

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

Stenografischer Bericht

4. Sitzung

Berlin, Freitag, den 22. Juni 2007

Inhalt:

Begrüßung durch den Vorsitzenden Dr. Peter Struck	51 A	Prof. Dr. Stefan Koriath	60 A
		Dr. Jürgen Kröger	61 B
		Prof. Dr. Thomas Lenk	62 C
		Prof. Dr. Hans Meyer	63 B
		Dr. Christian Müller	64 B
		Prof. Dr. Wolfgang Renzsch	65 A
		Prof. Dr. Hans-Peter Schneider	66 A
		Prof. Dr. Helmut Seitz	67 A
		Prof. Dr. Joachim Wieland	68 A
		Prof. Dr. Wolfgang Wiegard	68 D
		Vorsitzender Dr. Peter Struck	69 D
		Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU)	69 D
		Prof. Dr. Clemens Fuest	70 A
		Dr. Jürgen Kröger	70 C
		Minister Gerhard Stratthaus (Baden-Württemberg)	70 D
		Prof. Dr. Ulrich Häde	71 A
		Prof. Dr. Clemens Fuest	71 C
		Bundeministerin Brigitte Zypries (BMJ), MdB (SPD)	71 D
		Prof. Dr. Ulrich Häde	72 A
		Prof. Dr. Hans Meyer	72 B
		Ministerialdirektor Dr. Walter Schön (Bayern)	72 C
Öffentliche Anhörung „Finanzthemen“			
Themenkomplex I:			
Haushalt/Schulden			
– Vorbeugung von Haushaltskrisen ..	51 A		
– Bewältigung bestehender Haushalts- krisen	51 A		
– Verbesserung der Vergleichbarkeit in der Haushaltsdarstellung für Aufga- benkritik und Standardsetzung, ver- gleichbare Datengrundlagen	51 B		
Prof. Dr. Charles Beat Blankart	52 A		
Prof. Dr. Lars P. Feld	52 D		
Vorsitzender Günther H. Oettinger	53 D		
Prof. Dr. Clemens Fuest	53 D		
Prof. Dr. Ulrich Häde	54 B		
Dr. Benjamin-Immanuel Hoff	55 A		
Prof. Dr. Bernd Huber	56 B		
Prof. Dr. Martin Junkernheinrich	57 B		
Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner	58 B		
Prof. Dr. Kai A. Konrad	59 A		
Vorsitzender Dr. Peter Struck	60 A		

Prof. Dr. Bernd Huber	72 D	Prof. Dr. Kai A. Konrad	85 A
Bundesminister Dr. Thomas de Maizière (BK)	72 B	Joachim Stünker, MdB (SPD)	85 B
Prof. Dr. Ulrich Häde	73 D	Prof. Dr. Hans Meyer	85 C
Prof. Dr. Hans Meyer	74 A	Minister Hartmut Möllring (Niedersachsen)	86 A
Regierender Bürgermeister Klaus Wowereit (Berlin)	74 B	Prof. Dr. Joachim Wieland	86 B
Prof. Dr. Joachim Wieland	74 C	Vorsitzender Dr. Peter Struck	86 D
Prof. Dr. Helmut Seitz	74 D	Dr. Günter Krings, MdB (CDU/CSU)	86 D
Fritz Rudolf Körper, MdB (SPD)	75 B	Prof. Dr. Charles Beat Blankart	87 A
Prof. Dr. Helmut Seitz	75 C	Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner	87 B
Prof. Dr. Lars P. Feld	75 D	Prof. Dr. Charles Beat Blankart	87 D
Vorsitzender Günther H. Oettinger	76 A	Minister Dr. Helmut Linssen (Nordrhein-Westfalen)	88 A
Minister Rainer Speer (Brandenburg)	76 B	Prof. Dr. Lars P. Feld	88 B
Prof. Dr. Lars P. Feld	76 C	Petra Merkel (Berlin), MdB (SPD)	89 A
Prof. Dr. Bernd Huber	77 A	Prof. Dr. Helmut Seitz	89 B
Dr. Volker Wissing, MdB (FDP)	77 B	Prof. Dr. Ulrich Häde	89 B
Prof. Dr. Charles Beat Blankart	77 C	Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz)	89 D
Bundesministerin Brigitte Zypries (BMJ), MdB (SPD)	78 B	Prof. Dr. Helmut Seitz	90 A
Prof. Dr. Charles Beat Blankart	78 C	Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz)	90 B
Bürgermeister Jens Böhrnsen (Bremen) ...	78 C	Prof. Dr. Helmut Seitz	90 C
Prof. Dr. Joachim Wieland	78 D	Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU)	90 D
Prof. Dr. Thomas Lenk	79 B	Stellvertretender Vorsitzender Ernst Burgbacher	91 A
Dr. Axel Troost, MdB (DIE LINKE)	79 C	Prof. Dr. Hans-Peter Schneider	91 A
Dr. Benjamin-Immanuel Hoff	79 D	Prof. Dr. Ulrich Häde	91 B
Senator Dr. Michael Freytag (Hamburg) ..	80 C	Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU)	91 C
Prof. Dr. Stefan Koriath	80 D	Prof. Dr. Ulrich Häde	91 D
Prof. Dr. Ulrich Häde	80 D	Prof. Dr. Hans-Peter Schneider	92 A
Anja Hajduk, MdB (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN)	81 A	Ministerpräsident Peter Müller (Saarland)	92 A
Dr. Christian Müller	81 B	Prof. Dr. Wolfgang Renzsch	92 C
Prof. Dr. Clemens Fuest	82 A	Joachim Poß, MdB (SPD)	93 B
Staatsminister Karlheinz Weimar (Hessen)	82 C	Vorsitzender Dr. Peter Struck	93 D
Prof. Dr. Ulrich Häde	82 D	Prof. Dr. Thomas Lenk	93 D
Prof. Dr. Lars P. Feld	83 A	Ministerpräsident Prof. Dr. Georg Milbradt (Sachsen)	94 C
Dr. Hans-Peter Friedrich (Hof), MdB (CDU/CSU)	83 C	Prof. Dr. Wolfgang Renzsch	94 D
Prof. Dr. Bernd Huber	83 D	Ministerpräsident Prof. Dr. Georg Milbradt (Sachsen)	95 A
Staatssekretär Reinhard Meyer (Mecklenburg-Vorpommern)	84 C	Prof. Dr. Wolfgang Renzsch	95 A
Prof. Dr. Thomas Lenk	84 D	Prof. Dr. Bernd Huber	95 B

Peter Altmaier, MdB (CDU/CSU)	95 D	Prof. Dr. Joachim Wieland	107 B
Prof. Dr. Ulrich Häde	96 A	Christian Ahrendt, MdB (FDP)	107 C
Ernst Burgbacher, MdB (FDP)	96 B	Prof. Dr. Hans Meyer	107 D
Prof. Dr. Charles Beat Blankart	96 C	Prof. Dr. Charles Beat Blankart	108 A
Minister Uwe Döring (Schleswig-Holstein)	97 B	Bürgermeister Jens Böhrnsen (Bremen) . . .	108 B
Prof. Dr. Hans-Peter Schneider	97 C	Prof. Dr. Wolfgang Renzsch	108 C
Ortwin Runde, MdB (SPD)	98 A	Dr. Axel Troost, MdB (DIE LINKE)	108 D
Prof. Dr. Hans Meyer	98 C	Prof. Dr. Joachim Wieland	108 D
Prof. Dr. Stefan Korioth	99 C	Anja Hajduk, MdB (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN)	109 B
Minister Harald Schliemann (Thüringen) .	100 A	Prof. Dr. Lars P. Feld	109 C
Prof. Dr. Wolfgang Renzsch	100 B	Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU)	110 A
Martin Kayenburg, Präsident des Schleswig- Holsteinischen Landtages	101 A	Prof. Dr. Clemens Fuest	110 A
Prof. Dr. Hans-Peter Schneider	101 B	Staatssekretär Reinhard Meyer (Mecklenburg-Vorpommern)	110 B
Roland Schäfer, Deutscher Städte- und Gemeindebund	102 A	Prof. Dr. Wolfgang Renzsch	110 C
Prof. Dr. Martin Junkernheinrich	102 C	Ortwin Runde, MdB (SPD)	110 D
Vorsitzender Dr. Peter Struck	103 D	Prof. Dr. Thomas Lenk	110 D
Themenkomplex II:		Minister Hartmut Möllring (Niedersachsen)	111 B
Einnahmen/Kompetenzen	103 D	Prof. Dr. Clemens Fuest	111 B
– Horizontale und vertikale Finanz- beziehungen im Bundesstaat		Petra Merkel (Berlin), MdB (SPD)	111 C
– Beitrag der Reform der Bund-Län- der-Finanzbeziehungen zu Beschäfti- gung und Wachstum		Prof. Dr. Helmut Seitz	111 D
Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU)	103 D	Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz)	112 A
Prof. Dr. Hans-Peter Schneider	104 A	Prof. Dr. Clemens Fuest	112 B
Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU)	104 B	Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz)	112 C
Prof. Dr. Hans-Peter Schneider	104 C	Prof. Dr. Clemens Fuest	112 D
Minister Gerhard Stratthaus (Baden-Württemberg)	104 C	Ministerpräsident Peter Müller (Saarland) .	112 D
Prof. Dr. Lars P. Feld	104 D	Prof. Dr. Wolfgang Renzsch	113 A
Volker Kröning, MdB (SPD)	105 B	Bernd Scheelen, MdB (SPD)	113 B
Prof. Dr. Kai A. Konrad	105 B	Prof. Dr. Martin Junkernheinrich	113 C
Ministerialdirektor Dr. Walter Schön (Bayern)	105 D	Ministerpräsident Prof. Dr. Georg Milbradt (Sachsen)	114 A
Prof. Dr. Lars P. Feld	105 D	Prof. Dr. Martin Junkernheinrich	114 B
Dr. Günter Krings, MdB (CDU/CSU)	106 B	Prof. Dr. Joachim Wieland	114 D
Prof. Dr. Clemens Fuest	106 B	Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU)	115 A
Senator Dr. Thilo Sarrazin (Berlin)	106 D	Prof. Dr. Joachim Wieland	115 A
Prof. Dr. Joachim Wieland	106 D	Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU)	115 B
Ingrid Arndt-Brauer, MdB (SPD)	107 A	Prof. Dr. Joachim Wieland	115 C
		Ernst Burgbacher, MdB (FDP)	115 C
		Prof. Dr. Ulrich Häde	115 D

Minister Uwe Döring (Schleswig-Holstein)	115 D	Prof. Dr. Helmut Seitz	116 C
Prof. Dr. Joachim Wieland	116 A	Winfried Kretschmann, MdL (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN) (Baden-Württemberg) .	117 A
Volker Kröning, MdB (SPD)	116 A	Prof. Dr. Lars P. Feld	117 B
Prof. Dr. Stefan Koriath	116 B	Vorsitzender Dr. Peter Struck	117 C
Minister Harald Schliemann (Thüringen) .	116 C		

Vorsitz

Vorsitzender Dr. Peter Struck

Vorsitzender Günther H. Oettinger

Stellvertretender Vorsitzender Ernst Burgbacher

Verzeichnis der anwesenden Kommissionsmitglieder und Sachverständigen*Ordentliche Mitglieder**Stellvertreter***Bundestag****CDU/CSU**

Dr. Hans-Peter Friedrich (Hof)

Peter Altmaier

Dr. Günter Krings

Dr. Thomas de Maizière

Dr. Michael Meister

Antje Tillmann

Andrea Astrid Voßhoff

SPD

Volker Kröning

Ingrid Arndt-Brauer

Petra Merkel (Berlin)

Klaas Hübner

Peer Steinbrück

Fritz Rudolf Körper

Dr. Peter Struck

Joachim Poß

Joachim Stünker

Ortwin Runde

Brigitte Zypries

Bernd Scheelen

FDP

Ernst Burgbacher

Christian Ahrendt

Dr. Volker Wissing

DIE LINKE

Dr. Axel Troost

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Anja Hajduk

Bundesrat**Baden-Württemberg**

Günther H. Oettinger, Ministerpräsident

Gerhard Stratthaus, Finanzminister

BayernDr. Walter Schön, Ministerialdirektor,
Amtschef der Staatskanzlei**Berlin**

Klaus Wowereit, Regierender Bürgermeister

Dr. Thilo Sarrazin, Senator für Finanzen

<i>Ordentliche Mitglieder</i>	<i>Stellvertreter</i>
Brandenburg	Rainer Speer, Finanzminister
Bremen Jens Böhrnsen, Präsident des Senats, Bürgermeister	
Hamburg	Dr. Michael Freytag, Senator, Präses der Finanzbehörde
Hessen	Karlheinz Weimar, Staatsminister der Finanzen
Mecklenburg-Vorpommern	Reinhard Meyer, Staatssekretär, Chef der Staatskanzlei
Niedersachsen	Hartmut Möllring, Finanzminister
Nordrhein-Westfalen	Dr. Helmut Linssen, Finanzminister
Rheinland-Pfalz Prof. Dr. Ingolf Deubel, Staatsminister der Finanzen	
Saarland Peter Müller, Ministerpräsident	Peter Jacoby, Minister der Finanzen
Sachsen Prof. Dr. Georg Milbradt, Ministerpräsident	
Sachsen-Anhalt Prof. Dr. Wolfgang Böhmer, Ministerpräsident	Jens Bullerjahn, Minister der Finanzen
Schleswig-Holstein	Uwe Döring, Minister für Justiz, Arbeit und Europa
Thüringen	Harald Schliemann, Justizminister

*Vertreter**Abwesenheitsvertreter***Landtage****Schleswig-Holstein**

Martin Kayenburg (CDU),
Präsident des Landtages

Schleswig-Holstein

Lothar Hay (SPD)

Baden-Württemberg

Winfried Kretschmann (BÜNDNIS 90/
DIE GRÜNEN)

Hessen

Jörg-Uwe Hahn (FDP)

Sachsen

Dr. Matthias Röbner (CDU)

Baden-Württemberg

Wolfgang Drexler (SPD)

Berlin

Volker Ratzmann (BÜNDNIS 90/
DIE GRÜNEN)

Sachsen-Anhalt

Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué (FDP)

Kommunale Spitzenverbände

Hans Jörg Duppré, Deutscher Landkreistag
Roland Schäfer, Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Sachverständige**Bundestagsbank****Fraktion der CDU/CSU**

Prof. Dr. Clemens Fuest
Universität zu Köln
Seminar für Finanzwissenschaft
Prof. Dr. Bernd Huber
Ludwig-Maximilians-Universität München
Volkswirtschaftliches Institut
Dr. Jürgen Kröger
Direktor für wirtschaftliche Studien und
Forschung bei der EU-Kommission, Brüssel

Fraktion der SPD

Prof. Dr. Kai A. Konrad
Freie Universität Berlin
Institut für öffentliche Finanzen und
Sozialpolitik
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozial-
forschung
Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer
Humboldt-Universität zu Berlin
Juristische Fakultät
Prof. Dr. Helmut Seitz
Technische Universität Dresden
Lehrstuhl für Empirische Finanzwissen-
schaft und Finanzpolitik

Fraktion der FDP

Prof. Dr. Charles Beat Blankart
Humboldt-Universität zu Berlin
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

Fraktion DIE LINKE

Dr. Benjamin-Immanuel Hoff
Staatssekretär
Senatsverwaltung für Gesundheit,
Umwelt und Verbraucherschutz,
Berlin

**Fraktion BÜNDNIS 90/
DIE GRÜNEN**

Dr. Christian Müller
Eidgenössische Technische Hochschule
Zürich
KOF-Konjunkturforschungsstelle

Bundsratsbank

Prof. Dr. Lars P. Feld
Philipps-Universität Marburg
Abteilung Finanzwissenschaft

Prof. Dr. Ulrich Häde
Europa-Universität Viadrina Frankfurt
(Oder)
Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner
Professor für Volkswirtschaftslehre und
Ökonometrie an der Universität St. Gallen

Prof. Dr. Stefan Koriath
Universität München
Institut für Politik und Öffentliches Recht

Prof. Dr. Thomas Lenk
Universität Leipzig
Institut für Finanzen

Prof. Dr. Wolfgang Renzsch
Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
Institut für Politikwissenschaft

Prof. Dr. Joachim Wieland LL.M.
Johann-Wolfgang-Goethe-Universität
Frankfurt am Main
Institut für Öffentliches Recht, Finanz- und
Steuerrecht

Vertreter der Landtage

Prof. Dr. Dr. h. c. Hans-Peter Schneider
Deutsches Institut für Föderalismusfor-
schung e.V., Hannover

Vertreter der kommunalen Spitzenverbände

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Professur für Kommunal- und Regionalpolitik

Sachverständigenrat

Prof. Dr. Dr. h. c. Bert Rürup
Vorsitzender des Sachverständigenrates zur
Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen
Entwicklung

Prof. Dr. Wolfgang Wiegard
Mitglied des Sachverständigenrates zur
Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen
Entwicklung

(A)

(C)

4. Sitzung

Berlin, Freitag, den 22. Juni 2007

Beginn: 10.01 Uhr

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Der Kollege Günther Oettinger und ich begrüßen Sie ganz herzlich zu unserer 4. Sitzung der Föderalismuskommission.

Ich rufe als einzigen Punkt der Tagesordnung auf:

Öffentliche Anhörung „Finanzthemen“

I. Haushalt/Schulden

- Vorbeugung von Haushaltskrisen
- Bewältigung bestehender Haushaltskrisen
- Verbesserung der Vergleichbarkeit in der Haushaltsdarstellung für Aufgabenkritik und Standardsetzung, vergleichbare Datengrundlagen

(B)

II. Einnahmen/Kompetenzen

- Horizontale und vertikale Finanzbeziehungen im Bundesstaat
- Beitrag der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu Beschäftigung und Wachstum

Ich begrüße ganz herzlich die Sachverständigen, die von uns einen Fragenkatalog mit 226 Einzelfragen bekommen haben. Ich weiß zwar nicht, ob Sie sich allen diesen Einzelfragen widmen konnten. Aber ich unterstelle, dass Sie sie jedenfalls mit großem Interesse gelesen haben.

Wir haben unter anderem auch deshalb einen sehr schwierigen Zeitplan, weil die Mitglieder des Deutschen Bundestages in etwa 20 Minuten zu einer namentlichen Abstimmung in den Plenarsaal hinüber-eilen müssen. Gleichwohl werden wir die Sitzung fortsetzen, wie es vereinbart worden ist. Bitte sehen Sie dies nicht als Affront an. Wir gehen davon aus, dass die Kollegen des Bundesrates die Mitglieder des Bundestages über die Sachverständigen-erörterung, die in der betreffenden Zeit fortgeführt werden wird, ordnungsgemäß informieren werden.

Die Anhörung führen wir in alphabetischer Reihenfolge der Sachverständigen durch, wobei die Eingangsstements der 18 benannten Sachverständigen und des Vertreters des Sachverständigenrates, Professor Dr. Wiegand, maximal fünf Minuten dauern sollen. Daran schließt sich eine erste schwerpunktmäßig auf den Themenkomplex I, also „Haushalt/Schulden“, konzentrierte Fragerunde an. In dieser ersten Fragerunde hat jedes ordentliche Kommissionsmitglied – gegebenenfalls auch der Stellvertreter – eine Frageeinheit von sieben Minuten. Die sieben Minuten gelten übrigens für Frage und Antwort zusammen. Das heißt, eine sechsminütige Frage ist in diesem Zusammenhang sicherlich nicht sinnvoll. Danach können die Vertreter der Landtage und der kommunalen Spitzenverbände Fragen stellen, und zwar zu beiden Fragenkomplexen. Dafür stehen ebenfalls jeweils sieben Minuten zur Verfügung.

(D)

Anschließend gibt es eine weitere Fragerunde mit wiederum 32 Frageeinheiten, dann schwerpunktmäßig zu dem Themenkomplex II, also „Einnahmen/Kompetenzen“, zum Beispiel Steuern. In dieser Fragerunde stehen für Frage und Antwort jeweils nur drei Minuten zur Verfügung.

Auch gegenüber den Mitgliedern der Kommission kündige ich noch einmal an, dass ich strikt auf die Einhaltung des Zeitplanes achten muss, da es sonst überhaupt nicht möglich sein wird, den für das Ende der Sitzung angepeilten Zeitpunkt zu halten.

Bevor wir gleich mit unseren Beratungen beginnen, möchte ich noch darauf hinweisen, dass die Anzahl der zur Verfügung stehenden Plätze bei Weitem überbucht war. Wir konnten daher nicht jedes Interesse berücksichtigen. Die Obleute haben den Wunsch geäußert, dass jedes Kommissionsmitglied wenigstens eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter in unterstützender Funktion in seiner Nähe hat. Deshalb mussten wir zwangsläufig selbst einige höherrangige Ministerialbeamte auf der Besuchertribüne platzieren. Ich bitte noch einmal um Entschuldigung dafür, dass wir das so machen mussten. Wir haben aber dafür gesorgt, dass die Anhörung komplett auf der Großleinwand im

Vorsitzender Dr. Peter Struck

- (A) Veranstaltungsfoyer im Erdgeschoss zu sehen ist. Außerdem kann man sie sich im Parlamentsfernsehen anschauen.

Wir können nun mit den einführenden Statements der Sachverständigen beginnen. Bitte bedenken Sie wirklich die zeitliche Beschränkung auf fünf Minuten, die unbedingt eingehalten werden muss. Die Uhr dort oben ist sozusagen Ihr Damoklesschwert.

Als Erstem erteile ich Herrn Professor Blankart das Wort. Bitte schön.

Sachverständiger Prof. Dr. Charles Beat Blankart:

Sehr verehrte Herren Ministerpräsidenten und Minister, Mitglieder des Bundestages, Mitglieder des Bundesrates, Mitglieder der Landtage und Vertreter der kommunalen Spitzenverbände! Meine zentralen Aussagen, die auch die übrigen eingegangenen Voten berücksichtigen, habe ich in acht Punkten zusammengefasst, die Ihnen der Einfachheit halber auch schriftlich vorliegen.

Erstens. Zu Recht hat die Föderalismuskommission die Staatsverschuldung zum zentralen Problem der Föderalismusreform II erklärt. Über Verschuldung zu sprechen, wäre indessen wenig sinnvoll, ohne einen Blick auf das Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 2006 zu werfen, das den deutschen Föderalismus in seiner Struktur so entscheidend verändert hat.

- (B) Zweitens. Während die Schulden von Bund und Ländern bislang Kollektivschulden waren, die jedem Land eine Art Vollkaskoschutz gewährten, haben wir es nunmehr mit Schulden zu tun, für die jedes Land – von Baden-Württemberg bis Sachsen-Anhalt – selbst verantwortlich ist. Von der einstigen Vollkaskoversicherung bleibt nur noch ein Mindestschutz, eine Ultima Ratio, wie es das Gericht sagt, mit minimalen Leistungen, aber auch mit minimalen Verpflichtungen der anderen Bundesländer und des Bundes. Somit liegen die Chancen eines intakten Landes, die Bund-Länder-Gesamtheit erfolgreich auf Zahlungen zu verklagen, bei nahe null. Auf Dauer lässt sich dies – das möchte ich ergänzen – auch vor den Kreditmärkten nicht verbergen.

Drittens. Es findet ein Wechsel der Akteure statt. Nicht mehr Land und Bundesstaat sind die Hauptakteure, sondern das Land und seine Gläubiger. Die beiden werden gar nicht umhinkönnen, sich zusammenzusetzen, um das Schuldenproblem anzupacken, Haushaltskrisen zu vermeiden und die Zahlungsfähigkeit des Landes zu gewährleisten. Zusammengefasst: Das Gläubigerisiko wird die Gläubiger aus dem Dornröschenschlaf wecken.

Viertens. Finanzstarke Länder haben mit dieser neuen Ordnung kein Problem. Sie suchen sich Alternativen der Schuldensicherung außerhalb des Schuldenverbundes. Betroffen werden die finanzschwachen, hoch verschuldeten Länder. Sie müssen sich mit ihren Gläubigern neue Wege der Finanzierung suchen. Dabei kann ihnen der Bund helfen. Ein Beispiel sind die von

Ministerpräsident Oettinger vorgeschlagenen Matching-Regeln. Ein anderes Beispiel ist der von dem saarländischen Ministerpräsidenten Müller angestrebte Ausstieg aus dem Steuerverbund und dem Finanzausgleich – bis hin zur Länderselbstverantwortung. (C)

Fünftens. Reformbedürftig ist der Finanzausgleich. Er ist intransparent und lähmt. Stattdessen schlage ich ein einfaches System mit Mindestgarantie und Hinzuverdienstmöglichkeiten vor, das den vertikalen und den horizontalen Finanzausgleich in sich vereinigt. Die Reform sollte heute beschlossen werden, damit sich alle Länder darauf einstellen können, wenn sie dann 2019 in Kraft tritt.

Sechstens. In dem System der Länderselbstverantwortung sollen den Ländern keine Schuldenbremsen und dergleichen oktroyiert werden. Aus den USA und aus der Schweiz ist bekannt, dass sich Bundesstaaten eigene Schuldenbremsen geben, weil sie so günstigere Zinssätze auf dem Kreditmarkt erzielen können. Somit bleibt Art. 109 Abs. 1 des Grundgesetzes unangetastet.

Siebtens. Sinnvoll sind solche Schranken aber für den Bund, weil er über umfangreiche Steuerreserven verfügt und der Kreditmarkt daher nicht unmittelbar greift. Im Vordergrund steht eine grundsätzliche Nullverschuldung mit Abtragungspflicht für aufgelaufene Defizite, die nur – so möchte ich zugestehen – mit einer Mehrheit von zwei Dritteln des Bundestages überschritten werden darf.

Schließlich – mein letzter Punkt – achtens. Hinsichtlich der Besteuerung erweist sich das wünschbare Trennsystem als nicht durchsetzbar. Ein Zuweisungssystem würde aus Deutschland einen Zentralstaat machen. Somit bleibt es beim Verbundsystem. Zu- und Abschläge auf die bzw. von der Einkommen- und Körperschaftsteuer sollten aber zulässig sein. (D)

So weit meine acht Punkte.

Ich danke Ihnen.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Sie sind ein Vorbild, Herr Professor Blankart: 4.20 Minuten haben Sie gebraucht. Schönen Dank.

(Beifall)

Das Wort hat jetzt Herr Professor Feld.

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld:

Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! In meinem Eingangsstatement möchte ich gern fünf Punkte hervorheben.

Das größte Problem, das wir gegenwärtig in der deutschen Finanzverfassung beobachten, ist meines Erachtens die Verschuldung. In den letzten 40 Jahren ist der Schuldenstand auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen massiv angestiegen. Diese Verschuldungspolitik, die in der Bundesrepublik betrieben wird, ist allerdings lediglich ein Indiz dafür, dass in der deutschen Finanzverfassung eine Reihe von Probleme

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld

- (A) men existiert. Sie äußern sich letztendlich in einer zu hohen, in einer überhöhten Verschuldung.

Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, über Neuregelungen in der Finanzverfassung nachzudenken. Eine erste wichtige Neuregelung, über die man sich Gedanken machen muss, ist eine Veränderung der Verschuldungsbegrenzungen, wie sie gegenwärtig in der Bundesrepublik bestehen. Art. 115 GG ist angesichts dieser Verschuldungsproblematik offensichtlich nicht hinreichend, um die Probleme in den Griff zu bekommen. Aus diesem Grund muss Art. 115 abgeändert werden. Meiner Auffassung nach ist das Problem in Art. 115 durch drei verschiedene Elemente begründet.

Erstens ist der Investitionsbegriff nachfolgend nicht vernünftig abgegrenzt.

Zweitens ist es über die Ausnahmeregelung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes sowohl auf der Bundesebene als auch – in Anlehnung an die bundesgesetzlichen Regelungen – auf der Landesebene immer wieder möglich gewesen, von der Investitionsorientierung abzuweichen.

Drittens hat es Art. 115 in der Vergangenheit nicht vermocht, in besonderen Situationen die Tendenz, in außerbudgetäre Verschuldung zu gehen, aufzuhalten.

Will man diese drei Defekte von Art. 115 beheben, ist es meines Erachtens erforderlich, die Investitionsorientierung in der Verschuldungsbegrenzung aufzuheben und sich an dem Modell der schweizerischen Schuldenbremse zu orientieren, die einen mittelfristigen Haushaltsausgleich unter Berücksichtigung konjunktureller Schwankungen erlaubt. Zentral ist also an diesem Punkt: Die Investitionsorientierung von Art. 115 sollte fallen.

(B)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Feld, entschuldigen Sie die Unterbrechung. – Die Mitglieder des Bundestages müssen jetzt in das Plenum. Ich bitte Sie aber, Ihren Beitrag fortzusetzen.

