von Indikatorvariablen und deren kritische Grenzwerte in Verbindung mit der Formulierung von Frühwarnlinien.

Schritt 2: Vertikalisierung (Bund-Länder) und Regionalisierung (Verteilung auf die Länder) der Grenzwerte.

Schritt 3: Festlegung von Sanktionsmaßnahmen beim Überschreiten der "Frühwarnlinien" bzw. der Grenzwerte der einzelnen Gebietskörperschaft mit der Differenzierung "erstmalig" und "wiederholt".

Schritt 4: Implementierung weiterer systemunterstützender Maßnahmen.

Zu Schritt 1: Indikatorvariablenauswahl und Formulierung quantitativer gesamtwirtschaftlicher Zielwerte

Die einfachsten Zielvariablen sind das Haushaltsdefizit und der Schuldenstand. Hierzu muss ein gesamtwirtschaftliches quantitatives Ziel für die Höchstwerte des Haushaltsdefizits und die Schuldenquote formuliert werden. Nahe liegend wäre es hier an die Maastricht-Regeln (3% bzw. 60%) zu denken. Allerdings wäre es angesichts der zukünftigen fiskalischen Risiken in Deutschland (z.B. demographisch bedingter Anstieg der Zukunftslasten in den Haushalten der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen) erforderlich, wesentlich härtere Schranken wie z.B. eine "(very)-close-to-balance-rule" für das Haushaltsdefizit (z.B. max. 1% bis 1,5%) zu fixieren.

Da es wenig Sinn macht erst dann "einzugreifen" wenn die kritischen Werte für Schulden und Defizite bereits verletzt sind, müssen Frühwarnlinien eingeführt werden die anzeigen, dass sich Gebietskörperschaften auf eine Problemlage zubewegen. So könnte man eine Frühwarnlinie beim Schuldenstand festlegen die erreicht wird wenn z.B. gilt:

Schuldenbestand in Euro je Einwohner > "Maximalschuldenbestand" in Euro je Einwohner minus 3 mal "Maximaldefizit" in Euro je Einwohner.

sollen. Da in beiden Ländern auch immer die Parteien regiert haben die im Finanzplanungsrat über die Bundesregierung und die Landesregierungen ebenfalls "das Sagen" hatten, gab es nie eine wirkungsvolle Kontrolle der Sanierungsleistungen der beiden Länder, da es zum politischen Umgangstil gehört, auf seine Parteifreunde Rücksicht zu nehmen, auch wenn das - wie beide gescheiterten Sanierungsfälle gezeigt haben - zu Lasten des Steuerzahlers geht.

und eine Defizitwarnmarke z.B. in der Form:

Defizit je Einwohner > 80% des "Maximaldefizits"

Es dürfte offenkundig sein, dass sowohl die Indikatoren als auch die festzulegenden Grenzwerte mit Hilfe von wissenschaftlichen Kriterien kaum begründbar bzw. quantifizierbar sind, da auch normative Aspekte einfließen. Man steht somit vor dem Trade-Off zwischen dem Formulieren einer womöglich nicht ganz optimalen Entscheidungsregel auf der einen Seite und dem Risiko, sich den diskretionären und häufig von Opportunismus und Eigennutz geprägten Entscheidungen der Politik auszusetzen.

Zu Schritt 2: Vertikalisierung und Regionalisierung

Die in Schritt 1 formulierten Grenzwerte - einschließlich der Frühwarnlinien - gelten für die gesamtstaatliche Ebene, so dass diese in einem weiteren Schritt auf die einzelnen Ebenen (Bund vs. Länder einschließlich Gemeinden) sowie die einzelnen Länder aufgeteilt werden müssen.

Die vertikale Verteilung der Grenzwerte auf den Bund - Ländergesamtheit (einschl. kommunaler Sektor) könnte z.B. im Verhältnis von (mindestens) 50% Bund zu (maximal) 50% Länder und Gemeinden erfolgen, wobei wir sogar eher zu einem Verhältnis von 60 : 40 tendieren würden, da dem Bund eine höhere Stabilisierungsverantwortung zufällt. Sofern der Bund eine "Stabilisierungsfunktion bei den Steuereinnahmen übernimmt, sollte man sogar ein Verhältnis von 2/3 zu 1/3 anpeilen. Für die Umsetzung einer zielkonformen Finanzpolitik auf der kommunalen Ebene sind die Länder verantwortlich und müssen das Einhalten der Spielregeln mit den Instrumenten der Kommunalaufsicht durchsetzen.

Schwierig ist auch die horizontale Verteilung der Grenzwerte auf die Länder. Hierbei wäre zu beachten, dass die Finanzkraft der Länder aufgrund des Finanzausgleichssystems mit der Wertschöpfung (BIP) nicht besonders hoch korreliert ist und ferner die Existenz der Stadtstaaten gegen eine reine Einwohnerverteilung spricht. Daher wird hier vorgeschlagen die Verschuldungs- und Defizitpotentiale auf die Länder entsprechend ihrem Anteil am erweiterten Steueraufkommen zu verteilen. Dieses erweiterte Steueraufkommen definieren wir wie folgt

Erweitertes Steueraufkommen = Steuereinnahmen (Land und

Gemeinden) + LFA-Zahlungen - LFA-Beiträge + FehlbetragsBEZ

Die Verschuldungspotentiale sollten proportional zum "fiskalischen Einkommen" der Gebietskörperschaften sein und das erweiterte Steueraufkommen ist sicherlich der beste Indikator hierfür. Da sich der Verteilungsschlüssel von Jahr zu Jahr (leicht) verändert wäre es empfehlenswert diesen auf Basis des Durchschnitts über mehrere vergangene Jahre (z.B. 5 Jahre) über einen festen Zeitraum (z.B. 5 Jahre) zu fixieren (für eine graphische Abbildung siehe die Antworten zur Frage 16).

Zu Schritt 3: Festlegung von Sanktionsmaßnahmen

Das System arbeitet mit einer zunehmenden Härte der Sanktionsmaßnahmen, wobei die "Grundphilosophie" lautet, dass harte Maßnahmen den Bürger treffen müssen, denn nur dann werden die Bürger unsolide Politik durch Abwahl der verantwortlichen Parteien und Politiker abstrafen bzw. sich schon bei einer erkennbar unsoliden Politik von Politikern, die das zu verantworten haben, trennen. Ferner werden die Parteien und die Politiker dazu angeregt in einen Wettbewerb um solide Finanzpolitik einzutreten, statt in einen Wettbewerb um unfinanzierbare Wahlversprechen. Im Einzelnen werden folgende Sanktionsmaßnahmen vorgesehen:

Weiche Maßnahmen: Die betreffenden Gebietskörperschaften werden unter öffentlichen Erklärungszwang gesetzt, was einem "öffentlichen Vorführen" der Politik im jeweiligen Land gleichkommt.

Harte Maßnahmen: Hier könnte man sich Abschläge von LFA-Zuweisungen bzw. Zuschläge zu LFA-Leistungen in Höhe von x Euro je Einwohner (dieser Betrag wird mit der Wachstumsrate des Steueraufkommens dynamisiert) vorstellen.

Sehr harte Maßnahmen: Solche könnten/sollten darin bestehen, dass ein Zuschlag zur Einkommensteuer für die Einwohner des betreffenden Landes in Höhe von y% und ein Abschlag bei sämtlichen Transferzahlungen in Höhe von z% erhoben bzw. in Rechnung gestellt wird. Die Minderausgaben bei den Transfersystemen sowie die Mehreinnahmen aus dem Steuerzuschlag werden in das Steuerverteilungssystem aufgenommen. Die "Sozialisierung" der Strafzahlungen ist deshalb erforderlich, da dann, wenn diese dem "Sünderland" zufallen würden, die Politik des betreffenden Landes darauf setzen könnten, dass die Solidargemeinschaft den Bürgern im betreffenden Land eine Sondersteuer auferlegt, mit deren Hilfe die Schiefelage beseitigt

werden kann, siehe hierzu auch das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF (2004). Sofern der Bund der "Sünder" ist, würden die Mehreinnahmen bzw. Ausgabenersparnisse an die Ländergesamtheit fallen.

Wir gehen davon aus, dass in mehr als 90% der Fälle die Ursache für finanzpolitisches Fehlverhalten auf der Ausgabenseite zu suchen ist. Liegen die Ursachen auf der Einnahmenseite, so muss die Politik den Mut aufbringen den jetzt lebenden Generationen auch die Steuerlast aufzubürden bzw. die Versorgung mit öffentlichen Gütern zu beschränken.

Beim Einsatz der Sanktionen müsste man allerdings zwischen

- "Ersttättern" und "Wiederholungstätttern" sowie
- dem Überschreiten der Grenzwerte beim Schuldenbestand und dem Überschreiten der Grenzwerte beim Defizit

unterscheiden. Ferner sollte das System mit einem "begrenzten Gedächtnis" ausgestattet sein, so dass man als Ersttäter gilt, wenn in den letzten 3 bis 5 Jahren nicht gegen das Regelwerk verstoßen worden ist.

Bei der Systematik der Fallmöglichkeiten orientieren wir uns etwas an dem "Traffic-Light-Konzept", d.h. wir unterscheiden zwischen einem "grünen Bereich", bei dem keine Sanktionen erforderlich sind, einem "gelben Warnbereich", bei dem Sanktionen weitgehend aus der verpflichtenden Vorlage von Konsolidierungskonzepten bestehen und einem "roten Alarmbereich", bei dem die Solidargemeinschaft bereits zu Maßnahmen mit finanziellen Auswirkungen greift.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die hier vorgeschlagene Fallsystematik und unterbreitet Vorschläge über die in den einzelnen Fällen zu ergreifenden Aktionen bzw. Sanktionen, wobei nach unseren Vorstellungen der "Schuldenkontrollrat" die Überwachung des Systems vornimmt und auch die konkret zu ergreifenden Aktionen bzw. Sanktionen feststellt, die dann bei Bedarf auch in gesetzliche Maßnahmen umzusetzen wären.

Warnstufe	Fallbeschreibung	mögliche Aktion/Sanktion
Grüner Bereich		
0	Warnmarken werden nicht erreicht	Bekanntgabe durch den "Schuldenkontrollrat"
1	Erstmaliges Überschreiten einer oder beider Warngrenzen	Bekanntgabe durch den "Schuldenkontrollrat"
Gelber Bereich:		
2	2-maliges Überschreiten der Defizitwarngrenze	Vorlage eines Konsolidierungsprogramms (konkrete Benennung der Maßnahmen)
3	erstmaliges Überschreiten der Defizit- und/oder Schuldengrenze	Vorlage eines Konsolidierungsprogramms (konkrete Benennung der Maßnahmen)
Roter Bereich		
4	2-maliges Überschreiten der Defizitgrenze	Sanktionsmaßnahmen wie z.B. LFA-Strafzahlungen
5	2-maliges Überschreiten der Schuldengrenze	Sanktionsmaßnahmen wie z.B. LFA-Strafzahlungen die aber höher sein müssen als beim Warnbereich 4
6	2-maliges Überschreiten der Schulden- oder Defizitgrenze und erstmaliges Überschreiten der Defizit- oder Schuldengrenze	Erheben eines Steueraufschlags und eines Transferabschlags

Die hier benannten "Konsolidierungsprogramme" könnten eine Betrachtungszeit von z.B. fünf Jahren haben. Abweichungen zwischen den Ist-Daten und den in den Konsolidierungsprogrammen benannten Daten werden bei negativer Zielabweichung mit einer Abgabe belegt. Die Erträge hieraus könnten für spezifische Projekte außerhalb des Landes eingesetzt werden (Entwicklungshilfe, usw.). "Revidierte Finanzplanungen" sollen die Ursachen für die Schieflagen aufzeigen und darlegen, durch welche konkreten Maßnahmen diese im Finanzplanungszeitraum beseitigt werden sollen.

Wichtig ist bei der obersten Warnstufe 6 der Umstand, dass sowohl Steuerzahler als auch Transferempfänger in den harten Sanktionsmechanismus einbezogen werden. Ein zunehmender Anteil der

Bevölkerung lebt (ausschließlich) von Transferleistungen. Würde man diesen Personenkreis von den Sanktionen ausnehmen, so könnte sich diese Bevölkerungsgruppe zu Lasten der Einkommensbezieher mit Politikern verbünden, die ausschließlich am eigenen Machterhalt interessiert sind, und eine Finanzpolitik zu Lasten zukünftiger Generationen bzw. der Steuerzahler betreiben.

Zu Schritt 4: Weitere systemunterstützende Maßnahmen

Erforderlich wären ferner eine Reihe von systemunterstützenden Maßnahmen. Ohne unser föderales System in ein politisch nicht mehrheitsfähiges Wettbewerbssystem nach dem Vorbild der Schweiz oder den USA umzuformen, sollten die Länder in begrenztem Umfang ein Zuschlagsrecht bei der Einkommensteuer (auf eine bundeseinheitlich fixierte Bemessungsgrundlage bzw. die Bundessteuerschuld, also keinesfalls länderspezifische Steuergesetze!) erhalten. Auf Grund der erheblichen Steuerschwäche der NBL würden wir den Einsatz eines solchen Instrumentes aber erst für den Zeitraum nach 2019 empfehlen. Davon unberührt bleibt aber die Forderung nach einer verwaltungstechnischen Umsetzung von Zuschlagssätzen auf der Landesebene um dieses Instrument zur Herbeiführung einer solidarischen Haushaltsdisziplin nutzen zu können. Darüber hinaus müssen bei allen Transfersystemen verwaltungstechnisch ebenfalls Zuschlagssätze (besser Abschlagsätze) vorgesehen werden und zwar sowohl bei regionalen Transfers (Sozialhilfe, usw.) als auch bei nationalen Transfers (Renten usw.), da ein solches Instrument im Rahmen von Sanktionsmechanismen eingesetzt werden muss. Erforderlich sind ferner fundamentale Reformen der Finanzstatistik um Ländervergleiche zu ermöglichen und mehr Transparenz bei den öffentlichen Haushalten zu schaffen. Darüber hinaus muss in den Ländern der Budgetprozess von einem "bottom-up" in einen "top-down" Ansatz umgewandelt werden. Bisher ist es weitgehend so, dass die Ressorts dem Finanzministerium ihre "Ausgabenbedarfe" melden und das Finanzministerium versucht in zähen Rückverhandlungen diese auf ein finanzierbares Maß zu reduzieren. Sinnvoll ist es deshalb, dass die Finanzminister die Budgethöhe fixieren und die Ressorts um ihren Anteil am Kuchen im Kabinett streiten, ohne dass es zu Rückverhandlungen bei der Größe des Kuchens kommt. Darüber hinaus muss durch die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung sowie einer verbesserten Ländervergleichbarkeit von Finanzdaten mehr Transparenz beim Ressourceneinsatz und benchmark-basiertes Controlling der Leistungs-Kosten-Relationen hergestellt werden.

Letztendlich muss ein weitgehend politikextern besetzter Schuldenkontrollrat implementiert werden, wobei hier externe Experten (aus dem In- und Ausland!) und das Statistische Bundesamt²⁸ mit seiner Datenkompetenz usw. eingesetzt werden sollten und keinesfalls Institutionen wie der Finanzplanungsrat, der sich in der Vergangenheit als weitgehend wirkungslos erwiesen hat.

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?

Anmerkung: Schaffung eines Schuldenkontrollrats der keinesfalls von aktiven Politikern besetzt ist. Dieser Schuldenkontrollrat hat nur die Funktion festzustellen, ob Verstöße vorliegen. Liegen diese Verstöße vor, so führt dies unmittelbar zum Ablauf der vorab fixierten Automatismen.

6. Wenn ein Frühwarnsystem etabliert wird, erfordert dies die Festlegung von Kriterien für die Diagnose einer schwierigen Haushaltslage.
 - Was wären in diesem Zusammenhang geeignete Indikatoren und Schwellenwerte?
 - Auf wie viele Indikatoren sollte sich die Diagnose stützen?
 - Sollte die Feststellung der schwierigen Haushaltslage einem Automatismus unterliegen oder einen expliziten politischen Beschluss erfordern?

Siehe die Ausführungen an anderer Stelle.

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?

Siehe die Ausführungen an anderer Stelle.

8. Wie kann ein Frühwarnsystem ausgestaltet werden?

²⁸ Die Rechnungshöfe sind gegenwärtig noch zu stark (verwaltungs-)juristisch orientiert und müssten sich mehr in einer ökonomische bzw. finanzwissenschaftliche Richtung verändern, um in einem solchen Gremium eine tragende Rolle zu spielen. Bei einigen Landesrechnungshöfen sind solche Veränderungen schon erkennbar.

Siehe die Ausführungen an anderer Stelle.

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

Siehe die Ausführungen an anderer Stelle.

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?
- Unterschiedliche Indikatoren für Flächenländer/Stadtstaaten bzw. ost-/westdeutsche Länder
 - Grenzen für Gefahr bzw. Vorliegen einer Haushaltskrise
 - Gewährleistung der Unterscheidung zwischen strukturellen/historischen und beeinflussbaren Gründen

Siehe die Ausführungen an anderer Stelle.

11. Wie wird die Analyse der Haushalte vorgenommen?
- Gremium (rechtliche Grundlage)
 - Kontroll-, Entscheidungs- und Durchsetzungsbefugnisse
 - Verfahrensregelungen – Anlehnung an den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt?

Anmerkung: Dieses soll ausschließlich dem Schuldenkontrollrat unterliegen.

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

Anmerkung: Konjunkturelle Schwankungen auf der Einnahmenseite und konjunkturell bedingte automatische Ausgabenanpassungen (aber keine diskretionären konjunkturpolitisch motivierten Ausgabenprogramme) sollten weitgehend passiv hingenommen werden können. Budgets sollten über einen Zeitraum von bis zu ca. 7 Jahren ausgeglichen werden. Darüber hinaus muss man sich überlegen, ob der Bund nicht die Funktion des "Stabilisators" bei den Steuereinnahmen übernimmt (ähnlich der Funktion, die das Land Rheinland-Pfalz mit dem Beistandspakt bzw. dem Stabilisierungsfonds im Verhältnis zu seinen Kommunen übernimmt).

Siehe auch die Ausführungen an anderer Stelle.

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

Anmerkung: Siehe Frage 12: Wir benötigen die Verpflichtung zum Ausgleich konjunkturell entstandener Defizite in einem Zeitraum von ca. 7 Jahren.

14. Nach welchen Methoden sollten konjunktur- und strukturbedingte Entwicklungen bei der Haushaltsplanung getrennt werden?

Anmerkung: Wie die konkrete Umsetzung erfolgen soll, bleibt noch zu erarbeiten nachdem sich die Politik grundsätzlich auf ein solches Verfahren (einschließlich dem Defizitausgleich über den Konjunkturzyklus) festgelegt hat. Solche Konzepte im Vorfeld zu erstellen lohnt sich nicht. Auf alle Fälle darf man keine komplizierten Verfahren zum Einsatz bringen, die von der Politik und den Bürgern nicht als nachvollziehbar und transparent wahrgenommen werden. Ich neige daher zu einfachsten Verfahren wie gleitende x-Jahresdurchschnitte usw.

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?

Anmerkung: Diese Frage zielt im Kern auf den Einsatz des überholten Instrumentariums des "Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes" ab (aktive Konjunktursteuerung). Die Wirkungen einer aktiven Konjunkturpolitik ("Globalsteuerung") sind in Zeiten der Globalisierung und des Euro-Raumes aber noch mehr überholt als dies schon vor 20 Jahren war. Es darf hier nicht um aktive Konjunkturpolitik gehen, sondern das weitgehend passive "Hinnehmen" konjunktureller Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben. Hierbei treten die in der Frage aufgeworfenen Probleme überhaupt nicht auf!

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?

Anmerkung: Es geht doch bei der angestrebten Reform darum, in Deutschland

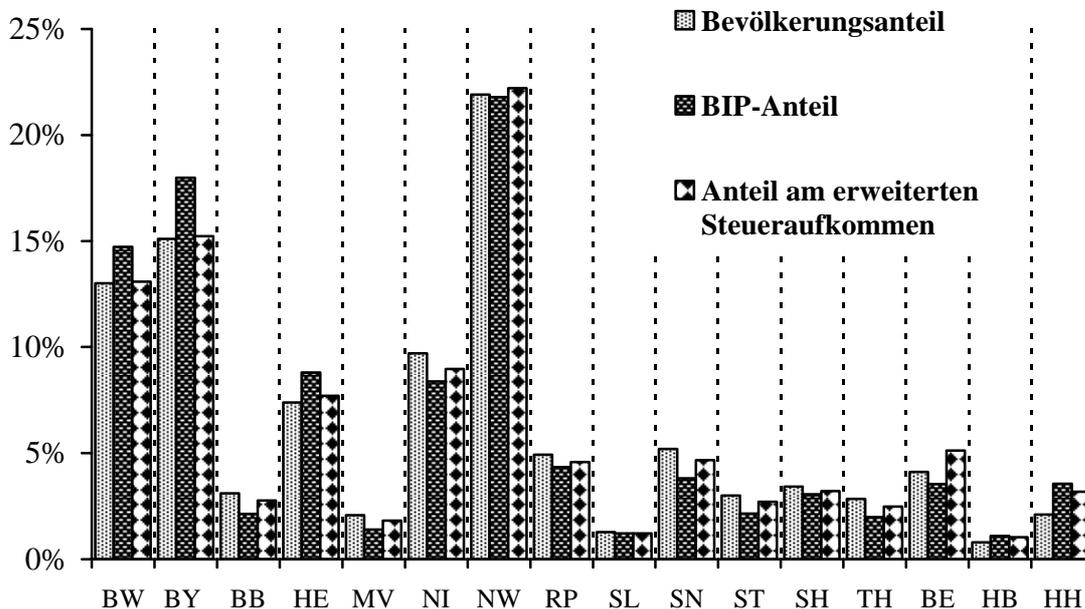
ein Defizitpräventionssystem zu installieren, das noch deutlich über das auf der EU-Ebene hinausgeht. Die Defizitmöglichkeiten insbes. der Länder sollen und müssen deutlich stärker eingeschränkt werden.