(Vorsitz: Vorsitzender Günther H. Oettinger – Die Abgeordneten des Bundestages verlassen den Sitzungssaal)

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld:

Eine Verschuldungsbegrenzung allein genügt nicht. Die Erfahrung, die wir im internationalen Umfeld gemacht haben, ist die, dass bei einer strikten Verschuldungsbegrenzung die Tendenz, aus dem Budget herauszugehen, relativ groß ist. Das heißt, um eine übermäßige Verschuldung auf Dauer zu verhindern, ist es zusätzlich notwendig, prozedurale Regeln festzulegen. Diese prozeduralen Regeln habe ich in meiner Stellungnahme in Anlehnung an den Vorschlag des Beirats als ein Frühwarnsystem, als eine Präventionsordnung bezeichnet. Man muss also darauf achten, dass ein Gremium die Schwierigkeiten, die es bei der Verschuldung gibt, rechtzeitig benennt und Möglichkeiten bzw. Wege zur Lösung dieser Probleme aufzeigt. Im Unterschied zur Regelung mit dem Finanzplanungsrat wäre es sinnvoll, etwas mehr unabhängigen Sachver-

stand in ein solches Gremium hineinzubringen. Deswegen habe ich – ebenfalls in Anlehnung an den Vorschlag des Beirats beim BMF – für einen Stabilitätsrat votiert, dem Vertreter aus der Wissenschaft und der Bundesbank sowie andere unabhängige Vertreter angehören sollten.

(C)

Ein wichtiger Punkt bei diesen ergänzenden Regelungen ist allerdings, dass das Gremium keine extreme Haushaltsnotlage feststellen kann. Das ist letztlich eine Aufgabe, die weiterhin beim Bundesverfassungsgericht bleiben sollte. Nur das Bundesverfassungsgericht kann am Ende entscheiden, ob die bundesstaatliche Gemeinschaft für die Schulden eines Landes, das sich in einer extremen Haushaltsnotlage befindet oder behauptet, so extrem verschuldet zu sein, einzutreten hat.

Der nächste Punkt. Eine Steuerautonomie der Länder ist an sich schon sinnvoll, und zwar aus einem ganz einfachen Grund: Im Hinblick auf die Bürger ermöglicht eine Steuerautonomie der Länder die Anlastung der Kosten für öffentliche Leistungen und Güter in Form von Steuern. Übermäßige Forderungen auf den Ebenen der nachgeordneten Gebietskörperschaften, was die Höhe von öffentlichen Leistungen anbetrifft, werden auf diese Art und Weise etwas korrigiert. Man sieht unmittelbar, was man an Kosten zu tragen hat, wenn bestimmte öffentliche Leistungen gefordert werden.

Zudem sind Maßnahmen für eine gesteigerte Steuerautonomie notwendig, wenn man eine strenge, sinnvolle und bindende Verschuldungsbegrenzung einführt. Denn die Verschuldung ist eines der wenigen flexiblen Haushaltsinstrumente, die auf der Länderebene existieren. Das heißt, wenn die Verschuldungsbegrenzung strikt ausgelegt wird, sollte gleichzeitig ein kurzfristig wirkendes flexibles Instrument auf der Einnahmenseite existieren. Das kann eigentlich nur die Steuerautonomie sein. Meines Erachtens ist es, gerade auch was das mögliche Aufkommen der entsprechenden Steuern anbetrifft, im Hinblick auf die Steuerautonomie erforderlich, den Ländern nicht nur die Verantwortung für die Tarife der Ländersteuern zu geben, sondern bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer auch ein Recht auf einen Zuschlag einzuräumen.

(D)

Ich danke Ihnen vielmals für die Aufmerksamkeit.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank, Herr Professor Feld. – Herr Professor Fuest.

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest:

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Es zeichnet sich jetzt ein Unterbietungswettbewerb bei den Eingangsstatements ab. Nach acht und fünf Punkten habe ich nur noch zwei Punkte anzuführen.

Erstens. Es zeichnet sich ab, dass hier vor allem die Verschuldungsgrenzen im Vordergrund stehen, also der Versuch, die Verschuldung vor allem der Länder zu begrenzen. Wenn das gelingt, wäre das schon ein Erfolg. Bei anderen Elementen, die ebenfalls auf der Tages-

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest

(A) ordnung stehen, wie Finanzausgleich und Steuerautonomie, sind die Aussichten, viel zu verändern, vielleicht weniger groß. Gleichwohl möchte ich darauf hinweisen, dass die Wirkungen von Schuldengrenzen nicht unabhängig davon sind, ob es auch beim Finanzausgleich und bei der Steuerautonomie Fortschritte gibt. Ich meine, dass Verschuldungsgrenzen ihre Wirkungen nur dann im vollen Umfang entfalten können, wenn wir auch bei der Steuerautonomie und beim Finanzausgleich weiterkommen. Das ist sicherlich plausibel. Wenn ein Land Schuldengrenzen einhalten soll, wird es sich dabei leichter tun, wenn es seine Einnahmen eigenständig verändern kann. Insofern wäre es schon erfreulich, wenn man auch an diesem Punkt weiterkäme. Das würde der Sache sehr dienen.

Zweitens würde ich die Aufmerksamkeit der Kommission gern auf ein Element einer Finanzausgleichsreform lenken, die man – so schwierig dieses Thema auch ist – vielleicht doch angehen könnte. Ich meine das Optionsmodell. Dieses Modell sieht die Möglichkeit vor, dass sich finanzschwache Länder freiwillig und vorübergehend entscheiden können, aus dem Finanzausgleich auszusteigen und sich stärker auf das lokale Aufkommen zu konzentrieren bzw. sich stärker am lokalen Steueraufkommen zu beteiligen. Es ist also kein totaler Ausstieg aus dem Finanzausgleich, wie man betonen muss, sondern es handelt sich um einen freiwilligen und vorübergehenden Ausstieg, wobei der Finanzausgleich weiterläuft und der Wiedereinstieg nach einer Frist von fünf oder sieben Jahren – das kann man gestalten, wie man es möchte – vorgesehen ist.

(B) Dieses Modell hat aus meiner Sicht zwei Vorteile.

Erstens erhalten finanzschwache Länder bei diesem Modell die Chance, ihre Haushaltssituation aus eigener Kraft zu verbessern. Das ist im gegenwärtigen System sehr schwierig. Vor allem ist es sehr schwierig, die eigene Haushaltssituation zu verbessern, wenn man auf der Ausgabenseite eine Wachstums- und Investitionsstrategie verfolgt. Denn die Kosten einer solchen Strategie zahlt bei dem gegenwärtigen System das Land selbst, während der Nutzen bundesweit anfällt.

Der zweite Vorteil besteht darin, dass der Finanzausgleich insgesamt weiterläuft wie bisher. Nur der Bund und das optierende Land sind von der Änderung betroffen. Daher muss nicht der gesamte Finanzausgleich aufgeschnürt werden. Dies wäre ein Unterfangen, das sicherlich kaum Erfolgsaussichten hätte.

Vielen Dank.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Wir danken Ihnen, Herr Professor Fuest. – Nun hat Herr Kollege Häde das Wort.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde:

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte mein Eingangsstatement in acht Thesen fassen.

Erstens. Wirksam begrenzen lässt sich die Staatsverschuldung nur dann, wenn die Parlamente ihre bisherigen Handlungsmöglichkeiten einerseits freiwillig,

aber andererseits auch verbindlich beschränken. Erforderlich sind dazu klare und durchsetzbare Regelungen. Sie sollten im Verfassungsrecht verankert sein. Das geltende Verfassungsrecht hat sich als wenig hilfreich erwiesen und sollte deshalb geändert werden. (C)

Zweitens. Aus rechtlicher Sicht ist in erster Linie eine Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben erforderlich. Die innerstaatlichen Regelungen zur Schuldenbegrenzung sollten sich deshalb so eng wie möglich, soweit es sinnvoll ist, an den europarechtlichen Bestimmungen orientieren.

Drittens. Die Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Haushaltsdisziplin zielt nicht vorrangig auf die Einhaltung der Referenzkriterien für Defizit- und Schuldenstand, sondern auf ausgeglichene Haushalte. Das heißt, grundsätzlich müssen Bund und Länder ihre Ausgaben ohne Kredite finanzieren.

Viertens. Die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes legt es nahe, anzunehmen, dass es derzeit und auf absehbare Zeit kein Land gibt, das Anspruch auf Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft hätte. Wir brauchen deshalb kein Haushaltsnotlagengesetz, wohl aber Regelungen, um die Entstehung einer Haushaltsnotlage zu verhindern.

Fünftens. Wer ein überdurchschnittliches Niveau öffentlicher Leistungen durch Kredite finanziert, sollte nicht erwarten dürfen, dass die bundesstaatliche Gemeinschaft anschließend die angehäuften Schulden ganz oder teilweise übernimmt. Die Sozialisierung der Schulden widerspräche der auch vom Bundesverfassungsgericht betonten Eigenverantwortlichkeit der Länder für ihre Haushaltspolitik. (D)

Sechstens. Der derzeitige Finanzausgleich ist zu kompliziert, zu wenig transparent und bietet auch keine Anreize, die vorhandenen Steuerquellen auszus schöpfen und zusätzliche Einnahmen zu erzielen. Das sollte man ändern.

Siebtens. Eine Vertikalisierung des Finanzausgleichs könnte Streit zwischen den Ländern vermeiden. Damit würde aber gleichzeitig das weltweit einzigartige deutsche System des „brüderlichen“ Finanzausgleichs abgeschafft. An seiner Stelle käme es zu einem „väterlichen“ Finanzausgleich durch Zuweisungen des Bundes an die Länder. Die Solidarität zwischen den Ländern würde dadurch in den Hintergrund treten. Es könnte auch zu einer Kräfteverschiebung zwischen Bund und Ländern kommen. Mir erscheint sehr fraglich, ob das dem deutschen Föderalismus guttäte.

Eine Bemerkung zum Saarland-Modell: Das ist sicherlich ein interessantes Modell. Aber wenn dieses Modell schon eine Ausstiegsklausel vorsieht, sollte es eine solche Klausel nicht nur für das betroffene Land, sondern auch für den Bund vorsehen.

Achtens und letztens. Reformmodelle für den Finanzausgleich, die im Wesentlichen auf die Einwohnerzahl oder auf die Zahl der Erwerbstätigen abstellen, würden sich vor allem für die ostdeutschen Länder als

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde

- (A) sehr nachteilig erweisen. Sie könnten deren Stellung als Empfängerländer auf Dauer zementieren. Das sollte unbedingt vermieden werden. Ich meine, dass im Bereich der Finanzen noch einiges zu tun ist, um die deutsche Einheit zu vollenden.

Vielen Dank.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Wir danken Ihnen, Herr Professor Häde. – Nun bitte ich Herrn Staatssekretär Dr. Hoff um seinen Beitrag.

Sachverständiger Dr. Benjamin-Immanuel Hoff:

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich reduziere die Zahl der Punkte, die ich nennen will, von acht auf fünf und beginne mit einem eher normativ geprägten Punkt.

Erstens. Frau Professor Färber hat in der Auswertung der Arbeit der ersten Bundesstaatskommission festgestellt: Was zum Scheitern der Bundesstaatskommission I geführt hat, war das Fehlen eines Leitbildes. – Insofern steht für mich das Leitbild eines solidarischen und kooperativen Föderalismus im Mittelpunkt dessen, was ich darstellen möchte.

- (B) Ich habe in meiner schriftlichen Stellungnahme ausgeführt, dass die bundesdeutsche Verfassung nicht nur die Grundlage für den demokratischen und sozialen Rechtsstaat bildet, sondern zugleich auch das mittelbare Staatsziel der einheitlichen bzw. gleichwertigen Lebensverhältnisse kennt. So wie das Sozialstaatsprinzip den deutschen Föderalismus prägt und ihm die Richtung weist, ist die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse ein Kriterium, an dem die Wirklichkeit dieses Verfassungsprinzips zu messen ist. Der Regierende Bürgermeister hat in der ersten Sitzung dieser Bundesstaatskommission versucht, mit dem Begriff des Manchester-Föderalismus in überspitzter Form deutlich zu machen, in welche Richtung in negativer Weise sich ein solches Verfassungsprinzip entwickeln könnte.

Die Finanzverfassung gibt einen Rahmen für die Tarifierung der Finanzkraft, das heißt, einen dauerhaften Ausgleich der Finanzkraft von Starken und Schwachen. Es kommt im geltenden Finanzverfassungsrecht auf die Tarifierung der Finanzkraft an, die zwischen den Ländern aufgrund ihrer Unterschiedlichkeit zwangsläufig abweichen muss. Aber die Finanzverfassung basiert auf dieser staatsrechtlichen Grundlage der gleichwertigen Lebensverhältnisse und hat sie auch entsprechend zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund spreche ich selbstverständlich nicht dafür, dass der Finanzausgleich in seiner bestehenden Form in seinem Grundprinzip abgeschafft werden muss.

Zweitens. Der Solidarpakt II gilt bis 2019. Veränderungen ab 2020 müssen strukturschwache Gebiete in den Blick nehmen. Wenn man sich ansieht, wie das Maßstäbengesetz 2001 nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1999 diskutiert wurde, dann stellt man fest, dass alle beteiligten Länder, also auch die, die ursprünglich gegen den Länderfinanzausgleich

- (C) geklagt hatten, obwohl es mit dem Maßstäbengesetz nur inkrementale Veränderungen gegeben hatte, dies als Erfolg bezeichnet haben. Das heißt, dass möglicherweise auch die genannten Länder, insbesondere die süddeutschen Länder, mit den Arrangements der Verflechtungsstrukturen im deutschen Föderalismus eigentlich ganz gut leben können, auch wenn sie sie sonst als dringend abschaffungswürdig bezeichnen. Das zeigt nicht zuletzt, dass die bundesstaatliche Ordnung aufgrund ihrer Pfadabhängigkeit und Politikverflechtung nicht einfach technokratisch gestaltbar ist, auch nicht wettbewerbsföderal.

Die Neuregelungen im Länderfinanzausgleich, die ab 2020 gelten müssen, sollten – das ist mittlerweile wohl einigermaßen Konsens – dann auch in den ostdeutschen Ländern zu Veränderungen führen, und zwar dahin gehend, dass nicht mehr der gesamte Bereich Ostdeutschland als ein vom Solidarpakt zu erfassendes Gebiet zu verstehen ist; vielmehr müssen es die strukturschwachen und die finanzschwachen Gebiete sein. Das können das Saarland, Bremen, einige Regionen des Ruhrgebietes, aber auch ostdeutsche Länder sein. In einer solchen Richtung müsste die Novellierung des Länderfinanzausgleiches diskutiert werden.

- (D) Drittens: Orientierung der Finanzverfassung am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht und Rationalität im Umgang mit der Staatsverschuldung. Ich habe in meiner schriftlichen Stellungnahme deutlich gemacht, dass der Widerstreit rivalisierender Wirtschaftstheorien und politischer Programme Gegenstand demokratischer Auseinandersetzung sein sollte. Aber er kann nicht durch Festschreibung einer Wirtschaftstheorie in der Verfassung entschieden oder vermeintlich entschieden werden. Mit gutem Grund gesteht das Grundgesetz in seiner aktuellen Fassung dem Gesetzgeber einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum bei der Frage zu, ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes vorliegt oder unmittelbar droht und ob eine erhöhte Kreditaufnahme zu ihrer Abwehr geeignet ist oder eben nicht. Deshalb sollte die Möglichkeit einer aktiven Stabilitätspolitik erhalten bleiben, die unter dem Eindruck anhaltender Depression entstanden war. Eine präzise anzugebende objektive Grenze tragbarer Staatsverschuldung kann ich nicht begründen und kann aus meiner Sicht auch nicht in der wissenschaftlichen Meinung begründet werden, damit man daraus politische Entscheidungen ableiten kann.

Die Zinslast stellt tatsächlich ein Problem dar. Eine Schuldenfalle, wie sie ab und zu apostrophiert wird, kann ich nicht erkennen. Wenn man sich das Verhältnis zwischen Zinsen und Steuereinnahmen und zwischen Zinsen und öffentlichen Ausgaben in den letzten 15 Jahren anschaut, dann stellt man fest, dass es sich nicht wesentlich verändert hat. Ein entsprechender Handlungsbedarf hängt folglich von der Ursachendiagnose ab. Man könnte auch argumentieren – ich tue es an dieser Stelle –, dass die Staatsverschuldung nicht allein auf steigende Ausgaben, sondern vielmehr auch auf sinkende Einnahmen beim Staat zurückzuführen ist. Das heißt, wir reden hier auch über die Frage, wie

Sachverständiger Dr. Benjamin-Immanuel Hoff

- (A) viel Staatlichkeit auf der Einnahmenseite gewünscht ist.

In diesem Sinne lehne ich auch manche Vorschläge zur Verhinderung der Staatsverschuldung ab, die im Prinzip eine implizierte Unterordnung der vom Souverän bestellten politischen Akteure und des Parteienwettbewerbs unter ein zwar politisches Leitbild vorsehen, das aber ein verfassungsrechtlich weder unmittelbar noch mittelbar definiertes Staatsziel ist, nämlich die Konsolidierung der Staatsfinanzen.

Viertens. Zur Steuergesetzgebung und zum regionalen Unterbietungswettbewerb ist bereits an verschiedenen Stellen gesprochen worden. Deshalb möchte ich an dieser Stelle, knapp zusammengefasst, den Sachverständigen Wieland zitieren, der sich in der ersten Bundesstaatskommission kritisch damit auseinandergesetzt und völlig zutreffend zu den Folgewirkungen im Finanzausgleich für die steuerschwachen Länder formuliert hat, dass ihnen im Falle der Bitte um Unterstützung vorgehalten werde, zunächst die eigenen Steuerquellen auszuschöpfen, und dass es nicht sinnvoll sei, wenn etwa die steuerschwachen ostdeutschen Länder zunächst die Landessteuern massiv erhöhen müssten, um sich damit gewissermaßen einen Anspruch auf Solidarität im Länderfinanzausgleich zu erkaufen. Insofern würde ich sagen, dass die der Steuerschwäche wahrscheinlich folgenden höheren Zuschläge die Position der betreffenden Länder in der Konkurrenz untereinander eher verschlechtern und den Finanzausgleichsbedarf erhöhen würden.

- (B) Nun komme ich zum fünften und letzten Punkt. Eine Neugliederung des Bundesgebietes ist auf jeden Fall erforderlich. Der fehlende Mut, das Bundesgebiet neu zu gliedern, gehört zu den Schwachstellen jeder bisherigen Föderalismusreform. Es ist ein bleibender Irrtum im bundesdeutschen Föderalismus, dass finanzielle und wirtschaftliche Schwächen eines Landes dessen Existenzberechtigung unberührt lassen. Diesem Irrtum hat das Bundesverfassungsgericht bereits 1992 in seinem Haushaltsnotlageurteil widersprochen. Freilich wird es nicht ohne Anreize zu einer Länderfusion kommen. Hierzu hat der Sachverständige Professor Seitz in seiner schriftlichen Stellungnahme, die heute hier vorliegt, praktikable Vorschläge unterbreitet. Wer weniger, aber lebensfähigere Länder und die daraus langfristig entstehende Effizienzrendite möglich machen will, muss heute die entsprechenden Anreize dafür durch Übergangsregelungen schaffen.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke schön, Herr Dr. Hoff. – Nun hat Herr Huber das Wort.

Sachverständiger Prof. Dr. Bernd Huber:

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte eigentlich an das anknüpfen, was Herr Blankart, Herr Feld und Herr Fuest gesagt haben, aber nicht noch einmal die gleiche Arie singen, sondern zunächst eine Frage unter ganz pragmatischen Gesichtspunkten in den Blick nehmen. Wenn man sich darauf

verständnis, dass man Verschuldungsgrenzen einführen und die gegenwärtig bestehenden Verschuldungsbegrenzungen verbessern will, dann muss man, wie ich meine, ein paar ganz konkrete Probleme im Einzelnen diskutieren und lösen. Auf diese Punkte möchte ich gern hinweisen. (C)

Man muss sich zunächst einmal darüber klar werden, wie man eine Verschuldungsbegrenzung gestalten will. Dafür gibt es im Kern zwei Möglichkeiten.

Erstens gibt es das Modell, den Art. 115 zu modifizieren, wie es der Sachverständigenrat vorgeschlagen hat.

Zweitens gibt es grundsätzlich die Möglichkeit, an den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt anzuknüpfen und ihn in der deutschen Finanzverfassung zu verankern, also durch einen nationalen Stabilitäts-pakt.

Ich persönlich habe eine gewisse Präferenz für die zweite Variante. Aber das ist sicherlich eine Frage, die man im Einzelnen diskutieren muss.

Der zweite Punkt, den man sich überlegen muss, ist: Wie stellt man sicher, dass die geplanten Verschuldungsschranken tatsächlich eingehalten werden? – Denn die bisherigen Erfahrungen mit dem Art. 115 und mit dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt zeigen, dass dies in der Vergangenheit offensichtlich nicht so besonders erfolgreich war. Deshalb muss man konkret über Sanktionsmöglichkeiten nachdenken. Dazu hat der Sachverständigenrat eine, wie ich finde, sehr elegante Lösung vorgeschlagen, nämlich einen sogenannten Schuldensoli. Wenn also eine Verschuldungsgrenze fortwährend, dauerhaft oder unter bestimmten Bedingungen überschritten wird, dann müsste ein Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer erhoben werden. Das kann man auf der Ebene des Bundes machen, wie es der Sachverständigenrat vorgeschlagen hat. Es ist jedoch auch auf der Ebene der Länder möglich. Aber egal für welche Lösung man sich im Einzelnen entscheidet, man braucht in irgendeiner Weise einen Sanktionsmechanismus, wenn Verschuldungsgrenzen wirksam werden sollen. Solche Sanktionen – das zeigen der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie die Erfahrungen damit – müssen einen gewissen Automatismus haben. (D)

Der dritte Punkt, den man ansprechen muss, betrifft vor allem die Länderebene. Dabei geht es meines Erachtens um eine sehr wichtige Frage. Wenn man Verschuldungsgrenzen einführt, bedeutet das natürlich, dass die Haushaltsflexibilität der Länder eingeschränkt wird. Das ist in vielerlei Hinsicht ein zentrales Problem, da die Länder – das ist eigentlich ungewöhnlich für einen Föderalstaat – bei uns praktisch überhaupt keine Flexibilität auf der Einnahmenseite haben, außer der Verschuldung. Das heißt, wenn man diesen Weg gehen will, muss man auch darüber nachdenken, wie man die Haushaltsflexibilität der Länder erhöhen kann. Vor diesem Hintergrund spricht viel dafür, eine begrenzte Steuerautonomie einzuführen. Dazu gibt es verschiedene Modelle. Der Wissenschaftliche Beirat,

Sachverständiger Prof. Dr. Bernd Huber

- (A) der Sachverständigenrat und andere haben sich damit beschäftigt. Hierbei kommt insbesondere ein Recht auf Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer infrage. Das muss man nicht unbedingt so machen. Aber man muss auf jeden Fall über eine stärkere Flexibilisierung der Länderhaushalte nachdenken.

Der nächste Punkt, den ich kurz ansprechen möchte, betrifft den Finanzausgleich. Der Finanzausgleich – das zeigen verschiedenste Untersuchungen – ist in Deutschland mit massiven Fehlanreizen verbunden, was mit den hohen Abschöpfungsraten des Systems zu tun hat.

Wenn dieses System in vielerlei Hinsicht als solidarisches und positiv dargestellt wird, muss man bedenken – das sieht man, wenn man über den Tellerrand hinausieht und in andere Länder schaut –, dass eine solche Form eines stark nivellierenden Finanzausgleichs im internationalen Vergleich relativ ungewöhnlich ist. Das sollte uns vielleicht einmal veranlassen, darüber nachzudenken, ob dieses System möglicherweise doch nicht so gut ist, wie wir es immer glauben. Aus ökonomischer, aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist es wichtig, dass die Anreizstrukturen verbessert werden. Auch dazu gibt es eine ganze Reihe von Vorschlägen, die ich aber jetzt nicht im Einzelnen ausführen will.

- (B) Ferner möchte ich im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich anmerken, dass es jedenfalls aus meiner Sicht außerordentlich problematisch ist, wenn im Moment darüber diskutiert wird, zusätzliche Sonderbedarfe in den Finanzausgleich einzuführen. Die führen doch tendenziell dazu, dass die Fehlanreize verstärkt werden. Ebenso ist es problematisch, wenn man die Idee eines Entschuldungsfonds weiterverfolgt. Auch dabei wären in verschiedener Hinsicht negative Anzeizeffekte zu befürchten. Das macht das Beispiel des Entschuldungsfonds sehr deutlich. Denn die Länder, die eine solide Haushaltspolitik betrieben haben, werden überrascht sein, wenn plötzlich die Haushalte anderer Länder, die sich hoch verschuldet haben, durch den Entschuldungsfonds saniert werden.

Danke schön.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Wir danken Ihnen, Herr Huber. – Nun hat Herr Professor Junkernheinrich das Wort.

Sachverständiger Prof. Dr. Martin Junkernheinrich:

Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Wir alle wissen, dass die hier anstehenden Fragen hoch komplex sind. Die Ursachen einer zu hohen Verschuldung sind vielfältig. Wenn das so ist, kann nur ein Mix aus vielen Problemlösungen, ein Mix aus ursachenadäquaten Problemlösungen helfen. Deshalb geht es zunächst um die Frage: Was sind denn die möglichen Ursachen für eine zu hohe Verschuldung?

Eine Ursache kann eine unzureichende Information sein. Das Finanzsystem ist hoch komplex und wenig transparent. Dennoch haben wir viele Informationen,

- (C) vielleicht eher eine unstrukturierte Informationsfülle. Wenn darin der Engpass gesehen wird, wäre vielleicht ein Frühwarnsystem das Richtige. In einem solchen Fall müsste man also in dieser Richtung denken.

Ferner kann eine Schwierigkeit darin liegen, dass aufgrund dieser Informationen eine nicht sachgerechte Interpretation der Lage vorgenommen wird. Zu nennen wäre: ein nicht sachgerechtes Leitbild, Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes, mangelnde Kenntnisse über Ursache-Wirkung-Zusammenhänge, keine Maßstäbe für Risikobewertung oder -abschätzung.

Die dritte Problemursache kann sein – das ist bislang sehr betont worden –, dass das System falsche Anreize setzt. Es gibt Ausweichreaktionen zulasten Dritter, auf andere gebietskörperschaftlichen Ebenen oder auf zukünftige Generationen. In diesem Fall muss grundsätzlich im System eine Änderung vorgenommen werden.

Es gibt aber auch individuelles Fehlverhalten und Fehlentscheidungen. Sie werden sich aber in Grenzen halten, wenn das System Fehlentscheidungen nicht von sich aus produziert. Dann bleiben es Einzelfälle, die mit Sanktionen belegt werden müssen.

Der letzte Ursachenkomplex, den ich nennen will, ist eine mangelnde Haushaltskontrolle, also unzureichende Kontrollorgane, Lücken bei Sanktionsmechanismen, politische Rücksichtnahmen. Auch das können zentrale Ursachen sein.

- (D) Was wäre eine Conclusio aus einem solchen breiten Mix an Ursachen? Ich meine, anknüpfend an den Aspekt der Informationen, dass Entscheidungsträger handlungsrelevante Informationen über die Finanzwirksamkeit ihres Handelns brauchen. Dazu zählt ein betriebswirtschaftlich orientiertes Rechnungswesen. Die Kommunen führen es derzeit ein. Warum haben Bund und Länder die starke kamerale Orientierung?

Auch die Installierung eines schuldenpolitischen Frühwarnsystems wäre sinnvoll. Das kann aber kein entscheidender Hoffnungsträger sein, wenn man sich überlegt, dass wir das alles schon einige Jahrzehnte wissen und machen.

Alle diese Informationen werden nur dann wirken, wenn auch die Anreize richtig gelegt sind. Erst wenn eine Fehlentscheidung für die Einzelnen fühlbar wird, wird, wie ich meine, gehandelt. An dieser Stelle bleibt der zentrale Vorschlag, der auch den meisten ökonomischen Grundsätzen zugrunde liegt: die Korrespondenzen zwischen Entscheider, Nutzer und Kostenträger. Es muss also das Korrespondenzprinzip gestärkt werden. Das gilt für die gebietskörperschaftlichen Ebenen, und das gilt auch im Ausgleich zwischen den Generationen. Jede Möglichkeit zur Abwälzung auf Dritte konterkariert eigentlich das Anliegen der Haushaltsdisziplin.

Ein weiterer Handlungsbedarf: Es gibt eine relativ starke Position unter den Sachverständigen, dass die Investitionsschranke nicht sonderlich tragfähig war,

Sachverständiger Prof. Dr. Martin Junkernheinrich

(A) dass also Art. 115 seine Schwächen hat. Ich meine, man sollte, wie auch im privaten Bereich, Verschuldung an finanzielle Leistungsfähigkeit knüpfen. Es geht also um ein an der Leistungsfähigkeit orientiertes Verschuldungsmaximum. Ferner sollte man aus konjunktureller Sicht einen Korridor definieren, wie es schon bei anderen Sachverständigen anklang. Dies kann mit einem Ausgleichsfonds verbunden werden. Wenn dieser Korridor nun wirklich überschritten wird, dann müsste eine Haushaltsaufsicht sicherstellen, dass zum Beispiel die Einkommensteuer erhöht wird. Wenn das nämlich die regelmäßige Folge wäre, wäre meine These: Wenn es der Bürger fühlt, wird es erhebliche Sparsamkeitsanreize im öffentlichen System geben. Dann würde die Belastung nicht auf nachfolgende Generationen, sondern auf die aktuellen Steuerzahler übergewälzt.

Letzter Punkt. Wir brauchen auf allen Ebenen eine funktionsfähige Haushaltsaufsicht. Das kennen wir sehr abgestuft und ausgebaut eigentlich nur auf kommunaler Ebene. Diese Haushaltsaufsicht braucht einen hohen Grad an Unabhängigkeit und Sachkompetenz. Sie müsste auch ebenenübergreifend wirken. Eines der Probleme der bestehenden Kommunalaufsicht ist, dass, sobald eine Rechtsverpflichtung, etwa die Auszahlung von Grundsicherung, vorliegt, dies genehmigt werden muss. Wenn man diese Last nicht auf die Entscheidungsträger, auf den Gesetzgeber abwälzen kann, führt das dazu, dass ständig Verschuldungen genehmigt werden, die auf Dauer eigentlich gar nicht finanziell abgedeckt sind. Ich meine also eine unabhängige und ebenenübergreifende Haushaltsaufsicht. Nur dann kann man das Konnexitätsprinzip, das uns am Herzen liegt, verwirklichen.

Conclusio: Vieles von dem, was die Länder für die Kommunen kodifiziert haben, also Orientierung am Haushaltsausgleich, strikte Regelbindung oder Haushaltsaufsicht, könnte man auch auf Bund und Länder übertragen. Das wäre insbesondere dann sinnvoll, wenn man die Schwächen der kommunalen Regelungen nicht mit übertrüge. Ich würde anregen, auch einmal in dieser Richtung nachzudenken.

Vielen Dank.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Wir danken Herrn Junkernheinrich. – Nun hat Herr Kirchgässner das Wort.

Sachverständiger Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner:

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Das meines Erachtens größte strukturelle Problem der deutschen Finanzverfassung ist das, was schon vor langer Zeit als Verflechtungsfalle bezeichnet worden ist, nämlich die Situation, dass weder der Bund noch die Länder über ihre Steuereinnahmen wirklich bestimmen können, sondern dass sie bei jeder Veränderung auf die Hilfe oder Zustimmung der jeweils anderen Ebene angewiesen sind. Das hat in der Vergangenheit zu Blockierungen geführt, vor allem immer dann, wenn die

Opposition im Bundestag die Mehrheit im Bundesrat hatte. Das ist etwas, was wir aus anderen Ländern mit föderalen Strukturen in ähnlicher Weise kennen. Im Amerikanischen spricht man vom „divided government“. Dies müsste aufgelöst werden. Nach Ablauf der gegenwärtigen Großen Koalition wird diese Situation im Zweifelsfall später wieder auftauchen, wenn in der Hinsicht nichts geändert wird.

Das Problem ist relativ einfach zu lösen: Sie müssen vom Institut der Gemeinschaftssteuern, so wie sie heute bestehen, in gewisser Weise Abschied nehmen. Dabei denke ich insbesondere an die Einkommensteuer natürlicher und juristischer Personen. Sie können nach wie vor gemeinsam mit Bundestag und Bundesrat die Bemessungsgrundlage festlegen, und Sie können gemeinsam einen Steuertarif festlegen. Dann hat der Bund ein Hebesatzrecht, das er unabhängig vom Bundesrat ausüben darf, und die Länder haben ein Hebesatzrecht, das sie unabhängig vom Bundestag ausüben dürfen. Für die Ebene der Länder kann man sich überlegen, ob man jedem einzelnen Land ein eigenes Hebesatzrecht gibt; das wäre das, was ich präferieren würde. Aber rein theoretisch könnte man auch beim jetzigen Zustand bleiben, bei dem alle Länder den gleichen Steuertarif haben. Im ersten Fall sollte man den Ländern eine begrenzte Steuerautonomie zugestehen.

In diesem Fall kann man das zweite Hauptproblem des fiskalischen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland angehen, nämlich die zu geringe Verantwortlichkeit der einzelnen Bundesländer. Der jetzige Finanzausgleich – das ist bereits erwähnt worden – bestraft Länder, die relativ gut wirtschaften, und er belohnt Länder, die das nicht tun. Damit zerstört er Anreize zu finanzpolitisch verantwortlichem Handeln. Man kann das ändern. Aber dann muss man zugestehen, dass die Länder über namhafte eigene Finanzquellen verfügen. Dazu könnte man den Finanzausgleich so ausgestalten wie bei uns in der Schweiz. Dort wird nur auf 85 Prozent und nicht auf 99 oder 99,5 Prozent angehoben.

Die Befürchtung, dass 16 unterschiedliche Steuerregime auf ausländische Investoren abschreckend wirken würden, kann ich nicht teilen. In der Schweiz ist das System der Körperschaftsteuern viel komplizierter. In 26 Kantonen sind die Steuersätze sehr unterschiedlich. Gerade diese unterschiedlichen Steuersätze ermöglichen es uns, in Kantonen mit sehr niedrigen Steuern ausländische Firmen anzusiedeln, die nicht kommen würden, wenn es in der gesamten Schweiz denselben Steuersatz gäbe. Auf die Bundesrepublik Deutschland übertragen: Wenn es in verschiedenen Bundesländern unterschiedliche Steuersätze gibt, dann können diejenigen Bundesländer, die niedrige Steuern haben, ausländische Firmen anziehen. Über die Einnahmen aus den Bundessteuern und über den Finanzausgleich kommt das auch den finanzschwachen Ländern zugute.

Was die Schulden anbetrifft, so bin ich der Auffassung, dass man sowohl bei den Bundesländern als auch

Sachverständiger Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner

- (A) beim Bund Schuldenbremsen einbauen sollte. Sie sollten so ausgestaltet sein, dass die Länder das relativ unabhängig machen, also nicht irgendwie von oben verordnet. Die Schweiz kann dafür als Vorbild dienen. Unser Kanton hat seit mehr als 70 Jahren eine solche Schuldenbremse. Wir sind im Vergleich der Schweizer Kantone relativ arm, haben aber keine Schulden. Wir haben solide Finanzen, weil wir über ein solches Instrument verfügen. Das bedingt natürlich Steuerautonomie. Aber nur bei Steuerautonomie kann man erwarten, dass alle Länder eine verantwortungsvolle Finanzpolitik betreiben. Ich glaube auch nicht, dass dazu eine Neuordnung des Bundesgebietes notwendig ist. Darüber kann man sich zwar unterhalten. Aber wenn dies das wirkliche Problem wäre, müsste die Schweiz schon längst zugrunde gegangen sein. Bei 26 so kleinen Einheiten und mit einem System mit so vielen Unterschieden wären wir dann gar nicht überlebensfähig. Im Augenblick leben wir aber mit unserem System ganz gut.

Vielen Dank.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Wir danken Herrn Kirchgässner. – Nun kommt Herr Konrad zu Wort.

Sachverständiger Prof. Dr. Kai A. Konrad:

- Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Zum Themenkomplex II, also „Einnahmen/Kompetenzen“, möchte ich nicht viel sagen, sondern mich auf die Verschuldungsfrage konzentrieren. Trotzdem zu dem Themenkomplex II eines ganz kurz: Man kann meines Erachtens nicht auf der europäischen Ebene über die Auswirkungen des Steuerwettbewerbs klagen und für Mindeststeuern eintreten und zu Hause im Rahmen der Föderalismuskommission dann darüber nachdenken, einen solchen Steuerwettbewerb einzuführen. Diese Position ist für mich logisch nicht nachvollziehbar. Dabei ist es ganz egal, wie man zum Steuerwettbewerb an sich steht. Denn klar ist: Die Mobilität von Personen, Gütern, Kapital und Unternehmen ist in einem Land, beispielsweise in Deutschland, ungleich höher als zwischen EU-Staaten oder gar international. Wie gut oder schlecht Wettbewerb also auch ist, er ist jedenfalls in Deutschland schlechter als international. – So viel zu diesem Spagat in der Politik, den man meines Erachtens nicht machen kann.

Zum Themenkomplex I möchte ich insbesondere zur Verschuldungsproblematik der Länder etwas sagen. Die konjunkturelle Entwicklung trübt im Augenblick etwas das Bild. Aber den Beteiligten ist sicherlich trotzdem noch beispielsweise aus dem Berlin-Urteil bewusst und klar: Bund und Länder, und zwar Nord und Süd, Ost und West, sitzen im selben Boot. Das Boot – um im Bild zu bleiben – läuft derzeit voll. Es besteht also Handlungsbedarf.

Die Freiheit, über Verschuldung autonom zu entscheiden, halte ich für ein wichtiges Grundrecht des Parlaments. Als Parlamentarier würde ich mir dieses Recht nicht durch Verbote und auch nicht durch Stabi-

- litätsräte nehmen lassen. Man kann dieses Recht allerdings nicht damit kombinieren, dass Bund und Länder letztlich für Schulden gemeinsam geradestehen. Wer frei entscheidet, muss auch Konsequenzen tragen. Hier genau liegt in der deutschen Föderalismusproblematik der Systemfehler. (C)

Zur Problemlösung liegen nun vier Vorschläge auf dem Tisch, jedenfalls kann man sie in vier Rubriken sortieren.

Der eine Vorschlag sieht eine starre Regelbindung der Verschuldung vor, zum Beispiel Verschuldungsgrenzen oder gar -verbote.

Der zweite Vorschlag schafft ein Kontrollgremium, das mehr oder weniger demokratisch legitimiert ist, und führt ein Frühwarnsystem ein.

Der dritte Vorschlag zielt auf die Zentralisierung der Einnahmenpolitik beim Bund ab.

Der vierte Vorschlag ist der, der von mir sehr stark favorisiert wird. Er sieht die Eigenverantwortung der Länder vor, insbesondere auch für Haushaltskrisen, kombiniert mit geeigneten institutionellen Regeln, mit denen sich die Länder aus extremen Haushaltsnotlagen selbst befreien können, und zwar in Analogie zu ähnlichen institutionellen Vorkehrungen in anderen Ländern. Ich nenne die USA oder das kanadische Vorbild. Man könnte in diesem Zusammenhang auch die Vorgehensweise des IMF erwähnen.

- Meines Erachtens haben die Vorschläge eins bis drei deutliche Schwächen. (D)

Erstens gibt es Probleme bei der Glaubwürdigkeit der Umsetzung solcher Schuldenbeschränkungen. Darauf hat Bernd Huber bereits hingewiesen.

Zweitens – und das ist für mich der wichtigere Grund – sind meiner Meinung nach diese Vorschläge aus demokratietheoretischer Sicht nicht akzeptabel.

Der vierte Vorschlag, also die Stärkung der Eigenverantwortung mit einem Schutz der Länder vor den Gläubigern im Überschuldungsfall, hat demgegenüber bei geeigneter Ausgestaltung drei bedenkenswerte Vorteile, die ich kurz nennen möchte.

Erstens. Dieser Vorschlag beseitigt die übermäßigen Verschuldungsanreize bei den Ländern selbst, statt den bestehenden Fehlanreizen nur administrative Grenzen und Kontrollen entgegenzusetzen. Auch die Gläubiger würden bei diesem Vorschlag in die Eigenverantwortung einbezogen. Genau das löst das Problem der Fehlanreize.

Der zweite Punkt ist für Haushaltspolitiker sehr interessant. Der Vorschlag senkt in der Tendenz die Finanzierungskosten für Altschulden, und zwar für den Bund wie für die Länder, aber für alle Länder, also auch für die hoch verschuldeten Länder. Das ist vielleicht eine Überraschung. Dieser Sachverhalt ist meines Erachtens in einigen Stellungnahmen zu diesem Thema in der Öffentlichkeit untergegangen.

Sachverständiger Prof. Dr. Kai A. Konrad

- (A) (Vorsitz: Vorsitzender Dr. Peter Struck – Die Abgeordneten des Bundestages betreten wieder den Sitzungssaal)

Der dritte Grund ist für mich am wichtigsten, obwohl er kein wirtschaftswissenschaftlicher Grund ist und obwohl ich mich eigentlich als Wirtschaftswissenschaftler fühle. Dieser Vorschlag stärkt die Entscheidungsautonomie der Parlamente von Bund und Ländern. Er setzt also auf mehr Demokratie und auf weniger Bürokratie. In Deutschland neigen wir zu leicht dazu, Problemen mit Geboten, Verboten und Kontrollen zu Leibe zu rücken. Gleichzeitig fordern wir bei den Bürgern mehr Eigenverantwortung ein. Das steht für mich in einem eklatanten Widerspruch zu dem, was wir hier beraten, wenn es darum geht, die Länder in ihrer Verschuldungsautonomie in dieser Form zu begrenzen. Ich meine, dieser Vorschlag zeigt einen Ausweg auf, bei dem man auf Eigenverantwortung setzen und zugleich das Problem der Fehlanreize lösen kann.

Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Herr Professor Konrad. – Nun erteile ich das Wort Herrn Professor Koriath. Bitte sehr.

Sachverständiger Prof. Dr. Stefan Koriath:

- (B) Sehr geehrte Herren Vorsitzende! Meine Damen und Herren! Wer die Verfassung ändern will, braucht vor allem zweierlei: zum einen eine klare Defizitanalyse und zum anderen eine Festlegung, was man eigentlich erreichen will. Ich erwähne diese Selbstverständlichkeiten, weil ich den Eindruck habe, dass sie bei der Föderalismusreform I vielleicht ein bisschen zu kurz gekommen sind. Die Verbindung von Defizitanalyse und geeigneter Abhilfe ist nun bei einer Reform der Finanzverfassung besonders wichtig.

Die Finanzverfassung sollte man sehr vorsichtig affassen. Sie ist kein Experimentierfeld. Insbesondere sollte man davon absehen, ökonomische Modelle und Theorien, die ihrerseits gewissen Moden unterliegen, mit Verfassungskraft zu fixieren. Wir können nicht in allen Rechtsbereichen von Überregulierung sprechen und dies beklagen und gleichzeitig meinen, dass im Bereich der Finanzen mithilfe von Rechtsnormen die beste aller Welten herzustellen sei.

Dies vorausgeschickt, will ich auf die Frage der bestehenden Defizite der Finanzverfassung eingehen. Dem schicke ich eine Bemerkung vorweg, mit der ich vielleicht relativ allein stehe. Ich halte nämlich unsere geltende Finanzverfassung für besser, als ihr Ruf ist. Man sollte nicht vergessen, dass die bestehenden Regeln, die es seit insgesamt 40 Jahren gibt, durchaus Belastungsproben in der Vergangenheit ausgesetzt waren und diese Belastungsproben teilweise ganz gut bestanden haben. Häufig ist, vor allem vonseiten der Ökonomen, die Rede davon, dass die Finanzverfassung anreizfeindlich sei. Das ist zwar nicht ganz falsch. Aber wenn man unsere Finanzordnung etwa mit der Schweiz und den USA vergleicht, dann muss man die

(C) ganze Wahrheit benennen, nämlich die, dass in der Schweiz und in den USA die Verteilung der staatlichen Aufgaben zwischen Bund und Ländern nach ganz anderen Prinzipien verläuft als bei uns, und zwar nach Sachbereichen der Politik, während nach dem Grundgesetz eine vertikale Gewaltenteilung entlang den Staatsfunktionen festzustellen ist. Daraus folgt, dass die Finanzverfassung allen Gebietskörperschaften eine aufgabengerechte Finanzausstattung zur Verfügung stellen muss. Die Anreizorientierung tritt zurück. Damit will ich aber Problembereiche nicht negieren. Drei Problembereiche will ich in aller Kürze ansprechen.

Erstens: die Fragen der Einnahmen- und Ausgabenkompetenzen. Wir stehen derzeit vor der Situation, dass alle Länder im Wesentlichen gleichartig mit Aufgaben und Ausgaben belastet sind, aber eine sehr unterschiedliche Finanz- und Wirtschaftskraft aufweisen. Abhilfe, jedenfalls langfristig, sehe ich auf zwei Wegen, die allerdings beide mit gravierenden Nachteilen verbunden sind, über die man sich klar sein müsste.

Der erste Weg ist die durchgehende Autonomiestärkung der Länder, sowohl bei der Bestimmung über Aufgaben als auch bei der Bestimmung über Ausgaben und Einnahmen. Wenn man diesen Weg gehen will, setzt das allerdings voraus, dass alle Länder die gleichen Startchancen haben. Wenn man unterschiedlich starke Läufer ins Rennen schickt, dann kann daraus ein wirklich geordnetes Rennen nicht entstehen. Wenn derzeit die Steuerkraft vor allem der ostdeutschen Länder immer noch bei etwa 40 vom Hundert des Westdurchschnitts verharrt, dann scheint mir jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Autonomieweg problematisch zu sein. (D)

Der zweite Weg für eine langfristige Abhilfe ist die konsequente Vertikalisierung des Finanzausgleichs. Der Nachteil liegt auf der Hand – Herr Blankart hat ihn eben am deutlichsten angesprochen –: Der Weg hin zum Zentralstaat wäre vorgezeichnet. Bei einer Vertikalisierung des Finanzausgleiches muss man aber vielleicht nicht so weit gehen.

Zweiter Defizitbereich: Haushalt und Schulden. Es besteht sicherlich Einigkeit darüber, dass sowohl die jährliche Neuverschuldung als auch die aufgelaufene Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushaltes viel zu hoch sind. Darüber muss man keine weiteren Worte verlieren. Allerdings halte ich es für durchaus problematisch, dass die Schuld für diese Verschuldung ausgerechnet den Rechtsregeln, die es in der Finanzverfassung für die Schuldenbegrenzung gibt, angelastet wird. Die These, dass die Finanzverfassung 1967/1969 den Gang in den Schuldenstaat begünstigt hat, halte ich für durchaus problematisch. Wie auch immer: Das Ziel ist klar. Die Neuverschuldung muss begrenzt werden. Der Abbau der bestehenden Schulden muss eingeleitet werden. Wie kann man dies erreichen? Ein absolutes Verschuldungsverbot halte ich für wenig sinnvoll. Es sollte grundsätzlich an den bestehenden Regelungen festgehalten werden. Bei der Frage der Anbindung der Neuverschuldung an die Investitionen würde ich allerdings sehr dafür plädieren, den Investitionsbegriff zu verschärfen. Außerdem sollte man darüber nach-

Sachverständiger Prof. Dr. Stefan Koriath

(A) denken, die Instrumentarien im Grundgesetz zu nutzen, die es schon seit 1969 gibt, um die Verschuldungsproblematik stärker in den Griff zu bekommen. An den Art. 109 Abs. 4 GG, der nicht genutzt wird, will ich nur kurz erinnern.

Dritter Defizitbereich, der aber vielleicht keiner mehr ist: Prävention von Haushaltsnotlagen und Abbau von bestehenden Haushaltsnotlagen. Mit Blick auf das Haushaltsnotlagenland Berlin – jedenfalls nach dessen eigener Behauptung – hat das Bundesverfassungsgericht klar gesagt, dass in diesem Land nur eine angespannte Haushaltslage bestehe, aber keine Haushaltsnotlage. Dieses kräftige Wort wird sicherlich Ausstrahlungswirkung auf weitere Länder haben, die derzeit behaupten, sich in einer Haushaltsnotlage zu befinden. Das Berlin-Urteil gibt aber weiterhin die Regel aus, dass jedes Land, also jede Gebietskörperschaft, für die eigenen Schulden verantwortlich ist. Von dieser Regel geht nach meinem Eindruck der stärkste Anreiz, den man sich überhaupt denken kann, dafür aus, Verschuldung zu vermeiden. Brauchen wir dann eigentlich noch ein Haushaltsnotlagengesetz, wenn die Regel gilt, dass jeder für seine Schulden selbst haftet? Das scheint mir problematisch zu sein, weil ein Haushaltsnotlagengesetz unter Umständen nur ein Leitfaden dafür sein könnte, wie man vielleicht doch im Ausnahmefall die bundesstaatliche Solidarität aktivieren könnte. Auch ein Verschuldungsfonds scheint mir nicht erstrebenswert, weil er einen stillen Finanzausgleich etablieren würde.

Vielen Dank.

(B)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Herr Koriath. – Jetzt Herr Kröger, bitte.

Sachverständiger Dr. Jürgen Kröger:

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Als Vertreter der Europäischen Kommission möchte ich versuchen, einige Erfahrungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes in die Diskussion einzubringen.

Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt ist eine vertragliche Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten, um die Ziele der Währungsunion zu erreichen. Die Mitgliedstaaten haben einen regelgebundenen Mechanismus gewählt, dafür aber die Entscheidungsmacht über Fiskalpolitik im eigenen Land behalten. In Deutschland ist die fiskalische Unabhängigkeit der Länder und Kommunen eingeschränkt, wie wir bereits gehört haben. Allerdings sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, innerstaatliche Verfahren so zu gestalten, dass die europäischen Vorgaben erfüllt werden.

Ein Vergleich der finanzpolitischen Koordination in der Bundesrepublik Deutschland und in der EU oder – besser – in der Euro-Zone muss berücksichtigen, dass es grundsätzliche Unterschiede gibt. Eine direkte Umsetzung der EU-Regeln ist somit wahrscheinlich durchgehend nicht möglich. Die Struktur des öffentlichen Sektors ist kaum vergleichbar.

(C) Der Bundeshaushalt umfasst etwa 17 Prozent des BIP, die Sozialversicherung macht etwa 13 Prozent des Bruttoinlandsproduktes aus, sodass der Zentralhaushalt etwa 30 Prozent des BIP umfasst. Es gibt wichtige automatische Stabilisatoren, besonders auf der Ebene des Bundes, die die Konjunkturerwicklung beeinflussen. Es gibt einen horizontalen und vertikalen Finanzausgleich bei überwiegend gleichen Steuersätzen und Steuersystemen.

Dagegen umfasst der EU-Haushalt 1 Prozent des BIP. Es gibt keine Sozialhilfeversicherung auf EU-Ebene und damit auch keinen Finanzausgleich von Bedeutung. Die Steuer- und Sozialversicherungssysteme sind sehr unterschiedlich. Es gibt keine eingebauten Stabilisatoren.

Aufgrund dieser Unterschiede ergeben sich unterschiedliche Zielsetzungen.

In Deutschland geht es darum, das föderale System des Finanzausgleichs effizienzoptimierend zu gestalten. Der Finanzausgleich darf nicht die leistungsstarken Länder benachteiligen. Die wirtschaftlich schwachen Länder müssen genügend Anreize haben, ihre Wirtschaftsentwicklung zu verbessern.

Auf europäischer Ebene geht es darum, die Funktionsweise der Währungsunion abzusichern. Die EU-Haushaltsregeln sollen Trittbrettfahrerverhalten verhindern, das in der Währungsunion durchaus entstehen kann. Zum Beispiel wird eine expansive Fiskalpolitik in einem großen Land die EZB zu restriktiven Zinsmaßnahmen zwingen, wenn der Policy Mix dadurch beeinflusst wird. Dies würde dann natürlich negative Externalitäten für die anderen Mitgliedsländer nach sich ziehen.

(D)

Beistandszahlungen anderer Mitgliedstaaten sind auf der europäischen Ebene nicht vorgesehen. Allerdings könnte es eine politische Dynamik in die Richtung geben, dass dann, wenn ein Land wirklich in Zahlungsschwierigkeiten geraten würde, das bündische Prinzip auch in Europa greifen würde. Dieses gilt es zu verhindern.

Der EU-Stabilitätspakt wurde vor zehn Jahren beschlossen. Von außen scheinen die finanzpolitischen Vorstellungen in Deutschland eher vom Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 geprägt zu sein. Ein kurzer Vergleich mit dem EU-Regelwerk ist meiner Meinung nach angebracht.

Die Grundidee des Stabilitätsgesetzes ist symmetrische Fiskalpolitik: Defizite im Abschwung, Überschüsse im Aufschwung. Das ist die Basis auch des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Allerdings ist, wie die Entwicklung des Schuldenstandes zeigt, Fiskalpolitik nicht symmetrisch betrieben worden. Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes nach dem Stabilitätsgesetz wurden nur einseitig interpretiert, nämlich als Nachfrageschwäche. Eine Nachfrageausweitung wurde jedoch fast nie festgestellt. Eine wirksame Regelbindung in der Fiskalpolitik ist deshalb offensichtlich sehr wichtig.

Sachverständiger Dr. Jürgen Kröger

(A) Es fehlt dem Stabilitätsgesetz ferner an Eindeutigkeit und quantitativen Indikatoren, mit denen man seine Einhaltung überprüfen kann. Begriffe wie „ausgeglichener Haushalt“, „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes“ oder die Definition von Investitionen als Voraussetzung der Anwendung der „goldenen“ Regel sind nicht überzeugend definiert. Außerdem ist die Überprüfung der Umsetzung der Regeln des Stabilitätsgesetzes den Politikern selbst überlassen. Die Entscheidungsträger sind gleichzeitig sozusagen ihre eigenen Richter.

Die Regeln des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes sind demgegenüber sehr viel präziser formuliert worden. Er teilt sich in einen präventiven und einen korrektiven Arm auf.

Der wichtigste Indikator im präventiven Arm ist das mittelfristige Haushaltsziel. „Mittelfristig“ heißt: abgesehen von konjunkturellen Schwankungen und ohne Einmalmaßnahmen, also der strukturelle Haushalt. Mit dem Mittelfristziel werden zwei Ziele verfolgt.

Erstens. Die Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen soll möglichst schnell erreicht und abgesichert werden.

Zweitens. Ein ausreichender Sicherheitsabstand zu der 3-Prozent-Defizit-Regel soll gewährleistet werden.

Länder mit einem hohen Schuldenstand und einem niedrigen Potenzial an Wachstum sollen sich einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zum Ziel setzen.

(B) Das ist zum Beispiel auch für Deutschland der Fall.

Der Pakt gibt zwar kein Zieldatum für das Erreichen des Mittelfristzieles vor. Implizit ist es aber durch den Anpassungspfad vorgegeben. Ein Land soll eine Verbesserung des strukturellen Saldos in Prozent des BIP von 0,5 Prozentpunkten pro Jahr als Richtwert erreichen. Die Überwachung findet statt, indem jährlich aktualisierte Stabilitätsprogramme bewertet werden. Die Kommission macht dazu die Analyse und schlägt dem Rat Schlussfolgerungen daraus vor. Die Sanktionen im präventiven Arm bestehen lediglich aus „peer pressure“.

Im korrektiven Arm haben die bekannten Maastrichtreferenzwerte Bedeutung. Hier gibt es im sogenannten Verfahren des übermäßigen Defizits einen genau geregelten Ablauf, wer was wann zu tun hat. Anpassungspfade sind ebenfalls festgelegt. Das Grundprinzip ist, dass die Kommission als unabhängige Institution analysiert und Schritte vorschlägt, während die Mitgliedstaaten als Rat die politische Verantwortung tragen. Wichtig ist, dass zu dem Stabilitätspakt inzwischen ein umfangreicher methodischer Apparat geschaffen wurde. Aus den Methoden lassen sich Lehren für das deutsche Modell ziehen.

Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke. – Jetzt spricht Herr Professor Lenk. Bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Lenk:

(C) Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich bin froh, dass ich nicht allein bin, nachdem sich Herr Korioth mit seiner Stellungnahme geoutet hat. In ökonomischer Sicht bin ich mit meiner Auffassung sehr nahe bei dessen Meinung.

Ich möchte zu drei Punkten Stellung nehmen: zur Neuverschuldungsproblematik, zum Abbau der Altschulden und zur Problematik neue Länder, insbesondere vor dem Hintergrund Wettbewerbs- versus kooperativer Föderalismus, und zwar im Falle der Einführung unter Wahrung der faktischen Landesautonomie.