Bei der horizontalen Verteilung der Defizitgrenzwerte auf die Länder ist zu beachten, dass die Finanzkraft der Länder mit der Wertschöpfung (BIP) aufgrund des Finanzausgleichssystems nicht besonders hoch korreliert ist und ferner die Existenz der Stadtstaaten gegen eine reine Einwohnerverteilung spricht. Daher wäre eine Verteilung entsprechend der Anteile der Länder (Landes- und Gemeindeebene) am erweiterten Steueraufkommen vorzunehmen. Das erweiterte Steueraufkommen definieren wir wie dabei folgt:

$$\text{Erweitertes Steueraufkommen} = \text{Steuereinnahmen (Land und Gemeinden)} + \text{LFA-Zahlungen} - \text{LFA-Beiträge} + \text{FehlbetragsBEZ}$$

Damit ergibt sich eine Verteilung proportional zum "fiskalischen Einkommen" (und damit natürlich indirekt auch dem Schuldenbedienungspotential) der Gebietskörperschaften. Das erweiterte Steueraufkommen ist sicherlich der beste Indikator hierfür. Da sich der Verteilungsschlüssel von Jahr zu Jahr (leicht) verändert, wäre es empfehlenswert, diesen auf Basis des Durchschnitts über einen festen Zeitraum (z.B. 5 Jahre) zu fixieren. Für das Jahr 2005 haben wir in der nachfolgenden Abbildung dargestellt, wie sich die Defizit- und Schuldengrenzen auf die Länder verteilen würden.

Abbildung: Anteil der Länder (Land und Gemeinden) am erweiterten Steueraufkommen, dem BIP sowie der Bevölkerung im Jahr 2005



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

In den finanzstarken Westflächenländern entspricht der Anteil am erweiterten Steueraufkommen in etwa dem Bevölkerungsanteil und ist natürlich geringer als der BIP-Anteil. In den finanzschwachen Westflächenländern, und noch stärker in den Ostflächenländern, ist der Anteil hingegen geringer als der Einwohneranteil aber höher als der Anteil am BIP. Bedingt durch die Einwohnerwertung im Finanzausgleich ist in den Stadtstaaten der Anteil am erweiterten Steueraufkommen wesentlich höher als der Bevölkerungsanteil.

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

Siehe die Ausführungen an anderer Stelle.

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?

Anmerkung: Eine aktive Rolle der Kommunen ist nicht erforderlich, man sollte solche Gremien möglichst schlank halten. Die Kommunen sind integraler Bestandteil der Länder, und die Länder haben die Aufgabe, ihre Kommunen in das System mit den Instrumenten der Kommunalaufsicht und

dem Kommunalen Finanzausgleich zu integrieren.

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

Anmerkung: Ich kann mir Weisungsrechte eines Gremiums gegenüber Ländern nicht vorstellen (verfassungsrechtlich). Wir benötigen daher Automatismen, wobei ein "Aufsichtsgremium" weitgehend nur die Funktion der Feststellung hat, ob ein Land bestimmte Grenzwerte erreicht bzw. überschritten hat. Wie wir an anderen Orten ausführen, ist der Finanzplanungsrat die falsche Institution zur Überwachung von Überverschuldungstendenzen. Wir erhalten den Finanzplanungsrat nur noch als Informationsaustauschinstrument zwischen BMF und den Länderfinanzministerien.

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

Anmerkung: Der Finanzplanungsrat war bislang eigentlich nicht erfolgreich. Die Länder sind - nach A und B getrennt - i.d.R. bereits mit vorbereiteten Erklärungen in das Gremium gegangen. Der Finanzplanungsrat hat z.B. in Sachen Controlling der Sanierung in den Ländern HB und SL vollständig versagt. Da in den beiden Ländern jeweils auch die Parteien an der Macht waren, die im Finanzplanungsrat vertreten sind, wurde dort eine Appeasement-Politik betrieben: Die Notlagenländer wurden jedes Jahr für ihre durchschlagenden Erfolge gelobt, um dann Ende 2004 festzustellen, dass 11 Sanierungsjahre vertan wurden. Mit einem solchen Vergangenheitschatten ist der Finanzplanungsrat nicht geeignet, eine besondere Rolle in einem reformierten System zu übernehmen. Erforderlich ist ein von Vergangenheitslasten befreites Gremium, in dem insbesondere auch die Governance-Fehlfunktionen des Finanzplanungsrates weitgehend beseitigt werden.

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

Anmerkung: Siehe Frage 20.

22. Welche Rechtsgrundlagen wären für echte Eingriffsbefugnisse des Finanzplanungsrates im GG erforderlich?
23. Welchen Stellenwert hat aus Ihrer Sicht die Finanzplanung im Hinblick auf die Verhinderung von Haushaltsnotlagen?

Anmerkung: Der Stellenwert ist gegenwärtig 0. Allerdings muss man in Zukunft den Stellenwert der Finanzplanung erheblich erhöhen, da nach meinen Vorstellungen in der Finanzplanung in belastungsfähiger Art und Weise der Ausgleich der Haushaltsdefizite über einen Zeitraum von ca. 7 Jahren darzustellen ist (siehe A-Papier). Die Belastungsfähigkeit der Finanzplanung sollte hierbei - sofern man die Verschuldungsschranken der Länder signifikant anzieht - auch von einem unabhängigen Gremium auf dessen Seriosität zu prüfen.

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

Anmerkung: Zunächst einmal sollten alle öffentlichen Haushalte auf Doppel-Haushalte umgestellt werden. Die Ausgestaltung der Finanzplanung muss auch davon abhängig gemacht werden, welche neuen Spielregeln man für Defizite und Schulden festlegt. Unsere präferierte Lösung wäre ein Gebot des Haushaltsausgleichs über einen Zeitraum von ca. 7 Jahren, so dass auch der Betrachtungszeitraum der Finanzplanung auf sieben Jahre auszudehnen ist. Hierbei muss im Planungszeitraum insbesondere der Haushaltsausgleich dargestellt werden. Wird der Haushaltsausgleich verfehlt, so treten Sanktionsmechanismen in Kraft.

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

Siehe Frage 24

Verschuldungsbegrenzung: Überprüfung des verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Systems der Neuverschuldungsbegrenzung (finanzwissenschaftliche Hintergründe, Änderung von Art. 115 und Art. 109 GG, alternative Konzepte (z.B. Schuldenbremsen), Ökonomische Folgen, Rechtsfolgen, Autonomie)

Reform des Investitionsbegriffs/ Einführung eines WNA-Budgets/ Investitionsfinanzierung

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

Anmerkung: Ich will mich hier weitgehend auf die Länderebene

konzentrieren. Die Ursachen für den starken Anstieg der Verschuldung der Länder sind keinesfalls allein (und noch nicht einmal schwergewichtig!) in konjunkturellen Schwankungen des Steueraufkommens zu suchen. Man hat sich auf allen Ebenen in Deutschland in den öffentlichen Haushalten daran gewöhnt, einen beachtlichen Teil der Ausgaben über Kredite zu finanzieren. Die "Defizitregel" von 3% wird von der Politik als Richtschnur zum "Ausreizen" betrachtet und die schwache Schuldenschränke des Art. 115 GG ebenso.

Die zentralen Ursachen sehe ich in Governance-Problemen, d.h. die Politik ist nicht in der Lage, sich in ihrem Ausgabegebahren an dem Mittelaufkommen zu orientieren, welches vorhanden ist. Darüber hinaus wird in der Politik vielfach die Verschuldung mit dem Argument vertreten, dass sich die mit den Schulden finanzierten Ausgaben (seien es Investitionen in die Infrastruktur oder - was ebenfalls mehr und mehr vertreten wird - Investitionen in das Humankapital) von selbst finanzieren, da mit den damit verbundenen Ausgaben eine Rendite verbunden wäre, die höher als der Zinssatz ist. Das ist schon auf Grund des Finanzausgleichs völlig unsinnig (siehe H. Seitz, (2007): Nachhaltige Finanz- und Investitionspolitik der Bundesländer: Die ostdeutsche Perspektive. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Band 8, Sonderheft, 84-115.). Aus diesen Gründen war auch das (mit dem Finanzplanungsrat "abgestimmte") Investitionssonderprogramm in Bremen für das Land Bremen in seiner Wirkung katastrophal.

Darüber hinaus ist der Budgetaufstellungsprozess in den Ländern (und auch beim Bund) so angelegt, dass dieser die Verschuldung ebenfalls nach oben treibt: Die Ressorts geben ihre Finanzierungsbedarfe an, die im Aggregat regelmäßig die vorhandenen Einnahmen erheblich übersteigen. Die Finanzministerien versuchen dann in zähen Verhandlungen, die Anmeldungen auf ein Normalmaß zu reduzieren, wobei es in der Regel gar nicht primär um Inhaltsfragen, sondern häufig um Fragen der Machtposition (im Kabinett) und der Außenwirkung geht (man gilt als ein "schwacher" Ressortminister, wenn man einen geringeren Budgetzuwachs hat als andere Ressorts). Aus diesen Gründen müssen die Budgetaufstellungsverfahren verändert werden. Erforderlich ist eine erhebliche Stärkung der Rolle der Finanzminister durch harte Kreditaufnahmebegrenzungen: Der Finanzminister muss das maximal finanzierbare Budgetvolumen mit einem relativ großen zeitlichen Vorlauf vorgeben und auch öffentlich bekannt machen. Das Kabinett hat dann die Aufgabe, Strukturdiskussionen über das Budgetvolumen zu führen und auf diese Weise die Budgetanforderungen der Ressorts ohne Rückverhandlungen in diesen Rahmen zu zwingen –

denkbare Ausnahmen wären allenfalls erhebliche Katastrophen (Vogelgrippe reicht nicht!).

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?

Anmerkung: Das hängt ja davon ab, wie man diese Verschuldungsregeln formuliert hätte. Auf alle Fälle müssen die Verschuldungsregeln so hart formuliert werden, dass strukturelle Defizite vermieden bzw. beseitigt werden (nicht aber konjunkturelle Defizite).

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?

Anmerkung:

Im Grunde genommen: Ja!

Die Problemlage ist doch einfach: Die Länder haben in unterschiedlichem Umfang in den letzten Jahr(zehnt)en strukturelle Defizite gefahren, was man daran ablesen kann, dass die Länder auch in konjunkturell guten Zeiten vom Haushaltsausgleich sehr oft weit entfernt waren. Hätten die Länder diese strukturellen Defizite nicht zugelassen, so wären sie auch in der Vergangenheit in der Lage gewesen, ihre Haushalte über den Konjunkturzyklus auszugleichen.

In den Antworten zu einigen anderen Fragen erläutern wir, dass hiervon insbesondere die finanzschwächeren Länder betroffen sind, da sich diese im Geflecht von politischem Druck und Unverständnis für reale finanzpolitische Zusammenhänge ein zu hohes Ausgabenniveau leisten, da sie sich zu stark beim Ausgabenverhalten an den finanzstärkeren Ländern orientieren. Sichtbar ist dies daran, dass die finanzschwachen Westflächenländer (NI, SH, SL und RP) Pro-Kopf-Zinsausgaben von ca. 291 Euro je EW aufweisen²⁹, während die finanzstarken Westflächenländer (BY, NW, BW und HE) auf ca. 197 Euro je EW kommen.

Nach Dekaden einer Politik der strukturellen Ausgabenüberhänge gibt es

²⁹ Wegen der Kleinheit des Saarlandes beeinflussen die deutlich überdurchschnittlichen Zinsausgabenlasten des Saarlandes, das sich mangels Eigenanstrengungen nach 11 Haushaltsnotlagenhilfejahren immer noch in einer Haushaltsschieflage befindet, den Wert der finanzschwachen Westflächenländer nicht stark.

nunmehr eine fiskalisch recht heterogene Ausgangssituation der Länder, die sich in der sehr unterschiedlichen Schulden- und damit Zinsausgabenlast zeigt. Diese Lasten haben die Länder aber selbst zu verantworten. Sofern es zu sehr harten Schuldenschranken im Rahmen der Reform kommt, kann und soll man in begrenztem Umfang über "Altschuldenhilfen" nachdenken, aber diese Altlasten keinesfalls eibnen!

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?

Anmerkung: Ein absolutes Verschuldungsverbot halte ich nicht für sinnvoll. Wir benötigen das Verschuldungsinstrumentarium zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen, aber in Verbindung mit der Verpflichtung zum Defizitgleich über den Konjunkturzyklus. Das hat mit der Doppik direkt nichts zu tun, wengleich verbesserte Buchführungssystematiken erheblich zur Transparenz und damit Überwachung des Einsatzes eines Verschuldungsinstrumentariums beitragen können.

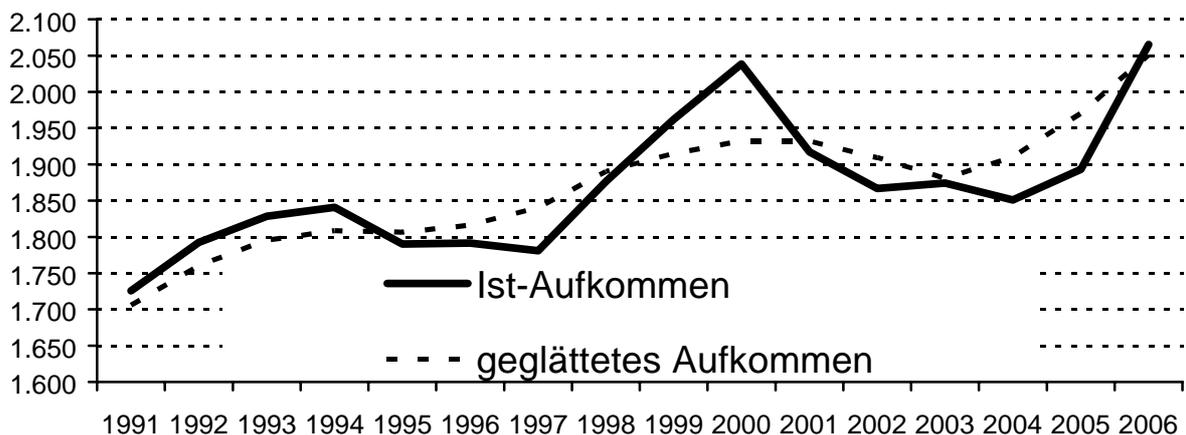
30. Welche Instrumente müssen zur Verfügung stehen, um ein Neuverschuldungsverbot/eine Schuldenbegrenzung mit eigenen Haushaltsentscheidungen gewährleisten zu können?

Anmerkung: Im Kern würden wir keine neuen Instrumente benötigen (siehe auch Frage 28), da ein über den Zyklus ausgeglichener Haushalt den Ländern auch schon mit dem heutigen Instrumentarium möglich wäre, wenn die strukturellen Ausgabenüberhänge endlich beseitigt werden! Allerdings kann man einige zusätzliche Instrumente einführen. So könnte bzw. sollte der Bund - ähnlich dem Land Rheinland-Pfalz im Verhältnis zu seinen Kommunen - die Rolle eines Steueraufkommensstabilisators übernehmen, um das Steueraufkommen auf der Landesebene stetiger und berechenbarer zu machen; natürlich müssen dann die Verschuldungsschranken der Länder noch härter formuliert werden und dem Bund mehr konjunktureller (nicht struktureller!) Verschuldungsspielraum eingeräumt werden.

Zur Verdeutlichung möchte ich hierzu ein extrem einfaches Beispiel anführen, das die Funktion dieses Systems für den Fall des Landes SH erläutert. In der ersten Graphik wird die tatsächliche Entwicklung des erweiterten Steueraufkommens (Steuereinnahmen + LFA-Zahlungen +

FehlbetragsBEZ) sowie ein gleitender 5 Jahresdurchschnitt dieser Größe dargestellt (Durchschnitt aus t-2 bis t+2, wobei man für t, t+1 und t+2 auf die Steuerschätzung zurückgreifen muss).

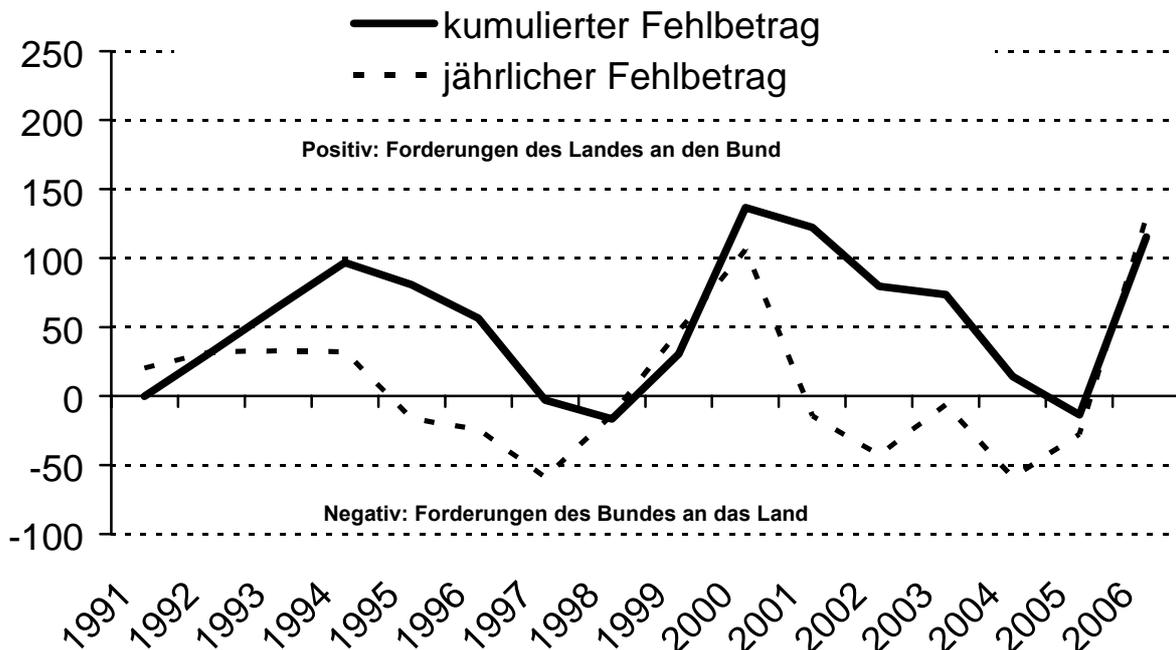
Abbildung 1: Aktuelles und geglättetes erweitertes Steueraufkommen auf der Landesebene in Schleswig-Holstein in Mio. Euro



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Die erste Abbildung zeigt das tatsächliche und das geglättete erweiterte Steueraufkommen in SH auf der Landesebene. Liegt das Ist-Aufkommen unter dem geglätteten Wert, so gewährt der Bund dem Land SH ein "Konjunkturausgleichsdarlehen" in Höhe des Differenzbetrags zwischen beiden Zeitreihen; im anderen Fall tilgt das Land beim Bund seine in der Vergangenheit aufgelaufenen Konjunkturausgleichsdarlehen bzw. hat beim Bund eine Konjunkturausgleichsforderung. Wie sich in diesem Fall die jährlichen und kumulierten Ausgleichsforderungen verhalten, zeigt die zweite Abbildung.

Abbildung 2: Jährlicher und kumulierter Steuerfehlbetrag auf der Landesebene in Schleswig-Holstein in Mio. Euro



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Anfang der 90er hätte das Land SH an den Bund Ausgleichsforderungen aufgebaut, die im Jahr 1997 aber ausgeglichen gewesen wären, sich bis zum Jahr 2000 aber wieder aufgebaut hätten. Aus diesen Ausgleichsforderungen hätte der Bund dann in den Jahren nach 2001 einen Teil der Steuereinbrüche des Landes ausgleichen können.

Dieses Beispiel ist rein didaktischer Natur. Es verdeutlicht auch, dass durch die Wahl der "Glättungsformel" auch der Konjunkturstabilisierungsgrad des Bundes gesteuert werden kann. Im Endeffekt bedeutet dies aber, ein Großteil der konjunkturellen Anpassungslast von den Ländern zum Bund verlagert werden würde, wodurch bei den Ländern ein Teil der konjunkturellen Schwankungen absorbiert werden könnte. In Abständen von einigen Jahren wäre dann regelmäßig eine Spitzabrechnung der Nettozinsposition zwischen den Ländern und dem Bund erforderlich, wobei die Länder auch von der besseren Bonität des Bundes am Kapitalmarkt profitieren könnten. Geglättet wird hier das Steueraufkommen nach Finanzausgleich, und natürlich werden finanzstarke und finanzschwache Länder in dieses System einbezogen. Hiervon würden schließlich auch die Kommunen in den Ländern profitieren, sofern die Länder die Verbundmasse auf Basis der geglätteten

Steuereinnahmen und nicht der tatsächlichen Steuereinnahmen bestimmen, so dass auch die Volatilität der Einnahmen der Kommunen reduziert werden könnte.

Man sollte erwarten, dass die stetigere Steuereinnahmenentwicklung in den Ländern insbesondere auch bei temporär stark steigenden Steuereinnahmen zu einem Zugewinn an Haushaltsdisziplin führt, da temporäre Steuermehreinnahmen nicht mehr unmittelbar in den Haushalt eingestellt würden, sondern in eine "Konjunkturausgleichsrücklage" beim Bund.

Mit einem solchen Instrument wäre man in der Lage, eine noch härtere Defizitbegrenzung bei den Ländern zu begründen und durchzusetzen.

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?

Anmerkung: Die Fragen der ersten beiden Teilsätze wurden oben schon beantwortet (siehe Antworten zu den Fragen 29 und 30). Das Instrument der Verschuldung ist nicht geeignet die Ziele im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz zu erreichen. Am besten man streicht das Gesetz vollständig!

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

Anmerkung: Genau das ist mein Vorschlag

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

Anmerkung: Sinnvoll ja und eigentlich auch ausreichend. Man darf eben keine Ausnahmen zulassen, die mit schwammigen Begriffen wie "Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" usw. begründbar sind.

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

- Fortentwicklung Art. 115 GG
 - Neudefinition/Einengung des Investitionsbegriffs
 - Streichung oder Einengung der Ausnahmereglung
 - Weitere Änderungsmöglichkeiten

- Übertragen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts auf Bund und Länder
 - Schwierigkeit bei Datenbasis (Revisionsanfälligkeit)?
 - Entschuldung als Voraussetzung?
- Vorbild anderer Länder (z. B. Schweizer Schuldenbremse)
 - Übertragbarkeit auf Bund und Länder
 - Vorhersagbarkeit des Konjunkturzyklus
- Ausnahme- und Übergangsregelungen (generell oder strukturabhängig)
- Notwendigkeit eines parlamentarischen Quorums

Siehe A-Papier

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

Anmerkung: Solche klaren Kriterien gibt es nicht. Das Argument der Kostenverteilung zwischen den Generationen darf man nicht überstrapazieren:

- i) Die Infrastruktur ist weitgehend aufgebaut - zumindest in den alten Ländern (in den neuen Länder gibt es die Osttransfers zur Infrastrukturfinanzierung, so dass dort das Argument der Kostenverteilung über die Generationen ohnehin nicht gilt) - und investive Maßnahmen gelten weitgehend den Ersatzinvestitionen.
- ii) Von mancher Seite werden hier auch Investitionen in das Humankapital eingebracht (Bildungsausgaben). Wenn man dieses Argument vertritt, wären ca. 25% der Ausgaben der Länder und Gemeinden betroffen, und man würde den Druck auf die Verschuldung weiter erhöhen. Darüber hinaus unterliegt natürlich auch das Humankapital dem Werteverzehr. Dieses Argument sollte man einfach vergessen, da es ohnehin nur von Interessengruppen und von Ressorts mit Eigeninteressen (Wunsch nach mehr Budgetmitteln) vorgebracht wird.