Zum ersten Punkt: zur Neuverschuldungsproblematik. Beim Thema staatliche Verschuldung muss zwischen Altlasten und Neuverschuldung und bei der Neuverschuldung auf jeden Fall, so wie es in Art. 115 steht, zwischen der wirtschaftlichen – ich formuliere es so – Normalsituation und der Ausnahmesituation unterschieden werden. Bei der Nettokreditaufnahme in den sogenannten Normalsituationen, also Art. 115 Abs. 1 des Grundgesetzes, sollte es grundsätzlich meiner Meinung nach bei den Neuverschuldungsgrenzen bleiben, weil ein Verschuldungsverbot zwangsläufig prozyklisches Handeln zur Folge haben würde. Vermieden werden könnte dieses prozyklische Handeln nur – das müsste man genau beachten –, wenn ausreichend Rücklagen über mehrere Jahre angesammelt würden. – Wenn Sie die von Ihnen gefassten aktuellen Beschlüsse zur Arbeitslosenversicherung sehen, habe ich in der Hinsicht meine Zweifel. – Dazu müsste, was die Neuverschuldung betrifft, zugelassen werden, dass eine Grenze neu definiert und die Rückzahlungsverpflichtungen und die Tilgung geregelt werden. Aber es bedarf keiner Verfassungsänderung, sondern das kann meines Erachtens in einem nachgelagerten Gesetz geregelt werden. (D)

Aus den gleichen Gründen ist auch die Neuverschuldung bei den Ausnahmesituationen im Prinzip weiterhin zuzulassen. Was hätten Sie bei der deutschen Vereinigung oder bei Naturkatastrophen gemacht, wenn das nicht möglich wäre? Das heißt, der Ausnahmetatbestand im Art. 115 Abs. 2 sollte nicht gestrichen werden. Natürlich müssten die Formulierungen, die die Ausnahmeregelungen betreffen, geändert werden. Sie müssten neu definiert werden, weil sie meines Erachtens nicht ausreichend sind. Vielleicht hilft eine kasuistische Aufzählung, die auch die existenzielle Notlage im Sinne des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes beinhaltet, weil es passieren kann, dass andere im Rahmen der Solidarität in Haushaltsschwierigkeiten geraten und diese deshalb zusätzlich einen Nettokredit benötigen.

Zusammenfassend zu diesem Punkt: Verfassungsrechtliche Regelungen und Grenzen sind sowohl für die Normalverschuldung als auch für außerordentliche Situationen meines Erachtens notwendig. Aber die technischen Details gehören eher in ein Ausführungsgesetz.

Zweitens. Was den heutigen Schuldenstand der Gebietskörperschaften betrifft, muss kritisch bewertet werden, dass meiner Auffassung nach rund 70 Prozent der gesamten Neuverschuldung auf die deutsche Verei-

Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Lenk

- (A) nigung zurückzuführen sind und dass sie sich ungleich verteilt, nämlich zu 65 Prozent auf den Bund, zu 29 Prozent auf die alten Bundesländer einschließlich Ostberlin und zu 6 Prozent auf die neuen Bundesländer. Das soll jetzt keine „Verniedlichung“ der Schuldenfinanzierung für den Aufbau Ost sein, ganz im Gegenteil. Die Schuldenfinanzierung des Aufbaus Ost hat uns doch gezeigt, dass zu dieser Zeit, also 1989/90, in der Politik eine übereinstimmende Entscheidung dafür vorhanden war, diese Finanzierungsart zu wählen und keine andere und damit auch zukünftige Generationen an der Wiedervereinigung teilhaben zu lassen. Das ist doch etwas Dauerhaftes. Deswegen kann eine Nettokreditaufnahme von null meiner Auffassung nach nicht festgeschrieben werden.

Aber nehmen wir einmal an, wir würden die Nettokreditaufnahme gegen null zurückführen. Dann gäbe es noch die Schulden, die bisher aufgelaufen sind und die sehr unterschiedlich sind. Aufgrund der strukturellen Unterschiede in Deutschland und zwischen den einzelnen Bundesländern gibt es sehr unterschiedliche Wirtschaftsbasen und sehr unterschiedliche Steuerbasen. Dies ist ein ungelöstes finanzwissenschaftliches Problem, an dem wir arbeiten müssen. Aber die einfachen Vorschläge, die bisher dazu auf dem Tisch liegen, genügen meines Erachtens nicht.

Drittens: zur faktischen Autonomie der neuen Bundesländer vor dem Hintergrund der ökonomischen Diskussion kooperativer versus Wettbewerbsföderalismus. Dies war in den letzten Jahren eher ein ideologischer Streit. Dabei ging es darum: Ist die solidarische Bundesfinanzverfassung im Hinblick auf Effizienz überhaupt sinnvoll? Als Finanzwissenschaftler kann ich einer Übertragung des privatwirtschaftlichen Wettbewerbsmodells auf die gegenwärtige Realität bei den Gebietskörperschaften wenig abgewinnen. Ich frage mich immer noch, obwohl es die Kollegen immer wieder versuchen, wie man Vorschläge zur Beantwortung der Frage bewerten kann, wo die 16 Länder im Wettbewerb denn tatsächlich stehen und welche Mittel sie dazu eingesetzt haben, und zwar unabhängig von Unternehmen und Arbeitnehmern. In Deutschland – das haben Vorredner schon gesagt, insbesondere die auf der rechten Seite – gibt es nicht die konstitutiven Voraussetzungen, um das Modell derzeit in die Realität umzusetzen. Insbesondere die Autonomiefrage wäre zu lösen, und zwar nicht nur auf der Einnahmeseite, sondern auch der Ausgabenseite.

Da meine Zeit abläuft, was ich vorausgesehen hatte, weise ich darauf hin, dass das, was ich noch vorzutragen hätte, in meiner schriftlichen Stellungnahme, die draußen ausliegt, nachgelesen werden kann.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke schön. – Herr Professor Meyer, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer:

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich werde auf vier Punkte eingehen: auf die Schulden, etwas kürzer auf den Finanzausgleich, etwas länger auf das Nachjustieren der Föderalismusreform I und ganz kurz auf die Neugliederungsfrage.

(C) Erstens: zu den Schulden. Der Sachverständigenrat hat, wie zu lesen ist, formuliert, die Forderung eines generellen – also nicht eines absoluten – Verschuldungsverbotes wäre ähnlich unsinnig, wie Privatleuten und Unternehmen die Kreditaufnahme zu verbieten. Dieser Satz ist unsinnig wie andere unsinnige Sätze. Denn dabei wird nicht zwischen den Privaten und dem Staat unterschieden. Der Staat hat die Macht, die der Private nicht hat, Zwangsabgaben zu erheben. Dies ist ein demokratisches Postulat. Denn der Staat – die Politik – soll verantworten, wie viel er dem Bürger aus der Tasche zieht, damit er seine Aufgaben erfüllen kann, und das soll der Bürger bewerten können. Bei den Schulden verantwortet der Staat überhaupt nichts. Die Politik verantwortet dabei nichts, sondern verschiebt die Last der Schulden auf spätere ungewisse Zeiten. Das ist das Problem der Schuldenmacherei. Die Schulden sind weder prozyklisch noch antizyklisch aufgenommen worden, sondern immer azyklisch. Dabei wurde überhaupt keine Rücksicht auf irgendeinen Wirtschaftszyklus genommen. Das muss man wissen.

Vor diesem Hintergrund bin ich der Meinung, dass die Normalverschuldung qua Investitionssummen – wobei man das netto gemacht hat, was eine weitere Ausweitung darstellt und zu dem Schuldenstand geführt hat – abgeschafft werden soll. Vielmehr sollte nur in absoluten Ausnahmefällen – wie man dies formuliert, ist eine andere Frage – eine Möglichkeit, Schulden aufzunehmen, vorgesehen werden. Natürlich muss es dabei zeitliche Überleitungsregeln geben.

(D) Die Alternative wäre, als Drohung ein Insolvenzverfahren zu ermöglichen, und zwar eine Sanierungsinsolvenz, also nicht das, was früher unter Insolvenz und Konkurs verstanden wurde. Ich meine eine Insolvenz, die – das ist der entscheidende Punkt – die Kreditgeber das Risiko mittragen lässt. Heute stellt unser Schuldensystem eine Privilegierung des Kapitals dar. Das sind sichere Kredite, die zu sicheren Konditionen mit einem sehr geringen Verwaltungsaufwand vergeben werden. Es ist nichts schöner, als solche Kredite an den Staat zu vergeben. Die Frage ist, ob man dies nicht ändern müsste, damit klar wird, welche Kosten die Schulden verursachen. Man könnte sich sogar überlegen, es den Ländern anheimzustellen, ob sie sich einem strikten Verschuldungsverbot – bis auf die Extremfälle – oder einem möglichen Insolvenzverfahren öffnen, wobei die Insolvenz nur von dem Land selbst beantragt werden kann, was den Unterschied zu dem normalen Insolvenzsystem darstellt.

Herr Bofinger hat offensichtlich zur Begründung des Schuldenbergs gesagt – ich habe meinen Ohren nicht getraut –, dass die Schuldenmasse eigentlich die Garantie eines stabilen Bank- und Versicherungssystems sei. Wenn das die Begründung für die Verschuldung ist, kann ich nur sagen: Verschulden Sie sich ruhig weiter.

Zweitens: zum Finanzausgleich. Den Finanzausgleich würde ich bis 2019 nicht anrühren. Aber ich würde schon heute und nicht erst 2016 anfangen, zu überlegen, wie es weitergeht. Denn je näher Sie an den

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer

- (A) Termin 2019 kommen, umso schwieriger wird es, einen Konsens zu finden. Wenn Sie sich heute die Struktur überlegen, haben Sie auch abzuwägen, ob die primäre Steuerverteilung korrekt ist. Denn unser Steuerverteilungssystem ist bis auf die Umsatzsteuer, die sehr pauschal Bedarfe berücksichtigt, nicht bedarfsorientiert, sondern einnahmeorientiert. Deshalb muss man diskutieren, ob man dies ein bisschen oder zur Hälfte ändert.

Drittens: zum Nachjustieren der Föderalismusreform I. Dazu sind drei Punkte anzusprechen.

Erstens. Bei der ersten Stufe ist zwar Art. 72 mit der Verschärfung durch das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf Art. 74, also die konkurrierende Gesetzgebung, in Angriff genommen worden und ist eine Menge aus Art. 72 Abs. 2 herausgenommen worden. Es ist aber nicht gesehen worden, dass Art. 72 auch für Art. 105 Abs. 2 gilt. Das bedeutet, dass heute die Landessteuern, die vom Bund legefertigt sind, praktisch versteinern. Der Bund kann eine Reform dieser Landessteuern nicht mehr vornehmen, weil er wegen Art. 72 Abs. 2 die Kompetenz nicht hat, und die Länder können es nicht, weil sie die Kompetenz nicht haben, wenn der Bund sie ihnen nicht überträgt, und der Bund wird sie nicht übertragen. Das ist ein Zustand, den man beseitigen muss.

- (B) Zweitens. Art. 104 a Abs. 4 ist – ich sage es ganz grob – der dümmste Artikel, der mit der Reform eingeführt worden ist. Er ist ein Artikel, dem nur deswegen zugestimmt worden ist, weil er auf einem Dissens beruht. Das haben die beiden, die das ausgehandelt haben, in ihrem Sammelband genau dargelegt. Das heißt, es war ein Irrtum – jedenfalls auf einer Seite –, was mit dem Artikel beabsichtigt gewesen ist. Ich bitte sehr, sich noch einmal zu überlegen, ob das eine vernünftige Regelung ist.

Drittens: Krippengeld. Der Bund kann auch über Fonds oder Stiftungen kein Geld in diese Sache stecken, weil er nach Art. 104 b die Gesetzgebungskompetenz dafür nicht hat, und zwar wegen Art. 72 Abs. 2. Die „Expertise“, die von Prognos gemacht worden ist, hat übersehen, dass Art. 104 b zum Schluss im Parlament geändert worden ist. Deshalb stimmt das, was in der Expertise als Begründung herangezogen wird, nicht.

Abschließend. Die Neugliederung soll nicht erzwungen werden. Aber es sollte jedenfalls der Neugliederungsverhinderungsartikel 29 in einen neugliederungsfreundlichen Artikel verwandelt werden.

Danke.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Herr Meyer. – Jetzt hat Herr Müller das Wort. Bitte.

Sachverständiger Dr. Christian Müller:

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Die am Anfang stehende Frage lautet: Was sind die größten Probleme der Finanzverfassung in Deutschland? Die

- zweite Frage lautet: Wo setzen wir bei der Lösung der Probleme an? (C)

Aus meiner Sicht sind die größten Probleme der Finanzverfassung zum einen Defizite beim Föderalismus und zum anderen Defizite bei der demokratischen Kontrolle der bestehenden Regelungen. Die Lösung muss also an diesen beiden Punkten ansetzen.

Erstens. In Bezug auf den Föderalismus hat Herr Kirchgässner den schönen Begriff der Verflechtungsfälle in seiner schriftlichen Vorlage und in seiner mündlichen Stellungnahme formuliert. Dieser Begriff sagt eigentlich in einem Wort, was das Problem ist. Wenn jeder für jedes verantwortlich ist und wenn jeder für jedes zuständig ist, dann ist niemand wirklich verantwortlich. – Wir müssen also die Verantwortlichkeiten neu regeln.

Zweitens. Zu der demokratischen Kontrolle der bestehenden Regeln hat Herr Seitz den schönen Satz formuliert: Wenn Politiker Politiker kontrollieren, dann funktioniert das nicht. – Wir sehen das an der Umsetzung von Art. 115, des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und der Maastrichtkriterien. Sie wirken einfach nicht. Nach der Lektüre der Stellungnahmen kann man wohl sagen: Darüber besteht innerhalb der Sachverständigen bei diesem Thema Konsens. Wer das nicht glaubt, der sei daran erinnert, welches Trauerspiel sich der Ecofin-Rat geleistet hat. Was wir also nicht brauchen, ist ein neuer Art. 115, ist ein neuer Stabilitäts- und Wachstumspakt, sind neue Maastrichtkriterien. Was wir brauchen, ist eine neue Qualität von Regeln. Wir brauchen also nicht mehr Regeln, sondern eine neue Qualität von Regeln. Damit bin ich bei der Schuldenbremse. (D)

Die Schuldenbremse setzt dort an, wo die Schulden entstehen – bei der Haushaltsaufstellung. Sie beruht auf einer neuen Struktur der Entscheidungswege, auf einem gestärkten Föderalismus, auf einer Neuverteilung der Steuerkompetenzen, auf einer Entflechtung und auf einer stärkeren Partizipation der Bürger. Der Mechanismus der Schuldenbremse koordiniert dann die neuen Spieler, die neuen Kompetenzen untereinander. Die Logik ist denkbar einfach: Der Staat ist ein Staat der Bürger. Also müssen die Bürger in die Lage versetzt werden, zu entscheiden, wie viel Staat sie eigentlich möchten. Das klingt trivial, ist aber in Deutschland nur sehr selten zu beobachten. Die Bürger sollten in die Lage versetzt werden, diese Entscheidung direkt zu treffen, also vorzugsweise per Volksabstimmung und Finanzreferendum. Die Aufgabe der Parlamente bestünde dann darin, die Höhe des Staates, die ihnen zur Verfügung gestellt wurde, inhaltlich zu gestalten. Also: Wie viel Staat sein soll, muss der Bürger entscheiden. Was mit diesem Geld und wie es geschieht, ist den Parlamenten vorbehalten.

Die Schuldenbremse hat den großen Vorteil, dass sie eine Formel darstellt, die flexibel ist; darauf komme ich später noch zurück. Ferner hat sie den großen Vorteil, dass sie weitgehend transparent ist. Das heißt, die Erkenntnis darüber, wenn etwas schief läuft, ist leicht zu treffen, und man kann leicht identifizieren,

Sachverständiger Dr. Christian Müller

- (A) wer für eine Verletzung der Regeln verantwortlich ist, was also Sanktionen zumindest erleichtert.

Die Schuldenbremse ist nicht einfach. Sie ist keine Wunderdroge. Sie wird nicht in Hogwarts hergestellt, und sie wirkt nicht so schnell wie die Salben von Madam Pomfrey. Das heißt, eine halbe Legislaturperiode wird zu wenig sein, eine Legislaturperiode wird zu wenig sein, sondern die Perspektive sind zwei bis drei Legislaturperioden. 2019 scheint in diesem Zusammenhang sehr, sehr bald zu sein

Es ist nicht möglich, bestehende Regeln aus anderen Ländern, zum Beispiel der Schweiz, einfach zu kopieren; vielmehr müssen solche Regeln angepasst werden. Im Ergebnis ist es eine einfache Sache, die aber schwierig durchzuführen ist. Es braucht für die Umsetzung Mut und auch Geduld. Sie mögen jetzt sagen, 16 Jahre und 9 Monate sind bereits vergangen; in dieser Hinsicht gebe ich Ihnen recht. Aber wenn wir den Mut und die Geduld für diesen qualitativen Quantensprung nicht aufbringen, dann sehen wir uns sehr bald wieder.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Herr Müller. – Jetzt hat Herr Professor Renzsch das Wort.

Sachverständiger Prof. Dr. Wolfgang Renzsch:

- (B) Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Gestatten Sie mir bitte, in drei Anmerkungen eine etwas andere Sichtweise einzuführen als die meisten meiner Vorredner.

Ich möchte – erstens – mit einem Blick auf den öffentlichen Gesamthaushalt anfangen. Zwischen 1980 und 2003 sind die Anteile der Ausgaben für Schulen um 22 Prozent, für Hochschulen um 17 Prozent und für Wissenschaft und Forschung um 13 Prozent gesunken. Hingegen sind in demselben Zeitraum die Ausgaben für die soziale Sicherung um 25 Prozent und für Zinsausgaben um 40 Prozent gestiegen. Sie sehen hieran: Die Vergangenheit frisst die Zukunft auf. – Das ist sicherlich keine gewollte Entscheidung, sondern auch ein Ergebnis der Aufgaben- und Lastenzuordnung im Bundesstaat.

Die zweite Anmerkung. Das am schwersten wiegende Problem in dieser Hinsicht ist aus meiner Sicht die ungleichmäßige Belastung der Länder vor allem durch bundesgesetzlich veranlasste und anderweitig extern vorgegebene Lasten, also Lasten, die nicht von der Landespolitik verantwortet werden. Zu nennen sind hier insbesondere die Geldleistungsgesetze des Bundes, die Sozialhilfe, insbesondere die Hilfe zum Lebensunterhalt, und neuerdings die Kosten der Unterkunft im Rahmen der Hartz-IV-Gesetzgebung.

Aufgrund wirtschafts- und strukturpolitischer Umstände sind die finanzschwachen Länder in einer weit aus höheren Weise von diesen Lasten je Einwohner betroffen als die finanzstarken Länder. Die Lasten des am besten gestellten Landes und des am höchsten belasteten Landes unterscheiden sich um den Faktor von rund 4,5.

- (C) Verschärft wird diese Schieflage durch die Verschuldungsproblematik, konkret durch die deutlich höheren Belastungen einiger Länder aufgrund der Zinslasten. Diejenigen Länder, die durch die genannten Aufgaben besonders hoch belastet sind, sind auch diejenigen, die am höchsten verschuldet sind. Die Verschuldungsproblematik ist damit in erster Linie eine Folge der Überlastung der Länder durch externe Aufgaben und Lasten.

Hinzu kommen demografische Veränderungen. Unter den westdeutschen Ländern hat es zwischen 1970 und heute Bevölkerungsverschiebungen in der Größenordnung von plus 20 Prozent bis minus 10 Prozent gegeben. In den ostdeutschen Ländern sind in einer weitaus kürzeren Zeitspanne ähnliche Veränderungen zu beobachten.

In der gegebenen Finanzordnung schlagen sich Einwohnerverluste und Einwohnergewinne sofort auf der Einnahmeseite nieder. Be- oder Entlastungen treten jedoch mit einer deutlichen Verzögerung ein. Besonders hervorzuheben sind die zukünftigen Versorgungslasten für das heute benötigte öffentliche Personal.

- (D) Auch die Pro-Kopf-Schuldenstände verändern sich durch Wanderungsbewegungen. Ein Bevölkerungsgewinn um 20 Prozent, den ich eben erwähnt habe, vermindert die bestehende Verschuldung um 33 Prozent. Ein Bevölkerungsverlust um 10 Prozent erhöht die Pro-Kopf-Verschuldung um 11 Prozent. Die verschiedenen Pro-Kopf-Verschuldungen der Länder lassen sich damit zu einem wesentlichen Teil durch demografische Faktoren erklären.

Die Verschuldungsproblematik insbesondere der finanzschwachen Länder ist damit eine Folge erstens der übermäßigen Belastung durch extern veranlasste Aufgaben, zweitens deutlich höherer Zinslasten und drittens finanzieller Auswirkungen des demografischen Wandels, insbesondere bei den Zins- und Versorgungslasten.

Eine Lösung der Verschuldungsproblematik – wir haben darüber diskutiert – ist aus meiner Sicht ohne Beseitigung dieser Ursachen nicht denkbar und von vornherein zum Scheitern verurteilt. Aus diesem Grunde bedarf eine sinnvolle Lösung zwingend folgender drei Elemente: erstens einer Beseitigung der ungleichmäßigen Belastung der Länder, zweitens einer deutlichen Entschuldung der überlasteten Länder und drittens einer Regelung der finanziellen Folgen von Bevölkerungsverschiebungen, zum Beispiel durch einen Verschuldungsausgleich zwischen Gewinnern und Verlierern von Wanderungsbewegungen.

Drittens. Der entscheidende Schwachpunkt in der föderalen Ordnung bei uns ist, dass es arme und reiche Länder gibt. Diese Spaltung benachteiligt in erster Linie die finanzschwachen Länder. Insgesamt ist sie aber auch für die finanzstarken Länder nachteilig. Aus diesem Grunde sollten aus meiner Sicht auch die finanzstarken Länder an einer Lösung dieser Problematik interessiert sein.

Sachverständiger Prof. Dr. Wolfgang Renzsch

- (A) Eine politische Lösung könnte auf einem Paket gründen, das einerseits die beschriebene Problematik der ungleichmäßigen Belastungen durch Altschulden und durch demografische Verschiebungen löst und das andererseits durch eine verstärkte Vertikalisierung des Länderfinanzausgleichs die Belastungen der finanzstarken Länder mindert. Lösungen im Rahmen eines solchen Paketes wären aus meiner Sicht durchaus möglich, ohne dass die Solidarpakt-II-Vereinbarungen materiell tangiert würden.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Herr Professor Renzsch. – Jetzt hat Herr Professor Schneider das Wort. Bitte sehr.

Prof. Dr. Hans-Peter Schneider:

- Sehr geehrte Herren Vorsitzende! Meine Damen und Herren! Als der von den Landesparlamenten benannte Sachverständige möchte ich gleich zu Beginn meines Eingangsstatementes Folgendes klarstellen: Anders als bei der Föderalismusreform I, die lediglich Änderungen des Grundgesetzes betraf, geht es hier und heute vor allem um Fragen, die ganz zentral das Budgetrecht der Landesparlamente berühren. Die Kommission muss also, will sie bei einer Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern erfolgreich sein, nicht nur die Landesregierungen, sondern auch die Mitglieder der Landesparlamente von der Richtigkeit und Notwendigkeit ihrer Vorschläge überzeugen. Soweit es dabei um Änderungen der Landesverfassungen geht, gehört dazu in den 16 Volksvertretungen der Länder jeweils auch die parlamentarische Opposition.

Der Vorschlag des Sachverständigenrates, in einem neuen Art. 115 Abs. 6 den Ländern zwingend vorzuschreiben, dass sie verpflichtet sind, ihre Verfassungen den Vorschriften des Grundgesetzes zum Haushaltsausgleich mit dazugehörigen Sanktionen anzupassen, ist weder politisch akzeptabel, weil der Bund mit einer solchen Regelung die dazu erforderlichen Zweidrittelmehrheiten nicht einfach verordnen kann, noch verfassungsgemäß, weil der bundesstaatliche Rahmen, innerhalb dessen die Länder bei der Gestaltung ihrer Verfassungen frei sind, durch die Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 abschließend umrissen und nicht weiter eingrenzbar ist.

Die Landesparlamente mit ihrer jeweiligen Opposition ins Boot zu holen, dürfte umso schwerer fallen, als die Länder bereits jetzt kaum noch einen nennenswerten finanziellen Gestaltungs- und Handlungsspielraum haben. Ihre Steuereinnahmen werden fast ausschließlich durch Bundesgesetz festgelegt. Sie können daher ihre Haushalte nur durch Ausgabenkürzungen oder Kreditaufnahmen ausgleichen. Einer Kosten- und Ausgabenreduzierung sind aber enge Grenzen gesetzt, weil ein Großteil ihrer Aufwendungen entweder bundesgesetzlich veranlasst ist oder in den Personalhaushalt fließt und mithin die sogenannte frei verfügbare Spitze bei den meisten Ländern weit unter der Marge von

- 5 Prozent ihres Jahresbudgets liegt. Wenn jetzt auch noch die Kreditaufnahme der Länder begrenzt und deren Verschuldung reglementiert werden sollen, was durchaus zu begrüßen ist, wird die Finanzhoheit der Länder künftig gen null tendieren – ein Zustand, der im Hinblick auf das bekannte Wort „pecunia nervus rerum“ grundsätzlich die Frage aufwirft, ob Deutschland in der Verfassungswirklichkeit dann überhaupt noch ein Bundesstaat ist.

Sollten also von dieser Kommission einschneidende Regelungen zur Schuldentilgung oder zur Schulden- bzw. Kreditbegrenzung, möglicherweise sogar mit Sanktionscharakter auch für die Länder, beschlossen werden, ist dies nur akzeptabel, wenn ihnen zugleich auf der Einnahmeseite ein höheres Maß an Steuerautonomie sowie auf der Ausgabenseite mehr Flexibilität bei der Umsetzung bundesrechtlich vorgegebener Aufwendungen oder Vollzugsstandards zugebilligt werden.

- Damit ist das Kernthema der Föderalismusreform II angesprochen, das ich in meinen schriftlichen Äußerungen unter das Motto „Gestaltungsföderalismus statt Verwaltungsföderalismus“ gestellt habe. Dies bedeutet konkret: Als Leitbild der Reform sollte das Ziel verfolgt werden, mehr Gestaltungsfähigkeit, Selbstverantwortung und Eigeninitiative auf allen staatlichen Ebenen zu schaffen. Nur wenn es gelingt – das ist sehr wichtig –, dieses Ziel gemeinsam anzustreben und dabei Verteilungswirkungen bestimmter Lösungen sowie die unterschiedlichen Verteilungsinteressen und -konflikte zunächst weitgehend außer Acht zu lassen, wird die Kommission zu tragbaren Ergebnissen gelangen können.

Dazu gehört das Prinzip des geringsten Eingriffes in die Finanzhoheit der Länder. Anreize zur Schuldentilgung sind allemal besser als Sanktionen. Zur Vorbeugung und Überwindung extremer Haushaltsnotlagen eines Landes, die das Bundesverfassungsgericht sogar als bundesstaatlichen Notstand bezeichnet hat, braucht man kein Frühwarnsystem. Es genügen die Instrumente und Verfahren der selbstständigen Bundesaufsicht nach Art. 84 Abs. 3 und 4. Die Bewältigung lediglich konjunktureller oder struktureller Haushaltskrisen ist in erster Linie Sache der betroffenen Gebietskörperschaft. Das beste Frühwarnsystem sind immer noch die parlamentarischen Beratungen über die jährlichen oder zweijährlichen Haushalte. Im Übrigen sind alle Informationen über bestehende oder erwartete Haushaltsdefizite bekannt, weshalb wir ein Frühwarnsystem nicht brauchen. Schuldenbremsen können zwar hilfreich sein. Strukturelle Unterschiede zwischen den Ländern sollten aber schon bei der primären Steuerverteilung und nicht erst im Rahmen des Finanzausgleichs berücksichtigt werden, der im Übrigen möglichst vertikalisiert und nach der Wirtschaftskraft bemessen werden sollte. Das Gebot einer aufgabengerechten Finanzausstattung erfordert nicht nur formelle, sondern auch materielle Konnexität in dem Sinn, dass der Bund, wenn er den Ländern neue Aufgaben stellt, diese auch bezahlen muss.

Prof. Dr. Hans-Peter Schneider

- (A) Im Übrigen wären die Landesparlamente dankbar, wenn sie künftig auch bei den Obleutebesprechungen beteiligt würden.

Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Das ist eigentlich keine Äußerung eines Sachverständigen. Aber das können wir nachher einmal diskutieren. Vielen Dank, Herr Professor Schneider. – Herr Professor Seitz, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Seitz:

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich bilde mir ein, eine betont pragmatische Sicht auf unsere ganze Problemlage zu haben.

Die Reform muss insbesondere eine deutliche Verschärfung der Verschuldungsrestriktionen in den Vordergrund stellen. Der Finanzausgleich gilt bis 2019 und sollte vorher nicht angefasst werden. In diesem hochkomplexen System kann man an keinem einzigen noch so kleinen Rädchen drehen, ohne das Gesamtsystem erneut mühsam austarieren zu müssen. Einem signifikanten Mehr an Steuerautonomie der Länder stehe ich ablehnend gegenüber, und zwar insbesondere aus folgenden fünf Gründen.

Erstens. Die neuen Länder erreichen maximal 40 Prozent der Steuerkraft der alten Länder – natürlich vor Umsatzsteuerverteilung –, sodass man von Fairness in den Wettbewerbsbedingungen überhaupt nicht sprechen kann.

- (B) Zweitens – dieser Punkt ist für mich sehr wichtig –: Wer mehr Wettbewerbsföderalismus verlangt, soll bitte auch den Bürgern sagen, dass in Zukunft in Mecklenburg-Vorpommern oder auch in Rheinland-Pfalz deutlich weniger Ressourcen für Kitas, Schulen, Polizei usw. eingesetzt werden können als zum Beispiel in Hessen oder Bayern.

Drittens. Der Glaube, mehr Wettbewerbsföderalismus würde binnen eines halben Menschenlebens dazu führen, dass die armen mit den reichen Ländern gleichziehen würden, ist meiner Ansicht nach wirklichkeitsfremd. Auf internationaler Ebene sind wir um Steuerharmonisierung bemüht. Auch in dem oft als Vorbild zitierten Land Schweiz gibt es erhebliche Bestrebungen zur Einengung der Besteuerungsdifferenziale.

Es gibt für mich – viertens – auch keine wissenschaftlichen Beweise dafür, dass uns ein signifikantes Mehr an Wettbewerbsföderalismus mehr Wachstum, Wohlstand und Bürgerzufriedenheit bringt.

Ich bin im Übrigen auch davon überzeugt – das ist der letzte Punkt –, dass die Bürger keine unterschiedliche Besteuerung in den Ländern wollen und schon gar nicht eine Zersplitterung des Steuerrechts. Der Bürger ist mit den Auswüchsen des Föderalismus in der Bildung meiner Ansicht nach schon ausreichend bestraft. – Ich kann das sagen, weil ich eine bildungsföderalismusgeschädigte Tochter habe.

Das Kochrezept für eine Verschärfung der Verschuldungsschranken sollte aus folgenden Zutaten bestehen: Auf der Ebene der Länder sollte man grundsätzlich einen Haushaltsausgleich über einen Finanzplanungshorizont von maximal sieben Jahren implementieren. Für den Bund gelten die Restriktionen des Maastrichtvertrages abzüglich des Länderanteils. Der ohnehin problematische Investitionsbegriff kann entfallen. Mit großen Bedenken kann man es den Ländern erlauben, für investive Großprojekte projektscharfe Kredite aufzunehmen. Erforderlich sind einfache und transparente Verfahren mit einfachen und transparenten Indikatoren, auch auf die Gefahr hin, dass diese vielleicht nicht dem State of the Art in der Wissenschaft entsprechen. Ein unabhängiger Stabilitätsrat muss über das Einhalten der Verschuldungsrestriktionen wachen. Bei Verstößen müssen von der Politik vorab fixierte Sanktionen automatisch wirksam werden. Auch wenn das Instrumentarium der Länder jetzt schon völlig ausreichend ist, um über einen Zeitraum von circa sieben Jahren einen Haushaltsausgleich zu erreichen, sollte der Bund über einen Fonds die Steuereinnahmen der Länder nach Finanzausgleich stabilisieren, so wie es das Land Rheinland-Pfalz mit seinen Kommunen praktiziert. Der Bund erhält hierfür natürlich einen höheren Defizitfinanzierungsspielraum. Insbesondere im Bereich der Sozialleistungen ist sicherlich eine Absenkung bundesrechtlicher Standards zu prüfen. Hierzu sollte man zügig eine Expertengruppe einsetzen.

(C) Ein Punkt, der mir sehr wichtig ist, ist der folgende: Der Schuldenkontrollrat ist kein undemokratisches Gremium. Die unabhängigen Experten überprüfen die Einhaltung der von der Politik gesetzten Spielregeln und setzen die von der Politik fixierten Automatismen in Kraft. Die Politik darf keine unmittelbaren diskretionären Entscheidungsspielräume haben. Sonst können wir so weiterwursteln wie bisher. Die Politik kann und darf sich nicht selbst kontrollieren und insbesondere nicht nach Gutdünken Spielregeln aussetzen oder kurzfristig verändern.

(D) Wir müssen die Haushaltsrechnungen und Finanzstatistiken von Bund und Ländern vereinheitlichen, da wir sonst bald keine belastungsfähigen Informationen mehr haben werden. Wenn wir nicht sofort gegensteuern, wird die Einführung der neuen Steuermodelle ein Datennirwana bringen, das die Informations- und Kontrollrechte der Bürger und Parlamente aushebelt.

Letzter Punkt. Wir haben akut keine Haushaltskrisen in Deutschland. Es gibt nur Fälle, die infolge von Governmentdefiziten nicht auf die Beine kommen. Daher soll die Solidargemeinschaft Brücken bauen, um Länderfusionen zu begünstigen, und die Entscheider in den betroffenen Ländern müssen im Interesse ihrer Bürger auch bereit sein, diese Brücken zu begehen.

Ich danke Ihnen.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Herr Seitz. – Jetzt hat Herr Professor Wieland das Wort.

(A) Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland:

Meine Herren Vorsitzenden! Meine Damen und Herren! Ich versuche, meine Überlegungen in zehn Thesen zusammenzufassen.

Erstens. Aufgabe der Finanzverfassung ist es, eine aufgabengerechte Finanzausstattung von Bund, Ländern und Kommunen sicherzustellen.

Zweitens. Da die Aufgaben der Länder und der Kommunen weithin durch Bundesrecht vorstrukturiert und harmonisiert sind, sind insoweit auch ihre Ausgaben durch Bundesrecht vorgegeben. Es ist eine Illusion, zu glauben, in diesem Bereich bestünden in den Ländern und den Kommunen viele Handlungsmöglichkeiten. Auch die Einnahmen von Ländern und Kommunen sind weithin durch das Steuerrecht des Bundes determiniert.

Ein Wechsel zu einem Steuerwettbewerb, wie er zum Teil gefordert wird, scheint mir aus den bereits erwähnten Gründen nicht der Königsweg zu sein. Man kann sich nicht über Steuerwettbewerb in Europa beklagen und gleichzeitig fordern, dass wir in Deutschland Steuerwettbewerb einführen, mit Doppelbesteuerungsabkommen und all den Fragen, die wir sonst zu erledigen haben. Das wäre ein Arbeitsbeschaffungsprogramm für Steuerjuristen. Steuerjuristen sind gut beschäftigt, sie brauchen kein Arbeitsbeschaffungsprogramm.

Vierte These. Die Umsatzsteuer, die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer sind Steuern auf die Wirtschaftskraft Deutschlands. Das wird häufig vergessen, muss aber berücksichtigt werden, wenn es darum geht, wie die Steuererträge zu verteilen sind.

(B)

Damit komme ich zu meinem fünften Punkt. Die Verteilung der „großen“ Steuern, vor allen Dingen Einkommensteuer und Körperschaftsteuer, nach örtlichem Aufkommen ist, wenn man sie rein auf diesen Maßstab beschränkt, nicht sachgerecht, um eine aufgabengerechte Finanzausstattung aller Ebenen des Bundesstaates zu erreichen. So ist es 1967/68 nur deshalb möglich gewesen, das örtliche Aufkommen als Verteilungsmaßstab durchzusetzen, weil die reichen Länder den armen Ländern gesagt haben: Es spielt keine Rolle, wir machen einen Finanzausgleich, der ohnehin alles wieder ausgleicht. – In dem Augenblick, in dem man sagt, der Finanzausgleich sei in dieser Höhe verfehlt, wird deutlich, dass eigentlich schon das örtliche Aufkommen verfehlt ist. Eine gerechte Verteilung orientiert sich nicht an Zufälligkeiten des Steuerrechts und der Steuergestaltung dort, wo das Aufkommen anfällt, sondern an den Aufgaben.

Daraus folgt meine sechste These: Eine aufgabengerechte Finanzverteilung in Deutschland würde das Verschuldungsproblem erheblich entschärfen. An dieser Stelle wird deutlich: Das eigentliche Problem ist nicht die Verschuldung, sondern die Verteilung der Steuererträge.

Siebter Punkt. Wenn man die Fragen, die ich vorhin aufgeworfen habe, anpacken will, müssen die Altschulden bewältigt werden. Ich vertrete weiterhin die

Auffassung: Das geht letztlich nur über einen Fonds. Dieser sollte seine Leistungen aber davon abhängig machen, dass aufseiten derjenigen, die die Schulden gegenwärtig zu tragen haben, entsprechende Eigenanstrengungen, soweit es irgend möglich ist, unternommen werden. **(C)**

Achte These. Zur Begrenzung von Neuschulden ist ein Frühwarnsystem wichtig, vor allen Dingen um die Überschuldung einiger Länder, wie sie heute besteht, zu verhindern. Die betreffenden Länder müssen darauf hingewiesen werden, dass sie auf einem falschen Weg sind.

Neunte These – damit unterscheide ich mich sicherlich relativ deutlich von den meisten meiner Kollegen –: Ein Verschuldungsverbot oder ähnliche Mechanismen erscheinen mir zweifelhaft. Dadurch würde die Problematik aus dem rechtsstaatlich-demokratischen Prozess auf die Zuständigkeit der Gerichte verlagert. Nach meiner festen Überzeugung sind weder das Bundesverfassungsgericht noch die Landesverfassungsgerichte von ihrer Ausstattung her – ich formuliere es vorsichtig – funktionell die geeigneten Institutionen, um das Verschuldungsproblem zu regeln.

Zehnter Punkt. In diesem Sinne müsste, ausgehend von den Einnahmen, die Finanzverfassung neu geregelt werden. Sie muss Rücksicht darauf nehmen, dass im wiedervereinigten Deutschland hinsichtlich Finanzkraft und Steuerkraft auch künftig noch große Unterschiede bestehen werden.

Der Bundesstaat braucht Solidarität, sonst hat er keine Zukunft. Das gilt vor allem für das wiedervereinigte Deutschland; denn die Herstellung der inneren Einheit bleibt unsere Aufgabe. **(D)**

Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Herr Wieland. – Herr Professor Wiegard, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Wolfgang Wiegard:

Meine Damen und Herren! Sie wissen, dass die Reform des Föderalismus geradezu zu den Herzensangelegenheiten des Sachverständigenrates gehört. Wir haben uns immer wieder zu Fragen des Finanzausgleichs geäußert. Im März dieses Jahres haben wir im Auftrag der Bundesregierung eine Expertise vorgelegt, wie man Staatsverschuldung wirksam begrenzen kann. Nach meiner Einschätzung ist das fast der einzige Vorschlag, der – zumindest für den Bund – im Detail ausgearbeitet und sowohl retrospektiv als auch für die Zukunft durchgerechnet worden ist.

Ich kann hier allerdings nur für die Mehrheit des Sachverständigenrates sprechen. Diese schließt vier Personen ein; Sie wissen, dass es in vielen Fragen unterschiedliche Meinungen gibt.

Ich möchte auf fünf im Fragenkatalog enthaltene Punkte eingehen, die mir aber unterschiedlich wichtig zu sein scheinen.

Sachverständiger Prof. Dr. Wolfgang Wiegard

(A) Erster Punkt. Einem Stabilitätsrat, wie er vorge schlagen worden ist, stehe ich dann skeptisch gegen über, wenn er mit sehr weit reichenden Befugnissen ausgestattet ist und unabhängige Experten einschließt. Mit Letzteren sind wohl – so interpretiere ich es – Ex perten aus diesem Kreis gemeint. Sowohl die heutige Anhörung als auch meine Erfahrungen aus dem Sach verständigigenrat und vielen anderen Gremien zeigen: Die Meinungen zur Staatsverschuldung sind so unter schiedlich, dass es schon einem Zufall gleichkäme, wenn man den richtigen Experten oder die richtige Ex pertin nähme. Selbst der Sachverständigenrat allein würde nicht helfen; denn auch da käme es darauf an, den Richtigen oder die Richtige auszuwählen. Insofern habe ich eine gewisse Skepsis gegenüber einer Institu tion „Stabilitätsrat“ oder „Schuldenrat“.

Zweiter Punkt. Eine Neuordnung des Bundesgebietes mag sinnvoll sein. Der Sachverständigenrat hält sie aber nicht für vordringlich. Die Föderalismusreformkommission sollte sich auf die wirklich dringlichen Angelegenheiten konzentrieren. Dazu gehören nach meiner Einschätzung weder die Neuordnung des Bun desgebietes noch eine Neuregelung des Finanzaus gleichs. Der Finanzausgleich ist ganz klar reform bedürftig. Aber dessen Regelwerk ist bis 2019 festgezurr. Die Kommission will ihre Ergebnisse bis nächstes Jahr vorlegen. Bis dahin eine tragfähige, zu kunftsfähige Neuordnung des Finanzausgleichs auszu arbeiten, halte ich schlicht und einfach nicht für mög lich. Man sollte das Ziel 2019 im Auge behalten und rechtzeitig beginnen – das zeigen die Erfahrungen der Vergangenheit –, ein tragfähiges Konzept für den Finanzausgleich zu entwickeln. Der Sachverständigen rat ist dabei sicherlich gern behilflich.

(B) Es bleiben zwei Punkte, die für mich im Zentrum stehen: die Begrenzung der staatlichen Neuverschul dung und eine Steuerautonomie für die Bundesländer. Beides hängt folgendermaßen zusammen: Man kann zwar Steuerautonomie gewähren, ohne eine Schulden begrenzung einzuführen, aber man kann keine strikte Schuldenbegrenzung einführen, ohne Steuerautonomie zu gewähren. Letzteres passt meines Erachtens über haupt nicht. Es gibt bei den Bundesländern nur be schränkte Handlungsparameter hinsichtlich Ausgaben und regulären Einnahmen, Steuern und Staatsverschul dung; man kann ihnen ja nicht alles aus der Hand neh men. Wenn man die Neuverschuldung reduziert, muss man ihnen automatisch mehr Steuerautonomie zubilli gen.

Dieser Zusammenhang ist erkannt worden. Im Rah men der Föderalismusreform I ist bei der Grund erwerbsteuer eine Steuersatzautonomie gewährt wor den. Diese müsste durch – wohlgemerkt: begrenzte – Zuschlagsrechte auf Einkommen- und Körperschaft steuer ausgedehnt werden.

Befürchtungen der finanzschwachen Länder sind uns bekannt; sie sind ernst zu nehmen. Die Erfahrun gen auf europäischer Ebene zeigen aber, dass es gerade die kleinen und finanzschwachen Länder sind, zum Beispiel die baltischen Staaten und die Slowakische

Republik, die über einen intensiven Steuerwettbewerb (C) eine attraktive Standortpolitik betreiben. Das könnte ich mir auch für die finanzschwachen Bundesländer vorstellen. Da bei einheitlicher Bemessungsgrundlage der Steuersatzwettbewerb intensiver wird, muss das Recht, Zuschlagssätze und Abschlagssätze festzule gen, durch ein bestimmtes Band begrenzt sein.

Zur Begrenzung der Staatsverschuldung gibt es ver schiedene Vorschläge; über diese hat der Sachverstän digenrat ausführlich diskutiert. Ein erster Vorschlag sieht die Übertragung der Kriterien des Maastrichtver trages analog auf Bund und Länder vor. Das ist ein fach, aber nicht ökonomisch. Die Maastrichtkriterien lassen sich ökonomisch nicht weiter begründen.

Der zweite – vom Sachverständigenrat unterbreitete – Vorschlag zielt auf die Einführung einer Schulden schranke. Damit würde die Schweizer Schulden bremse, wenn auch modifiziert, auf deutsche Verhält nisse übertragen. Ich will auf die Details nicht ein gehen; sie sind in den Kommissionsunterlagen zu finden. Das scheint uns ein sinnvoller Vorschlag zu sein.

Das Dritte sind Haftungsbeschränkungen. Diese und das Konzept der Schuldenschanke schließen sich nicht aus. Haftungsbeschränkungen allein können aber für den Bund kein sinnvolles Instrument sein, weil des sen Bonität an den Kapitalmärkten Triple A ist – das ist völlig klar – und in dieser Größenordnung auch bleibt. Insofern kann ich mir eine Schuldenschanke, wie sie der Sachverständigenrat konzipiert hat, und langfristig den Übergang zu größerer Haftungs be schränkung vorstellen. (D)

Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Herr Wiegard. – Aus technischen Gründen brauchen wir eine Pause. In fünf Minuten set zen wir fort.

(Unterbrechung von 11.45 bis 11.52 Uhr)

Ich darf bitten, wieder Platz zu nehmen. Wir wollen die Sitzung fortsetzen.

Wir beginnen mit unserer ersten Fragerunde. Eine Frageinheit umfasst sieben Minuten.

Das Wort geht zunächst an die CDU/CSU-Fraktion. Frau Tillmann, bitte.

Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU):

Danke, Herr Vorsitzender. – Meine erste Frage be zieht sich auf den Investitionsbegriff und geht an Herrn Professor Fuest. In Ihrer Stellungnahme haben Sie deutlich gemacht, dass eine Neuformulierung des In vestitionsbegriffs sehr schwierig ist. Sie konzentrieren sich deshalb auf die Schuldenschanke. Würde sie schon gelten, müssten wir jetzt, im Aufschwung, das Konto ausgleichen. Halten Sie es in dieser Situation für sinnvoll, neben der Beachtung strikter Disziplin auch das Grundgesetz zu ändern und einen reformier ten Investitionsbegriff aufzunehmen?

Antje Tillmann, MdB

- (A) Meine zweite Frage geht an Herrn Dr. Kröger. Sie haben dargelegt, dass Sie die Regeln des Stabilitätspaktes nicht ohne weiteres für auf Deutschland übertragbar halten. Welche Form innerhalb der Grenzen der deutschen Verfassung können Sie sich vorstellen?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Fuest, bitte schön.

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest:

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Sollte man den Investitionsbegriff in Art. 115 des Grundgesetzes reformieren? Aus meiner Sicht hat die entsprechende Diskussion gezeigt, dass keine Aussicht besteht, zu einem Investitionsbegriff zu kommen, der der Sache gerecht wird. Dahinter steht die Überlegung: Wenn zu einem gegebenen Zeitpunkt der Staat sehr viel investiert, sollen künftige Generationen an den Lasten beteiligt werden. Die Schwierigkeit besteht darin, dass nicht ganz klar ist, was Investitionen sind. Wir wissen, dass beispielsweise Bildungsausgaben von besonderer Bedeutung für die Zukunft sind. Das würde dafür sprechen, den Investitionsbegriff auszudehnen. Wir wissen gleichzeitig, dass es auf Humankapital, auf Wissen, hohe Abschreibungen gibt. Letztlich kommt es auf den Nettozuwachs an Humankapital an. Die Abschreibungen auf Humankapital sind aber nicht – auch nicht annäherungsweise – verlässlich berechenbar. Die Bruttobeträge sind so groß, dass man schon bei kleinen Fehlern in der Berechnung der Abschreibungen zu einem ziemlich willkürlichen Ergebnis kommt.

- (B) Der Sachverständigenrat hat vorgeschlagen, einfach anzunehmen, die Investitionen seien genauso hoch wie die Abschreibungen. Ich habe eine gewisse Sympathie für diese Lösung, weil sie pragmatisch ist. Ich befürchte aber, das Ganze zeigt, dass wir mit diesem Begriff nicht weiterkommen.

Ich stimme der Aussage von Herrn Wiegard zu: Eine Null-Verschuldungsgrenze ist grundsätzlich schwer begründbar. Sie hat aber den Vorteil, dass sie für die Öffentlichkeit einen allgemein verständlichen Anker darstellt: Keine neuen Schulden machen – das versteht jeder. Wir stehen hier nicht vor der Aufgabe, eine Finanzverfassung für die nächsten hundert Jahre auszuarbeiten, die unter allen Umständen perfekt funktioniert. Das vorrangige Ziel besteht darin, in den nächsten zehn, 20 Jahren die Verschuldung zu bekämpfen. Deshalb ist aus meiner Sicht eine Null-Neuverschuldungsgrenze als Anker für die Diskussion und auch für die Politik sinnvoller. Ich würde nicht versuchen, den Investitionsbegriff neu bzw. strikter zu formulieren; das wäre nur die zweitbeste Lösung. Ich plädiere dafür, ihn zu streichen und an seine Stelle als Orientierungsmarke ausgeglichene Haushalte zu setzen.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Herr Fuest. – Eine Nachfrage aus der CDU/CSU-Fraktion?

(Zuruf der Abg. Antje Tillmann [CDU/CSU])

- Frau Kollegin Tillmann hatte auch Herrn Kröger gefragt. – Bitte, Herr Kröger. (C)

Sachverständiger Dr. Jürgen Kröger:

Eine Ergänzung zu dem, was Herr Fuest gesagt hat: Auf der EU-Ebene fordern wir, dass die Mitgliedsländer – das gilt auch für Deutschland – prinzipiell einen strukturell ausgeglichenen Haushalt haben. Von daher ist klar, dass Investitionen aus den laufenden Einnahmen bezahlt werden müssen. Wie das innerstaatlich, das heißt zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften – Bund, Länder, Gemeinden –, geregelt wird, liegt in der Verantwortung des Gesamtstaates.

Welche Elemente des europäischen Stabilitätspaktes können übertragen werden? In Deutschland ist die Fiskalpolitik noch zu stark vom Stabilitäts- und Wachstumsgesetz aus dem Jahr 1967 geprägt. Dort ist implizit eine aktive Konjunkturpolitik vorgesehen, ein Gedankengut, das unserer Meinung nach in der heutigen Zeit – Deutschland ist in die Euro-Zone integriert, die Fiskalpolitik muss auf die Funktionsweise der Währungsunion Rücksicht nehmen, Deutschland ist in die Weltwirtschaft eng integriert, in der Globalisierung sind gesunde Staatsfinanzen ein Standortfaktor – nicht mehr angemessen ist.

- (D) Wir plädieren für ein stärker regelgebundenes fiskalpolitisches System, in dem auf strukturelle Defizite abgestellt wird und strukturelle Haushaltsindikatoren eine Rolle spielen. Auf europäischer Ebene haben wir gemeinsam Methoden entwickelt, die Haushaltslage insbesondere der Mitgliedsländer der Euro-Zone zu bewerten. Es gibt ein Überwachungssystem, das darauf beruht, Anpassungen in die richtige Richtung zu bewirken. In diesem Rahmen sollten auch die Bundesländer Anpassungspfade für ihre Haushaltsreformen vorschlagen. Das sollte dann gemeinsam bewertet und überwacht werden.

Der Begriff „Sanktionen“ ist etwas zu eng gefasst. Hier geht es eigentlich nicht primär um Strafen, sondern darum, eine richtige Anpassung an die tragbaren fiskalpolitischen Indikatoren zu finden. Insoweit hat der nivellierte Stabilitätspakt eine sehr fruchtbare Rolle gespielt; denn die Mitgliedsländer selbst erhalten Hilfe, um ihre Haushaltsindikatoren in Ordnung zu bringen. Ein regelgebundener Mechanismus mit nachvollziehbaren Indikatoren und gemeinsamer Bewertung der Anpassungspfade, wobei die Bewertung nicht als Strafe, sondern als Hilfe empfunden werden soll, sollte auch auf die nationalstaatliche Ebene übertragen werden.

Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Herr Kröger. – Nun Kollege Stratthaus, bitte.

Minister Gerhard Stratthaus (Baden-Württemberg):

Ich habe zwei Fragen an die Herren Häde und Fuest.

Minister Gerhard Stratthaus (Baden-Württemberg)

- (A) Wir alle wissen, dass der europäische Stabilitätspakt auf den Gesamtstaat bezogen ist und nur eingehalten werden kann, wenn sich die Finanzpolitiken von Bund und Ländern stringenten nationalen Verschuldungsregeln unterwerfen.

Erste Frage: Wie können diese Regeln umgesetzt werden?

Zweite Frage: Glauben Sie, dass ein Staatsvertrag zwischen Bund und Ländern ein geeignetes Mittel wäre, einen solchen Stabilitätspakt abzusichern?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Bitte sehr, Herr Häde.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde:

Bezüglich der Umsetzung sehe ich im Wesentlichen drei Methoden.

Zum Ersten können Bund und Länder das Regelwerk jeweils für sich umsetzen. Dann müsste im Interesse der Autonomie, die Herr Schneider betont hat, jedes Land für sich entscheiden, ob die Umsetzung auf einfachgesetzlicher oder auf verfassungsrechtlicher Ebene erfolgen soll. In diesem Falle würde die Autonomie der Länder besonders betont; aber wir bekämen wahrscheinlich keine einheitlichen Regelungen bundesweit hin. Die Wirksamkeit der Umsetzung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes wäre sehr beschränkt.

- (B) Die zweite – auch vom Sachverständigenrat vorgeschlagene – Möglichkeit besteht darin, in das Grundgesetz eine Verpflichtung für die Länder aufzunehmen, ihre Verfassung zu ändern und eine Regelung zu treffen, wie auf der Bundesebene vorgesehen. Herr Schneider hat dagegen große rechtliche Bedenken erhoben und argumentiert, solche Vorgaben könnten nicht über das Homogenitätsprinzip in Art. 28 des Grundgesetzes hinausgehen. Ich bin mir nicht sicher, ob die Grenzen so eng sind. Man müsste ausloten, inwieweit für den Bund überhaupt Spielraum vorhanden ist, den Ländern Vorgaben zu machen, die dann in den Länderverfassungen umgesetzt werden könnten. Ich verweise allerdings auf das Gemeinschaftsrecht. Die dort verankerte Pflicht zur Umsetzung in nationales Recht könnte vielleicht den Rahmen über Art. 28 hinaus erweitern.

Die dritte Möglichkeit – der von Ihnen angesprochene Staatsvertrag – hätte den Vorteil, dass die Länder bzw. die Landesparlamente mitbestimmen könnten. Der Nachteil wäre, dass ein solcher Vertrag nur zustande käme, wenn jedes einzelne Land zustimmte. Nötig wäre nicht, wie bei einer Verfassungsänderung, die Zweidrittelmehrheit im Bundesrat; vielmehr hätte jedes Land ein Vetorecht, wenn es den Vertrag nicht abschließen wollte. Das liefe auf eine Einigung auf dem niedrigsten Niveau hinaus.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke. – Herr Professor Fuest.

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest:

(C) Ich kann daran anschließen. Ich würde einen Staatsvertrag für ein sehr vernünftiges Instrument halten, unter anderem deshalb, weil er mehr Flexibilität aufwies als eine grundgesetzliche Regelung. Das Hauptproblem bei der Ausgestaltung eines Staatsvertrages sehe ich darin, dass wir sehr unterschiedliche Länder haben. Es ist gut vorstellbar, dass einige Länder in relativ kurzer Frist zu ausgeglichenen Haushalten kommen; einige sind schon so weit. Bei anderen müsste die Frist sehr lang sein; vielleicht würden sie es unter den gegenwärtigen Bedingungen nie schaffen. Ich sehe durchaus die Möglichkeit, in einem Staatsvertrag unterschiedliche Fristen einzuräumen und, gewissermaßen in Analogie zu den europäischen Stabilitätsprogrammen, die Situation jedes Landes einzeln zu würdigen.

Die kritische Frage lautet: Reichen unterschiedliche Fristen aus? Ist es realistisch, dass alle Länder irgendwann zu ausgeglichenen Haushalten kommen? Angesichts dessen stellt sich die weiterführende Frage, ob ein solcher Staatsvertrag auch Aspekte eines nationalen Entschuldungspaktes oder Entschuldungsfonds – wie immer Sie das nennen wollen – beinhalten müsste. Herr Huber hat darauf hingewiesen, dass ein Entschuldungsfonds mit gravierenden Anreizproblemen verbunden wäre. Aus meiner Sicht wäre er deshalb aber nicht unmöglich. Ein Entschuldungsplan müsste mit institutionellen Reformen einhergehen, die es praktisch unmöglich machten, dass den betreffenden Ländern irgendwann noch einmal geholfen werden müsste. Ich könnte mir vorstellen, dass man zu einer Übereinkunft kommt, die die Interessen der finanzschwachen Länder einbezieht.

(D) Letzter Punkt. Warum sollten die weniger verschuldeten Länder einem solchen Pakt zustimmen? Ich befürchte, dass sehr hoch verschuldete Länder ihre Lasten irgendwann ohnehin auf den Bund und die finanzstarken Länder abwälzen, wenn sie mit ihnen nicht fertig werden. Es gibt einen schwebenden Anspruch an die finanzstarken Länder. Insofern besteht schon ein gewisses Interesse der finanzstarken Länder, den finanzschwachen Ländern ein bisschen entgegenzukommen. All das könnte, so meine ich, gut in einem Staatsvertrag niedergelegt werden.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke schön. – Das Fragerecht geht an die SPD-Fraktion. Frau Zypries, bitte.