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?

Siehe A-Papier

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?
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)?

Anmerkung: Die Frage legt ein völlig Unverständnis der Problemlage und auch der empirischen Fakten an den Tag. Nicht nur, dass die Frage eine Ablehnung der Verschärfung der Verschuldung impliziert, sondern jetzt soll die Verschuldungsmöglichkeit auch noch auf die laufenden Ausgaben ausgeweitet werden. Bildungsausgaben sind aus den laufenden Einnahmen zu finanzieren. Ferner impliziert die Frage die Vorstellung, dass der Staat seine Bürger durch Verschuldung besser stellen kann. Man vergleiche in den alten Ländern einmal die beiden finanzstarken Länder Hessen und Bayern. Bayern kommt auf Pro-Kopf-Schulden von 3.000 Euro und Hessen auf ca. 6.100 Euro. Bayern gibt in der laufenden Rechnung mehr für Bildung aus als Hessen (Bayern hat ja auch dank seiner geringeren Verschuldung Zinsausgaben die ca. 160 Euro je Einwohner unter dem Vergleichswert von Hessen liegen). Im Osten schauen wir uns Sachsen und die anderen Länder an: Die Schulden in Sachsen liegen um ca. 3.000 Euro je Einwohner unter dem FO-Durchschnitt und im Bildungsbereich gibt es keine Ausgabenunterschiede zwischen SN und dem FO-Durchschnitt. Den Bürgern in Bayern bzw. Sachsen geht es nicht schlechter als den Bürgern in Hessen bzw. dem FO-Durchschnitt. Wenn es jemandem schlechter geht, dann den Bürgern in Hessen bzw. den Bürgern im FO-Durchschnitt im Vergleich zu Bayern bzw. Sachsen, da man dort zusätzlich die Zinslasten bezahlen muss.³⁰

Die Verschuldung soll nur dazu eingesetzt werden konjunkturelle Schwankungen auszugleichen, strukturelle Ausgabenüberhänge dauerhaft

³⁰ Es gilt bekanntlich die Restriktion, dass der Euro nur einmal ausgegeben werden kann. Was für Zinsen an den Kapitalmarkt aufzuwenden ist, kann nicht für Bildung oder anderes verausgabt werden.

mit Defiziten zu finanzieren ist noch schlimmer als eine Münchhausenpolitik, da damit den öffentlichen Haushalten und den Steuerbürgern langfristig noch mehr Schaden entsteht.

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

Siehe A-Papier

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

Siehe A-Papier

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?
 - An welchen Indikator soll eine Schuldenregel anknüpfen (NKA oder Alternative, z.B. Abgrenzung in Anlehnung an die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR))?
 - 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?

Siehe A-Papier

43. Neuverschuldung unter konjunkturellen Gesichtspunkten

- Sollten Verschuldungsspielräume für konjunkturpolitisch motivierte Einzelfallentscheidungen angelegt werden?
- Wie sollten Verschuldungsspielräume für automatische Stabilisatoren angelegt werden?
- Hält der Sachverständige eine an die Bestimmung von Produktionspotential und Produktionslücke geknüpfte konjunkturelle Verschuldungsregel für die Haushaltsaufstellung generell für sinnvoll? 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?

Siehe A-Papier

44. Neuverschuldung im europäischen Kontext

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

Anmerkung: Ganz einfach: Defizite ausgleichen und um die in den letzten Jahren aufgetürmten Neuschulden abzutragen die jetzt sprudelnden Steuermehreinnahmen in den Schuldenabbau investieren. Die Wünsche nach mehr Ausgaben z.B. im Kita-Bereich müssen durch Einsparungen an anderer Stelle gegenfinanziert werden und nicht aus Steuermehreinnahmen (der nächste Abschwung kommt bestimmt, und dann sitzt man auch noch auf dem höheren Kita-Ausgabenberg).

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

Siehe A-Papier

46. Bietet die in der EU angewandte Berechnungsmethode für strukturelle Haushaltssalden der Mitgliedstaaten eine Basis für die innerstaatliche Anwendung?
47. Sofern der Sachverständige sowohl eine strukturelle als auch eine konjunkturelle Verschuldungskomponente für angemessen hält: In welchem Verhältnis zueinander sollen beide Regeln stehen?

Anmerkung: Keine strukturelle Verschuldungsrechte für die Länder!

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

Anmerkung: Keine Ausnahmen - abgesehen von schweren Naturkatastrophen (Vogelgrippe reicht nicht!), die Ausgaben von mindestens 1,5% der jährlichen Landesausgaben erforderlich machen.

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?

Anmerkung: Es ist naiv zu glauben, der gegenwärtige Aufschwung habe in signifikantem Umfang mit irgendwelchen Maßnahmen der seit wenigen Tagen regierenden Großen Koalition zu tun.

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?

Siehe die Ausführungen an anderer Stelle.

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?

Anmerkung: Die Maastricht-Kriterien wirken nicht pro-zyklisch. Eine solche Wirkung haben wir nur deshalb in Deutschland, da die Politik auch in "relativ guten Zeiten" die Defizitgrenzen ausgereizt hat und sich über Jahrzehnte strukturelle Ausgabenüberhänge gehalten hat. Die Maastricht-Regeln bieten ausreichende konjunkturpolitische Reaktionsoptionen. (Siehe hierzu: "Finanzpolitik im Spannungsfeld des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes", Gutachten des ifo Instituts im Auftrag des BMF)

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?
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?

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

Anmerkungen: Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive und in längerfristiger Betrachtung ist es eigentlich nicht unbedingt erforderlich, die bestehende Verschuldung abzubauen. Aber wir haben ja ein anderes Problem: Die Verschuldungslasten der Länder - und damit auch die Zinsausgabenlasten der Länder - sind extrem unterschiedlich. So variieren die Zinsausgabenlasten zwischen 140 Euro je EW (BY) und 780 Euro je EW (HB), was zur Folge hat, dass die Länder in höchst unterschiedlichem Umfang fähig sind, Politikausgaben zu tätigen. Es ist daher erforderlich, dass insbesondere die deutlich überdurchschnittlich verschuldeten Länder das absolute Schuldenniveau reduzieren, um zukünftig mehr von den Steuereinnahmen in Politikausgaben lenken zu können. In den ostdeutschen Ländern kommt noch der hohe Bevölkerungsverlust hinzu, der dazu führt, dass die Pro-Kopf-Zinslasten weiter ansteigen werden. Gerade diese Länder müssen die jetzt sprudelnden Steuereinnahmen konsequent in den Schuldenabbau lenken.

Ein "Altschuldenhilfe" in begrenztem Umfang kann es nur geben, wenn die Länder einer sehr harten Schuldenbegrenzung zustimmen, wobei in einigen Fällen auch weitere Altschuldenhilfen an Länderneugliederungen gekoppelt sein könnten bzw. sollten bzw. müssten (insbes. HB und SL).

Ist eine besondere Regelung zum Abbau der bestehenden Verschuldung notwendig? Ist die Vorgabe von Verschuldungsquoten für Bund und Länder sinnvoll?

Anmerkung:

Siehe Frage 54.

Ferner: Verschuldungsquoten auf der Länderebene sind nicht sinnvoll, da das Pro-Kopf-BIP über die Länder dramatisch streut. Verschuldungsrelationen sollten an dem Konzept des "erweiterten Steueraufkommens" orientiert werden, siehe die nachfolgende Tabelle, da dieses der beste Indikator für das fiskalische Einkommen ist. Die Korrelation zwischen Pro-Kopf-Einnahmen und dem BIP ist auf der Landesebene relativ gering (wegen der hohen Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs).

Tabelle: Schuldenrelationen im Jahr 2006 auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene

	Schuldenquote 2006	Relation der Schulden zum erweiterten Steueraufkommen im Jahr 2006
alle Länder	24,3%	229,6%
BW	14,2%	148,6%
BY	9,2%	101,4%
HE	18,2%	193,8%
NI	28,6%	255,2%
NW	27,3%	253,8%
RP	30,0%	266,2%
SL	34,7%	335,9%
SH	34,7%	307,5%
BB	38,1%	283,5%
MV	38,8%	281,7%
SN	17,8%	136,5%
ST	44,9%	344,2%
TH	40,4%	311,8%
BE	73,5%	466,0%
HB	52,9%	519,8%
HH	25,1%	274,1%

55. 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?

Siehe Frage 54.

56. 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?

Anmerkung: Es gibt eine Vielzahl von konkurrierenden Konzepten, siehe hierzu das Nachhaltigkeitsgutachten des wissenschaftlichen Beirats beim BMF. Pragmatisch empfehle ich eine sehr einfache Nachhaltigkeitsorientierung: Einen dauerhaften über den Konjunkturzyklus eingehaltenen Haushaltsausgleich.

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

Anmerkung: Nein, solche wissenschaftlich klar definierbaren Grenzen gibt es nicht.

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

Anmerkung: Nein!

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

Anmerkung: Da der Schuldenstand das Resultat gegenwärtiger und in der Vergangenheit entstandener Defizite ist, hängt das natürlich zusammen. Aus diesen Gründen müssen beide Variablen betrachtet werden.

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

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

Anmerkung: Klare Gefährdungsgrenzen gibt es natürlich nicht. Aber das Problem besteht darin, dass die extrem überdurchschnittliche Verschuldung in einigen der Länder dazu führt, dass die Finanzierbarkeit von Politikausgaben zunehmend eingegrenzt wird. So zeigen wir in der nachfolgenden Tabelle die finanzierbaren Politikausgaben auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene in Euro je EW im Jahr 2006. Die finanzierbaren Politikausgaben haben wir wie folgt definiert:

In der Spalte (1) werden die Nettoeinnahmen ausgewiesen (bereinigte Einnahmen minus LFA-Geberleistungen - Erlöse aus Vermögensverkäufen - Darlehensrückflüsse von anderen Bereichen - Einnahmen aus Zahlungen von Sondervermögen des Bundes - Gebühreneinnahmen)

Mit dieser Nettoeinnahmengröße werden die zur Verfügung stehenden Einnahmen bestimmt. Die Gebühreneinnahmen werden abgesetzt, da in den öffentlichen Haushalten gebührenfinanzierte Einrichtungen in unterschiedlichem Umfang geführt werden.

In der Spalte (2) haben wir von den so definierten Nettoeinnahmen die Pensionslasten (einschl. der AAÜG-Lasten der NBL und des Landes BE) abgesetzt.

In der Spalte (3) haben wir zusätzlich die Zinsausgaben abgezogen. Diese Daten betrachten wir als einen Indikator für die finanzierbaren Politikausgaben.

Somit gibt die Spalte (3) an, was man sich in den Ländern (einschl. der Gemeindeebene) tatsächlich im Jahr 2006 als Ausgaben leisten konnte. Um zu sehen, wie dramatisch die Zinslasten die Finanzierbarkeit der Politikausgaben einschränkte, muss man die Spalten (1) und (3) bzw. (1a) und (3a) vergleichen. So hatte z.B. BY ein Nettoeinnahmenvolumen, das ca. 103,4% des FW-Durchschnitts betrug (Spalte 1a). Berücksichtigt man Versorgungs- und Zinslasten, so konnte sich BY sogar ca. 108,7% des FW-Durchschnitts leisten (Spalte 3a). Das Saarland hingegen, kam auf eine Nettoeinnahmenrelation von ca. 92,7% (Spalte 1a) und nach Beachtung von Zins- und Pensionslasten auf nur noch ca. 82,9% (Spalte 3a). Ebenso drastische Unterschiede sehen wir in den NBL (man vergleiche SN und ST) oder in den Stadtstaaten (siehe z.B. HB).

Tabelle: Finanzierbare "Politikausgaben" auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene im Jahr 2006 nach der Kassenstatistik in Euro je EW und in Relation zum Durchschnitt der jeweiligen Ländergruppe (FW, FO bzw. Stadtstaaten)

	Einnahmen (netto)	(1) minus Versorgungsausgaben	(2) minus Zinsausgaben	(1), bzw. (2) bzw. (3) in % des Durchschnitts der jeweiligen Ländergruppe		
	(1)	(2)	(3)	(1a)	(1b)	(1c)
Westflächenländer						
BW	3 701	3 374	3 134	101,7%	101,6%	103,2%
BY	3 762	3 440	3 299	103,4%	103,6%	108,7%
HE	3 970	3 622	3 319	109,1%	109,1%	109,3%
NI	3 601	3 306	2 961	98,9%	99,6%	97,5%
NW	3 673	3 360	3 019	100,9%	101,2%	99,4%
RP	3 501	3 201	2 868	96,2%	96,4%	94,5%
SL	3 375	2 974	2 517	92,7%	89,6%	82,9%
SH	3 537	3 208	2 838	97,2%	96,6%	93,5%
FW	3 640	3 320	3 036	100,0%	100,0%	100,0%
Variationskoeffizient	5,0%	5,8%	8,8%	5,0%	5,8%	8,8%
Ostflächenländer						
BB	4 398	4 169	3 826	98,7%	98,6%	97,7%
MV	4 587	4 362	4 033	103,0%	103,2%	103,0%
SN	4 497	4 271	4 086	100,9%	101,0%	104,4%
ST	4 549	4 311	3 871	102,1%	102,0%	98,9%
TH	4 246	4 023	3 663	95,3%	95,2%	93,5%
FO	4 455	4 227	3 915	100,0%	100,0%	100,0%
Variationskoeffizient	3,1%	3,2%	4,3%	3,1%	3,2%	4,3%
Stadtstaaten						
BE	5 113	4 707	4 000	100,4%	101,4%	100,5%
HB	4 683	4 190	3 411	92,0%	90,3%	85,7%
HH	5 205	4 680	4 162	102,2%	100,9%	104,5%
Stadtstaaten	5 092	4 640	3 981	100,0%	100,0%	100,0%
Variationskoeffizient	5,6%	6,4%	10,2%	5,6%	6,4%	10,2%

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

Diese Daten zeigen eindrucksvoll, dass insbes. die höher verschuldeten Länder ihre Schuldenlasten absolut reduzieren müssen, um mittelfristig wieder mehr Politikausgaben frei verfügbar zu machen.

Man beachte aber, dass man aus den obigen Zahlen nicht die Schlussfolgerung ziehen darf, dass jetzt mehr umverteilt werden muss. Wir wollen zwar, und schlagen dies auch vor, in begrenztem Umfang Altschulden "sozialisieren", wenn es dafür im Gegenzug zu sehr harten Verschuldungsaufgaben der Länder kommt, aber die Hauptlast müssen klar

die Länder tragen, die diese Verschuldungsunterschiede produziert haben. Würde man das in Zweifel ziehen, so wäre die Schlussfolgerung, eine Auflösung der Länder und damit einen Zentralstaat zu fordern.

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

Anmerkung: Alle öffentlichen Haushalte müssen dazu verpflichtet werden, für Neueinstellungen von Beamten die versicherungsmathematisch korrekt berechneten Pensionslasten als laufende Ausgaben zu verbuchen und diese Aufwendungen einem kapitalgedeckten Pensionsfonds zuzuführen. Der Bund sollte gemeinsam mit den Ländern einen extern verwalteten Pensionsfonds gründen, dem z.B. auch Anstalten des öffentlichen Rechts usw. angehören könnten.

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

64. 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?

Anmerkung: Es ist Aufgabe der Länder, mit den Instrumenten "Kommunalaufsicht" und "Kommunaler Finanzausgleich" die Verschuldung der kommunalen Ebene effektiv zu kontrollieren und mögliche Neuregelungen durch Anpassungen dieser Instrumente "nach unten weiterzureichen".

65. Wie können die aufgelaufenen Kassenkredite zurückgeführt werden?

Anmerkung: Siehe Frage 65

66. 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?

Anmerkung: Siehe Frage 65.

67. 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?

68. Inwieweit ist ein grundsätzliches Verschuldungsverbot für die öffentliche Hand sinnvoll? Enthält die schweizerische Schuldenbremse ein grundsätzliches Verschuldungsverbot? Soweit nicht: Warum ist man in der Schweiz von einem absoluten Verschuldungsverbot abgekommen? Welche ökonomischen Gründe sprechen dagegen? 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? Inwiefern hat die Schweizerische Schuldenbremse – wie dies im Sondervotum des Sachverständigenrates vom 12.03.2007 artikuliert wird – „versagt“?

Siehe A-Papier

69. 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?

Anmerkung: Es ist richtig, dass auf der nationalen Ebene in den USA nach meiner Wahrnehmung keine solche Diskussion geführt wird. Aber nahezu alle US Bundesstaaten haben No-Deficit-Rules in ihren Verfassungen. Auch in der aktuellen Diskussion geht es für mich in Deutschland um harte Verschuldungsschranken (no-deficit-rules) primär auf der Länderebene.

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

Anmerkung: Wenn man ein über den Konjunkturzyklus ausgeglichenes Haushaltsdefizit erreichen will, dann benötigt man natürlich einen solchen Automatismus. In diesem Fall müssen die in schwachen Konjunkturphasen aufgelaufenen Defizite in "besseren Zeiten" ausgeglichen werden. Allerdings kann ein solcher Mechanismus nicht mit festen Zahlen in ein Gesetz geschrieben werden, da sich die Zyklenlängen und -intensitäten

unterscheiden. Die von uns gesetzte Zahl eines Haushaltsausgleichs über 7 Jahre halten wir aber für völlig ausreichend!

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

Siehe A-Papier

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

Anmerkung: Es müssen auf alle Fälle Verfassungsänderungen sein.

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

Anmerkung: Ich kenne die dort behandelten Punkte nicht. Aber die Begriffe "gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht" und "Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" sind völlig unbestimmt, da sich diese quantitativ nicht bestimmen lassen und selbst deren qualitative Beschreibung zwischen Ökonomen kaum konsensfähig zu bewältigen wäre. Daher müssen diese Begriffe ersatzlos aus dem GG herausgenommen werden.

76. 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?

Anmerkung: Diese Begriffe müssen ersatzlos gestrichen werden, siehe Frage 76.

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

Anmerkung: Man sollte sich von diesem Begriff vollständig lösen! Siehe Frage 76.

78. 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?

Siehe A-Papier sowie Frage 35

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

Siehe A-Papier

80. 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?

Anmerkung: Es hilft nur eine Regelung: Sicherstellen, dass künftig selbst Investitionen nur im Ausnahmefall durch Kredite finanziert werden. Zugunsten der heutigen Verfahrensweise sei allerdings auch gesagt: Es wird häufig übersehen, dass der Werterhalt des staatlichen Infrastrukturbestandes durch konsumtiv veranschlagte Unterhaltungsausgaben erfolgen, die quasi die konsumtive Gegenbuchung zum Werteverzehr sind.

Ferner: Siehe A-Papier

81. 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?

Siehe A-Papier

82. 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 CO₂-Programms, oder können diese zusätzlichen Kredite auch ohne eine Bindung an bestimmte Ausgaben veranschlagt werden?

Anmerkung: Die hier genannten "Ausnahmen" sollten keinesfalls in Erwägung gezogen werden. Erstens steckt hinter diesen Ausnahmen noch die alte Vorstellung von der konjunkturellen Steuerbarkeit der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes durch die Fiskalpolitik (siehe Frage 16), und zweitens schafft man damit wieder Unklarheiten wie beim Begriff der "Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts", da letztendlich von allen fiskalischen Maßnahmen Effekte auf den Arbeitsmarkt/die Wirtschaft ausgehen. Drittens ist auf das Problem der Fungibilität hinzuweisen, d.h. das Controlling der Verwendung von zweckgebundenen Mitteln ist sehr schwierig, weil die Vergleichsmaßstäbe fehlen.

83. 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?
84. Kann der Missbrauch von Kreditermächtigungen in Folgejahren dadurch vermindert werden, dass die Bildung von Krediteinnahmeresten an die Bildung von Ausgaberesten für Investitionen gebunden wird?

Anmerkung: Diese Frage kann man erst sinnvoll beantworten, wenn konkrete neue Grundregeln für die Verschuldungsbegrenzung zur Diskussion stehen, da die Beantwortung der Frage von deren Konstruktionsprinzipien abhängig ist!

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

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

Anmerkung:

Einerseits kann dies durch möglichst viele und umfassende automatische Mechanismen erreicht werden wie andererseits durch das Einbeziehen von "Externen" (nicht parteipolitisch gebundenen Politikern) in das "Aufsichtsgremium" (Schuldenkontrollrat). Das lasche Controlling der Sanierungsbemühungen in den Ländern SL und HB war ein Reflex auf den Umstand, dass diese Maßnahmen von der Politik "kontrolliert" wurden, die wiederum selbst für das Tun und Unterlassen in SL und HB verantwortlich war! Mit anderen Worten: Die Parteien haben sich mal wieder selbst kontrolliert!

Ich möchte hierzu auf einen interessanten Wortwechsel hinweisen (Stenographischer Bericht, 36. Sitzung des Bundestages am 23. April 1999, Plenarprotokoll 14/36, Tagesordnungspunkt 11): So hat ein Abgeordneter der FDP (W. Hoyer) bei der Bundestagsdebatte um die Verlängerung der Hilfen für SL und HB Kritik an der Fortsetzung der Sanierungshilfen für HB und SL geübt. Hierauf hat der Abgeordnete Detlev von Larcher (SPD) mit dem Zwischenruf reagiert, dass die FDP hier gut Reden habe, da sie ja nicht in einer der Länder mit in der Koalition wäre (siehe S. 2899).³¹

Das entspricht genau dem oben benannten Defizit: Die Politik kontrolliert sich selbst, und aus diesen Gründen darf die Politik nicht "Aufsichtsgremien" dominieren, sonst wäre das – vergleichend mit der freien Wirtschaft – gleichbedeutend damit, dass der Vorstand eines Unternehmens gleichzeitig auch die Aufsichtsratsfunktion übernimmt.

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

Siehe A-Papier

88. Welche Instrumente zur Durchsetzung von Neuverschuldungsregelungen sind ökonomisch sinnvoll und wie sind sie hinsichtlich ihrer Wirksamkeit zu

³¹ Der Zwischenruf war sicherlich berechtigt: Es hätte keine Kritik seitens der FDP gegeben, wenn diese in HB oder SL an der Regierung beteiligt gewesen wäre.

beurteilen? Welche verfassungsrechtlichen Voraussetzungen müssen beachtet bzw. ggf. zu ihrer Einsetzung geschaffen werden?