Bundesministerin Brigitte Zypries (BMJ), MdB (SPD):

Vielen Dank. – Ich habe Fragen an Herrn Professor Häde.

Wenn ich Ihre schriftlichen Ausführungen richtig verstanden habe, gehen Sie davon aus, dass es bereits heute eine Verpflichtung von Bund und Ländern gibt, sich an die Defizitgrenze zu halten. Dem müsse man Art. 109 des Grundgesetzes anpassen. Haben Sie

Bundesministerin Brigitte Zypries (BMJ), MdB

- (A) schon Überlegungen angestellt, wie man das tun könnte?

Zweite Frage: Sie sprechen sich – wenn ich auch das richtig verstanden habe – gegen ein unabhängiges Expertengremium zur Haushaltsüberwachung aus. Haben Sie, wenn man gleichwohl einem solchen Gedanken näherzutreten würde, schon Formulierungen?

Ich darf eine Frage an Professor Meyer anschließen. Sie haben vorhin ausgeführt, eine sogenannte Sanierungsinsolvenz solle eingeführt werden, damit die Kreditgeber das Risiko mittragen. Wen stellen Sie sich dann noch als Kreditgeber vor?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Zunächst Herr Professor Häde, dann Herr Professor Meyer.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde:

Zunächst gehe ich auf die Frage ein, wie man die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben umsetzt.

Ich sehe Bund, Länder und Gemeinden direkt an das Gemeinschaftsrecht gebunden. Ziel darf es in erster Linie nicht sein, die Grenzen für das Defizit und den Schuldenstand nur einzuhalten, sondern Ziel muss in normalen Zeiten der Haushaltsausgleich sein. Das umzusetzen, ist insbesondere mit Hilfe einer Schuldengrenze möglich. Deshalb plädiere ich dafür, eine Schuldengrenze mit dem Ziel einzuführen, dass in normalen Zeiten die Ausgaben durch die laufenden Einnahmen gedeckt sind.

(B)

Was das Gremium angeht, so meine ich, dass wegen der erforderlichen demokratischen Legitimation ein unabhängiges Sachverständigengremium keine Entscheidungen treffen darf; das müssen die Parlamentarier verantworten. Wir können nicht unbeschränkt viele unabhängige Institutionen wie die Bundesbank gründen. Die Unabhängigkeit der Bundesbank hat auch das Bundesverfassungsgericht als – gerechtfertigte – Modifizierung des Demokratieprinzips angesehen. Das dürfen wir nicht in jedem Bereich fortsetzen. Gerade Entscheidungen über Finanzen müssen demokratisch legitimiert sein.

Ein unabhängiges Sachverständigengremium könnte sicherlich beratende Funktion haben. Wenn der Posten gut dotiert ist, sind wir alle sicherlich bereit, mitzumachen.

(Heiterkeit)

Aber die Entscheidungen müssen die Parlamente selber treffen.

Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Professor Meyer.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer:

Ich gehe nicht davon aus, dass alle Länder und der Bund von Haus aus kreditunwürdig sind. Die Möglich-

keit einer Insolvenz würde nur bedeuten, dass die Kreditgeber nicht sozusagen risikoloses Geld geben könnten. Damit verteuerten sich Kredite für die Länder, die nicht ordentlich wirtschaften. (C)

Wenn die Insolvenz wirklich durchgeführt würde – eigentlich soll sie nur abschrecken –, hätte sie den Zweck, die Institution, das Land – wer immer gemeint ist; das gilt auch für Gemeinden; schon heute haben die Länder nach der Insolvenzordnung die Möglichkeit, die Gemeinden insolvenztauglich zu machen –, wieder in den Stand zu versetzen, ordentlich zu haushalten und den übrig gebliebenen Teil der Schulden zurückzuzahlen. Das Kreditinstitut würde mit in die Haftung genommen, was heute nicht der Fall ist. Das ist der entscheidende Punkt.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke. – Für Bayern Herr Schön, bitte.

Ministerialdirektor Dr. Walter Schön (Bayern):

Danke, Herr Vorsitzender. – Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Huber.

Meine erste Frage bezieht sich auf den Finanzausgleich und den Entschuldungsfonds. Der bundesstaatliche Finanzausgleich bewirkt eine weitgehend gleichmäßige Verteilung der Steuereinnahmen je Einwohner auf die Länder. Daneben gibt es bedarfsorientierte Bundesleistungen an die Länder. Wir beurteilen Sie vor diesem Hintergrund Überlegungen, die Schulden der Länder in einem Entschuldungsfonds zusammenzufassen und daraus über gemeinsame Tilgungen bzw. Annuitäten die Entschuldung zu finanzieren? (D)

Die zweite Frage bezieht sich auf die Schuldenbremse. Sollte es einen Automatismus geben, um Sanktionen in Gang zu setzen, oder ist es für Sie denkbar, dass dafür ein geeignetes Gremium – es ist schon andiskutiert worden – geschaffen wird?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Bitte, Herr Professor Huber.

Sachverständiger Prof. Dr. Bernd Huber:

Ich gehe zunächst einmal auf die Frage nach Entschuldungsfonds und Finanzausgleich ein.

Es gibt in Deutschland tatsächlich einen stark nivellierenden Finanzausgleich. Das ist verteilungspolitisch in vieler Hinsicht gewünscht. Aber man muss sich darüber klar sein, dass damit auch negative Wirkungen verbunden sind: Verschiedene Untersuchungen zeigen, dass sowohl das Wirtschaftswachstum als auch die Ausschöpfung der Steuerquellen unter dem Finanzausgleichssystem leiden.

Wenn man im Rahmen eines solchen Systems einen Entschuldungsfonds einführt, werden – das hat Herr Fuest soeben angesprochen – die negativen Anreizwirkungen des bestehenden Finanzausgleichssystems, das, wie gesagt, im internationalen Vergleich ungewöhnlich ist, verstärkt. Ein Entschuldungsfonds belohnt letztlich diejenigen Länder, die – aus welchen Gründen auch immer – keine erfolgreiche Konsolidie-

Sachverständiger Prof. Dr. Bernd Huber

- (A) rungspolitik betrieben haben, während diejenigen Länder, die ihre Haushalte erfolgreich konsolidiert haben, geschädigt werden.

Insoweit ist ein Entschuldungsfonds insgesamt als sehr problematisch einzustufen. Wenn man im Rahmen einer großen Reform des Föderalismus in einem begrenzten Umfang über eine Fondslösung nachdenkt, muss auf jeden Fall sichergestellt sein, dass damit, wie Herr Fuest es schon gesagt hat, alle Hilfen für die Zukunft abgegolten sind.

Was Ihre Frage nach Sanktionen angeht, Herr Dr. Schön, so muss zunächst einmal klar sein, dass ein wirksames System der Begrenzung von Verschuldung bzw. Neuverschuldung, das heißt eine Schuldenbremse, Sanktionen bedarf.

Es gibt grundsätzlich zwei Varianten der Ausgestaltung. Man kann irgendein Gremium damit betrauen. Ich tue mich immer schwer damit, ein „Expertengremium“ vorzuschlagen. Dadurch entsteht der Eindruck, als wollten wir Finanzwissenschaftler oder Finanzjuristen uns Nebenaufträge verschaffen. Ich persönlich habe unter diesem Aspekt, aber auch unter anderen Gesichtspunkten eher Sympathien für einen Automatismus, das heißt für ein regelgebundenes Verfahren, in dem Sanktionen eingeführt werden.

- (B) Daran schließt sich die Frage an, wie man Sanktionen gestalten kann. Ich darf an dieser Stelle noch einmal – ich habe das schon in meinem Eingangsstatement getan – für die Lösung plädieren, Zuschlagsrechte einzuführen, wie der Sachverständigenrat es vorgeschlagen hat, das heißt, einen sogenannten Schuldensoli vorzusehen. Er erscheint mir deswegen sinnvoll, weil er mehrere Dinge miteinander verknüpft. Zum Ersten wird man über Zuschlagsrechte – das ist mehrmals angesprochen worden – im Zusammenhang mit der Stärkung der Haushaltsflexibilität, die bei Einführung einer Schuldenbremse unabdingbar ist, ohnehin sprechen müssen. Zum Zweiten wirkt ein Zuschlagsrecht sehr gut als Vorkehrung gegen das Entstehen einer extremen Haushaltsnotlage; denn bevor eine solche in einem Bundesland eintritt, ist das Land zunächst einmal gezwungen, seine eigenen Steuerquellen so weit als möglich auszuschöpfen.

Ich fasse zusammen: Für Sanktionen ist ein regelgebundener Automatismus sinnvoll. Der Sachverständigenrat hat in seinem Gutachten einen entsprechenden Vorschlag skizziert. Maßgeblich ist danach das Überschreiten des Ausgleichskontos über einen längeren Zeitraum hinweg. Es ist ein geeigneter Sanktionsmechanismus, dass ein Bundesland dann gezwungen ist, einen Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer zu erheben.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Herr Huber. – Nun kommt Herr Kollege de Maizière an die Reihe. Bitte.

Bundesminister Dr. Thomas de Maizière (BK):

Meine Herren Vorsitzenden! Meine erste Frage sollte sich an Herrn Wiegard richten; er ist gerade nicht

- im Saal. Deswegen will ich sie gern Herrn Häde stellen. (C)

Herr Häde, was sind „normale Zeiten“? In dem Vorschlag des Sachverständigenrates heißt es, ausgehend von einem durch einen Konjunkturfaktor bereinigten Normalzustand der Einnahmen und Ausgaben beginne der Ausgleichsmechanismus zu wirken. Sie haben von „normalen Zeiten“ gesprochen. Wer definiert sie? Hat die Politik in dieser Frage dasselbe Definitionsmonopol wie heute, wenn es darum geht auszuweichen, indem eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erklärt wird? Wie soll das gehen? Das würde ich gern instrumentell wissen. Wie wird die Startposition für den Ausgleichs- oder Bremsmechanismus festgelegt? Wer definiert den Konjunkturfaktor, der darüber entscheidet, ob mit den Ausgaben von den laufenden Einnahmen nach oben oder unten abgewichen werden kann bzw. muss?

Meine zweite Frage geht an Herrn Professor Meyer. Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern, was die Haushaltswirtschaft angeht, wird in Art. 109 des Grundgesetzes geregelt. In Abs. 2 heißt es:

Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

Man könnte auch andere Maßgaben einführen.

- (D) Gibt es mit Blick auf die in Art. 79 Abs. 3 verankerte Veränderungsgrenze des Grundgesetzes – das betrifft die Gliederung des Bundes in Länder und deren Staatsverständnis – eine auch mit verfassungsändernder Mehrheit nicht zu überspringende Autonomiegrenze in dem Sinne, dass der Budgethoheit der Länder keine Grenzen gesetzt werden dürfen?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Bitte sehr.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde:

Wenn Sie mir statt Herrn Wiegard diese Frage stellen, dürfen Sie keine ökonomischen Ausführungen verlangen. Ich möchte aus juristischer Sicht antworten.

Wenn ich „normale Zeiten“ definieren sollte, würde ich sagen: Es liegt keine Ausnahme vor. Eine klar definierte Ausnahme müsste es sein, wie sie zumindest bis 2005 der europäische Stabilitätspakt enthielt. Ansonsten gehen wir immer davon aus, dass es sich um „normale Zeiten“ handelt, in denen grundsätzlich keine Kredite aufgenommen werden dürfen. Ich würde versuchen, das Problem auf diese Weise normativ einigermassen in den Griff zu bekommen.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Was machen wir damit?

(Heiterkeit)

Bundesminister Dr. Thomas de Maizière (BK):

Die Startposition haben Sie damit finanzwissenschaftlich noch nicht begründet.

(A) **Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde:**
Ich kann sie nicht finanzwissenschaftlich begründen; dazu bin ich als Jurist nicht kompetent.

Bundesminister Dr. Thomas de Maizière (BK):
Vielleicht kann nachher jemand die Antwort übernehmen.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:
Gut. Vielleicht fragen wir nachher noch einmal, wenn Herr Wiegard wieder anwesend ist. – Für Berlin Herr Wowereit, bitte.

(Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer: Ich habe noch zu antworten!)

– Herr Meyer, auch Sie wurden gefragt. Bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer:
Herr de Maizière, es gibt eine Grenze; sie ist allerdings ziemlich weit. Schon Art. 109 des Grundgesetzes gibt dem Bund eine große Einflussmöglichkeit. Er hat sie zum Teil nicht genutzt – das ist eine andere Frage –, weil beide Seiten es nicht wollten.

Mit der Staatsqualität zu argumentieren, ist besonders misslich, zum Beispiel deshalb, weil die Länder über lange Zeit kein Legislativrecht hinsichtlich des eigenen Personals hatten. Welch ein Staat, der noch nicht einmal Gesetze für sein eigenes Personal machen kann! Das hat man aber klaglos hingenommen.

(B) Mit den Ideen, die hier verbreitet worden sind, stoßen Sie sehr selten an die Grenze des Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:
Damit ist die Frage beantwortet. – Jetzt bitte Klaus Wowereit.

Regierender Bürgermeister Klaus Wowereit (Berlin):

Meine erste Frage geht an Professor Wieland: Könnte das Grundgesetz verbindliche neue Schulden-schranken nicht nur für den Bund, sondern auch für die Länder vorsehen? Wo setzt die bundesstaatliche Ordnung gegebenenfalls Grenzen, was die Verbindlichkeit solcher Vorgaben für die Länder angeht? Man stelle sich vor, 16 Länderparlamente müssten jeweils mit Zweidrittelmehrheit ihre Verfassungen ändern, bevor eine bundeseinheitliche Regelung zustande käme. Ist das „in einem Zug“ durch die Änderung des Grundgesetzes mit Wirkung für den Bund und für die Länder möglich?

Meine zweite Frage richtet sich an Professor Seitz: Wäre eine Entschuldung auf ein angemessenes Niveau zwecks Herstellung gleicher Ausgangsbedingungen für alle Länder im Sinne eines nationalen Entschuldungspaktes denkbar: erstens als Gegenleistung für die Akzeptanz strikter Verschuldungsschranken, zweitens als Gegenleistung für die Einräumung partieller Steuerautonomie?

(C) Auch die dritte Frage ist wichtig und interessiert sicherlich alle: Von wem – vom Bund oder von den Ländern? – wäre ein solcher Entschuldungspakt wie zu finanzieren? Die Länder können sich sicherlich rasch darauf verstehen, dass es der Bund sein soll, und umgekehrt.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:
Bitte, Herr Wieland.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland:
Das Grundgesetz gibt hinsichtlich der Frage, inwieweit die Bundesverfassung auf die Verfassungshoheit der Länder einwirken darf, an zwei Stellen Auskunft. Eine davon hat Herr Kollege Meyer soeben erwähnt: Art. 79 Abs. 3. Danach ist die Gliederung des Bundes in Länder unantastbar. Dem steht der von Kollegen Schneider erwähnte Art. 28 Abs. 1 gegenüber, in dem gewisse Mindestanforderungen an Homogenität gestellt werden.

Das heißt, verfassungsrechtlich gewährleistet sind Staatlichkeit und Verfassungshoheit der Länder, allerdings eingeschränkt durch die Homogenitätsanforderungen. Diese besagen unter anderem, dass die Länder demokratische und soziale Rechtsstaaten im Sinne des Grundgesetzes sein müssen. Diese Grundvoraussetzungen sind zu erfüllen, mehr nicht.

(D) Es gibt in unserem Bundesstaat vielfältige Verflechtungen, die auch faktisch auf die jeweiligen Ebenen einwirken. Aber zum Bundesstaat gehört es, dass die grundlegenden Fragen der verfassungsrechtlichen Ordnung auf der einen Seite vom Bund für den Bund, auf der anderen Seite von den Ländern für die Länder geregelt werden. Wenn Sie bedenken, dass das Haushaltsrecht als Kernrecht eines demokratischen Staates im 19. Jahrhundert mühsam erkämpft worden ist, dann kann der Bund heute nicht sagen: Wie die Länder ihre Haushalte gestalten, regeln wir in unserer Bundesverfassung. – Das würde meines Erachtens dem Grundgedanken einer bundesstaatlichen Ordnung diametral widersprechen und durchaus in den Bereich der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 hineinreichen.

(Bundesminister Dr. Thomas de Maizière [BK]: Aber der Bund gegenüber der EU darf das, oder wie?)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:
Dann bitte Herr Seitz.

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Seitz:
Ich habe mich auch in meinen schriftlichen Ausführungen zu dieser Frage geäußert. Ich spreche explizit davon, dass ich mir einen Deal – ich benutze bewusst dieses legerere Wort; in der Politik geht es immer um Deals – zwischen einer Verschärfung der Verschuldungsschranken der Länder – das ist ein für mich wesentlicher Punkt – und einer Teilentschuldung vorstellen kann. Ich spreche absichtlich nicht von „Vollentschuldung“ – das wäre unrealistisch –, sondern davon, dass man Verschuldungsspitzen wegnehmen muss.

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Seitz

(A) Ein zentrales Problem ist, dass die finanzschwachen Länder in Ost und West, die auch überdurchschnittlich hoch verschuldet sind, im Vergleich zu den finanzstärkeren Ländern deutlich überdurchschnittliche Zinsausgabenlasten zu tragen haben. Sachsen ist ein Ausnahmeland in diesem Ranking. Wenn wir uns die Differenzen bei den Zinsausgaben anschauen, stellen wir allein auf der Ebene der Flächenländer Diskrepanzen von 85 bis circa 500 Euro je Einwohner fest. Das entspricht Pi mal Daumen zweimal der Hochschullandschaft einzelner Länder.

Gerade den höher verschuldeten Ländern müsste es leichter fallen, einer Verschärfung der Verschuldungsschranken zuzustimmen; denn auch heute noch sind einige finanzschwache Länder trotz hoher Steuereinnahmen darauf angewiesen, Haushaltsdefizite durch Nettokreditaufnahme auszugleichen.

Ich kann mir nicht vorstellen, dass man die Entschuldung als Instrument benutzen kann, um einen Deal bezüglich einer partiellen Steuerautonomie zu schließen. Ich habe die Steuerautonomie aus ganz anderen Gründen abgelehnt. Wir würden mit einer Teilschuldung nicht grundlegend die inhaltlichen Probleme beseitigen, zum Beispiel die unterschiedliche Wertschöpfungskraft der Länder.

Zur Finanzierung. Die Länder wären sich wahrscheinlich innerhalb von Minuten einig, dass der Bund die Finanzierung übernehmen soll. Dass das nicht funktioniert, ist klar. Auch die finanzstarken Länder müssten Interesse daran haben, dass alle Länder wesentlich schärferen Verschuldungsschranken zustimmen, weil sie sich damit die Sicherheit erkaufen, nicht neue Gänge nach Karlsruhe zu erleben.

Es gibt Probleme aufgrund von Fehlanreizen; das ist völlig klar und nicht gerade schön. Es geht um die Zukunftsgestaltung.

Noch ein Aspekt zur Finanzierung. Ich sehe eine sehr enge Verknüpfung des Themengebietes, über das heute diskutiert wird, mit der Verwaltungsreform, die nach der Sommerpause auf der Agenda steht. Ich kann mir durchaus vorstellen, dass Effizienzträge – sowohl aufgrund von Kosteneinsparungen als auch von Mehreinnahmen – aus einer Verlagerung der Steuerverwaltung zum Bund in signifikantem Umfang für die Übernahme von Spitzenlasten im Rahmen eines Schuldenausgleichs genutzt werden. Die Finanzierung sollte also nicht unbedingt auf die Weise erfolgen, dass unmittelbar etwas bezahlt werden muss. Darüber müsste man sicherlich auch im Kontext der Diskussion über die – unbedingt erforderliche – Verlagerung der Steuerverwaltung auf den Bund sprechen.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank. – Das Fragerecht geht an Herrn Körper von der SPD-Fraktion. Bitte.

Fritz Rudolf Körper, MdB (SPD):

Ich möchte meine Fragen an Herrn Professor Seitz und Herrn Professor Feld richten und beziehe mich auf

die Stellungnahmen, die Sie im Vorfeld der Anhörung abgegeben haben. Darin treten Sie der vielfach erhobenen Behauptung entgegen, die Länderhaushalte seien auf der Ausgabenseite weitgehend durch bundesgesetzliche Vorgaben bestimmt. Sie weisen beide darauf hin, dass den Ländern trotz gewisser Beschränkungen durch Bundesgesetze hinreichend große Spielräume für das Setzen eigener politischer Akzente und in der konkreten Ausführung der Bundesgesetze verbleiben. (C)

Vor diesem Hintergrund stelle ich zwei kurze, knappe Fragen: Inwieweit sind die Ausgaben der Länder durch bundesgesetzliche Vorgaben bestimmt? Was ergibt sich daraus für die Handlungsspielräume, aber auch für die Konsolidierungsspielräume der einzelnen Länder?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank. – Bitte, Herr Seitz.

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Seitz:

Vielen Dank für die kurze Frage. Das gibt mir mehr Zeit für eine ausführliche Antwort.

Ich bin absolut überzeugt davon – ich habe zahlreiche empirische Untersuchungen in den Ländern angestellt; das tue ich ständig –, dass die Gestaltbarkeit der Ausgaben auf der Landesebene wesentlich größer ist, als die Länder es immer behaupten. In den Ländern geben die Verantwortlichen an, was sie innerhalb von vier Jahren Tolles machen; wenn sie in Berlin sind, sagen sie dem Bund, sie könnten gar nichts tun. Beide Meinungen können nicht gleichzeitig richtig sein. (D)

Es ist klar, dass die Länder im Bereich der Sozialausgaben – ich habe es vorhin angesprochen; das betrifft sehr stark die Kommunen, bezogen auf die Finanzaufwendungen, aber auch die Landeshaushalte – zu einem erheblichen Teil bundesrechtlichen Standards unterliegen. Meiner Ansicht nach ist darüber zu diskutieren, inwieweit man sie absenkt. Es gibt sehr große Bereiche, in denen die Länder umfangreiche Gestaltungsmöglichkeiten haben: Polizei, Schulen, Hochschulen. Ich schätze sie wesentlich größer ein, als es gemeinhin unterstellt wird.

Im Rahmen von Modellrechnungen habe ich festgestellt, dass alle Länder schon mit dem heutigen Instrumentarium und ohne Steuerautonomie sehr wohl in der Lage wären, innerhalb eines Zeitraums von sieben Jahren ihre Haushalte auszugleichen – wenn sie zuvor ihre strukturellen Defizite beseitigt haben; das ist die Voraussetzung.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank. – Bitte, Herr Feld.

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld:

Ich habe den Ausführungen von Herrn Seitz nicht viel hinzuzufügen.

Eine Akzentuierung: Man muss sicherlich zwischen „kurzfristig“ und „langfristig“ unterscheiden. Von einem Haushaltsjahr auf das nächste ist eine Reihe von

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld

- (A) Ausgaben festgezurret. Allerdings meine auch ich – Herr Seitz hat es in seiner Stellungnahme ein bisschen deutlicher ausgeführt –, dass auf mittlere und lange Frist die Landeshaushalte wesentlich flexibler sind. Das gilt insbesondere seit Inkrafttreten der Föderalismusreform I. Die Länder haben nunmehr im Personalbereich deutlich größere Autonomie. Herr Seitz hat die Wirtschaftsförderung noch nicht genannt. Das ist das Feld, auf dem sich die Landespolitik gern mit Ausgaben tummelt. In diesem Bereich kann man sicherlich Einsparungen vornehmen.

(Vorsitz: Vorsitzender Günther H. Oettinger)

Ich habe mich gewundert, dass Herr Seitz sein Beispiel mit der „Golf-Grundausstattung“ nicht gebracht hat, das sonst immer in der Öffentlichkeit kursiert. Es wird sicherlich möglich sein, auch bei den Sachausgaben in der öffentlichen Verwaltung noch einige Einsparungen vorzunehmen.

Wenn man sich die einzelnen Haushalte genauer anschaut, stellt man fest, dass Behauptungen, mehr als 90 Prozent der Ausgaben seien fixiert, völlig überzogen sind und nicht der Realität entsprechen. Die Länder haben sehr wohl Möglichkeiten, auf der Ausgaben-seite zu reagieren, zumindest auf mittlere Frist.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank. – Wir kommen zur nächsten Frage. Herr Speer.

- (B) **Minister Rainer Speer** (Brandenburg):
Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich habe Fragen an Herrn Feld und Herrn Huber.

Erstes Thema: Unabhängigkeit. Wir alle wären gern unabhängig; die Menschheit strebt immer danach. Jeder Einzelne ist mehr oder weniger unabhängig. Sie behaupten von sich, ziemlich unabhängig zu sein. Aber wenn ich die Diskussion für mich zusammenfasse, erkenne ich, dass Sie alle auch abhängig sind, zumindest von Ideen oder Ideologien. Die Frage der Unabhängigkeit betrifft also auch ein Sachverständigengremium.

Vier Länder, auch Brandenburg, sind Anfang der 90er-Jahre, beim Aufbau Ost, dem Hinweis der Unabhängigen, man könne sich auf das Niveau der Westländer verschulden, ehe man Hilfen in Anspruch nimmt, heftig gefolgt, nur eines nicht, das heute in einer besseren Lage ist. Man kann zwar sagen, unter den Ärzten seien die Pathologen die Klügsten, aber die Einschätzung ist halt so.

Meine Frage an Herrn Feld lautet: Wie kann das funktionieren? Gilt für das Unabhängigengremium das Prinzip der Mehrheitsentscheidung – dann stellt sich die Frage nach der Legitimation –, sucht man nur nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner – dann kann man es lassen –, oder bevorzugt man einen aneinandergereihten Katalog von Meinungen, wie er uns kürzlich von der Wissenschaft vorgelegt wurde, als es um Handlungsoptionen der Politik aufgrund der konjunkturellen Lage ging? Im Ergebnis der letzten Steuerschätzung wurden drei Maßnahmen empfohlen: Haushaltskonsol-

- idierung, weitere Steuersenkung, Investitionsprogramm der öffentlichen Hand. Alle drei Empfehlungen sollten gleichzeitig umgesetzt werden. Jeder, der praktisch damit umgeht, weiß, dass das nicht richtig funktioniert.
- (C)

Zweites Thema: Fehlanreize. Herr Huber, ich möchte gern wissen, worin die Fehlanreize des Länderfinanzausgleichs, die Sie unterstellt haben, liegen. Wenn ich mich daran erinnere, dass ich kurz vor Weihnachten vor 8 000 Polizisten stand, die gegen die Absenkung des Weihnachtsgeldes protestierten, dann frage ich mich: Bin ich leicht masochistisch veranlagt? Wie kommen Sie zu der Erkenntnis, dass es Anreize gebe, auf einen Konsolidierungskurs zu verzichten, weil es anders bequemer sei? Folgt die Politik faktisch dem bequemeren Weg?

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke, Herr Speer. – Die Antwort geben die Herren Huber und Feld.

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld:

Ich nehme an, dass Herr Huber ausführlich auf die Frage nach Fehlanreizen antworten wird. Deswegen gehe ich nur auf die Unabhängigkeitsdiskussion ein.

An der Meinungsvielfalt unter den Experten sehen Sie schon, dass jeder Einzelne von uns normativ geprägt ist. Ich will an dieser Stelle nicht über Wertfreiheit diskutieren. Das entscheidende Kriterium für Unabhängigkeit der einzelnen Wissenschaftler ist erfüllt, wenn die Überprüfung der Meinungen, die geäußert werden, durch die eigene Bezugsgruppe erfolgreich ist.

(D)

Wenn Sie meine schriftliche Stellungnahme lesen, erkennen Sie, dass es mir mit dem Stabilitätsrat nicht um ein Gremium geht, das nur aus unabhängigen Wissenschaftlern besteht, sondern darum, den Finanzplanungsrat, wie er heute existiert, um unabhängige Elemente aufzuwerten.

Dahinter steht folgende Ratio: Der Finanzplanungsrat vermag es nicht – vermutlich aufgrund politischer Rücksichtnahmen –, Empfehlungen auszusprechen, die in verschiedenen Ländern „Schmerzen“ verursachen würden. Das hat sich insbesondere im Hinblick auf die Sanierung der beiden Haushaltsnotlagenländer erwiesen.

Ein um unabhängige Elemente angereicherter Stabilitätsrat hätte die Möglichkeit, auch unangenehme Empfehlungen durch Mehrheitsentscheid in der Öffentlichkeit zu äußern und damit die so wichtige Öffentlichkeitswirkung herzustellen, was wiederum eher Reaktionen vonseiten der Länder induzieren würde.