Siehe die Ausführungen an anderer Stelle.

89. 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?

Siehe die Ausführungen an anderer Stelle.

90. 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)?

Siehe die Ausführungen an anderer Stelle.

91. Ist und ggf. inwieweit ist eine Einschränkung der bündischen Einstandspflicht rechtlich möglich und sinnvoll? Wie würde sich die Auflösung des bundesstaatlichen Haftungsverbandes auf die Refinanzierungsbedingungen von Bund, Ländern und Kommunen auswirken?

Siehe die Ausführungen an anderer Stelle.

92. Inwieweit steht in rechtlicher Sicht das Prinzip der Bundestreue einer Begrenzung der Staatsverschuldung auf den jeweiligen staatlichen Ebenen im Weg?
93. Inwiefern vermindert das Prinzip der Bundestreue insbesondere für finanzschwache Länder die Anreize zur Haushaltsstabilisierung?
94. Sind automatische Steuerzuschläge/Abweichungen von Standards möglich (verfassungsrechtliche Grenzen) und sinnvoll?

Anmerkung: Ich kann das verfassungsrechtlich nicht bewerten, möchte aber in diesem Kontext einmal festhalten: Die Gesamtreform wird wohl mit Verfassungsänderungen verbunden sein, und hierbei müssen natürlich auch solche Verfassungsvorschriften verändert werden, die ggf. der Einführung

solcher Zu- und Abschläge entgegen stehen. Daher darf sich diese Frage eigentlich nicht stellen.

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

Anmerkung: Siehe Frage 95

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

Anmerkung: Siehe Frage 95

97. 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?

Anmerkung: Siehe Frage 95. Sowie: H. Seitz Konzeption eines Haushaltsnotlagenpräventionssystems, in: K. Konrad und J. Jochimsen [Hrsg.], Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil, Peter-Lang Verlag, 2007. S. 71-88.

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

Anmerkung: Aus theoretischer Perspektive ist eine Insolvenzordnung sehr attraktiv, da die Politik dann durch Marktkräfte diszipliniert und kontrolliert würde, während sich die Politik (und damit letztendlich die Parteien) gegenwärtig selbst kontrolliert (alles und jeden anderen aber kontrollieren will), siehe hierzu auch Frage 87. [Siehe: Konrad, Kai A. (2007), Ein Ausweg aus der bundesstaatlichen Haftungsverflechtung, in: Konrad Kai A. und Beate Jochimsen (Hrsg.), Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil, Frankfurt et al., S. 155-170.]

Ich halte eine Insolvenzordnung für Länder und Bund aber für nicht glaubwürdig gegenüber dem Markt. Kurze Begründung: Ich kann mir nicht vorstellen, dass die Solidargemeinschaft ein Land in die Insolvenz und noch nicht einmal in Richtung eines Insolvenzverfahrens laufen lässt. Der politische Schaden (Imageschaden) im In- und Ausland wäre extrem groß, so dass man alles Erdenkliche tun wird so etwas zu verhindern. Die Politik wird auch aus parteipolitischen Überlegungen heraus alles tun, ein drohendes

Insolvenzverfahren zu vermeiden, da dies zu einem Imageschaden bei der (den) im betroffenen Land regierenden Partei(en) führen würde. Damit wäre eine Insolvenzordnung nicht glaubwürdig. Der Markt kann berechtigt erwarten, dass das Insolvenzrisiko nur auf dem Papier besteht, aber keinesfalls zu realen Ausfallrisiken führen wird. In einem föderalen System lässt sich niemals eine glaubwürdige No-Bailout-Rule umsetzen.

Auf der Gemeindeebene wäre das allerdings m.E. nach möglich. Aber dort sind die Kommunalaufsichten der Länder gefordert, die hier ihre Aufsichtsrechte und ihre Aufsichtspflichten erfüllen müssen. Damit wäre auch auf der Gemeindeebene ein Insolvenzrecht zwar umsetzbar, aber niemals (politisch) relevant, da sonst die Länder eingestehen müssten, dass sie die Funktion der Kommunalaufsicht nicht ausreichend erfüllt haben!

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

Siehe die Ausführungen an anderer Stelle.

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

Siehe die Ausführungen an anderer Stelle.

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

Siehe die Ausführungen an anderer Stelle.

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

103. 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?

104. 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?

Siehe die Ausführungen an anderer Stelle.

105. 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?

Anmerkung: So richtig klar ist nicht, worauf diese Frage abzielt, aber man sollte festhalten: Insbesondere die Begrenzung der Staatsschuld dient dem Schutz des Steuerzahlers (jetzt und in der Zukunft [Generationengerechtigkeit]).

106. 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?

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

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

Anmerkung: Siehe Frage 99

109. Alternativ zur Festlegung materieller Kriterien zulässiger Verschuldung wird unter anderem auch die Gläubigerbeteiligung an Kosten von Finanzkrisen beziehungsweise ein Insolvenzverfahren für Gebietskörperschaften diskutiert. Wäre ein solches Verfahren überhaupt bei gleichzeitiger Beibehaltung des bundesstaatlichen Prinzips denkbar? Wie wären die notwendigen Staatsausgaben zu definieren, welche zur Erfüllung zentraler verfassungsrechtlicher Aufgaben Vorrang vor der Gläubigerbefriedigung haben müssten? Würde durch ein Insolvenzverfahren für Gebietskörperschaften nicht die Zinsbelastung aller öffentlichen Haushalte deutlich steigen?

Anmerkung: Siehe Frage 99

110. Wie glaubwürdig ist ein Insolvenzregime?

Anmerkung: M.E. politisch nicht glaubwürdig, siehe Frage 99.

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

Anmerkung: Siehe Frage 99

112. Welche Vorteile bzw. Nachteile hätte eine institutionalisierte Insolvenz?

Anmerkung: Siehe Frage 99

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

Anmerkung: Siehe Frage 99

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

Anmerkung: Siehe Frage 99

115. 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?

Anmerkung: Siehe Frage 99

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

Anmerkung: Siehe Frage 99

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

Anmerkung: Siehe Frage 99

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

Anmerkung: Siehe Frage 99

119. Gesetz 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?

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?

Siehe A-Papier

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

Siehe A-Papier

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

Siehe A-Papier

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

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

Siehe die Ausführungen an anderer Stelle.

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?

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?

Anmerkung: Unser föderales System muss ein Gleichgewicht zwischen "Solidarität" (und damit bei Bedarf auch Hilfe) und "Eigenstaatlichkeit" erhalten. Jedes Anrecht auf Hilfe durch die Solidargemeinschaft ist auch mit Pflichten gegenüber der Solidargemeinschaft verbunden. Die Pflichten bestehen insbesondere darin auch solidarisch zu handeln und sich diesbezüglich auch der Kontrolle der Solidargemeinschaft bis hin zum Einwirken der Solidargemeinschaft zu unterstellen. Ausdruck von Eigenstaatlichkeit (oder kommunaler Selbstverwaltung) kann es nicht sein, dass man sich nach Belieben verschuldet und dann nach Hilfe ruft. Ferner ist die Eigenstaatlichkeit auch nicht mit einer Ewigkeitsgarantie verbunden, wenn diese ökonomisch nicht mehr tragfähig ist. Man kann dem gesamtdeutschen Steuerzahler nicht zumuten nicht lebensfähige Länder auf Dauer durchzufinanzieren. Wenn Glieder der Solidargemeinschaft nicht mehr selbsterhaltungsfähig sind (SL und HB), so müssen diese auch bereit sein die Hilfe der Solidargemeinschaft zur Überführung in ein lebensfähigeres größeres Land in Anspruch nehmen, ja einen solchen Schritt auch anbieten.

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

Siehe A-Papier

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?

Siehe A-Papier

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?

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?

Anmerkung: Ja, das ist immer möglich, da es in allen öffentlichen Haushalten ausreichend Speck gibt. Aber siehe Frage 62: Es gibt sicherlich eine "Primärausgabenuntergrenze" die natürlich durch die aufgelaufenen Zinsausgaben in erheblichem Umfang beeinflusst wird.

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)

Anmerkung: Nach meiner Einschätzung hat das Gericht diese Kriterien nicht angemessen berücksichtigt, siehe hierzu: H. Seitz Konzeption eines Haushaltsnotlagenpräventionssystems, in: K. Konrad und J. Jochimsen [Hrsg.], Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil, Peter-Lang Verlag, 2007. S. 71-88.

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?

Anmerkung: Das würde sehr umfangreiche Berechnungen erforderlich machen, die hier nicht geleistet werden können. Insbesondere müssen auch die gegenwärtig stark steigenden Steuereinnahmen berücksichtigt werden. Gegenwärtig ist diesbezüglich auch überall "Entwarnung" angesagt! Das BMF sollte hierzu Berechnungen vorlegen.

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?

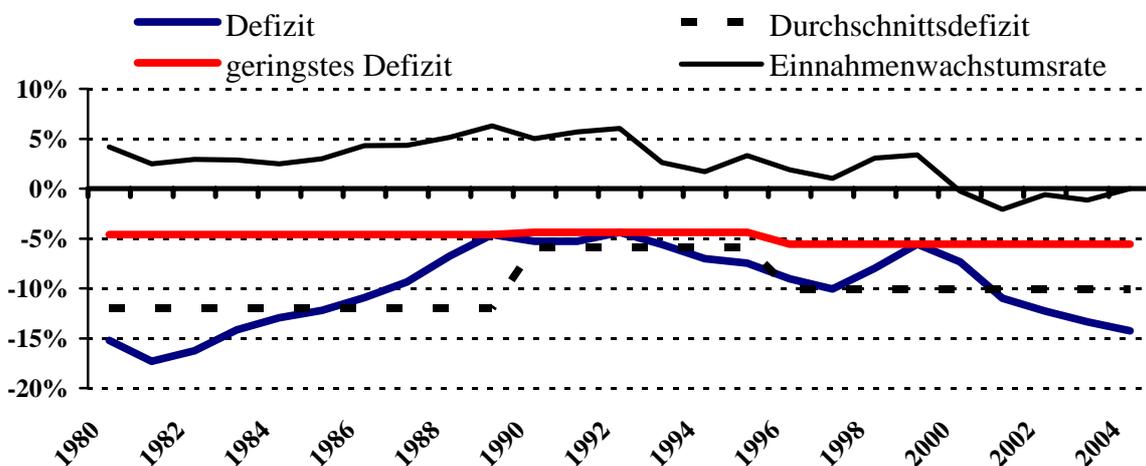
Anmerkung: Einige Bemerkungen zu den Ausführungen von Herrn Bofinger im Gutachten des Sachverständigenrates:

Es ist natürlich richtig, dass auf der Bundesebene die Verschuldung in Folge der Lasten der Wiedervereinigung nach 1990 dramatisch angestiegen ist. Aber die extrem starke Verschuldungsentwicklung in den Ländern steht nicht in ursächlichem Zusammenhang mit der Wiedervereinigung. Auszunehmen ist hiervon lediglich die Schuldenentwicklung in den NBL - einschließlich Berlin - in den Jahren von 1991 bis Ende 1994, da die neuen Länder - einschließlich Berlin - in diesem Zeitraum unterfinanziert waren. Das BMF hat ja die neuen Länder zu dieser Zeit auch dazu aufgefordert, die Finanzierungslücken auf Grund der unzureichenden Ausstattung des FDE durch Kreditaufnahme zu schließen. Die Länderhaushalte (in den alten Ländern) sind schon seit ca. 30 Jahren in einer strukturellen Schieflage, da die Ausgaben selbst in konjunkturell guten Zeiten deutlich höher lagen als die Einnahmen. Das Argument von Herrn Bofinger, die Länder hätten in den letzten 10 Jahren keine exzessive Ausgabenpolitik (Zif. 264) betrieben, ist daher nicht richtig, da man die Ausgabenentwicklung nicht im abstrakten Raum messen kann, sondern an der Relation zur Einnahmenentwicklung.

So zeigen die nachfolgenden Abbildungen an zwei Beispielen (Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) das Ausmaß der Defizitfinanzierung über

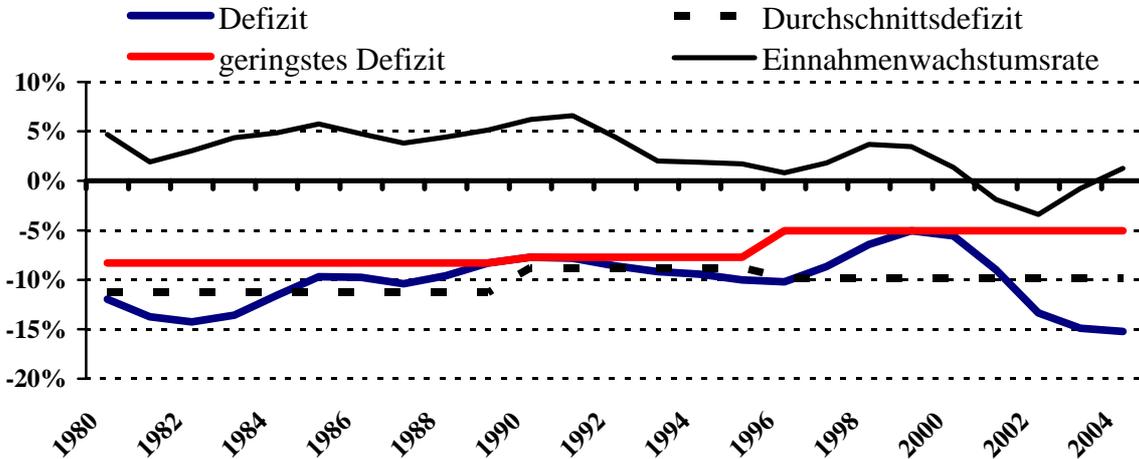
einen Zeitraum von 25 Jahren. Dargestellt werden (jeweils in Form gleitender 3-Jahresdurchschnitte) das Defizit, das jahresdurchschnittliche Defizit in den drei Teilperioden 1980 - 1989, 1990 - 1995 und 1996 - 2005 und das in den jeweiligen Perioden erreichte geringste Defizit, wobei die Defizite jeweils auf die Gesamtausgaben bezogen wurden. Ferner wird die Wachstumsrate der Gesamteinnahmen ausgewiesen. Erkennbar ist zwar eine deutliche Korrelation zwischen Defiziten und der Einnahmenwachstumsrate, aber von einer konjunkturellen Ausgleichsfunktion der Defizite kann nicht die Rede sein, da auch in (relativ) "guten" Jahren die Landeshaushalte vom Budgetausgleich weit entfernt waren. Selbst über einen Zeitraum von 25 Jahren lagen die Haushaltsdefizite im Minimum bei 5% der bereinigten Gesamtausgaben; lediglich das Bundesland Bayern hat es in diesem Zeitraum geschafft, den Landeshaushalt in einigen Jahren auszugleichen (in 2006 konnten neben BY auch SN und MV ihre Haushalte ausgleichen). Ursache für diesen "Defizit-Bias" können letztendlich nur strukturelle Ausgabenüberhänge sein, deren Beseitigung über den hier betrachteten 25-Jahreszeitraum nicht gelungen ist. Dies impliziert, dass Lasten auf die Zukunft verschoben werden, da die gegenwärtig lebenden Generationen entweder zu gut versorgt oder zu gering besteuert werden. Sieht man die Ursachen auf der Einnahmenseite, so hätte man eben die Steuern und Sozialabgaben in den letzten 25 Jahren weiter anheben müssen und Deutschland noch weiter zum Hochabgabenland entwickeln müssen mit all den negativen Folgen für den Arbeitsmarkt.

Abbildung: Der Defizit-Bias in Nordrhein-Westfalen: tatsächliches, durchschnittliches und geringstes Defizit in % der Gesamtausgaben und Einnahmenwachstumsrate in den Teilperioden 1980 - 1989, 1990 - 1995 und 1996 - 2004 (gleitende 3-Jahresdurchschnitte)



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

Abbildung: Der Defizit-Bias in Schleswig-Holstein: tatsächliches, durchschnittliches und geringstes Defizit in % der Gesamtausgaben und Einnahmewachstumsrate in den Teilperioden 1980 - 1989, 1990 - 1995 und 1996 - 2004 (gleitende 3-Jahresdurchschnitte)



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

Man kann nicht - wie Herr Bofinger - argumentieren, dass die Verschuldung über X Jahre nur deshalb gestiegen sei, da sich das BIP und die Steuereinnahmen zu ungünstig entwickelt haben. Die Ausgaben müssen sich an dem orientieren, was an Mitteln vorhanden ist. Ansonsten ist jedes Defizit "begründet", man muss nur die Einnahmenerwartungen hoch genug schrauben.

Die obigen Abbildungen belegen denn auch, dass die Politik eben nicht in der Lage war, über einen Zeitraum von 30 Jahren den Defizit-Bias unter Kontrolle zu bringen und deshalb auch einem harten Regelwerk zu unterwerfen ist, wobei es darum geht, den Bürger vor den negativen Folgen des Versagens der Politik zu schützen.

Im übrigen sei darauf hingewiesen, dass weder die Schuldenschanke, die der Sachverständigenrat in seinem Gutachten diskutiert, noch die Vielzahl anderer Vorschläge den öffentlichen Haushalten die Anpassungsfähigkeit an konjunkturelle Entwicklungen nehmen wollen. Worum es einzig und allein geht ist das Verhindern von strukturellen Defiziten.

Die Ausführungen von Herrn Bofinger über die Länderhaushalte in den Ziffern 274ff sind daher nicht korrekt und darüber hinaus kontraproduktiv im Hinblick auf die Bemühungen der neuen Länder nachhaltige Haushaltsstrukturen zu schaffen: Die laufenden Ausgaben der NBL (ohne den finanzpolitischen Musterknaben Sachsen) liegen über 10% höher als in den finanzschwachen Westflächenländern und dies trotz geringerer Pensionslasten (einschl. AAÜG)

sowie eines geringeren Besoldungsniveaus. So leisten sich die ostdeutschen Länder laufende Kulturausgaben, die um ca. 40% höher sind als in den Westvergleichsländern. Auch die Personalbestände bei der Polizei liegen je 100.000 Einwohner um ca. 80 Vollzeitäquivalente höher als in den Westvergleichsländern. Diese Beispielliste kann man fortsetzen, so u.a. auch mit einem erheblichen Personalüberhang bei den Lehrern.

Somit sind die Ausführungen von Herrn Bofinger in Ziffer 276 sachlich nicht zutreffend und würden - wenn man diese befolgen würde - die neuen Länder in den Zustand völliger Handlungsunfähigkeit treiben. Glücklicherweise befolgen die neuen Länder diesen Ratschlag nicht und arbeiten hart daran - siehe die beachtlichen Erfolge der rot-roten Landesregierung in MV - die strukturellen Ausgabenüberhänge zu beseitigen.

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

Anmerkung:

Es dürfte klar sein, dass das Einführen einer Schuldenbremse auf der Länderebene natürlich auch die Finanzausstattung der Kommunen tangiert. Hier muss man aber unterscheiden:

- a) Zahlungen der Länder an die Kommunen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) und
- b) Zahlungen der Länder an die Kommunen außerhalb des KFA ("nach Maßgabe des Haushaltsplans")

Die Zahlungen nach b) werden natürlich von Schuldenbremsen der Länder direkt betroffen, da hinter diesen Zahlungen Programme stehen, die eine größere Gestaltbarkeit haben und bei "Sparmaßnahmen" natürlich reduziert werden müssen. Bei GEGEBENER VERBUNDQUOTE werden durch eine Schuldenbremse auf der Länderebene die Zahlungen im KFA nicht tangiert. Allerdings müssen auch die Verbundquoten regelmäßig auf den Prüfstand gestellt, d.h. auf ihre Angemessenheit hin untersucht werden, wobei insbesondere auch die Aufgabenlasten der beiden Ebenen zu berücksichtigen sind (zum Vergleich und zur Messung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Gemeinden; siehe Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2007), "Index der kommunalen Finanzausstattung: Ein länderübergreifender Vergleich der Finanzausstattung der Kommunen", Bad Ems, 2007.). Ca. 22% der

Länderausgaben bzw. Ländereinnahmen in den alten Ländern bzw. ca. 32% in den neuen Ländern sind Leistungen an die Kommunen (Daten 2006). Damit haben die Belastungen der Länder aus Zahlungen an die Kommunen eine erhebliche Bedeutung.

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?

Anmerkung: Diese Frage ist zu aufwendig!

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?

Anmerkung: Die Frage richtet sich an die BR.

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?

Anmerkung:

Siehe Frage 15 und ferner: Mit Schulden kann man nicht die Massenarbeitslosigkeit bekämpfen. Dies gilt gerade im Zeitalter der Globalisierung. Das sind Vorstellungen, die schon lange überholt sind – und dies zeigt auch die Empirie der letzten 30 Jahre in Deutschland.

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?

Siehe A-Papier

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

Siehe die Ausführungen an anderer Stelle.

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?

Siehe die Ausführungen an anderer Stelle.

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?

Anmerkung: Die Daten werden vom Statistischen Bundesamt und dem BMF publiziert, so dass die Fragen von den wissenschaftlichen Mitarbeitern der Fraktionen bearbeiten werden können.

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

Siehe die Ausführungen an anderer Stelle.

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?

Siehe die Ausführungen an anderer Stelle.

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

Anmerkung: Die Beantwortung dieser Frage wäre hier zu komplex und kann daher in diesem Rahmen nicht bearbeitet werden.

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?

Anmerkung: Diese Frage passt hier überhaupt nicht in die Debatte und würde sehr umfangreiche Berechnungen und Ausführungen verlangen. Im übrigen gibt es hierzu jede Menge Untersuchungen/Literatur.

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?

Anmerkung: Diese Frage passt hier überhaupt nicht in die Debatte und würde sehr umfangreiche Berechnungen und Ausführungen verlangen. Im übrigen gibt es hierzu jede Menge Untersuchungen/Literatur. Wir beschäftigen uns hier mit zukünftigen Strukturen und nicht mit der Bewältigung der Vergangenheit!

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)?

Anmerkung: Diese Frage passt hier überhaupt nicht in die Debatte und würde sehr umfangreiche Berechnungen und Ausführungen verlangen. Im übrigen gibt es hierzu jede Menge Untersuchungen/Literatur. Wir beschäftigen uns hier mit zukünftigen Strukturen und nicht mit der Bewältigung der Vergangenheit!

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)?

Anmerkung: Diese Frage passt hier überhaupt nicht in die Debatte und würde sehr umfangreiche Berechnungen und Ausführungen verlangen. Im übrigen gibt es hierzu jede Menge Untersuchungen/Literatur. Wir beschäftigen uns hier mit zukünftigen Strukturen und nicht mit der Bewältigung der Vergangenheit!

Ich will aber auf meine Ausführungen zur Frage 136 hinweisen. Die explosive Verschuldungsentwicklung der NBL von 1990 bis 1994 war in erheblichem Umfang durch die Unterfinanzierung der NBL bedingt, allerdings auch durch den Mangel an Weitblick und Ausgabendisziplin in den NBL. So hatte SN Ende 1994 einen Schuldenstand von ca. 1.200 Euro je EW, während das Land Stolpe im gleichen Zeitraum in BB die Schulden zügellos auf 2.800 Euro je EW Schulden hat auflaufen lassen (TH: 1.910, MV: 1.540, T: 2.130).

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?

Anmerkung: Diese Frage passt hier überhaupt nicht in die Debatte und würde sehr umfangreiche Berechnungen und Ausführungen verlangen. Im übrigen gibt es hierzu jede Menge Untersuchungen/Literatur. Wir beschäftigen uns hier mit zukünftigen Strukturen und nicht mit der Bewältigung der Vergangenheit!

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?

Anmerkung:

a) Diese Fragen kann man sich von den wissenschaftlichen Mitarbeitern der Fraktionen beantworten lassen. b) Man muss die unterschiedlichen föderalen Strukturen beachten (gibt es überhaupt länderähnliche Konstrukte usw.)

Hier aber einige Infos:

<http://www.eurydice.org/portal/page/portal/Eurydice>

Frankreich

2.6. General administration

The French education system has been historically extremely centralised. By deciding to transfer to the local government a certain number of powers and responsibilities up until then exercised by the State, France has since 1982 committed to an important decentralisation programme which has deeply modified the respective areas of responsibility of the State public administrations and the local governments.

However, the State retains an important role. It remains guarantor of the public service's proper operation and of educational coherence. As such, it continues to define pedagogical framework and educational curricula, and it ensures, as in the past, recruitment, training and management of staff under its responsibility.

Each local government has more specific responsibility for a certain type of educational institution: the municipality is responsible for the schools; the department for the collèges and the region for the lycées. Since the new decentralisation law (see also 1.3.2.), the départements have become owners and are responsible for the operation of the collèges and the regions the lycées (articles 79 and article 84 of the law of 13 August 2004 concerning freedoms and local responsibilities)

2.6.1.2. Higher education

Only all of the teaching given by state institutions and scientific, cultural and professional institutions (universities, schools and institutes outside of university, IUFM French schools abroad and large institutions) come under the remit of the ministry for higher education. Since 1968, these institutions benefit from pedagogical, scientific, administrative and financial autonomy. Redefined in 1984 by the "Savary" law, autonomy (see [Chapter 6]) is exercised within the framework of national rules and regulations in terms of higher education and a contractual policy with the State. As such, the State retains its essential responsibilities: it defines curricula, validates national diplomas, the distribution of teaching and teaching-research posts, the evaluation of research programmes with an increasing participation of foreign experts, notably European, and lastly the coordination of the university map.

The law of 26 January 1984 integrates for the first time the notion of contract in the areas of higher education. First limited to the research sector, the contractual policy has widened, in 1989, to all aspects of the institution's life and has progressively come into general use in all higher education institutions.

Detailed and re-launched in 1998, this policy is at the heart of the dialog between the State and higher education institutions. It enables institutions to assert their identity whilst respecting a coherent national policy. It gives a concrete expression to the wish to build a new control mode for higher education national policy based on autonomy and institutions assuming more responsibility.

201 institutions are now involved in the contractual approach. The contract signed between the institution and the State is unique, negotiated and signed on the basis of an institution project describing its strategic development choices over four years. The contractual negotiation is piloted by the general directorate for higher education which coordinates the action of the associate central administrative directorates. Indeed, it is inscribed in the relations between the State and the institutions in a multi-annual framework, ensuring visibility on the medium term and orienting the administration's annual decisions.

Österreich

Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiet des allgemeinen Schulwesens

Für das Schulwesen sieht das Verfassungsrecht ein relativ kompliziertes System der Kompetenzverteilung vor, das sich an dem für Österreich üblichen Modell der Zuständigkeitsverteilungen orientiert.

Im Schulbereich sind Gesetzgebung und Vollziehung zwischen dem Bund und den Ländern geteilt. In den Bundesländern gibt es sowohl eine Schulverwaltung des Bundes als auch eine der Länder. Die Schulverwaltung der Länder ist für Aspekte des Pflichtschulwesens zuständig.

Allgemeine staatliche Verwaltung

Wie schon erwähnt, ist im Rahmen der allgemeinen staatlichen Verwaltung zwischen der sich in einen unmittelbaren und mittelbaren Bereich gliedernden Bundesverwaltung, der Verwaltung der Länder sowie jener der Gemeinden zu unterscheiden. Letztere sind auch Träger der Selbstverwaltung.

Bildungsverwaltung auf nationaler Ebene

Oberste Vollzugsbehörde für das gesamte Schulwesen ist das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur in Wien. Davon ausgenommen sind jedoch die Schulerhaltung der land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen (Höhere land- und forstwirtschaftliche Lehranstalt), die Personalangelegenheiten der dort unterrichtenden Lehrer/innen (sie fallen in die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft), die Erhaltung allgemein bildender Pflichtschulen, land- und forstwirtschaftlicher mittlerer Schulen sowie land- und forstwirtschaftlicher Berufsschulen und die Personalangelegenheiten der dort unterrichtenden Lehrer/innen (Zuständigkeit der Länder).

Gemäß österreichischer Bundesverfassung sind Gesetzgebung und Vollziehung betreffend Universitäten und Hochschulen Bundessache. Die Freiheit der Wissenschaft und Lehre sowie die Freiheit der Kunst sind verfassungsrechtlich garantiert.

Bildungsverwaltung auf nationaler Ebene für den Schulbereich

Die Zuständigkeit des Bundes in Gesetzgebung und Vollziehung ist gegeben in: Angelegenheiten der Schulpflicht, des Unterrichts und der Lehrpläne, des Privatschulwesens (siehe auch [4.16.](#), [5.19.](#), in weiten Bereichen der Struktur der Schulbehörden und damit der Schulaufsicht, in der äußeren Organisation des allgemein bildenden höheren Schulwesens (Altersstufen 10 bis 18; Schulstufen 5 bis 12) und des berufsbildenden mittleren und höheren Schulwesens (Altersstufen 15 bis 19; Schulstufen 9 bis 13). Auch das Dienstrecht sowie das Personalvertretungsrecht der an diesen Schulen unterrichtenden Lehrer/innen fällt darunter. Miterfasst sind ferner Einrichtungen der Lehrer/innenausbildung und Lehrer/innenfortbildung, aber auch Fachhochschulen sowie Universitäten.

Die Zuständigkeit des Bundes für die Gesetzgebung und die Zuständigkeit der Länder für die Vollziehung umfasst das Dienstrecht und das Personalvertretungsrecht für Lehrer/innen an öffentlichen Pflichtschulen.

Die Zuständigkeit des Bundes für die Grundsatzgesetzgebung und die Zuständigkeit der Länder für die Ausführungsgesetzgebung und für die Vollziehung gilt vor allem im Bereich der äußeren Organisation der öffentlichen Pflichtschulen. Dabei umfasst der Begriff "äußere Organisation" den Aufbau der Schulen, ihre Organisationsformen, die Errichtung, Erhaltung und Auflassung von Schulen, die Errichtung von Schulsprengeln, die Festlegung von Klassenschülerzahlen und die Regelung der Unterrichtszeit. Weiters fällt darunter die Zusammensetzung und Strukturierung der Kollegien in den Landes- bzw. Bezirksschulräten.

Grundsatzgesetzgebung bedeutet, dass der Bund in einem Gesetz nur das Wesentliche regelt. Die nähere Konkretisierung der Inhalte wird durch entsprechende Landesgesetze vorgenommen. Der Bund und die Länder müssen sich also in der Gesetzgebung ergänzen.

Schulverwaltung des Landes auf lokaler Ebene (Gemeinden)

Wie in [2.6.2.](#) ausgeführt, obliegt den Ländern auch die Schulerhaltung (Errichtung, Führung, Auflassung) von allgemein bildenden Pflichtschulen. Diese Aufgaben werden durch Landesgesetz in der Regel den Gemeinden übertragen und von diesen unter Aufsicht der Länder durchgeführt, die sie dabei auch finanziell unterstützen (z.B. Schulbaufonds der Länder).

Finland

Education policy is defined by Parliament and Government. In addition to educational legislation, these policy definitions are specified in various development documents and in the state budget. A central development document in the educational sector is the Development Plan for Education and Research, which the Government approves every four years for the year of its approval and for the following five calendar years. The currently effective development plan for 2003–2008 was approved at the end of 2003. The development plan includes development measures for each field and level of education, as well as the main definitions for education and research policy and the allocation of resources.

At the central administration level, the implementation of these policy definitions rests with the Government, the Ministry of Education and the Finnish National Board of Education.

The Ministry of Education is the highest authority and is responsible for all publicly funded education in Finland. The Ministry is responsible for preparing educational legislation, all necessary decisions and its share of the state budget for the Government.

The remit of the Ministry of Education encompasses education and research. Universities and polytechnics are directly subordinate to the Ministry. It is also responsible for administration in the cultural, ecclesiastical, youth and sports sectors. The most important sectors of education outside the administrative field of the Ministry of Education are children's day care (the Ministry of Social Affairs and Health), military training (the Ministry of Defence), and police and border guard training as well as fire and rescue training (the Ministry of the Interior).

The local authorities are responsible for organising basic education at a local level, and are partly responsible for financing it as well (see [2.8.2.](#)). The task of the local authorities is to offer all children of compulsory school age – including those with mental

or physical impairments – an opportunity to learn according to their abilities. Almost all schools providing basic education are maintained by local authorities.

In addition to organising instruction, each local authority is generally responsible for social welfare services for pupils and students. A local authority must, in certain circumstances, organise such services as transportation for pupils who need it. Welfare services also include free school meals, school health care, dental care as well as the services of student welfare officers and school psychologists.

There is no statutory obligation for local authorities to organise general upper secondary education and vocational education and training, but they are obligated to assist in financing them. General upper secondary schools are mostly municipal institutions. Vocational institutions are maintained by the local authorities, joint municipal authorities (federations of municipalities), the State and private organisations. In recent years, almost all state-owned vocational institutions have been municipalised or privatised. The local authorities and the joint municipal authorities also maintain the majority (ca 70 per cent) of vocational institutions.

Vereinigtes Königreich

The United Kingdom (UK) is composed of Britain (England, Wales and Scotland) and Northern Ireland. This description refers to England, Wales and Northern Ireland only. There is a separate description for Scotland on Eurybase.

Education in England, Wales and Northern Ireland is administered at both national level (see [2.6.1](#) and its sub-sections) and local level (see [2.6.3](#) and its sub-sections). Management and administration of education is not generally effected at regional level. Please note that the devolved administrations in Wales and Northern Ireland which have responsibility for education are considered as national rather than as regional level government.

The education system is characterised by its decentralised nature. Responsibility for different aspects of the service is shared between central government, local government, churches and other voluntary bodies, the governing bodies of educational institutions and the teaching profession. At institutional level, governing bodies have a high degree of autonomy for the management of their institutions.

Norwegen

The administration of the education system is divided into three levels (central level, county level, municipal level) with different responsibilities:

- The State (the Ministry of Education and Research) has the overall responsibility for the whole education sector and administers directly the institutions of higher education and research.
- The counties are responsible for upper secondary education; for the running of the schools, the intake of pupils and the appointment of teachers.
- The municipalities are responsible for primary and lower secondary education (compulsory education); for the running of the schools, the building and maintenance of school buildings, the intake of pupils and the appointment of teachers.

As for the financing of county and municipal government, the Norwegian national assembly has adopted a decentralised administrative structure, which delegate considerable authority and financial freedom of action to the county level. Block grants are given, and county and municipal authorities determine their activities according to existing legislation and regulations.

In addition, the Ministry emphasises the importance of placing responsibility for didactical interpretation and adaptation with the individual school. Standards and the general framework of teaching are determined centrally, by the Ministry, by means of curricula which state course objectives and national regulations for conducting examinations.

The Ministry of Education and Research has responsibility for national examinations and assessment in primary and secondary school, the development and approval of curricula, school management training, in-service training, school development programmes and outcome measures. To accomplish these tasks, the Ministry issues guidelines.

USA

(http://en.wikipedia.org/wiki/Education_in_the_United_States#College_and_University)

There is some debate about where control for education actually lies. Education is not mentioned in the [constitution of the United States](#). In the current situation, the state and [national governments](#) have a power-sharing arrangement, with the states exercising most of the control. Like other arrangements between the two, the federal government uses the threat of decreased funding to enforce laws pertaining to education.^[17] Furthermore, within each state there are different types of control. Some

states have a statewide school system, while others delegate power to [county, city or township-level school boards](#). However, under the Bush administration, initiatives such as the No Child Left Behind Act have attempted to assert more central control in a heavily decentralized system.

http://en.wikipedia.org/wiki/Universities_in_the_United_States

The American university system, like the American educational system in general, is highly decentralized because the U.S. Constitution's Tenth Amendment reserves all unenumerated powers (one of which is education) "for the States respectively, or to the people." Thus, except for the [United States service academies](#), the federal government does not directly regulate universities. Such a degree of autonomy in higher education is rare.

American universities have developed independent accreditation agencies to vouch for the quality of the degrees they offer. The accreditation agencies rate universities and colleges on criteria such as the quality of their libraries, the publishing records of their faculty, and the degrees which their faculty hold. An institution that issues degrees without reputable accreditation may not be recognized as valid and is often referred to as a "[diploma mill](#)."

The United States has both [public universities](#) and [private universities](#). Almost all public universities are supported by state governments. During the past decade state support for public universities has steadily declined as a percentage of overall funding, so that state universities have become more dependent on tuition and external fundraising.

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?

Anmerkung: In einer so plakativen Form ist diese Frage nicht beantwortbar und würde das Anfertigen einer umfangreichen Arbeit erfordern.

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?

Anmerkung: Verkürzt und einfach beantwortet: ja, natürlich. So fehlt es z.B.

in den Ländern wie RP an Agglomerationsräumen, in denen man i.d.R. hochproduktive Arbeitsplätze/Industrien in größerer Konzentration findet. Aber dies weiter zu erläutern, sprengt jeden hier verfügbaren Rahmen.

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

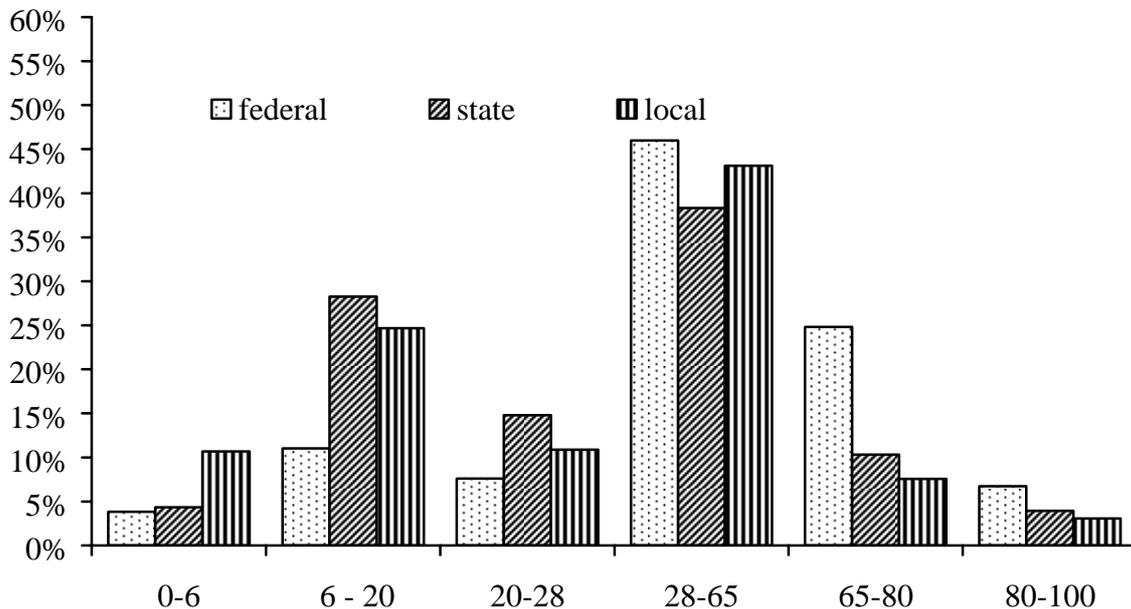
Anmerkung: Verkürzt: Eine sehr schnell kleiner werdende Bevölkerung muss dann die Schuldenlast einer in der Vergangenheit größeren Bevölkerung tragen → c.p. steigen die Pro-Kopf-Verschuldung und die Pro-Kopf-Zinslast. Hieraus folgt: Wenn z.B. die NBL ihre Pro-Kopf-Verschuldung stabilisieren wollen, so müssen zumindest Schulden in Höhe des %-Bevölkerungsrückgangs getilgt werden. Dies haben z.B. auch die Landesregierungen von SN und MV bereits als Minimalziel erklärt! Würden die Länder dies nicht tun, so würde dies demographisch bedingt zu einem Ansteigen der Pro-Kopf-Zinsausgaben führen, was wiederum andere Aufgaben/Ausgaben verdrängen würde, da die Einnahmen im Bundesstaat weitgehend entsprechend der Einwohnerzahl verteilt werden.

Aber es muss festgehalten werden: Dies kann (z.B. im Finanzausgleich) nicht ausgeglichen werden, die Länder müssen dafür sorgen, dass ihre Ausgaben auch entsprechend an die demographische Entwicklung angepasst werden!

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?

Anmerkung: Siehe hierzu Seitz und Kempkes 2007 (<http://www.tu-dresden.de/wwwwlemp/publikation/>). Wesentlich weniger ist die Entwicklung der Bevölkerungszahl als die Veränderung der Altersstruktur und der Umstand, dass die einzelnen Ebenen vorrangig unterschiedliche Altersgruppen versorgen (Länder - Bildung - junge Menschen: der Bund - insbes. durch die Zuschüsse zur Rentenversicherung - ältere Menschen), Ausschlag gebend. → Die Deckungsquote muss demographisch bedingt (zu Gunsten des Bundes) angepasst werden, und auch die Einnahmenverteilung Länder-Kommunen muss verändert werden (zu Gunsten der Länder).

Figure: Age specific expenditure shares across all government functions at the federal, state and local level respectively in 2002 (based on net spending) in Germany



Source: Seitz/Kempkes 2007.

Aus der obigen Graphik (aus Seitz/Kempkes 2007) ist abzuleiten, dass der Bund deutlich höhere Ausgabenanteile für die ältere Bevölkerung aufwenden muss, so dass sich im Zuge der Alterung eine relative Lastverschiebung zum Bund ergibt (die Deckungsquote muss in den nächsten 15 Jahren zu Gunsten des Bundes verändert werden!).

158. In wie weit 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?

Anmerkung: Der überproportionale Kostenaufwand kann keine Berücksichtigung finden, die Infrastrukturen müssen angepasst werden (ich verweise hier auch auf die zahlreichen MORO-Projekte des BBR, www.bbr.bund.de). Hat eine Region zukünftig nur 70.000 statt aktuell 100.000 Einwohner, so kann sie sich auch weniger leisten. Die Infrastrukturen müssen an die Veränderungen der Bevölkerung angepasst werden, sonst drohen in diesen Regionen steigende Pro-Kopf-Ausgaben und eine schlechtere Versorgung der Einwohner mit den anderen Gütern und Leistungen. Wollte man dies (innerhalb der Länder) ausgleichen, so müsste

man in Regionen mit stabiler oder gar steigender Bevölkerungszahl Versorgungseinschränkungen hinnehmen, um Ineffizienzen in anderen Regionen zu sanktionieren. Zwischen den Ländern ist ein solcher Ausgleich ohnehin nicht möglich und auch nicht sinnvoll. In den Ländern und Regionen muss daher eine prospektive Politik im Hinblick auf die demographischen Anpassungen durchgeführt werden. Hierzu gehören z.B. innerhalb der Länder insbes. Kreisgebietsreformen und auf der Länderebene Länderfusionen. Siehe hierzu auch meine Studie: "Die ökonomischen und fiskalischen Effekte der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern", verfügbar auf:

<http://www.tu-dresden.de/www/lemp/publikation/>

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?

Anmerkung: Das ist nicht auszugleichen. Zentraler Einnahmenvergleichsmaßstab in unserem Steuerverteilungs- und Finanzausgleichssystem ist und bleibt die Einwohnerzahl! Die Länder müssen die demographischen Veränderungen prospektiv berücksichtigen und sich diesen anpassen.

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?

Anmerkung: Das Instrumentarium des Finanzausgleichs ist ausreichend. Ferner steht der Finanzausgleich ohnehin nicht zur Diskussion, da dieser bis 2019 gilt.

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?

Anmerkung: Ich denke schon, dass es eine optimale Mindestgröße (unter Verwendung des Kriteriums der fiskalischen Kosten der öffentlichen Aufgabenerfüllung) für Länder gibt. So gab es bereits in den 70er Jahren eine

„Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes“. Diese Kommission wurde als „Ernst-Kommission“, benannt nach ihrem Vorsitzenden Werner Ernst, bekannt.), die auch bereits das Problem der finanzpolitischen Realisierbarkeit in den Mittelpunkt rückte. So hat die „Ernst-Kommission“ untersucht, welche Ländergröße unter ökonomischen bzw. finanzwirtschaftlichen Aspekten als optimal anzusehen ist. Mit ihren diesbezüglichen Befunde kam sie zu dem Ergebnis ... *„Die bedarfsgerechte und wirtschaftliche Erfüllung heutiger und zukünftiger öffentlicher Verwaltungsaufgaben (administrative Leistungsfähigkeit) der Länder kann erst bei einer Bevölkerungszahl von mindestens fünf Mio. Einwohnern als gesichert angesehen werden.“* (Siehe: Bundesminister des Innern (Hrsg.), 1973: „Materialien zum Bericht der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes“, S. 79.) In dieser Untersuchung wurden 27 staatliche „Funktionsbereiche“ näher beleuchtet, wobei bei der Mehrzahl der Bereiche eine Mindesteinwohnerzahl von mehr als 4,5 Mio. Einwohnern bestimmt wurde, so z.B. für die Ministerialbürokratie 4,7 Mio. Einwohner, den Hochschulbereich 3,9 Mio. Einwohner, die Landesstraßenbehörden 5,5 Mio. Einwohner und die Oberlandesgerichte 5,1 Mio. Einwohner, siehe Wagner, F. (1973, Einwohnerzahl und Aufgabenerfüllung der Länder, in: Bundesminister des Inneren, (Hrsg.), Materialien zum Bericht der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes, Bonn, 1973). Sicherlich kann diese mehr als 30 Jahre alte Studie nicht mehr auf die heutigen Verhältnisse übertragen werden. Zu erwarten ist aber, dass aufgrund der gestiegenen Mobilität und der revolutionären Verbesserungen im Kommunikationsbereich - zumal die relativen Mobilitäts- und Kommunikationskosten erheblich gesunken sind - neuere Untersuchungen in der Tendenz sogar zu einem Ansteigen der optimalen Mindestgröße von Ländern führen dürften.