Ich verspreche mir von einem solchen Stabilitätsrat weder, dass er über Sanktionen entscheidet, noch, dass er weitreichende Entscheidungen zur Sanierung in den einzelnen Ländern gegen deren Willen beschließt. Das würde den demokratischen Prinzipien, die man auf Länderebene hochhalten möchte, widersprechen. Aber allein durch die Öffentlichkeitswirkung wird es zu entsprechenden Reaktionen kommen, die über das hinaus-

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld

- (A) gehen, was wir heute beim Finanzplanungsrat erleben. Es geht darum, frühzeitig feststellen zu können, dass etwas aus dem Ruder läuft, und es zu benennen.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:
Herzlichen Dank. – Herr Huber ergänzt.

Sachverständiger Prof. Dr. Bernd Huber:
Ein paar Anmerkungen zu der Anreizfrage. Ich versuche es an einem einfachen Beispiel klarzumachen.

Der deutsche Finanzausgleich ist durch eine sehr hohe Nivellierungswirkung gekennzeichnet. Das ist, wenn man es unter Verteilungsgesichtspunkten sieht, positiv: Alle Länder erreichen eine ähnliche Finanzausstattung pro Kopf.

Die Kehrseite besteht darin, dass Steuermehreinnahmen in einem Land strikt abgeschöpft werden. Wenn sich ein Bundesland, zum Beispiel durch Einstellung von Steuerprüfern, bemüht, zusätzliche Steuereinnahmen zu erzielen, dann muss es gegenwärtig die Kosten für die Steuerprüfer selbst tragen. Die Mehreinnahmen, die durch zusätzliche Steuerprüfungen erwirtschaftet werden können, sind beträchtlich – das ist empirisch nachgewiesen –, fließen aber zum allergrößten Teil in den Länderfinanzausgleich ab, entweder indem sich die Zuweisungen an das Land vermindern oder indem es mehr in den Finanzausgleich einzahlen muss.

- (B) Es zeigt sich empirisch, dass damit erhebliche Verwerfungen verbunden sind. Das Finanzausgleichssystem, das wir gegenwärtig haben, ist als problematisch einzustufen, was die Ausschöpfung der Steuerquellen und den Einfluss auf das Wirtschaftswachstum betrifft.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:
Herzlichen Dank für die beiden Antworten. – Wir kommen zur FDP-Bundestagsfraktion. Herr Kollege Wissing.

Dr. Volker Wissing, MdB (FDP):
Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Blankart.

Im Rahmen der Verschuldungsbegrenzung wird über eine ganze Reihe von Vorschlägen diskutiert, unter anderem über die Lösung, die Haftung für die öffentlichen Schulden von den Bürgerinnen und Bürgern auf die Geldgeber des Staates zu verlagern.

Meine erste Frage ist: Was sind die Vorzüge einer Verlagerung der Haftung für öffentliche Schulden weg von den Bürgerinnen und Bürgern hin zu den Geldgebern des Staates bzw. der Länder, gegebenenfalls kombiniert mit einem Neuverschuldungsverbot auf Bundesebene?

Zweite Frage: Ist die Gewährung von mehr Steuerautonomie auf allen Ebenen, etwa durch die Einführung von Zu- und Abschlagsrechten, Hebesatzrechten oder die Überführung der Erbschaftsteuer in die Län-

derkompetenz, ein wichtiges Mittel zur Rückführung öffentlicher Verschuldung? (C)

Vorsitzender Günther H. Oettinger:
Herzlichen Dank. – Auf beide Fragen antwortet Herr Blankart.

Sachverständiger Prof. Dr. Charles Beat Blankart:

Meine Damen und Herren! Herr Wissing, ich möchte in meine Antwort auf Ihre Frage die Thematik einbeziehen, die in der von Frau Bundesministerin Zypries an Herrn Professor Meyer gestellten Frage angeklungen war; ich glaube, beides geht ineinander über.

Herr Wissing, ich möchte mit einer Gegenfrage antworten: Wer sollte eher für übermäßige Verschuldung haften – der anonyme Bundessteuerzahler über einen Fonds oder der Gläubiger des Landes? Meine Antwort lautet: eigentlich beide. Mit dieser ökonomischen Antwort wären wahrscheinlich auch Juristen einverstanden. Nach dem Haftungsrecht haften beide in dem Maße, in dem sie das Unheil hätten verhindern können – der einzelne Steuerzahler als Wähler indirekt; der einzelne Gläubiger, indem er dem Bundesland immer wieder Kredite gibt, entsprechend mehr. Übertragen auf ein privates Unternehmen hieße das: Ein Gläubiger, der über Jahre hinweg Geld in ein marodes Unternehmen steckt, kann nachher nicht sagen, er habe nichts gewusst.

Beim Staat ist es im Prinzip ähnlich. Ich kann das mit einem Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts belegen, das entschieden hat, dass das Land eine Gemeinde, der die Banken unendlich Kredit gegeben hatten, nicht auslösen muss. Die Gläubiger mussten nach Hause gehen und ihren Fehler selbst ausbaden. Dort funktioniert der Mechanismus. (D)

Frau Ministerin Zypries, daran schließt sich Ihre Frage an, was geschieht, wenn es so weit ist. Ich kann nur von meinen Erfahrungen aus der Schweiz berichten. Der gesamte dortige Kreditmarkt hat sich nach dem genannten Urteil völlig reorganisiert. Die Gemeinde hat sich aufgerappelt, musste aber zunächst einmal Einschränkungen der Kreditwürdigkeit hinnehmen. In einem solchen Fall gehen die Angebotskurve der Gläubiger bzw. die Zinsen nach oben. Wenn die Gemeinde – oder das Land – sieht, dass sie nicht mehr Geld aufnehmen kann, hat sie einen Anreiz, ihre Angelegenheiten in Ordnung zu bringen. Die Kurve bewegt sich dann wieder nach unten, und die Gemeinde kann sich weiter verschulden. Mit diesem Algorithmus, der das Gläubiger-Schuldner-Verhältnis neu ordnet, können wir das Problem lösen. Wenn die Gläubiger nicht haftbar sind, passiert nichts, und es geht immer so weiter.

Gegenwärtig stellt sich die Situation in Deutschland so dar: Alle sind auf einem großen Schiff, einem Tanker. Jedermann verschuldet sich, weil der große Tanker, der Bund, alles deckt. Aber jedes kleine Land, das sich verschuldet, bohrt ein kleines Loch in den Tanker.

Sachverständiger Prof. Dr. Charles Beat Blankart

- (A) Am Anfang macht das nichts, aber mit der Zeit sinkt der Tanker, und die Zinsen steigen entsprechend.

Wer weiß denn heute schon – trotz Triple A –, ob die Bundesanleihen auf einem günstigen Niveau wären, wenn nur der Bund auf dem Tanker wäre und nicht auch noch soundso viele Länder? Das können wir nicht sagen. Wir müssen davon ausgehen, dass das gewichtete Mittel nicht notwendigerweise das Minimum ist. Deswegen ist das Argument, die Zinsen lägen höher, wenn wir die Länder ausnähmen, falsch. Das ist ein Fehlschluss.

Zu Frage zwei von Herrn Dr. Wissing: Gibt es Evidenz dahin gehend, dass im Föderalismus die Verschuldung niedriger ist? Die Antwort gliedert sich in zwei Teilargumente: Mehr Wettbewerb senkt die Kosten und damit indirekt die Verschuldung. Die Zersplitterung verursacht eher höhere Kosten. Was wirkt stärker?

Mir liegt eine Studie aus dem Jahr 2004 vor, die zwar für die Schweiz erstellt worden ist, aber eine ganze Reihe von internationalen Studien einschließt. Man kann, bezogen auf den internationalen Rahmen, grosso modo feststellen, dass mit zunehmender Dezentralisierung das Verschuldungsniveau sinkt, auch weil eine höhere Verantwortlichkeit gegeben ist. Für die Schweiz wurde festgestellt, dass dezentrale Kantone mit ausgeprägter Gemeindeautonomie weniger verschuldet sind als zentralistische Kantone; in der Schweiz gibt es insoweit große Unterschiede zwischen den Kantonen.

(B)

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank.

Eine direkte Nachfrage? – Frau Kollegin Zypries.

Bundesministerin Brigitte Zypries (BMJ), MdB (SPD):

Vielen Dank, Herr Ministerpräsident. – Wenn Sie schildern, wie das System in der Schweiz funktioniert, dann klingt das so, als könnten die Länder durch Anstrengung ihre Defizite beheben. Im Schnitt sind aber 50 Prozent der Lasten, die deutschen Bundesländern entstehen, Zahlungen an Angehörige des öffentlichen Dienstes. Die Möglichkeiten, diese Zahlungen zu reduzieren, sind hinreichend gering.

(Minister Hartmut Möllring [Niedersachsen]: Was so nicht stimmt!)

– Herr Möllring wiegt zwar den Kopf; aber ich gehe davon aus, dass Sie die Pensionen nicht streichen wollen.

Wie soll vorgegangen werden, wenn die Möglichkeiten dermaßen eingeschränkt sind?

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Die Frage richtet sich an Herrn Blankart.

Sachverständiger Prof. Dr. Charles Beat Blankart: (C)

Die Welt ist heterogen. Reiche Bundesländer gehen sehr leicht in die neue Freiheit, andere tun sich schwer. Wir werden das Problem nie lösen, wenn wir heute schon fragen, wie wir den letzten Punkt klären. Dann kommen wir nie zurecht.

Ich erinnere an die Auflösung der DDR-Wirtschaft. Damals hat man nicht gefragt: „Was machen wir mit den Kombinat?“, sondern man hat gesagt: Wir beginnen mit den Apotheken und Nahrungsmittelherstellern; das ist einfach. – Wenn man so vorgeht, bleibt am Schluss etwas übrig.

Wir brauchen ein Paket. Es hat keinen Sinn, nicht den Anfang zu machen, nur weil wir noch nicht wissen, wie wir den letzten Rest bewältigen können. Ich habe versucht, in meinem Einleitungsstatement auf die von Ministerpräsident Müller und Ministerpräsident Oettinger aufgezeigten Möglichkeiten hinzuweisen. Im Endeffekt, Frau Zypries, sind doch wohl alle Länder selbstverantwortlich. Das ist möglich. Es war auch möglich, die DDR aufzulösen.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank. – Wir kommen zu Bürgermeister Böhrnsen, Bremen.

Bürgermeister Jens Böhrnsen (Bremen):

Vielen Dank. – Meine Frage zum Thema „Verschuldungsgrenzen“ richtet sich an Professor Wieland und Professor Lenk. (D)

Verschuldungsgrenzen in der Verfassung sind das eine; ihre Wirkungen in der Realität und wohl auch die Fähigkeit, sie einzuhalten, sind andere wichtige Aspekte. Sind die Voraussetzungen dafür gegeben, dass der Bund und alle Länder diese Grenzen zukünftig tatsächlich einhalten können, bzw. was müsste getan werden, damit dies möglich ist? Dabei ist ein Aspekt sicherlich die Entschuldung, über die wir gesprochen haben. Ein anderer Aspekt ist die Berücksichtigung von strukturellen Unterschieden und der Unterschiedlichkeit von Belastungen. Könnte dies dazu führen, dass die Mehrheit der Länder die neuen Verschuldungsgrenzen nicht doch bald wieder überschreiten müsste?

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke schön. – Meine Herren Wieland und Lenk.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland:

Nach meiner Auffassung könnte das dazu führen. Ich habe versucht, darzustellen, dass nicht die Regelung der Verschuldung, sondern eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kern des Problems ist. Die Frage einer aufgabengerechten Finanzausstattung stellt sich 2007 ganz anders als 1969, bei der letzten Reform der Finanzverfassung, als man davon ausgehen konnte, dass im Wesentlichen alle deutschen Länder wirtschaftlich gleich stark oder zumindest auf gutem Wege dorthin sind. Damals war Bayern noch auf dem Weg,

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland

- (A) wirtschaftsstarke zu werden. Das hat man vorher gesehen und gesagt: Wir gehen davon aus, dass im Prinzip alle wirtschaftlich gleich stark sind, und nehmen einen Spitzenausgleich vor. – In diesem Optimismus kann man auch eine Verschuldungsgrenze festlegen.

Als Jurist bin ich im Laufe der Zeit skeptisch geworden, was die lenkende Wirkung bestimmter Rechtsnormen angeht. Gerade die in Art. 115 des Grundgesetzes niedergelegte Verschuldungsbegrenzung ist kein Musterbeispiel dafür, dass eine große Steuerungswirkung entfaltet wird.

Ich will den Kollegen Finanzwissenschaftlern durchaus zugestehen, dass es kluge Regeln gibt, wie man mit Staatsverschuldung umgehen sollte. Aus juristischer Sicht stellt sich aber die Frage, ob es sinnvoll ist, eine solche Regel als zwingende Norm in die Verfassung aufzunehmen und dem rechtsstaatlichen Prozess zu unterwerfen, in dessen Folge nach vielen Jahren das Verfassungsgericht, dessen Mitglieder nicht Finanzwissenschaftler sind und denen die Materie relativ fern ist – Juristen rechnen bekanntlich nicht –, eine Entscheidung trifft. Soll die Steuerung an diesem Punkt ansetzen?

Wie gesagt, die Lösung des Problems liegt meines Erachtens nicht in der Regelung der Verschuldung, sondern in einer aufgabengerechten Finanzausstattung der Länder, die Rücksicht darauf nimmt, dass einige Länder sehr hohe Schulden haben oder – das betrifft vor allen Dingen ostdeutsche Länder – nur 40 Prozent der Steuereinnahmen erzielen. Ich kann als Jurist noch so viele Normen setzen und sagen, ihr dürft euch nicht verschulden; wenn ich ihnen keinen anderen Weg aufzeige und ihnen keine Möglichkeit gebe, ihre Aufgaben zu erfüllen, wird diese Norm leerlaufen. Von daher warne ich davor.

Juristen – vielleicht auch der Gesetzgeber – schätzen es sehr, ein neues Problem durch eine neue Norm zu lösen. Die Erfahrung zeigt, dass nicht in allen Fällen die neue Norm das Problem wirklich löst.

Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Lenk:

Herr Wieland hat die Antwort im Prinzip vorgegeben. Herr Böhrnsen, Sie haben auch nach den Voraussetzungen gefragt. Herr Wieland hat die juristische Seite beleuchtet. Voraussetzung wäre, dass die Länder tatsächlich in einer Ausgangslage sind, in der sie die Grenzen einhalten können.

Ich möchte zunächst einmal auf die nur 40-prozentige Steuerkraft – vor Finanzausgleich – hinweisen. Hinzu kommt die sehr unterschiedliche Steuerbasis zwischen West- und Ostländern. Wenn Sie die Einkommensteuerbasis pro Einwohner von Hessen, einem Flächenland – ich nehme nicht einen Stadtstaat, auch wenn die Frage von dort kommt –, mit der von Mecklenburg-Vorpommern vergleichen, dann stellen Sie fest, dass die Steuerbasis Hessens viermal höher ist als die von Mecklenburg-Vorpommern. Wenn sich Hessen das Geld anderswo besorgen wollte und einen Hebesatz von beispielsweise 5 Prozent festlegt, dann müsste Mecklenburg-Vorpommern pro Kopf einen He-

- besatz von rund 20 Prozent wählen. Welche Signalwirkung das im Wettbewerb hätte, ist meines Erachtens eindeutig. (C)

Zum Thema „Verschuldung“. Schauen wir uns die Schuldenstandsquoten an: In Sachsen-Anhalt, einem Ostland, lag sie im Jahr 2005 bei rund 40 Prozent. Der Mittelwert betrug 25 Prozent; die finanzkräftigen Länder lagen deutlich darunter. Angesichts dessen stellt sich die Frage, wie wir diese strukturellen Unterschiede einebnen können, damit die Einhaltung einer bundeseinheitlichen Regelung möglich ist. Eine Regelung kann nur eine nach Bundesländern differenzierte sein, die auf die Ausgangslage Rücksicht nimmt. Ich bin gespannt, wie die Schwellenwerte festgelegt werden und wie sie exekutiert werden können.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke sehr. – Wir kommen zur Fraktion Die Linke. Herr Kollege Troost.

Dr. Axel Troost, MdB (DIE LINKE):

Meine beiden Fragen gehen an Dr. Hoff.

Ich knüpfe an das zuletzt Gesagte an: Wettbewerbsföderalismus, weniger Finanzausgleich, Zu- und Abschlagsrechte bei den Steuern. Wie schätzen Sie das insgesamt ein? Passt dieses Leitbild in das Grundgesetz hinein? Welche normativen Schranken werden dort gesetzt?

- Aus der Sicht der relativ finanzschwachen Länder schließe ich die Frage an: Welche Konsequenzen hat dies für die politische Handlungsfähigkeit? Soeben wurde gesagt, in der mittleren Frist werde es schon irgendwie gehen. Dazu würde mich Ihre Einschätzung interessieren. (D)

Welche Möglichkeiten sehen Sie insgesamt, Ausgaben für Bildung und Forschung in die Neuformulierung der Finanzverfassung aufzunehmen? Es gibt eine Diskussion über die Neuformulierung des Investitionsbegriffs. Welche Akzente würden Sie setzen?

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke. – Herr Kollege Hoff.

Sachverständiger Dr. Benjamin-Immanuel Hoff:

Vielen Dank, Kollege Troost. – Ich beginne mit der Frage nach den Investitionen. Wir erlebten Mitte der 70er-Jahre ein Auseinanderfallen von Regulationsweise und Akkumulationsregime. Seitdem weiß man nicht so richtig, was den nächsten langwelligen Entwicklungszyklus prägen wird. Nach der Mehrheitsmeinung könnte es die Bildung sein. Insofern ist es logisch, wenn gefordert wird, das müsse sich auch in der Finanzverfassung abbilden. Es stellt sich allerdings die Frage, wie Bildungsausgaben finanziert werden sollen.

Ich halte relativ wenig davon, einen extrem weit gefassten Investitionsbegriff zu wählen. Das liegt daran – das gilt damals wie heute; 1980 hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen ein sehr gutes Gutachten dazu erstellt –, dass das

Sachverständiger Dr. Benjamin-Immanuel Hoff

- (A) Verhältnismäßigkeitsgebot einem finanzwirtschaftlichen Übermaßverbot gegenübersteht. Damit muss man sich auseinandersetzen.

In dieser Woche hat Herr Kretschmann von den Grünen aus Baden-Württemberg die Bitte an uns gerichtet, zu seinem Papier Stellung zu nehmen. Darin findet sich ein aus meiner Sicht extrem weit gefasster Investitionsbegriff. Das Abstellen auf die Finanzkraft würde dazu führen, dass im Zweifelsfall Bildungsausgaben auch für Personal aus Schulden finanziert werden. Dann würden so viele Lehrer eingestellt, dass die Zinsen aufgrund der Schulden die Gehälter der Lehrerinnen und Lehrer quasi auffressen. Das ist aus meiner Sicht kein sinnvoller Investitionsbegriff.

Man muss eher andersherum an das Problem herangehen und folgende Fragen beantworten: Welche Investitionsmöglichkeiten habe ich? Welche Mindeststandards setze ich? Gemäß der Lissabonstrategie der Europäischen Union sollen 2,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes für Bildungsausgaben zur Verfügung gestellt werden. Eine entsprechende Festlegung könnte auch im Rahmen einer nationalen Verständigung zwischen Bund und Ländern erfolgen. Das würde eine Veränderung in den Haushalten bedeuten.

- (B) Die Bundesstaatskommission I hat sich dazu entschieden – dazu mag man stehen, wie man will –, die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ beizubehalten. Ich plädiere dafür, die Investitionsmittel nicht mehr zur Subventionierung niedergehender Industrien, sondern zur Deckung zukunftsfähiger Bildungsausgaben einzusetzen. Dass allein der Fachhochschulbau aus der Gemeinschaftsaufgabe finanziert werden kann, ist ein Problem. Hier muss man umsteuern und die Mittel, die im Haushalt zur Verfügung stehen, dafür nutzen.

Auf die zweite Frage bin ich in meinem Eingangsstatement deutlich eingegangen. Ich habe unter anderem aus dem Bericht einer Enquete-Kommission zitiert, die sich nicht mit der Finanzentwicklung in Bremen, in Berlin oder im Saarland, sondern mit der Zukunft des Finanzföderalismus und den Auswirkungen auf Hamburg auseinandergesetzt hat. Es wurde ein deutlicher Zusammenhang zwischen dem mittelbaren Staatsziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse – und damit einem kooperativen Föderalismus – und der Finanzverfassung hergestellt.

Herr Kretschmann spricht in seinem Papier von „dynamischem Finanzausgleich“. Dieses Modell ist für eine Himmelsrichtung, nämlich für den Süden, gut; für die drei übrigen Himmelsrichtungen ist es ein Nachteil.

Schauen wir uns am Beispiel Berlins an, wohin die Überlegungen von Herrn Kretschmann führen: Berlin hat bis Ende Mai dieses Jahres 10,8 Prozent mehr Steuern eingenommen als im Vorjahr. Die Einnahmen aus gemeinschaftlichen Steuern legten im selben Zeitraum bundesweit um 17,3 Prozent zu. Das heißt, in diesem Land gibt es Regionen, die deutlich mehr zulegen als Berlin. Man glaubt es kaum; aber es ist be-

dauerlicherweise so. Wenn 50 Prozent dieser Mehreinnahmen vor dem Finanzausgleich gerettet werden könnten, würde Berlin, auf Deutsch gesagt, ziemlich Nasse machen, zahlreiche andere Länder auch. (C)

Ich meine, dass das mit dem Prinzip der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht vereinbar ist. Aus diesem Grunde stehen solchen Vorstellungen politische, aber letztlich auch verfassungsrechtliche Maßstäbe entgegen. Man sollte sich von solchen Vorstellungen nicht leiten lassen. Ich bin sehr froh darüber, dass Herr Lenk und Herr Koriath auf ähnliche Weise argumentiert haben.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke sehr. – Wir kommen zu Herrn Kollegen Freytag, Hamburg.

Senator Dr. Michael Freytag (Hamburg):

Ich möchte eine Frage an die Herren Sachverständigen Professor Koriath und Professor Häde stellen.

Nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Klage Berlins hat das Prinzip Eigenverantwortung Vorrang vor Sanierungshilfen. Konterkariert der Zwang zur Eigenverantwortung nicht die Idee eines Entschuldungsfonds, nach der die Schulden entsprechend der Leistungsfähigkeit, nicht aber nach dem Verursacherprinzip durch die Länder abgetragen werden sollen?

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herr Koriath, danach Herr Häde. (D)

Sachverständiger Prof. Dr. Stefan Koriath:

Die Idee eines Entschuldungsfonds ist problematisch. Ein Entschuldungsfonds – egal wie er im Einzelnen ausgestaltet ist; dazu kann man sich verschiedene Modelle vorstellen – bedeutet immer, dass eine Umverteilungswirkung zwischen den Ländern eintritt, aber nicht aufgrund des Regelwerks des Finanzausgleichs. Die Folge wäre ein stiller, unsichtbarer Finanzausgleich. Dass ein solcher unerwünscht ist, wenn man transparente Regeln für die Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern haben will, sollte auf der Hand liegen.

Ein Entschuldungsfonds bedeutet weiterhin, dass letztlich irgendjemand für die Schulden einer anderen Gebietskörperschaft – nach welchen Kriterien auch immer – aufkommen muss. Auch das scheint mir angesichts der vom Bundesverfassungsgericht im Berlin-Urteil aufgestellten Regel, dass jede Gebietskörperschaft für ihre Schulden einzustehen hat, ein problematischer Aspekt zu sein.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde:

Ich kann dem völlig zustimmen. Das Bundesverfassungsgericht hat die Eigenverantwortlichkeit stark betont. Haushaltsautonomie ist die eine Seite der Medaille, Eigenverantwortlichkeit die andere Seite.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil auch festgestellt, dass Berlin ein Ausgabenproblem,

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde

(A) kein Einnahmeproblem hat. Wenn ein Land seinen Bürgern durch Kredite über längere Zeit ein höheres Leistungsniveau finanziert und dafür später die Länder, die vorher mehr gespart haben, zur Kasse bitten will, dann ist das eine Zumutung auch gegenüber den Bürgern der Länder, die schon bisher mit einem geringeren Niveau öffentlicher Leistungen auskommen mussten. Deshalb halte ich von einem Entschuldungsfonds nicht allzu viel.

Herr Seitz hat es auf seine unnachahmlichen Weise gesagt: vielleicht im Rahmen eines Deals. Das ist eine Frage, die die Damen und Herren Politiker entscheiden müssen. Dass ein Entschuldungsfonds die Verantwortung auf fremde Schultern verlagert, ließe sich rechtlich nur schwer rechtfertigen.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke sehr. – Nach Hamburg hat für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Frau Kollegin Hajduk das Wort.

Anja Hajduk, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Schönen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich habe zwei Fragen. Meine erste Frage richtet sich an Dr. Müller.

(B) Es ist deutlich geworden, dass die in der Schweiz praktizierte Schuldenbremse, wenn sie als Vorbild dienen soll, Modifikationen bedarf. An welcher Stelle muss man die Schweizer Schuldenbremse modifizieren, wenn man sie auf ein Land wie Deutschland, das ungleich größer ist, überträgt? Wie ist der Konjunkturfaktor zu verändern? Muss man im Zweifel auch die Investitionen anders behandeln?

Meine zweite Frage darf ich Herrn Professor Fuest stellen. Halten Sie, wenn man eine Schuldenbremse, wie sie in der Schweiz konzipiert worden ist, nicht nur für den Bund vorsehen – ich will nicht verhehlen, dass wir Grünen große Sympathien dafür haben und daran ernsthaft arbeiten –, sondern auch auf die Bundesländer übertragen will, besondere Übergangsszenarien für erforderlich? Welche spezifischen Voraussetzungen müssten erfüllt sein, damit die Länder mit der Schuldenbremse klarkommen?

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke schön. – Herr Müller, dann Herr Fuest.

Sachverständiger Dr. Christian Müller:

In meiner Stellungnahme habe ich drei Faktoren identifiziert, die dazu beitragen, dass die Schuldenbremse in der Schweiz die Wirkung entfalten kann, die sie entfaltet. Zusammenfassend habe ich die Stichworte „Motivation“, „Transparenz“, „Akzeptanz“ genannt. Ihre Frage geht in Richtung Motivation. Welche Ziele verfolgen wir konkret mit der Schuldenbremse?

Diese Frage hat man spezifisch für die Schweiz beantwortet. Man hat sich zum Beispiel darauf festgelegt, das Niveau des Schuldenstandes des Bundesstaates zu fixieren. Für uns stellt sich die Frage: Wollen wir das-

(C) selbe Ziel verfolgen, oder wollen wir etwa die Schuldenstandsquote fixieren? Ich habe in anderen Arbeiten dargelegt, dass die Festlegung auf dieses Ziel Auswirkungen darauf hat, wie wir zum Beispiel mit dem Konjunkturfaktor umgehen müssen. Es gibt insoweit einen Trade-off; ich kann auf die Details nicht eingehen. Das wäre eine Frage, die wir zuerst beantworten müssten. Dabei müsste dargelegt werden, dass bei der Festlegung auf eine Schuldenbremse bzw. bei deren Umsetzung Spielraum für die politischen Ziele, die wir in Deutschland erreichen wollen, besteht.

Ich habe mich in meiner Stellungnahme in weiten Teilen mit den Vorschlägen, die der Sachverständigenrat formuliert hat, einverstanden erklärt. Der Sachverständigenrat hat im Wesentlichen die Position übernommen, die unser Institut bereits seit Einführung der Schuldenbremse in der Schweiz vertritt. Bezüglich des Konjunkturfaktors bedeutet das nicht etwa eine aktive antizyklische Politik, sondern mehr eine passive antizyklische Politik im Sinne des Wirkenlassens der automatischen Stabilisatoren. Hier stellen sich die Fragen: Welchen Konjunkturfaktor wollen wir wählen? Welche konjunkturelle Schwankung soll möglich sein – erstens in Bezug auf das Volumen des Haushalts, zweitens, vielleicht noch wichtiger, in Bezug auf die Höhe des Bruttoinlandsprodukts?

(D) Ich sehe eine zweite wichtige Anpassungsnotwendigkeit – sie ist hier auch vorgeschlagen worden –: Rücksichtnahme auf die Nettoinvestitionen. Es wurde mehrfach behauptet, das sei viel zu kompliziert; wir sollten lieber eine Null-Verschuldungsregel festlegen. Das glaube ich nicht. Zunächst ist die Frage zu beantworten, wie wir „Nettoinvestitionen“ definieren. Aus wissenschaftlicher Sicht ergibt sich die Prämisse: Nettoinvestitionen sind das, was das Produktionspotenzial der Volkswirtschaft in der Zukunft steigert.