Ferner verweise ich auf meine Fusions-Studie zu Berlin-Brandenburg aus dem Jahr 2004, siehe Seitz (2004), "Die finanzpolitischen Voraussetzungen einer Fusion der Länder Berlin und Brandenburg" UVB, Berlin, verfügbar auf: www.uvb-online.de/aufgaben/wirtschaft/positionen/Gutachten.pdf .

Bremen und Saarland sind bzgl. ihres Eigenständigkeitsanspruches gescheitert, weil diese Länder objektiv zu klein sind, um auf eigenen Füßen zu stehen und weil das Controlling der Sanierungsprogramme durch parteipolitisches Taktieren (Rücksichtnahme auf die Parteifreunde) total defizitär war. Im Gegenteil: Die Ländergemeinschaft, der Bund und der Finanzplanungsrat haben zugeschaut, wie diese beiden Länder - insbes. Bremen - immer tiefer in die Probleme hineingeraten sind, siehe insbes. das Investitionssonderprogramm in HB. Die Länder HB und SL sind Ausdruck

dessen, dass die Politik in Deutschland nicht über die wesentlichen Institutionen verfügt solche Schieflagen zu verhindern oder zu beseitigen. Wesentlich ist für mich der folgende Punkt, der jetzt in der Reform auch umgesetzt werden muss: Im gegenwärtigen System des Finanzausgleichs würden Fusionsgebilde aus Flächen- und Stadtstaaten erhebliche Einnahmenverluste infolge des Wegfalls der Einwohnerwertung der Stadtstaaten erfahren. "Übergangslösungen", wie sie für die geplante und dann gescheiterte Fusion zwischen Berlin und Brandenburg vorgesehen waren, lösen dieses Problem nicht. Wie andernorts überzeugend dargelegt wurde, siehe Michalk und Möller (2005, Michalk, J. und A. Möller (2005), Die Stadtstaatenwertung - ein Hindernis für Länderfusionen?, in: Wirtschaftsdienst, Heft 10/2005, 653ff.), bedarf es hierzu noch nicht einmal neuer gesetzlicher Regelungen, wenn man das Maßstäbengesetz konsequent anwendet.³² Somit geht es hier im Kern darum, dass man Lösungswege findet, die zumindest Fusionen nicht torpedieren, wie dies gegenwärtig der Fall ist. Dies betrifft insbes. das Verhältnis von Stadtstaaten, aber kaum das Verhältnis zwischen Flächenländern, da bei diesen die Einwohnerwertung keine Rolle spielt (die "Dünnsiedlerklausel" hat fiskalisch nur einen geringen Wert). So könnte eine Fusion zwischen RP und SL de facto über Nacht ohne große direkte Effekte im Finanzausgleich durchgeführt werden (das einzige Problem wären die PoIBEZ, die dann aber auch auf Grund der Größe nicht mehr angemessen wären).

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?

Anmerkung: Der gegenwärtige Finanzausgleich ist schon ausreichend ausgleichsintensiv. Wer noch mehr ausgleichen will soll sich offen für den Zentralstaat aussprechen.

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?

Anmerkung: Ich möchte diese Frage dazu nutzen, einige grundlegende

³² Vereinfachend würde dies darauf hinauslaufen, dass Länder, die aus der Zusammenführung von Flächen- und Stadtstaaten entstehen, eine bevölkerungsgewichtete Einwohnerwertung erhalten.

Anmerkungen/Klarstellungen zum Finanzausgleich zu machen:

Es ist richtig, dass die "Grenzsteuerlast" im Finanzausgleich (FA) sehr hoch ist und den Ländern bei einem Anstieg der Steuereinnahmen nicht sehr viel für die eigene Kasse übrig bleibt, wenn man die in den FA einbezogenen Steuern berücksichtigt. Dies ist die häufig diskutierte "Fehlanreizproblematik", wobei man allerdings auch festhalten muss, dass man die Implikationen nicht übertreiben darf, d.h. es ist nicht davon auszugehen, dass der hohe Grenzsteuersatz im FA dazu führt, dass die Länder eine schlechtere Politik machen als in einem System mit einem geringeren Grenzsteuersatz im FA. Solche Vorstellungen verkennen die fundamentalen Anreizmechanismen in der Politik.

Begründungen

i) Das Erzielen von Steuermehreinnahmen ist für die Wirtschaftspolitik in einem Land nicht die wichtigste Zielgröße und spielt bei Diskussionen um den wirtschaftspolitischen Kurs in Ländern noch nicht einmal eine Rolle. Primär geht es um die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage im Land insgesamt und der Reduktion von Arbeitslosigkeit. In der Geschichte der Bundesrepublik dürfte noch nie eine sinnvolle wirtschaftliche Entwicklungsaktivität mit dem Hinweis "das lohne sich nicht für die Steuereinnahmen des Landes" verhindert worden sein. Neben Steuermehreinnahmen - wenn auch in geringerem Umfang - sind mit wirtschaftlicher Entwicklung auch sinkende Soziallasten der Länder und Gemeinden verbunden und für die Politik insbesondere auch ein Zugewinn an Wählergunst. Wenn sich die Politik zwischen zwei Maßnahmen zu entscheiden hätten, die entweder nur einen großen Zugewinn an Steuereinnahmen zu Lasten der Wählergunst oder nur einen großen Zugewinn an Wählergunst zu Lasten der Steuereinnahmen bringen würden, so würde die Politik zweifelsohne und ohne Zögern die Option 2 wählen.

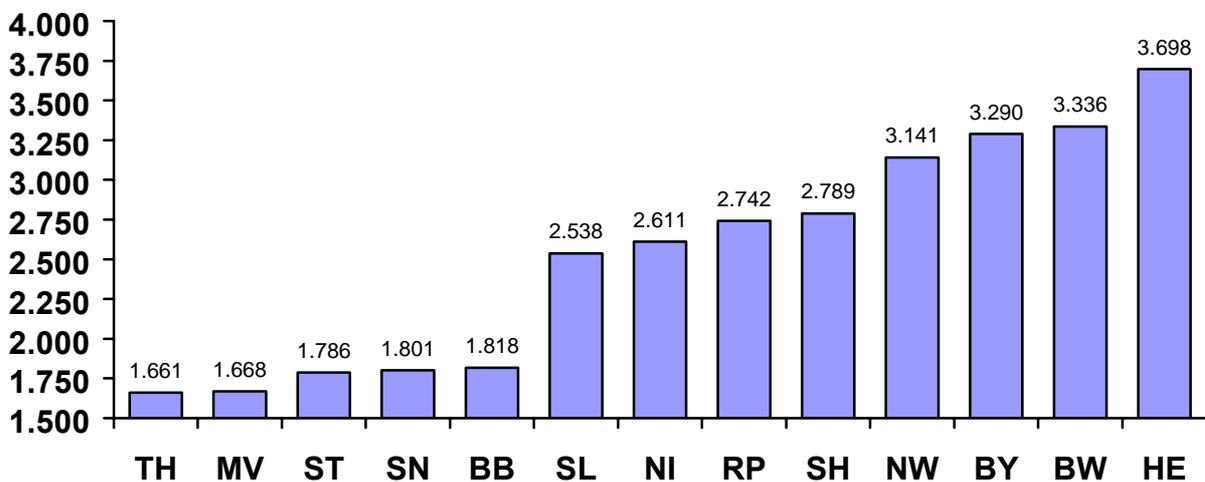
Mit diesem Argument soll nicht die Anreizproblematik geleugnet werden, da diese ja rechnerisch leicht nachzuvollziehen ist, sondern es soll lediglich darauf hingewiesen werden, dass mit der Anreizproblematik im FA die in der öffentlichen Diskussion häufig suggerierten extrem negativen wirtschaftspolitischen Folgen mit Sicherheit nicht verbunden sind.

ii) Darüber hinaus ist festzuhalten, dass trotz der sehr hohen Grenzsteuersätze im FA das Steueraufkommen nach Finanzausgleich zwischen den Ländern immer noch erheblich differiert, wobei insbesondere zwei Faktoren für die

Unterschiede verantwortlich sind: Der Ansatz der Realsteuern der Gemeinden mit normierten Hebesätzen und der Umstand, dass die Gemeindesteuern nur zu 64% in den FA einbezogen werden.

Wir wollen mit einigen einfachen Abbildungen im Nachfolgenden den Prozess des "Steuerausgleichs" quantitativ transparent machen und hierauf aufbauend das zentrale Entscheidungsproblem der Politik dokumentieren. Hierbei betrachten wir sinnvoller Weise die konsolidierte Landes- und Gemeindeebene.

Abbildung 1: Steueraufkommen auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene in Euro je Einwohner im Jahr 2006 der Flächenländer vor dem Umsatzsteuervorwegausgleich



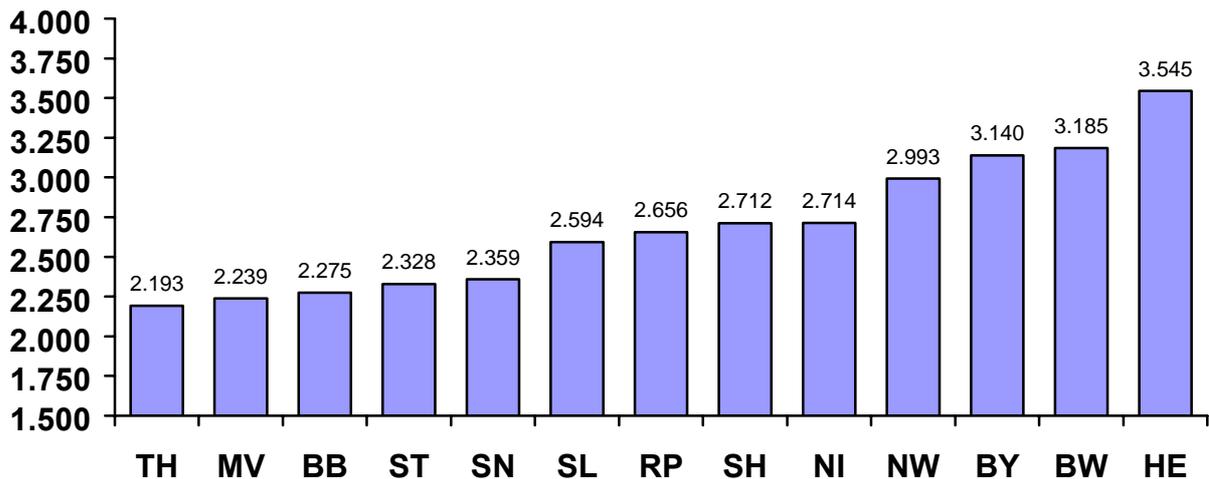
Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik und der vorläufigen LFA-Abrechnung des BMF für das Jahr 2006. Nachrichtlich: HB = 3.182; BE = 2.689 und HH = 4.983

Zunächst zeigen wir in der Abbildung 1 das Steueraufkommen auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene vor dem Umsatzsteuervorwegausgleich, wobei wir die Annahme getroffen haben, dass das den Ländern zustehende Umsatzsteueraufkommen nach der Einwohnerzahl verteilt wird. Das steuerstärkste Flächenland Hessen erreicht ein Steueraufkommen von ca. 223% des steuerschwächsten Landes Thüringen, und selbst im Vergleich zum Saarland - dem steuerschwächsten Westflächenland - liegt Hessen bei ca. 146%.

In einem weiteren Schritt betrachten wir das Steueraufkommen auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene nach dem Umsatzsteuervorwegausgleich. Das steuerstärkste Flächenland Hessen

erreicht jetzt ein Steueraufkommen von ca. 162% des steuerschwächsten Landes Thüringen und im Vergleich zum Saarland - dem steuerschwächsten Westflächenland - liegt Hessen bei ca. 137%, siehe Abbildung 2.

Abbildung 2: Steueraufkommen auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene in Euro je Einwohner im Jahr 2006 der Flächenländer nach Umsatzsteuervorwegausgleich

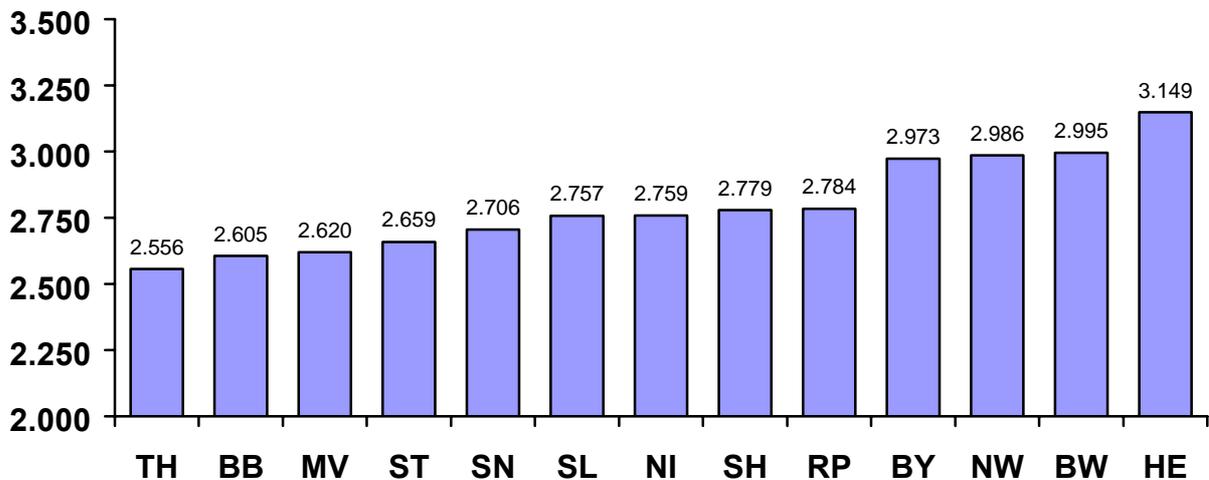


Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik und der vorläufigen LFA-Abrechnung des BMF für das Jahr 2006. Nachrichtlich: HB = 3.046; BE = 2.681 und HH = 4.866

In einem dritten Schritt definieren wir das erweiterte Steueraufkommen (ebenfalls auf der Landes- und Gemeindeebene) und betrachten die Verteilungssituation der Steuereinnahmen nach Durchführung des FA, ohne Beachtung der ohnehin nur temporären Osttransferleistungen, die grundsätzlich aus der Steuerverteilungsdiskussion herauszunehmen sind. In Abbildung 3 haben wir das erweiterte Steueraufkommen je Einwohner auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene im Jahr 2006 abgetragen, wobei wir dieses wie folgt definieren:

**Erweitertes Steueraufkommen = Steuereinnahmen (nach der Verteilung)
 von Land und Gemeinden – Leistungen der Geberländer im FA
 + Leistungen der Nehmerländer aus dem FA
 + FehlbetragsBEZ**

Abbildung 3: Erweitertes Steueraufkommen auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene in Euro je Einwohner im Jahr 2006 der Flächenländer

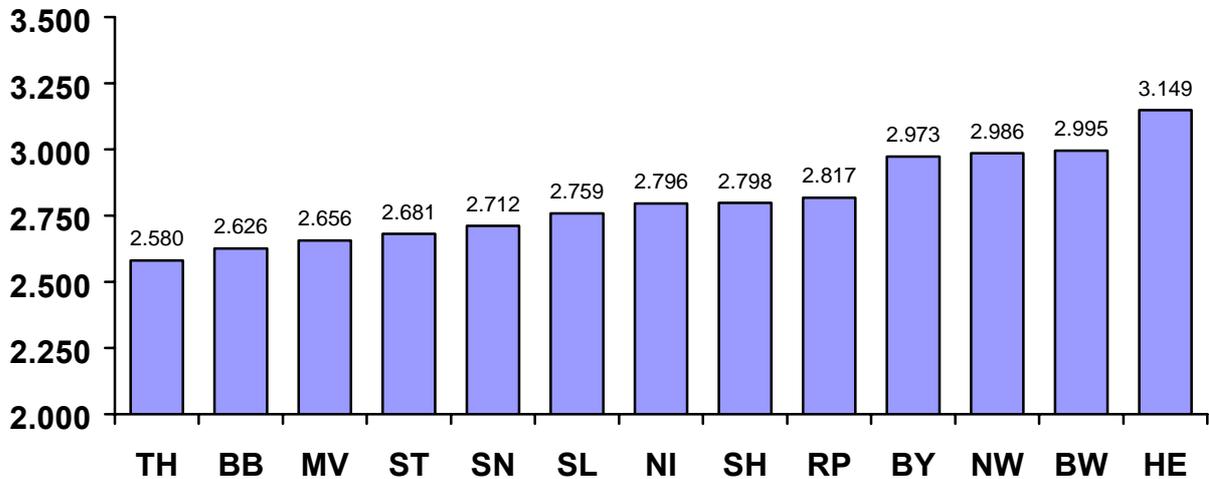


Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik und der vorläufigen LFA-Abrechnung des BMF für das Jahr 2006. Nachrichtlich: HB = 3.877; BE = 3.724 und HH = 4.513

In einer weiteren Abbildung 4 wurde das erweiterte Steueraufkommen noch um die PoIBEZ (BEZ zum Ausgleich der Kosten der politischen Führung kleiner finanzschwacher Länder) erweitert, wobei allerdings aus dem Vergleich der beiden Abbildungen 3 und 4 ersichtlich ist, dass die Einbeziehung der PoIBEZ das Vergleichsbild nicht wesentlich verändert. Man beachte, dass das erweiterte Steueraufkommen hier auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene gemessen wird. Zu beachten ist ferner, dass das so definierte erweiterte Steueraufkommen in den NBL nicht von den Osttransferleistungen tangiert wird, und damit die Stellung der ostdeutschen Länder im Steuerverteilungssystem dargestellt wird.

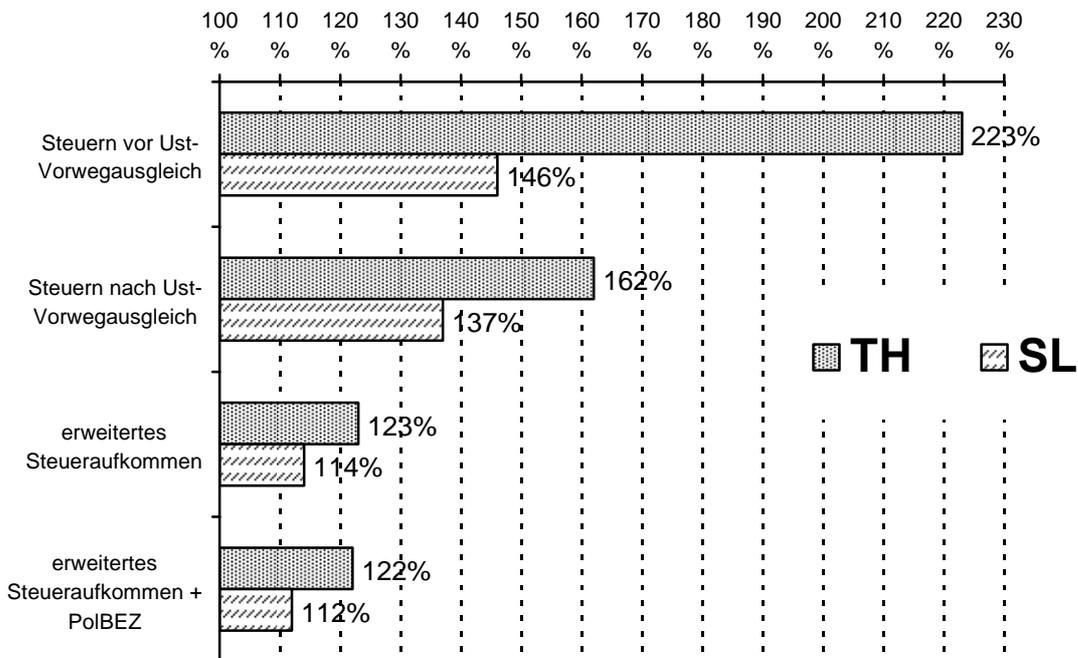
In den Flächenländern liegt der Unterschied zwischen dem finanzstärksten Land (Hessen) und dem finanzschwächsten Land (Thüringen) bei ca. 23%, d.h. Hessen kann über ein um 23% höher liegendes Pro-Kopf-Steueraufkommen verfügen als Thüringen. Werden die PoIBEZ noch einbezogen, reduziert sich der Abstand auf ca. 22%. Selbst innerhalb der Gruppe der Westflächenländern sind die Steueraufkommensdifferenziale noch immer erheblich. So erreicht Hessen ein um ca. 14% (mit PoIBEZ ca. 12%) höheres Pro-Kopf-Steueraufkommen als das finanzschwächste Westflächenland, das Saarland. Zum Vergleich: das Pro-Kopf-BIP von Hessen liegt ca. 26% über dem saarländischen Wert.

Abbildung 4: Erweitertes Steueraufkommen einschließlich der PoIBEZ auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene in Euro je Einwohner im Jahr 2006 der Flächenländer



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik und der vorläufigen LFA-Abrechnung des BMF für das Jahr 2006. Nachrichtlich: HB = 3.967; BE = 3.736 und HH = 4.513

Abbildung 5: Steueraufkommensdisparitäten zwischen dem finanzstärksten Flächenland Hessen und dem finanzschwächsten Flächenland Thüringen sowie dem finanzschwächsten Westflächenland Saarland



Quelle: Berechnet aus der Kassenstatistik.

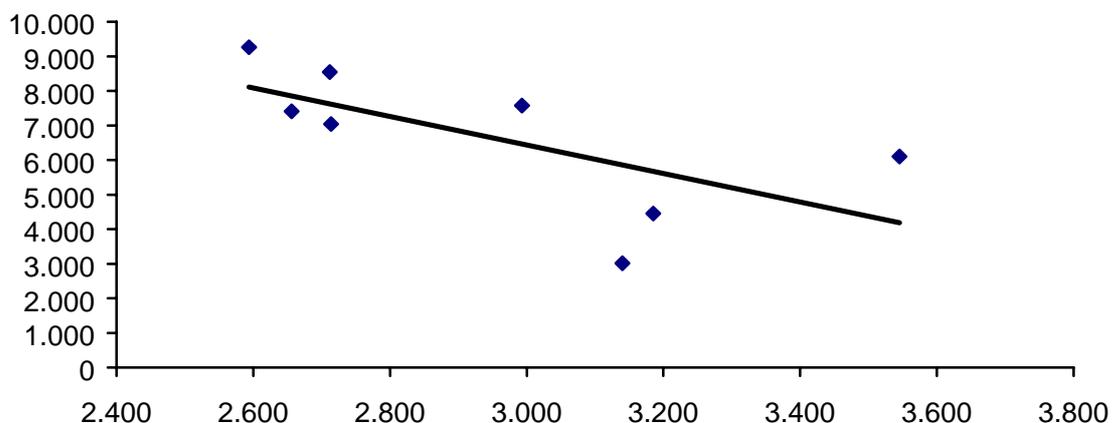
Wir haben die einzelnen Stufen nochmals am Beispiel der Disparitäten

zwischen Hessen und den Ländern Thüringen und Saarland graphisch dargestellt, siehe Abbildung 5. Die Originärdisparitäten sind extrem groß, insbesondere zwischen Ost und West, da selbst das finanzschwächste Westflächenland (Saarland) bei der Steuerverteilung vor Umsatzsteuervorgangsausgleich eine Aufkommensrelation von ca. 153% des Wertes von Thüringen erreicht. Selbst nach der Umsatzsteuerverteilung hätte das Saarland noch ein um ca. 18% höheres Steueraufkommen als das Land Thüringen.

Die Politik kann nunmehr wählen, in welchem Umfang sie die Steuerkraft der Länder (einschließlich der Gemeindeebene) ausgleichen will, wobei allerdings klar sein dürfte, dass aus Disparitäten des Steueraufkommens nach FA auch Disparitäten bei der Versorgung mit öffentlichen Gütern folgen.

Darüber hinaus sind diese Disparitäten beim Steueraufkommen auch vielfach die Ursache für die Disparitäten bei der Pro-Kopf-Verschuldung. Dies resultiert insbesondere aus den politischen Mechanismen innerhalb der Länder: Die Politik in den finanzschwachen Ländern versucht das gleiche öffentliche Güterversorgungsniveau wie in finanzstarken Ländern zu erreichen, was sich die finanzschwachen Länder aber nicht leisten können. Dies führt dazu, dass die strukturellen Defizite der finanzschwachen Länder wesentlich höher sind als die der finanzstarken Länder.

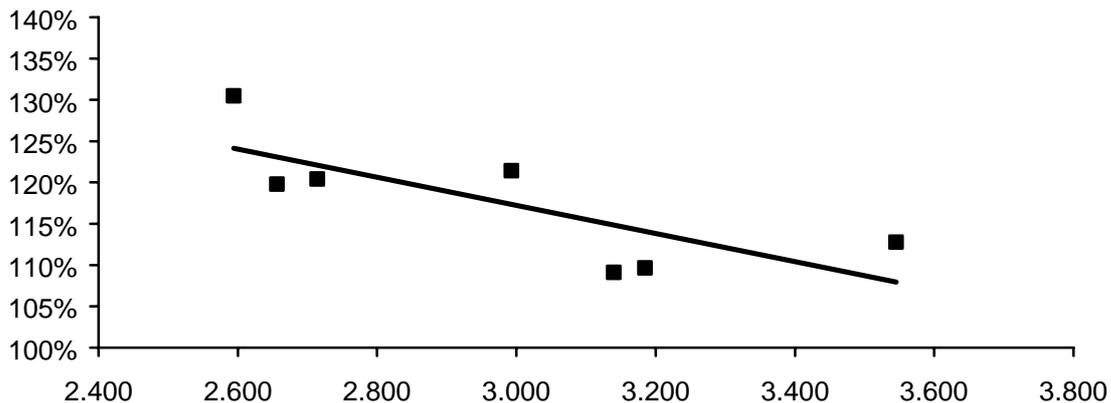
Abbildung 6: Pro-Kopf-Verschuldung (vertikale Achse) und erweitertes Pro-Kopf-Steueraufkommen (horizontale Achse) in den Westflächenländern auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene



So zeigt die Abbildung 6, dass die Pro-Kopf-Verschuldung in den Westflächenländern stark negativ mit den erweiterten Steuereinnahmen (je EW) korreliert ist, und Abbildung 7 zeigt, dass sich die finanzschwachen Länder im

Vergleich zu ihrer Steuerkraft zu hohe laufende Primärausgaben (Laufende Ausgaben minus Zinsausgaben) leisten.

Abbildung 7: Laufende Pro-Kopf-Primärausgaben in % des erweiterten Pro-Kopf-Steueraufkommens (vertikale Achse) und erweitertes Pro-Kopf-Steueraufkommen (horizontale Achse) in den Westflächenländern auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene



Die Kernursache für die deutlich höhere Verschuldung der finanzschwachen Länder ist der Umstand, dass die Politik nicht begreift oder in der Lage ist umzusetzen, dass ein unterdurchschnittliches Aufkommen an Steuern (nach FA) auch unweigerlich implizieren muss, dass auch die Ausgaben und damit letztendlich die Versorgung mit öffentlichen Gütern unterdurchschnittlich sein muss. Somit können finanzschwache Länder nicht die gleichen Ressourcen in die Schulen, die Kita-Versorgung, die Hochschulen, in die Ausstattung von JVA's oder den Polizeibesatz usw. lenken wie finanzstärkere Länder.³³ Aber jede Landesregierung, die das offen erklärt, wird von der Opposition - egal von welchen Parteien diese gestellt wird - und den Medien im Land erheblich unter Druck gesetzt. Daher ist auch mehr "Aufklärungsarbeit" und "Bildungsarbeit" innerhalb der Parteien erforderlich.³⁴

³³ Natürlich können sich auch finanzschwächere Länder in einzelnen Bereichen die Ausstattung finanzstärkerer Länder leisten und diese sogar noch übertreffen. Dies macht es aber notwendig, dass in anderen Bereichen die Ausstattung noch deutlicher unter dem von der Finanzkraft finanzierbaren Ausstattungsniveau liegen muss. Wenn man also der Ansicht ist, dass im Polizeibereich (bei den Schulen) der Ressourceneinsatz in einem finanzschwachen Land genauso hoch sein muss wie in den finanzstärkeren Ländern, muss eben kompensatorisch im Schulbereich (bei der Polizei) der Ressourceneinsatz überproportional nach unten korrigiert werden.

³⁴ Wofür die politischen Stiftungen der Parteien ihr Geld bekommen ist in diesem Zusammenhang

Was soll mit diesen Vergleichsbetrachtungen belegt werden?

- a) Aus dem Umstand, dass der Grenzsteuersatz im FA sehr hoch ist, ist nicht zu schlussfolgern, dass auch die effektiven Pro-Kopf-Steueraufkommen in ähnlich intensiver Art und Weise angeglichen werden.**
- b) Die finanzschwachen Länder (in Ost und West) leisten sich zu hohe laufende Ausgaben, weil diese versuchen, in den zentralen Aufgabenbereichen das gleiche Leistungsniveau zu halten, wie in den finanzstärkeren Ländern.**
- c) Wer weniger Ausgleichsintensität im Finanzausgleich haben will, sei es direkt durch die Absenkung der Tarife im Finanzausgleichssystem oder indirekt durch eine Orientierung des FA-Systems an der Wertschöpfung oder durch ein Mehr an Steuerautonomie, soll auch erklären, dass er damit den Bürgern in weniger wohlhabenden Ländern Einschnitte bei der Versorgung mit öffentlichen Gütern - angefangen von Kitas über Schulen und Hochschulen bis hin zur Polizeidichte - abverlangt. Der Glaube, durch mehr Wettbewerb zwischen den Ländern würden die Disparitäten von selbst verschwinden, überschätzt maßlos die Beeinflussbarkeit der wirtschaftlichen Entwicklung durch die Politik.**
- d) Ob die Steueraufkommensdisparitäten in Deutschland zu stark oder gar zu schwach ausgeglichen werden, lässt sich wissenschaftlich nicht bewerten, das ist eine politische Ermessensfrage, wobei allerdings die Politik den Bürgern auch den Preis eines höheren bzw. niedrigeren Ausgleichs nennen muss.**
- e) Vielfach wird die Diskussion um eine (tatsächlich oder vermeintlich) zu hohe Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs nur einseitig auf die Einnahmenseite bezogen. Hierbei wird vernachlässigt, dass ein weniger an Ausgleichsintensität den Preis einer noch geringeren Güterversorgungsmöglichkeit in den finanzschwächeren Ländern nach sich zieht.**
- f) Letztendlich ist darauf hinzuweisen, dass es die Disparitäten im Einnahmenaufkommen nach FA natürlich erforderlich machen, dass die Länder in den Bereichen, in denen die Aufgabenerfüllung (insbes. im Hinblick auf Transferleistungen) in erheblichem Umfang durch**

rätselhaft, wenn diese es nicht schaffen einfache bildungspolitische Programme für die Parteien zu konzipieren und die Parteien auch dafür sorgen, dass ihre Mandatsträger entsprechende Bildungsprogramme besuchen. Was in der öffentlichen Verwaltung und in der privaten Wirtschaft gilt "Aufstieg weitgehend nur mit einer entsprechenden Aus- und Fortbildung" sollten auch die Parteien praktizieren. Dies gilt insbesondere für die nachwachsende Nachwuchsgeneration der Parteien!

bundesgesetzliche Vorgaben determiniert werden, auch die Option haben müssen, von bundesgesetzlichen Standards abzuweichen.

Abschließend: Gegenwärtig sehe ich keinen Bedarf an Veränderungen im FA. Auch und insbesondere vor dem Hintergrund der in den NBL immer noch vorhandenen Steuerschwäche ist eine Absenkung der Ausgleichsniveaus des FA nicht empfehlenswert. Die Politik sollte das im FAG gesetzte "Verfallsdatum" 31. 12. 2019 nutzen um bis zum Jahr 2019 einerseits "Ruhe in das System" zu bringen und andererseits im weiten Vorfeld des Jahres 2020 eine fundamentale Reform des FAG in die Wege zu leiten. 30 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung werden es dann auch einige Regionen in Ostdeutschland geschafft haben mit der Steuerkraft zumindest der finanzschwachen Westflächenländer aufzuschließen, was dann die Option bieten würde, Ausgleichsintensitäten im FA zu reduzieren und auch in anderen Bereichen mehr Wettbewerb zwischen den Ländern zu implementieren, wenn dies dann so gewünscht wird. Gegenwärtig sind die Startchancen zwischen Ost und West einfach noch zu unterschiedlich, um die neuen Länder in ein stärker wettbewerbsorientiertes System zu drängen.

Der Hinweis auf größere Einnahmen und Ausgabendisparitäten (z.B. in der Schweiz oder in den USA) ist nicht überzeugend. Wir haben in der Bundesrepublik diesbezüglich eine andere Historie und eine andere "Philosophie", womit nicht gesagt ist, ob diese der in anderen Länder überlegen oder unterlegen ist. Eine spürbare Reduktion der Ausgleichsintensität des gesamten FA-Systems würde eine Art von Systemwechsel bedingen, und es bestehen berechtigte Zweifel daran, ob dieser Wechsel mehrheitsfähig wäre. Dass ein "Systemwechsel" in Richtung einer höheren Wettbewerbsintensität zwischen den Ländern in Deutschland als nicht machbar anzunehmen ist, wurde beim Aushandeln des Maßstäbegesetzes und der "Reform" des Finanzausgleichs in Folge des "Maßstäbeurteils" des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1999 deutlich. So hatten die 16 Ministerpräsidenten die Vorgabe gemacht, dass eine Reform des Länderfinanzausgleichs die Restriktion erfüllen muss, dass die Verteilungswirkungen in den einzelnen Ländern die Grenze von +/- 6 Euro je Einwohner nicht überschreiten ("12-DM-Korridorbeschluss") dürfen und damit monatelang eine Heerschar von Ministerialbeamten bei der Suche nach einer Rezeptur zur Quadratur des Kreises beschäftigt. Ein mehr an Wettbewerbsfähigkeit in einem solch engen Korsett zu schaffen, ist faktisch nicht möglich. Es ist zu erwarten, dass auch eine erneute FA-Diskussion zu

einer solchen Konstellation führen würde und damit lediglich eine beschäftigungstherapeutische Maßnahme für die Ministerialbürokratie produzieren würde.

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

Anmerkung: Diese Frage sollte man dem BMF stellen; dies detailliert zu beantworten verlangt sehr umfangreiche und zeitintensive Berechnungen.

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

Siehe Frage 163 sowie Frage 170.

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)?

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.)?

Anmerkung: Ab 2020 wären für mich alle Reformoptionen denkbar. Entscheidend wird es aber sein, in welchem Umfang die Politik bereit ist, aus Reformen resultierende Disparitäten bei der Versorgung mit öffentlichen Gütern zwischen den Ländern zu akzeptieren.

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?

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?

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

Anmerkung: Das ist eine normative Frage und kann nicht wissenschaftlich beantwortet werden. Ich will aber festhalten, dass die Steuererzielung nur EINES von vielen Zielen ist, die die Politik verfolgt. Die Politik hat auch aus Machterhaltungsgründen Interesse daran, Produktion und Jobs ins Land zu holen, und ferner reduziert man mit hohem Wachstum und hoher Beschäftigung die monetären und nicht-monetären sozialen Kosten. Zu glauben, dass die Politik ihre Wirtschaft nicht "pflegt" und sich aktiv um Jobs bemüht, nur weil der "Grenzsteuersatz" im LFA sehr hoch ist - und der ist extrem hoch - ist politisch absolut naiv und zeugt von Elfenbeinturmdenken!

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

Anmerkung: Man kann darüber 1000 Seiten schreiben. Ganz kurz: Die Länder und der Bund sind in ihrer Gesamtheit ausreichend finanziell ausgestattet; das wirkliche Problem sind zu hohe Ausgaben! Die strukturellen Defizite waren in den letzten 30 Jahren Ausdruck dieser unverantwortbaren Politik. Der Staat sollte sich auf seine Kernaufgaben beschränken.

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

Anmerkung: Diese Frage ist weit von den Kernthemen entfernt, aber auf Grund des Umstandes, dass bei dieser Frage immer wieder Fehlvorstellungen durch die Lande ziehen, sollte man einige Klarstellungen anbringen:

Die Begriffe "aufgabenangemessene Finanzausstattung" und "Mindestausstattung" sind empirisch nicht quantifizierbar! Die Ausgabenintensität hängt ab von der Effizienz der Aufgabenerfüllung, und im

Ländervergleich sind die kommunalen Finanzausstattungen auf Grund von Unterschieden in der Aufgabenverteilung zwischen Land und Gemeinden kaum zu vergleichen.

Jüngst hat das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz eine ausführliche Untersuchung zur Frage der kommunalen Finanzausstattung im Ländervergleich unter Beachtung der Aufgabenverteilung zwischen der Landes- und der Gemeindeebene vorgelegt (siehe: Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz (2007), "Index der kommunalen Finanzausstattung: Ein länderübergreifender Vergleich der Finanzausstattung der Kommunen", Bad Ems). Die hierbei erzielten Ergebnisse decken sich auch in vollem Umfang mit eigenen Untersuchungen, wobei die relative Finanzausstattung der Kommunen in einigen Ländern unseren Analysen zu Folge sogar noch besser zu sein scheint, als dies die Untersuchung des Statistischen Landesamts von Rheinland-Pfalz impliziert. Wird z.B. in Rheinland-Pfalz die Besonderheit der Weiterleitung der Regionalisierungsmittel über kommunale Zweckverbände berücksichtigt, so reduziert sich die relative Aufgabenlast der rheinland-pfälzischen Kommunen weiter, und entsprechend steigt die relative Finanzausstattung der rheinland-pfälzischen Kommunen an.

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat in einem unter ökonomischen Aspekten äußerst kritisch zu betrachtenden Urteil vom Juni 2005 eine "leistungskraftunabhängige" Mindestausstattung der Kommunen "verlangt" (siehe: Thüringer Verfassungsgerichtshof, VerfGH 28/03, Urteil vom 21. Juni 2005). Die Umsetzung dieser Forderung ist jedoch nicht realisierbar, zumal auch die Quantifizierung einer Mindestausstattung der Kommunen in der Praxis empirisch nicht möglich ist. Allerdings hat das Gericht in diesem Urteil auch darauf hingewiesen, dass dann, wenn die Finanzausstattung als unzureichend empfunden wird, ein Abbau von Standards und Aufgaben zu erfolgen hat. Dem hätte das Gericht aber noch hinzuzufügen müssen, dass die Kommunen (wie auch das Land) durch Effizienzverbesserungen Ausgabensenkungen erreichen können, und daher mit geringeren Ausgaben ein gleiches oder sogar höheres Versorgungsniveau finanzieren könnten.

Aus unserer Sicht wäre es erforderlich, dass zeitgleich mit den Modernisierungsversuchen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auch ähnliche Projekte in den Ländern durchgeführt werden. Hierzu zählen Funktionalreformen (Verlagerung von nicht hoheitlichen Aufgaben der Länder auf die kommunale Ebene und damit eine weitgehende Ausdünnung der unteren Landesbehörden) sowie Kreisstrukturreformen (Stärkung der Kreise durch Schaffung von Großkreisen unter besonderer Beachtung des

Umstandes, dass alle kreisfreien Städte einzukreisen sind). Darüber hinaus müssen die Finanzbeziehungen zwischen den Ländern und den Kommunen reorganisiert und vor allem transparenter gestaltet werden. So entsteht neben (oder sogar innerhalb) der Verbundmasse im kommunalen Finanzausgleich eine immer größer werdende Zahl von "Sondertöpfen" oder Sonderausgleichstatbeständen, die bisher dazu geführt haben, dass der Anteil zweckgebundener Zuweisungen an den Gesamtzuweisungen der Länder an die Kommunen angestiegen ist, womit gleichzeitig eine Einengung der kommunalen Entscheidungs- und Gestaltungsfähigkeit einher geht. Ursache hierfür ist aber vielfach weniger der Wunsch der Länder nach einer größeren Steuerung der Kommunen, sondern das Ansinnen der Kommunen, alle möglichen Veränderungen des Aufgabenzuschnitts - begründend mit dem Konnexitätsprinzip - über separate Zuweisungen auszugleichen. Letzteres hat für die Kommunen den Vorteil, leichtere Angriffsflächen für Klagen bei Gerichten zu bieten. Diese Fehlinterpretation des Konnexitätsprinzips³⁵ muss künftig verhindert werden, wobei es sich anbieten würde, dass die Länder ihre Finanzbeziehungen auf die Grundlage des "Gleichmäßigkeitsgrundsatzes" in Verbindung mit einer regelmäßigen Überprüfung der Symmetrie bzw. Asymmetrie der Belastungsentwicklung beider Ebenen stellen. Damit kann zugleich die "Töpfewirtschaft" in den Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen bereinigt und durch ein transparentes System mit einem deutlich geringeren Grad an Zweckbindung der Mittel ersetzt werden.

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?

Anmerkung: Aufgabennotwendige Ausgaben können mit keiner wissenschaftlichen Methode bestimmt werden.

³⁵ Um klar festzuhalten: Das Konnexitätsprinzip ist für uns von zentraler Bedeutung. Aber konnexitätsbedingte "Sonderausgleichstöpfe" müssen in regelmäßigen Abständen in die allgemeine Finanzausgleichsmasse überführt werden, um den Zweckbindungsgrad von Zuweisungen zu reduzieren (mehr Gestaltungsfreiheit für die kommunale Ebene) und die Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen zu entrümpeln und transparenter zu machen. Solche Maßnahmen würden wohl kaum an den Ländern scheitern, sondern eher an der kommunalen Ebene.

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?

Anmerkung: Die "Sozialisierung" von Altschulden (ich nehme an, dass das hier gemeint ist), ist aus Anreizgründen alles andere als positiv zu bewerten, da man damit ex post Nachlässigkeiten in der Finanzpolitik sanktionieren würde.

Ich nehme hier einen pragmatischen Standpunkt ein: Ich kann mir vorstellen, dass man gewisse "Schuldenspitzen" sozialisiert unter der Bedingung, dass die Länder einem sehr harten Verschuldungsverbot zustimmen. D.h. ich sehe einen Trade-Off zwischen "Härte der Verschuldungsschranke" und dem "Volumen der zu "sozialisierenden" Altschulden. Ferner müssen sich die von der Entschuldung profitierenden Länder dazu verpflichten, ihre noch verbleibenden Schulden binnen eines zu fixierenden Zeitraumes dem Länderdurchschnitt anzunähern.

Allerdings ist auch klar festzuhalten: Die Entschuldung darf keinesfalls vollständig sein, sondern sollte nur "Spitzen" beseitigen.

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?“

Anmerkung: Unklare Frage

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

Anmerkung: Ja.

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?

Anmerkung: Diese komplexe Frage kann man hier nicht in aller Kürze beantworten.

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

Anmerkung: Die Begriffe "aufgaben- und bedarfsgerecht" sind empirisch nicht quantifizierbar. Diese komplexe Frage kann man hier nicht in aller Kürze beantworten.

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

Anmerkung: Wir haben schon einen "moderaten" Dünnsiedleransatz im FA, der - vor dem Hintergrund des Umstandes, dass es im FA seit 2005 keine "Agglomerationsprämie" in den Flächenländern gibt - ausreichend ist.

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?

Anmerkung: Der Einwohnermaßstab ist sicherlich nicht perfekt, aber der unter realen Bedingungen beste mögliche Maßstab. Begriffe wie "Finanzbedarf" lassen sich empirisch nicht quantifizieren und würden nur zu endlosen Streitereien zwischen Ländern um tatsächliche oder vermeintliche Bedarfe führen und am Ende mit großer Wahrscheinlichkeit im politischen Verhandlungsgleichgewicht den Einwohnermaßstab reproduzieren, dann aber in einer komplexeren, völlig intransparenten Form.

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?

Anmerkung: Siehe hierzu die von der ZDL (Zentrale Datenstelle der Länderfinanzministerien) im Auftrag der Länderfinanzminister regelmäßig aufbereitete (aber aus Gründen der auf allen Ebenen gepflegten Geheimniskrämerei nicht publizierte³⁶) Übersicht über die Zahlungen des

³⁶ Insgesamt wird bei Bund und Ländern eine zu starke Politik der Datengeheimniskrämerei betrieben. Die Länderfinanzminister benötigen die ZDL um etwas Licht in das "Dunkel" der Zahlungen des Bundes an die Länder zu bringen, da Bund Zahlen über Finanzhilfen, Subventionen an Länder (bzw.

Bundes an die Länder. Leider sind diese Übersichten aber nicht vollständig, da keine Informationen über die regionale Verteilung der Mrd. von Tax Expenditures (Steuersubventionen) vorliegen, angefangen von der I-Zulage bis zu den Steinkohle-Mrd.! (siehe auch: H. Seitz, "Fiskalföderalismus in Deutschland: Probleme und Reformbedarf am Beispiel der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern", *Vierteljahreshefte für Wirtschaftsforschung*, Heft 3, 2003, S. 349 ff.)

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?

Siehe Frage 181.

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?

Anmerkung: Die Frage ist kaum zu beantworten, wir würden erst einmal fundierte Informationen benötigen um die Frage im ersten Satz zu beantworten.

184. Durch welche Instrumente können unterschiedliche Belastungen ermittelt und ausgeglichen werden?

- demographische Entwicklung
- Studienplatzkostenausgleich

die Wirtschaft in den Ländern - siehe Steinkohle - nicht in ausreichend transparenter Form der Öffentlichkeit zur Verfügung stellt. Noch größer ist die Intransparenz, wenn man versucht die Wege und Beträge der Zahlungen von der EU an Länder und Bund nachzuvollziehen. Insgesamt ist der Mittelfluss zwischen den Gebietskörperschaften völlig intransparent. Das gilt für die Bund-Länder-Beziehungen, die Beziehungen zwischen Ländern und Gemeinden und alle Beziehungen mit der EU. Wie Parlamente in diesem Dickicht ihre Kontrollaufgaben wahrnehmen können ist rätselhaft. Im Rahmen der Reform müssen die Parlamente auf eine größere Datentransparenz hinwirken und auch dafür sorgen, dass die Daten der Wissenschaft zur Verfügung gestellt werden. Wenn man haben will, dass sich die Wissenschaft mit den Problemen unserer Welt beschäftigt, dann muss man auch dafür sorgen, dass die Daten öffentlich und vollständig zugänglich sind!

- Seehafenlasten

Anmerkung: Ich sehe keinen Grund dafür bzgl der Punkte 1 und 3 irgendetwas auszugleichen. (Seehäfen sind auch Job-Maschinen.) In Sachen 2 ist es ganz einfach: Hochschulen zum Bund, siehe Frage 216!

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?

Anmerkung: Ich sehe - auch vor dem Hintergrund der Notwendigkeit, das System einfach und transparent zu halten - keinen Bedarf an der Einbeziehung weiterer Ausgleichsfaktoren.

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?

Anmerkung: Die gegenwärtig hohen Grenzabschöpfungen im Finanzausgleich führen dazu, dass es keinen großen Unterschied für Flächenländer (aber größere Unterschiede bei den Stadtstaaten) macht, wie die Lohnsteuer zerlegt wird. Nur dann, wenn man die Ausgleichsintensität erheblich reduzieren würde, würden sich in größerem Umfang Effekte aus der Veränderung der Steuerzerlegung ergeben!

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?

Anmerkung: Das ergibt sich bereits aus dem FAG, das nur bis zum 31.12.2019 gültig ist. Dann muss alles neu überprüft werden, auch die Stadtstaatenwertung! Mit der Hartz-IV-Gesetzgebung wäre m.E. eine solche Prüfung ohnehin notwendig geworden, da die Sozialausgabenlasten ein gewichtiges Element bei der Bestimmung der Einwohnerwertung sind. Ferner würden Systeme wie "Hochschulfinanzausgleich" eine sofortige Einwohnerwertungsüberprüfung verlangen, da auch die Mehrausgaben für die Hochschulen in erheblichem Umfang die Einwohnerwertung der Stadtstaaten tangiert. (Ob die Stadtstaaten dabei ein "gutes Geschäft" machen würden, ist aber mehr als zweifelhaft!)

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?

Anmerkung: Das kann man jetzt noch nicht abschätzen. Entscheidend wird es sein, wie stark sich bis 2019 die Steuerkraft in den NBL dem Bundesdurchschnitt angenähert hat. Siehe Frage 163.

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?

Anmerkung: Diese komplexen Fragen kann man hier nicht in der gebotenen Kürze bearbeiten. Ferner hätte man die Fragen präziser formulieren müssen (wie z.B., was ist mit Kaufkraftminderung gemeint?)

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?

Anmerkung: Siehe Antwort zu Frage 189.

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

Anmerkung: Sofern das Steuerrecht in allen Ländern identisch ist (identische Bestimmung der Bemessungsgrundlage) entsteht kein zusätzlicher Administrationsaufwand. Klar zu regeln wäre aber, wie exakt der "Wohnsitz" zu definieren ist, um einen aus steuerlichen Gründen eingerichteten Scheinwohnsitz zu verhindern. Hier hätten ja gerade die Bezieher höherer Einkommen durch den Erwerb von Wohnungen in "Niedrigsteuerländern" größere Gestaltungsmöglichkeiten. Erforderlich ist es - insbesondere mit

einer Steuersatzautonomie, aber auch dann, wenn man darauf verzichtet - die Steuerverwaltung vollständig dem Bund zu übertragen.

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

Anmerkung: Was aufgabengerechte Verteilung ist, ist kaum empirisch zu bestimmen. Allerdings muss man darauf hinweisen, dass der Bund erstens größere Lasten der Wiedervereinigung getragen hat, er zweitens womöglich jetzt weitere Lasten aufgebürdet bekommt (z.B. das Tragen von "Spitzen" der Länder mit hoher Verschuldung) und dass drittens der Bund demographisch bedingt in Zukunft höhere relative Lasten als Länder und Gemeinden zu tragen haben wird. Daher muss die Umsatzsteuerverteilung immer wieder auf den Prüfstand (Deckungsquotenproblematik). Aber man muss festhalten: Eine exakte empirische Spitzabrechnung ist nicht möglich, man kann lediglich empirische Befunde als Orientierungsmaßstäbe bestimmen.

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

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

Anmerkung: Insbes. die Einkommens- und Lohnsteuer sowie die Realsteuern einschl. der Grunderwerbssteuer, bei der es bereits "Zuschlagsrechte" gibt. Steuern der Unternehmen halte ich für ungeeignet, da Unternehmen mit mehreren Betriebsteilen in verschiedenen Ländern erhebliche "Verschiebemöglichkeiten" hätten, was dazu führen würde, dass (Klein-)Betriebe mit nur einem Standort diskriminiert würden. Siehe auch Antwort auf die Frage 200.

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

Anmerkung: Siehe Frage 194.

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?

Anmerkung: Solch umfangreiche Berechnungen sind in diesem Rahmen

nicht zu erbringen.

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

Anmerkung: Siehe Antwort zu Frage 196.

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

Anmerkung: Siehe Antwort zu Frage 196.

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

Anmerkung: Frage ist nicht klar gestellt.

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

Anmerkung: Ich enge die Beantwortung der Frage auf die Lohn- und Einkommensteuer ein. In der nachfolgenden Tabelle wird das Steueraufkommen der Länder - nach Verteilung - für die einkommensabhängigen Steuern ausgewiesen und nachrichtlich das Aufkommen aus der Grunderwerbssteuer, bei der es zwischenzeitlich bereits ein "Zuschlagsrecht" der Länder gibt. Nur am Rande sei angemerkt, dass die Länder zwischenzeitlich bei der Grunderwerbssteuer den Steuersatz selbst bestimmen können. Hiervon hat bislang nur Berlin (Anhebung des Steuersatzes von 3,5% auf 4,5%) Gebrauch gemacht, hingegen aber noch keines der Länder, die in der Öffentlichkeit für mehr Steuerautonomie eintreten. Ferner haben auch die beiden Länder, deren "Notlagenklagen" in Karlsruhe noch offen sind (SL und HB), hiervon noch keinen Gebrauch gemacht, obgleich diesen beiden Ländern ein Gleichziehen mit Berlin

Mehreinnahmen von jeweils ca. 10 bis 12 Mio. Euro bringen würde.

Tabelle: Steueraufkommen der Länder nach Verteilung (Abzug des Bundes- und Gemeindeanteils) im Jahr 2007 auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 2007

Angaben in Euro je EW

	1. Lohnsteuer nach Zerlegung	2. Veranlagte Einkommensteuer	3. Nichtveranlagte Steuer vom Ertrag	4. Zinsabschlagsteuer	5. Körperschaftsteuer nach Zerlegung	6. Steuern vom Einkommen (1. bis 5.)	nachrichtlich Grunderwerbsteuer (Länder)
NW	730	127	93	53	139	1.142	73
BY	823	164	91	65	149	1.293	82
BW	820	162	72	56	200	1.311	73
NI	567	104	44	40	127	882	56
HE	939	134	197	97	225	1.593	105
SN	323	-14	19	13	49	390	56
RP	630	112	50	40	126	958	55
ST	326	-4	13	13	85	432	44
SH	616	130	43	48	134	971	86
TH	317	-8	14	13	52	387	33
BB	389	-14	10	13	69	467	49
MV	293	-3	16	13	46	365	47
SL	578	43	41	35	167	863	47
BE	554	91	56	38	71	809	179
HH	993	289	213	67	390	1.952	178
HB	607	197	56	50	171	1.081	85
Alle	678	114	76	49	143	1.061	77
FW	749	136	87	57	158	1.187	75
FO	331	-10	15	13	60	409	47
Stadtstaaten	692	163	103	48	178	1.184	168

FW = Westflächenländer FO = Ostflächenländer

Quelle: Steuerschätzung vom Mai 2007.

Bei der Lohnsteuer liegt das Aufkommen in den NBL bei ca. 44% des Wertes der Westflächenländer, und insgesamt liegt das Pro-Kopf-Steueraufkommen der Steuern vom Einkommen in den NBL bei ca. 35%. Würden die FW einen Steuerzuschlag bei der Lohnsteuer von 10% erheben, so wären damit Mehreinnahmen von ca. 75 Euro je Einwohner verbunden, während in den FO Mehreinnahmen von nur ca. 33 Euro je EW entstehen würden.

Hieraus ist die Schlussfolgerung zu ziehen, dass die Wertschöpfungsintensität der ostdeutschen Länder noch viel zu gering ist, um es den NBL zu ermöglichen, in einen fairen "Steuerwettbewerb" einzutreten. Aus diesen Gründen muss auch noch 17 Jahre nach der

Wiedervereinigung festgehalten werden, dass die Einkommens- und Steuerkraftunterschiede zwischen Ost und West einfach zu groß sind, um sich im gegenwärtigen Szenario für einen "Steuerwettbewerb" der Länder auszusprechen.

Das mögliche Gegenargument, die NBL könnten durch geringere Steuersätze mehr Wertschöpfung attrahieren, ist zwar im Prinzip korrekt, aber

- i) die zu erwartenden potentiellen Steuernehreinnahmen könnten dennoch in absehbarer Zeit die Steuerschwäche der NBL keinesfalls ausreichend ausgleichen und
- ii) die alten Länder würden eine solche Politik der NBL nicht akzeptieren und ihrerseits mit Steueranpassungen nach unten reagieren, so dass die Gefahr eines Steuersatzwettlaufs nach unten bestehen würde.

Dies impliziert, dass gegenwärtig die FO nicht in der Lage wären, einer Reform zuzustimmen, die in signifikantem Umfang Steuersatzheberechte bei den wertschöpfungsabhängigen Steuern vorsehen würde.

Davon unberührt bleibt aber die von mir an anderer Stelle erhobene Forderung nach dem grundsätzlichen Vorsehen von Zu- und Abschlägen bei wertschöpfungsabhängigen Steuern und bei den Transferleistungen als Instrument bei der Prävention und Beseitigung von Haushaltsnotlagen, siehe hierzu Seitz (Konzeption eines Haushaltsnotlagenpräventionssystems, in: K. Konrad und J. Jochimsen [Hrsg.], Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil, Peter-Lang Verlag, 2007. S. 71-88.). In diesem Fall würde ein einzelnes Land oder eine Gruppe einzelner Länder solche Hebesätze anwenden müssen und die damit verbundenen Mehreinnahmen zweckgebunden in die Rückführung der Schuldenlasten bzw. der Finanzierungssalden lenken müssen.

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

Anmerkung: Das ist nicht sinnvoll. Wir können in der Bundesrepublik nicht die Steuergesetzgebung (Ausgestaltung der Steuerbemessungsgrundlage) auf die Länder übertragen. Es sollte und darf bei dieser Diskussion - auch im Interesse der Transparenz des Besteuerungssystems in der Bundesrepublik, die ohnehin schon hoch defizitär ist - nur um reine Zuschlagssätze gehen bei einer ansonsten bundeseinheitlich fixierten Bemessungsgrundlage. Auch aus diesen Gründen muss die Steuerverwaltung im Korb 2 der FÖKO II auf den Bund übergehen.

Hinzuweisen ist in diesem Kontext auch auf ein vom BMF im Jahr 1998 in den letzten Tagen der Kohl-Regierung beim ifo Institut in Auftrag gegebenes Gutachten, das sich sehr ausführlich in Kapitel 6 mit Optionen einer größeren Steuereautonomie der Länder beschäftigt, siehe: ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Band 1, "Chancen und Grenzen des föderalen Wettbewerbs" (von C. Baretta, R. Fenge, B. Huber, W. Leibfritz und M. Steinherr), München 2000.

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

- a) Beispiel Erbschaftsteuer
- b) Beispiel Grundsteuer

Anmerkung: Keine Steuergesetzgebungskompetenz auf die Landesebene (was man den Bürgern in Sachen Kleinstaaterei im Bildungssystem zumutet ist bereits mehr als genug)!

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

Anmerkung: Die Länder sollen keinesfalls Gesetzgebungskompetenzen in diesem Bereich erhalten. Die Steuerzahler müssten mit einem intransparenten System die Profilierungssucht der Länder bezahlen. Nur Unternehmen und Einzelpersonen mit hohem Einkommen könnten sich eine ausreichende Information über die Steuergesetzgebung mit dem Einsatz von Steuerberatern erkaufen und diese Information entsprechend steuersparend ausbeuten. Das kann nicht Sinn eines Steuerwettbewerbs sein. Wir müssen die Ressourcenkosten bei den Steuerpflichtigen und der Steuerverwaltung möglichst gering halten, und dem würde eine Steuergesetzgebungshoheit der Länder entgegen stehen.

Es sollte daher um ein reines "piggy-backing" System gehen, bei dem die Länder Zuschläge (Hebesätze) auf eine bundeseinheitliche Steuerbemessungsgrundlage (bzw. Bundessteuerschuld) erheben können, wobei die Hebesätze aber nach oben und unten begrenzt sein sollten um a) einen Steuerwettlauf nach unten zu vermeiden und b) zu große Aufkommensdisparitäten zu verhindern.

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?

Anmerkung: Ich sehe hier keine großen Umsetzungsprobleme. Ausgehend von einem "Basissteuersatz" werden die Anteile wie bisher zwischen Bund, Länder und Gemeinden verteilt. Die Länder können dann durch Zuschläge oder Abschläge abweichende Steuersätze erheben. Was zu klären ist, ist das "Wohnsitzprinzip" (siehe Fragen 191 und 194), und anzupassen ist sicherlich das Zerlegungsgesetz.

Sofern man eine grundsätzliche politische Entscheidung in der Richtung getroffen hat, kann man das spitz durchrechnen. Jetzt lohnt sich das noch nicht!

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?

Anmerkung: Auch das ist kein Problem. Das handhaben wir so wie bei den Realsteuern auf der kommunalen Ebene. D.h. Mehr- und Mindereinnahmen aus der Nutzung von Zuschlagsrechten müssen neutralisiert werden. Bei der Grunderwerbssteuer geht das auch problemlos.

Klar dürfte sein, dass damit natürlich die effektive Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs reduziert wird.

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?

Anmerkung: Wir wollen zunächst einmal festhalten, dass das Pro-Kopf-BIP der NBL nur bei ca. 67% des Westwertes liegt, so dass eine Orientierung der Steuerverteilung an der Wertschöpfung zu erheblichen Steuerverlusten (nach Finanzausgleich) in den NBL führen würde.

Die Umverteilungswirkungen einer Orientierung der Steuerverteilung vor und im Finanzausgleich wären erheblich und hätten einen vollständigen Systembruch zur Folge. Darüber hinaus ist auch festzuhalten, dass die höhere Steuerkraft der finanzstarken Länder nicht unbedingt und sicherlich auch nicht mit hoher Erklärungskraft auf Unterschiede in der Wirtschaftspolitik zurückzuführen ist, sondern das Resultat eines Konglomerats von Faktoren ist:

Historische Zufälligkeiten ("history matters")³⁷, strukturelle Gründe³⁸, das Vorliegen von natürlichen Ressourcen und natürlich auch Unterschiede in der Wirtschaftspolitik. Aus diesen Gründen halte ich den Verteilungsmaßstab der Einwohnerzahl im System der Bundesrepublik für immer noch angemessen, insbesondere auch deshalb, da im Rahmen dieses Systems eine ausreichende Zahl von Instrumenten vorhanden ist, mit deren Hilfe man die Ausgleichsintensität steuern kann (Einwohnerwertung, Fixierung der Ausgleichstarife usw.).

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

Anmerkung: Das halte ich nicht für sinnvoll. Allerdings sollten (und ich glaube das geht sogar schon) Großstädte durchaus das Instrument der City-Maut nutzen können.

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

Anmerkung: Da die KFZ-Steuer ein gutes Instrument der nationalen Umweltpolitik ist bzw. sein könnte, wäre es nicht schlecht, wenn der Bund alleine über diese Steuer entscheiden könnte. Die Länder könnten kompensiert werden durch Umsatzsteueranteile, auch wenn diese eine andere Dynamik als die KFZ-Steuer hat. Mittelfristig kann man über eine Überprüfung der Deckungsquote für etwaige Verzerrungen ohnehin korrigieren.

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

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?

Anmerkung: Unabhängig davon, ob man auf der Steuerseite mehr "Wettbewerb" zwischen den Ländern - mit welchem Instrument auch immer - forcieren will, benötigt man auf der Länderebene schon heute aufgrund der

³⁷ Wäre der Flughafen in Frankfurt/Main im Umland des fast benachbarten Mainz angesiedelt worden, so hätte wahrscheinlich heute RP das Pro-Kopf-Steueraufkommen von HE und HE das von RP.

³⁸ So gibt es in RP oder NI nur wenige große Agglomerationszentren mit großer überregionaler Ausstrahlung

Disparitäten im Steueraufkommen (nach Finanzausgleich) die Option, dass die Länder von Bundesvorgaben abweichen. In den wirklich ausgabenträchtigen Bereichen ist das ja ohnehin schon immer der Fall gewesen (PS: Die Länder schieben hier vielfach auch einfach die Dominanz der "Bundesvorgaben" als Argument vor!).

So bleibt bspw. festzuhalten, dass kein Bundesgesetz:

- i. vorschreibt, welche Schüler-Lehrer-Relationen in einem Land zu bestehen haben,**
- ii. Vorgaben über die Polizeidichte macht,**
- iii. Vorgaben über die Hochschullandschaft macht,**
- iv. Vorgaben im Kulturbereich macht.**
- v. Vorgaben über Wirtschaftsfördermaßnahmen macht,**
- vi. Vorgaben über die Anzahl der Ministerien und den Personalbesatz in der Ministerialbürokratie macht**
- vii. usw.**

Betrachtet man sich die Ausgabenunterschiede zwischen den Ländern in den eben genannten Bereichen, so wird schnell deutlich, dass die Länder schon heute in erheblichem Umfang Gestaltungsmöglichkeiten besitzen.

Zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Dies ist ein empirisch nicht zu bestimmender Begriff und wertbehaftet. Sind Pro-Kopf-Steueraufkommensdisparitäten (nach Finanzausgleich) zwischen Ländern von 3% oder 20% oder 50% noch mit dem Gleichwertigkeitsgebot vereinbar oder nicht? Wer in Richtung 3% tendiert, sollte daher ernsthaft die Abschaffung des föderalen Systems durch eine Zentralregierung in Erwägung ziehen, und wer eher in Richtung 50% geht, sollte die entsprechende Passage(n) aus dem Grundgesetz streichen.

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

Anmerkung: Siehe Frage 210

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?

Anmerkung: Siehe Frage 210

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?

Anmerkung: Siehe Frage 210

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?

Anmerkung: Siehe Frage 210

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?

Anmerkung: Siehe Frage 210

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)?

Anmerkung: Die gesamte Hochschullandschaft - einschließlich der Förderung von Wissenschaft und Forschung außerhalb der Hochschulen - sollte zum Bund (und in einigen Jahrzehnten zur EU). Nur Finanzkapital ist mobiler als hochwertiges Humankapital! Durch das "Anforderungsprofil" der Universitätslandschaft würde sich dann automatisch die Notwendigkeit für (bundesweite) Zentralprüfungen ergeben. Die Heterogenität der Schullandschaft in den Ländern muss ebenfalls beendet werden, um die interregionale Mobilität der Familien mit Kindern zu erleichtern. Das EINZIGE Gegenargument ist, dass dann, wenn der Bund eine schlechte Bildungspolitik betreibt die gesamte Republik darunter leiden würde. Hier können aber die Länder ihre Kontroll- und Mitentscheidungsrechte im Bundesrat einbringen.

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

Anmerkung: Insbesondere müssen die Länder darauf achten, dass ihre Haushalte nicht mit übermäßigen Zinslasten überfrachtet werden, da dies mittelfristig noch stärker die Finanzierbarkeit eines vergleichbaren

öffentlichen Güterangebots erschwert. Siehe hierzu auch die Berechnungen zu Frage 62.

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?

Anmerkung: Wenn es gelingt, die Verschuldungspolitik endlich unter Kontrolle zu bringen, so wäre dies längerfristig auch mit einem Mehr an Handlungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte verbunden, und der "Stress" in den Bund-Länder-Beziehungen wird reduziert. Viele Konflikte resultieren daraus, dass sich einige Länder selbst in die Schuldenfalle hineinmanövriert haben und dieses Problem durch den Schrei nach Bundeshilfe zu lösen versuchen.

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

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)?

Anmerkung: Die Osttransfers stehen nicht zur Diskussion!

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?

Siehe A-Papier

223. Welche Konsequenzen würden sich bei einem Steuerwettbewerb für die

Finanz- und Wirtschaftslage der ostdeutschen Länder ergeben?

Siehe die Ausführungen an anderer Stelle!

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 Steuersenkungswettlauf 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?

Anmerkung: Siehe die Ausführungen an anderer Stelle!

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?

Anmerkung: Siehe die Ausführungen zu den Fragen 200 ff.! Aber nochmals der Hinweis: Es darf nicht darum gehen, den Ländern ein Steuergestaltungsrecht zu geben, das muss bundeseinheitlich bleiben. Es kann nur um Zuschlagssätze auf eine bundeseinheitliche Besteuerungsgrundlage gehen.

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?

Anmerkung: Siehe Frage 225

Dresden und Berlin, Mai 2007

Helmut Seitz

(helmut@seitz-berlin.de)