Damit wird klar: Wenn wir die so definierten Nettoinvestitionen unterlassen, schaden wir den zukünftigen Generationen. Das muss man im Kopf behalten. Schulden an sich führen noch nicht zur Übertragung von Lasten auf andere Generationen, sondern sie bedeuten nur eine zeitliche Verlagerung von Verteilungskonflikten. Wir müssen sicherlich intensiv über die Bücher gehen und darüber nachdenken, wie wir die verschiedenen Faktoren – Berücksichtigung der Nettoinvestitionen, Schuldenquote oder Niveaustabilisierung, Größe des Konjunkturfaktors – einbauen können.

Die anderen Probleme leiten sich daraus ab: Behandlung der Schätzfehler, sogenanntes Ausgleichskonto, Wahl der Abbauregel. Das kann in Bund und Ländern unterschiedlich sein.

Herr Blankart hat gesagt, die Reihenfolge sei egal; wir sollten erst einmal anfangen. Dem ist nicht so. Denken Sie an die Entwicklung in der DDR! Der Verkauf der Kaufhallen hat als Erstes die Vertriebskanäle für die Restindustrie in Ostdeutschland verstopft. Das Problem, das zuletzt gelöst werden musste, war also viel größer, als wenn man eine andere Reihenfolge gewählt hätte. Deshalb plädiere ich dafür, dass wir uns in einem ersten Schritt über die Ziele klarwerden und die

Sachverständiger Dr. Christian Müller

- (A) Frage nach der Motivation – warum und wofür wollen wir die Schuldenbremse? – beantworten. Die beiden Stichworte lauten: Bestimmung des Konjunkturfaktors und Festlegung der Nettoinvestitionen.

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest:

Die Schuldenbremse besteht aus zwei Teilen: Zunächst einigt man sich auf eine langfristige Neuverschuldungsgrenze. Das kann eine an den Investitionen orientierte Grenze oder die Nullverschuldung sein. Die Schuldenbremse kommt auf besondere Weise ins Spiel, wenn es um die Frage geht: Dürfen die Schulden im Konjunkturzyklus um die Verschuldungsgrenze schwanken? Darf man es also im Konjunkturabschwung zulassen, dass Schulden gemacht werden, die im Aufschwung wieder abgetragen werden? Der zweite Punkt ist ziemlich unumstritten. Auch den Ländern würde man zugestehen, im Konjunkturabschwung, wenn die Steuereinnahmen sinken, nicht unmittelbar die Steuern erhöhen zu müssen, um strikt die Neuverschuldungsgrenze zu respektieren.

- (B) Problematischer ist die langfristige Verschuldungsgrenze. Wenn eine Schwankung nur um die Null-Neuverschuldung zugelassen wird, dann stellt sich die Frage nach Übergangsszenarien für unterschiedliche Länder. An dieser Stelle muss man auf einen Unterschied zur Schweiz hinweisen. Dort ist die Schuldenbremse auf der Basis einer Volksabstimmung eingeführt worden, das heißt, man hat die Bürger gefragt, ob sie eine Schuldenbremse wollen. Offenbar gab es in der Bevölkerung das Bewusstsein, dass die Staatsverschuldung ein Problem ist. Damit die Politik ein Vorhaben wie die Rückführung der Neuverschuldung auf null umsetzen kann, braucht sie, so meine ich, die Unterstützung der Bevölkerung. In Deutschland sollten sich die Verantwortlichen gerade in den höher verschuldeten Ländern fragen: Gibt es wirklich ein Bewusstsein und eine Unterstützung in der Bevölkerung dafür, dass wir diesen Weg gehen müssen? Das wäre eine wichtige Voraussetzung. Das wird wohl nicht die Form der Volksabstimmung annehmen, obwohl ich das sehr gut fände. Die Politik ist in einer ganz anderen Lage, wenn sie bei der Einführung einer solchen neuen Verschuldungsregel die Mehrheit der Bevölkerung hinter sich weiß.

Wenn man so weit ist, stellt sich die weitergehende Frage: Was geschieht in den Bundesländern, die heute eine sehr hohe Neuverschuldung haben? Wir haben schon besprochen, dass es ohne ausgleichende Maßnahmen wohl nicht gehen wird. Dann stellen sich all die Fragen, die wir schon angesprochen haben: Was sagen wir einem Land wie Sachsen, das sicherlich nicht finanzstark ist und dennoch eine sehr solide Finanzpolitik gemacht hat? Ist ein solches Land einverstanden damit, dass anderen Ländern jetzt Schulden abgenommen werden? Ich gehe davon aus, dass Einigungsmöglichkeiten bestehen. Nach einer Umschuldung muss aber klar sein: Weitere Entschuldungspakte wird es nicht geben.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank. – Wir kommen zu Hessen. Herr Kollege Weimar.

Staatsminister Karlheinz Weimar (Hessen):

(C) Ich habe eine Frage an Professor Häde und Professor Feld.

Herr Wieland hat gesagt, die lenkende Wirkung von Rechtsnormen auf diesem Feld sei sehr begrenzt. Was Professor Fuest soeben ausgeführt hat, ist ein Hinweis darauf, dass nicht alles gottgegeben ist. Die fünf neuen Bundesländer sind unter fast vergleichbaren Voraussetzungen angetreten; vier stehen nun wesentlich anders da als das fünfte. Das muss zu denken geben. Hat das nicht auch etwas mit Politik zu tun, oder fällt alles vom Himmel?

Herr Professor Fuest hat davon gesprochen, dass eine aufmerksame Bevölkerung im Sinne eines Korrektivs vehement gegen Verschuldung vorgehen werde. Ich glaube, von diesem Phänomen liest man eher in der Presse, als dass es zum täglichen Forderungskatalog an die Politiker gehörte. Deswegen wird man am Ende – ich lasse jetzt meine individuelle Haltung zu der Frage beiseite, nach welchen Parametern man bestimmt, ob jemand gegen die Regeln verstoßen hat, die wir uns gegeben haben – um Sanktionsmechanismen nicht herumkommen. Wenn man Automatismen einführt, ist die Möglichkeit der Erhebung von Zuschlägen auf die Einkommensteuer oder auf sonstige Steuern nicht mehr unter dem Gesichtspunkt des Steuerwettbewerbs zu bewerten; vielmehr wäre der Zuschlag im Falle eines Verstoßes eine Notwendigkeit. Es wäre das schärfste Schwert der Disziplinierung für eine Landesregierung, wenn sie vor ihre Bürger treten und erklären müsste: Wir müssen euch leider 2 Prozent (D) Einkommensteuer mehr abnehmen, weil wir so gewirtschaftet haben, wie wir gewirtschaftet haben.

Daraus ergibt sich folgende Frage an Professor Häde: Würden wir damit Art. 79 Abs. 3 – die Autonomie der Länder – in einer Weise einschränken, die nicht nur schmerzhaft, sondern auch verfassungsrechtlich problematisch wäre?

Herr Professor Feld, brauchen wir am Ende Sanktionsmechanismen? Wären sie ein taugliches Mittel?

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke sehr. – Meine Herren Häde und Feld, bitte schön.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde:

Auch aus juristischer Sicht wird man sagen müssen, dass wir Sanktionen brauchen. Wenn Verstöße gegen Regeln keine unangenehmen Folgen haben, dann kann man auf die Regeln gleich verzichten. Es gibt schon heute eine Sanktionsmöglichkeit: die Einleitung von Normenkontrollverfahren beim Bundesverfassungsgericht oder den Landesverfassungsgerichten. Dass das bisher nicht besonders wirksam war, darüber sind wir uns sicherlich einig.

Weitergehende Sanktionsmöglichkeiten bedürften einer Verfassungsänderung. Das beträfe etwa den Vorschlag, den Landesgesetzgeber zu verpflichten, bestimmte Zuschläge zu erheben. Dass Art. 79 Abs. 3

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde

- (A) Grenzen setzt, ist klar. Ich denke aber auch, dass diese recht weit sind. Nur wenn das Bundesstaatsprinzip als solches berührt würde, wäre eine Verfassungsänderung unzulässig. Bei dem Vorschlag, Leistungen abzusenken, müsste man an das Sozialstaatsprinzip denken. Aber zu der Verpflichtung, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, ermächtigt schon heute Art. 109 Abs. 4, der im Stabilitätsgesetz umgesetzt worden ist. Von seinen Instrumenten hat man nicht allzu viel Gebrauch gemacht. Dort ist etwa vorgesehen, dass durch Bundesgesetz Höchstbeiträge der Aufnahme von Krediten festgelegt werden können, was einen erheblichen Eingriff in die Haushaltsautonomie der Länder darstellt. Steuerzuschläge zu erheben, wäre auch ein erheblicher Eingriff, aber unterhalb dessen, was Art. 79 Abs. 3 verbieten würde.

Ein kurzes Wort aus juristischer Sicht zu Automatismen. Automatisch einen Zuschlag zu erheben, ohne dass der Landesgesetzgeber tätig wird, hielte ich für sehr problematisch. Dann gäbe es viele Einsprüche gegen Steuerbescheide. Vielleicht müsste das dann, wenn die Gerichte entschieden haben, irgendwann rückabgewickelt werden. Es wäre sehr viel besser, wenn der Landesgesetzgeber verpflichtet wäre, einen Steuerzuschlag zu erheben. Dann könnte es zwischen Bund und Ländern zwar auch Streit geben, aber dieser müsste vor dem Bundesverfassungsgericht ausgetragen werden.

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld:

- (B) Herr Weimar, ich bin Ihnen sehr dankbar dafür, dass Sie auf die unterschiedliche Entwicklung in den fünf neuen Bundesländern hingewiesen haben. Ich habe es schon deutlich gemacht: Der Finanzsituation in den Ländern sind politische Entscheidungen vorausgegangen. Da ist nichts vom Himmel gefallen.

Das gilt auch im Hinblick auf Fragen der Steuerautonomie, über die wir möglicherweise am Ende diskutieren werden. Ich hielte es für grob irreführend, davon zu reden, die Länder im Osten seien nicht in der Lage, zusätzliche Einnahmen zu generieren, weil sie im Hinblick auf ihre Steuerkraft vor Länderfinanzausgleich deutlich hinter dem Durchschnitt der Bundesrepublik zurückliegen. Es geht darum, mit der Steuerautonomie in begrenztem Maße ein Element des Steuerwettbewerbs einzuführen – bei Existenz des gegenwärtigen Solidarpaktes und damit des gegenwärtigen Systems des Finanzausgleichs bis 2019. Dann zu sagen: „Wir erreichen nur 40 Prozent, da ist nichts möglich“, ist zu partiell gedacht.

Sie dürfen derzeit nicht auf das Korrektiv durch eine aufmerksame Bevölkerung hoffen. Wenn die Bundesländer nicht über Steuern zu entscheiden haben, werden natürlich immer höhere Ausgaben getätigt, und man hofft, dass die bundesstaatliche Gemeinschaft sie finanziert. Die Hoffnung auf ein Bewusstsein in der Bevölkerung für die Verschuldungssituation ist vermutlich trügerisch. Erst dann, wenn die Länder Steuerautonomie haben, kann man über eine solche Hoffnung sprechen.

Meines Erachtens sind Sanktionsmechanismen erforderlich. Der für eine Verschuldungsbegrenzung ver-

- nünftigste Sanktionsmechanismus, der im Moment auf dem Tisch liegt, ist der Zwang zur Erhebung eines Schuldensoli oder eines Zuschlags auf die Einkommensteuer, je nachdem, wie Sie es ausgestalten wollen. Das würde die politischen Vertreter auf Länderebene dazu zwingen, eine höhere Steuerbelastung vor ihrer Bevölkerung zu rechtfertigen, und das könnte zu dem erwähnten Bewusstsein beitragen. (C)

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank. – Wir kommen zur Wortmeldung des Kollegen Friedrich, CDU/CSU-Bundestagsfraktion.

Dr. Hans-Peter Friedrich (Hof), MdB (CDU/CSU):

Vielen Dank. – Ich habe zwei Fragen an Professor Huber.

Wenn ich es richtig gesehen habe, gibt es kaum jemanden im Saal, der glaubt, dass wir mit der jetzigen Fassung des Art. 115 die Schuldenproblematik in den Griff bekommen. Erste Frage: Kommen wir mit einer Reform des Art. 115 zurecht, oder brauchen wir etwas völlig Neues, beispielsweise Regelungen, wie sie im Stabilitätspakt auf europäischer Ebene verankert sind? Zweite Frage: Wenn wir Neuverschuldungsrestriktionen einführen, ist es dann sinnvoll, sich – wie auf europäischer Ebene – an Standardwerten, zum Beispiel dem Bruttoinlandsprodukt, zu orientieren, oder muss man zwischen strukturellen und konjunkturellen Komponenten differenzieren? (D)

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank. – Herr Huber.

Sachverständiger Prof. Dr. Bernd Huber:

Über die Frage, wie man eine gute und richtige Verschuldungsgrenze festlegt, kann man relativ emotional diskutieren, weil es sich um eine Zweckmäßigkeitfrage handelt. Es ist klar, dass Sanktionen dazugehören; das ist mehrmals angesprochen worden.

Es gibt grundsätzlich zwei Wege, die man gehen kann.

Ein Weg ist die Reform des Art. 115. Dafür hat sich der Sachverständigenrat in seinem Gutachten ausgesprochen. Sie ist sehr differenziert und folgt letztlich dem Gedanken, die Investitionsorientierung des Art. 115 beizubehalten, aber gleichzeitig eine konjunkturelle Verschuldung grundsätzlich zuzulassen.

Als zweiten Weg kann man sich am Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt orientieren und versuchen, ihn in die föderale Finanzverfassung einzubauen und ihn auf die Länder herunterzubrechen. Dann wäre vor allen Dingen der Abschluss eines nationalen Stabilitätspaktes notwendig.

Für welche Verschuldungsregel man sich auch entscheidet: In beiden Fällen braucht man Sanktionsmechanismen.

Sachverständiger Prof. Dr. Bernd Huber

(A) In der Abwägung der beiden Modelle – einerseits Art. 115, andererseits Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt und nationaler Stabilitätspakt – würde ich mich für das zweite einsetzen. Einen Grund habe ich schon genannt: Es gibt keine wirklich überzeugende Fassung des Investitionsbegriffs in der Finanzverfassung. Es ist klar, dass man auf Nettoinvestitionen abstellen muss. Aber es gibt sehr wenige Hinweise darauf, was man als „Investitionen“ bezeichnen soll. Wenn alles dazugehört, was auf irgendeine Weise einkommenserhöhend wirkt und zukünftigen Generationen zugute kommt, sind möglicherweise Ausgaben für Lehrer, mitunter sogar für Professoren, Investitionen. Auch wäre zu fragen, ob ein Schwimmbad unter diese Kategorie zu fassen ist. Das ist sehr schwierig. Von daher finde ich dieses Konzept nicht wirklich überzeugend.

Der zweite Grund, warum ich mich eher für einen nationalen Stabilitätspakt einsetzen würde, liegt darin, dass wir, losgelöst davon, wie wir Art. 115 formulieren, den europäischen Stabilitätspakt einhalten müssen; daran kommen wir nicht vorbei. Warum konzentrieren wir uns nicht auf diese eine Verschuldungsregel als Basis für die Verschuldungsbegrenzung in der deutschen Finanzverfassung?

Das führt mich sogleich zu Ihrer zweiten Frage, der Trennung zwischen konjunktureller und struktureller Komponente der Verschuldung. Wenn man sich nicht für ein völliges Verschuldungsverbot einsetzt – was hier, so meine ich, niemand will –, dann steht man, egal welche Regel man einführt, immer vor der Aufgabe, eine Trennung zwischen konjunktureller und struktureller Verschuldungskomponente vorzunehmen. Grundsätzlich wünschenswert ist eine konjunkturelle Verschuldung im Sinne einer automatischen Stabilisierungswirkung. Das kann man ökonomisch auf unterschiedliche Weise rechtfertigen. Eine solche Form der Verschuldung wollen wir alle zulassen, um in konjunkturellen Abschwungphasen nicht rezessions- oder abschwungverstärkend zu wirken. Die strukturelle Verschuldungskomponente ist problematisch. Jede Verschuldungsregel muss zwischen einer konjunkturellen – grundsätzlich zulässigen – und einer strukturellen – tendenziell nicht zulässigen – Komponente unterscheiden.

Beispiel: Der Sachverständigenrat schlägt die Einführung eines Ausgleichskontos vor; damit wird eine konjunkturelle Verschuldung herausgerechnet. Beim Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt geschieht dies durch die – wie man zugeben muss, willkürliche – Festsetzung auf 3 Prozent. Jedes Verfahren muss eine solche Trennung vornehmen, entweder implizit oder explizit. Man muss zwischen zulässiger und nicht zulässiger Verschuldung unterscheiden können. Es hängt entscheidend von der Güte zum Beispiel der Konjunkturlättung ab, wie eine solche Trennung erfolgen kann. Man rechnete früher mit sogenannten Vollbeschäftigungsbudgetüberschüssen, weil man davon ausging, dass man sich irgendwann wieder in Richtung Vollbeschäftigung bewege, was aber nicht gelungen ist. Man erzeugte die Illusion einer eigentlich

unproblematischen Verschuldung, weil man die Rückkehr zur Vollbeschäftigung erwartete. (C)

Das Beispiel zeigt, dass zur Bereitstellung guter Verfahren zur Lösung dieser schwierigen Aufgabe das gesamte Know-how der Wirtschaftswissenschaft gefordert ist. Es gibt sie, aber das ist nicht ganz einfach.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank. – Wir kommen zu Mecklenburg-Vorpommern. Herr Kollege Meyer.

Staatssekretär Reinhard Meyer (Mecklenburg-Vorpommern):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich habe eine Frage an Herrn Professor Lenk.

Wir haben in der Diskussion schon viele Vorschläge gehört, auch vom Sachverständigenrat, etwa strikte Verschuldungsgrenzen nur in Verbindung mit erweiterten Steuerzuschlagsrechten. Wie ist die Wirkung auf betroffene Länder zu beurteilen, insbesondere wenn davon auszugehen ist, dass deren Wirtschafts- und Finanzkraft ohnehin geringer ist? Könnte sich dadurch das Gefälle in der Republik bei der wirtschaftlichen Entwicklung nicht weiter erhöhen?

Meine zweite Frage – sie richtet sich an Herrn Professor Konrad – hat einen aktuellen Anlass: 40 Jahre Stabilitäts- und Wachstumsgesetz. Darin sind bestimmte Instrumente vorgesehen, zum Beispiel die Konjunkturausgleichsrücklage, die aber nicht zur Anwendung gekommen sind. Könnte man in der aktuellen Diskussion nicht sagen: „Lasst uns das vorhandene gesetzliche Instrumentarium weiterentwickeln, bevor wir über andere Instrumente reden“? Andere Instrumente, etwa das Ausgleichskonto, müssten doch auf mühevoller Art und Weise eingeführt und getestet werden. (D)

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank. – Herr Lenk und Herr Konrad.

Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Lenk:

Wir haben heute mehrmals gehört, dass die Ausgangsniveaus, was Staatsverschuldung bzw. Schuldenstandsquoten betrifft, sehr unterschiedlich sind. Deshalb und vor dem Hintergrund der ungewissen wirtschaftlichen Entwicklung der Länder ist es äußerst schwierig, die Entschuldung richtig zu planen. Wenn man sich klarmacht, dass es nicht nur um Entschuldung geht, sondern dass in den strukturell eher schwachen Ländern auch noch Zukunftsaufgaben finanziert werden müssen, stellt sich die Frage: Wie muss man herangehen, um die notwendigen Zukunftsaufgaben bei gleichzeitiger Entschuldung zu bewältigen?

Was heißt das? Ein direkter Automatismus zum Abbau von Schulden ist allgemein nicht praktisch umsetzbar. Wir werden vor einer Einigung die unterschiedlichen Ausgangslagen in den Ländern und die Altlasten genau analysieren müssen, um dann – ich wiederhole mich – die unterschiedlichen Schwellenwerte für die einzelnen Länder festzusetzen.

Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Lenk

- (A) Notwendig wäre eine zentrale Überprüfung der Finanzierungsmöglichkeiten der einzelnen Haushalte – immer unter Beachtung der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung. Daran und an den regionalen BIPs orientiert, müssten wir eine Verschuldungs- und eine Entschuldungsregel konstruieren, die es den finanzschwachen Ländern erlauben, trotzdem in Zukunftsaufgaben zu investieren.

Sachverständiger Prof. Dr. Kai A. Konrad:

Wir sitzen doch hier, weil die Verschuldungssituation insbesondere der Länder problematisch ist. Angesichts dessen verstehe ich nicht ganz, wie man sagen kann: „Wir leben 40 Jahre damit; probieren wir doch erst einmal alles aus, was wir haben“, anstatt etwas sinnvolles Neues auszuprobieren, was vielleicht riskant ist.

Ich teile die Skepsis im Saal, was den Investitionsbegriff angeht. Eine entsprechende Reform des Investitionsbegriffs wäre eine minimalinvasive Maßnahme. Aber das genügt nicht.

Mit dem Vorschlag der Sanierungsinsolvenz, den ich in meiner Stellungnahme sehr in den Vordergrund gerückt habe – auch Herr Meyer hat ihn betont –, betrete ich kein Neuland, obwohl es uns so erscheint. Eine Reihe von föderal strukturierten Ländern folgt diesem Vorschlag seit Jahrzehnten mit großem Erfolg. Sanierung ist dort nicht das Problem – es gibt dort keine Berlin-Sanierungsfälle, keine Saarland-Sanierungsfälle und keine Bremen-Sanierungsfälle.

(B)

Wir konzentrieren uns in der Diskussion auf Institutionen, die wir möglicherweise von der Schweiz übernehmen können. Das ist ein Risiko. Die Schweiz ist nur *ein* Land; dort wird die Schuldenbremse jetzt favorisiert. Ich möchte noch einmal betonen und damit eine konkrete Antwort auf Ihre Frage geben: Hier werden keine Experimente vorgeschlagen. Es sind seitens des Internationalen Währungsfonds erprobte und in vielen Ländern seit Jahrzehnten etablierte Institutionen.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank. – Wir kommen zur SPD-Bundestagsfraktion. Herr Kollege Stünker.

Joachim Stünker, MdB (SPD):

Ich möchte gern zwei Fragen an Herrn Professor Meyer stellen.

Vor allem die Finanzwissenschaftler sprechen die ganze Zeit über Fragen, die im Ergebnis eine weitere Verrechtlichung der Haushaltspolitik bedeuten würden. Nach den Erfahrungen, die wir mit der 1994er-Reform zu Art. 72 Abs. 2 gemacht haben, stellt sich für mich die Frage, inwieweit das vor dem Hintergrund des originären Haushaltsrechts der Parlamente sinnvoll erscheint. Legen wir damit die Entscheidung nicht in die Hände der dritten Gewalt? Welche Probleme könnten sich daraus vor dem Hintergrund der Erfahrungen, die wir gerade gemacht haben, ergeben?

- Zweite Frage. Sie haben in Ihrem schriftlichen Gutachten in einem kurzen Hinweis einen Lastenausgleich zwischen den Generationen angeregt. Wir wissen, dass die Schuldenlast überwiegend aus der Wiedervereinigung resultiert. Ich bitte Sie, Ihren Vorschlag zu präzisieren. Was meinen Sie im Einzelnen – Erbschaftsteuer, Schuldensoli, Schuldenfonds? (C)

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke sehr. – Herr Meyer.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer:

Zu Ihrer ersten Frage. Ich bin gegen eine weitere Verrechtlichung der Haushaltspolitik im Sinne weiterer Möglichkeiten, das Bundesverfassungsgericht anzurufen. Das Bundesverfassungsgericht ist mir sicherlich dankbar, dass ich diese These vertrete. Wenn ich mir die Rechtsprechung zum Finanzausgleich anschau, kann ich nur sagen: Lasst die Finger von Klagen! Man hat die Lust verloren, der Politik die Arbeit abzunehmen.

(Beifall von Ortwin Runde, MdB [SPD])

Deshalb müsste man, wenn man eine solche Verrechtlichung anstrebt, mit Automatismen arbeiten. Es dürfen keine Worte, keine Begriffe genommen werden, die man unterschiedlich auslegen kann. Der Druck, sie so auszulegen, dass möglichst viele Schulden gemacht werden können, wäre übermächtig. Das hat nichts mit der Schwäche der Politiker, sondern das hat mit ihrer konstitutionellen Lage zu tun. (D)

Meine Vorstellung wäre, grob gesagt: Mehr als null Komma soundso viel Prozent des Haushaltsvolumens dürfen nicht Schulden sein – Schluss, aus! Wenn Sie sich nicht sicher sind, dass dies eingehalten wird, müssen Sie formulieren: Verträge über Kredite, die diese Grenze überschreiten, sind nichtig. – Dann werden die Kreditgeber schon dazu auffordern, nachzuweisen, dass die Grenze nicht überschritten worden ist. Dazu braucht man kein Gremium, gegen das ich übrigens bin. Es würde unter enormen Druck kommen und nie die Unabhängigkeit haben, die die Bundesbank in der Währungsfrage hatte. Unter diesem Druck würde das Gremium Ihnen eine sehr großzügige Verschuldung erlauben. Weder das Gericht noch ein Gremium – wie immer es zusammengesetzt wäre – wäre der richtige Ort. Es muss eine Automatik geben, das heißt, es muss in der Hand der Politik liegen, darüber zu entscheiden, welche Folgen eintreten, nicht in der Hand von Dritten.

Der Lastenausgleich ist mir eingefallen, weil ich an den Lastenausgleich nach dem Zweiten Weltkrieg gedacht habe. Wenn es stimmt, dass unsere riesige Schuldenlast – 1,5 Billionen Euro haben wir, glaube ich – die nächste Generation trifft, dann ist das ein intergeneratives Gerechtigkeitsproblem. Anders gesprochen: Wir haben auf Kosten der nächsten Generationen gelebt. Es stellt sich die Frage, ob der Ausgleich nicht gerechterweise uns treffen müsste.

Meine weitere Überlegung war, dass wir die erste Generation sind, die relativ hohe Vermögen vererben

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer

- (A) wird. Das Geld ist offensichtlich da. Auch unser Schuldenproblem ist nur zum Teil ein Problem der Ausgabenpolitik, sondern ein Problem der Unterfinanzierung der öffentlichen Hand.

Wie kann man das organisieren? Ich würde ein eigenes Lastenausgleichsgesetz machen, es nicht an irgendeine andere Kompetenz anhängen. Aber darüber habe ich mir keine großen Gedanken gemacht, weil ich davon ausgegangen bin, dass Sie hier aufschreiben und sagen: Das machen wir nicht! – Warum soll ich mir den Kopf über etwas zerbrechen, wozu die Politik sagt, das komme überhaupt nicht infrage? Wenn Sie mich auffordern, einen Vorschlag zu unterbreiten, bin ich gern bereit, zu überlegen.

Danke schön.

(Heiterkeit und vereinzelt Beifall)

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Vielen Dank, Herr Meyer. – Wir kommen zu Niedersachsen. Herr Kollege Möllring.

Minister Hartmut Möllring (Niedersachsen):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Meine Damen und Herren, ich möchte der Bitte von Herrn de Maizière Nachdruck verleihen, seine Frage, die er Professor Huber gestellt hat, an Herrn Wieland weiterzugeben. Wenn ich es richtig in Erinnerung habe, lautete die Frage von Herrn de Maizière: Wann spricht man von „Normalfall“, um einen Kredit aufzunehmen, und wann nicht? Ich fand die Antwort von Herrn Professor Huber genial, dass der Normalfall dann nicht gegeben ist, wenn eine unnormale Ausnahme vorliegt. – Ich darf um Herrn Wielands Antwort bitten.

- (B) (Heiterkeit)

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland:

Ich fühle mich dadurch geehrt. Aber auch ich bin Jurist.

(Heiterkeit)

Ich wiederhole: Der Jurist rechnet nicht. Solche Fragen sind für uns immer besonders heikel. Daraus resultiert meine Skepsis gegenüber einer Regel für die Verschuldung in der Finanzverfassung. Es ist soeben zu Recht die Frage aufgeworfen worden, wie wir mit dem Investitionsbegriff umgehen. Ist der Bau von Kasernen für die Zukunft nützlich – nützlicher, als es Bildungsaufgaben sind? Als Jurist würde ich antworten: Darüber kann man streiten. Aber ich bin kein Finanzwissenschaftler. Das, was wir bisher in der Verfassung als Kennpunkt haben, hat doch auch eine Anreizwirkung. Wenn ich Geld für Investitionen ausgeben möchte, dann habe ich eine höhere Durchsetzungschance, als wenn ich Geld für Kinderbetreuung, Hochschullehrer, Schulen oder Ähnliches ausgeben möchte, weil das nicht unter den Investitionsbegriff fällt. Das scheint mir bei der gegenwärtigen Regel zweifelhaft zu sein.

Wenn es tatsächlich stimmt – für mich als Juristen klingt das einleuchtend –, dass man in einem Staat im-

- mer ein gewisses Maß an Normalverschuldung haben wird, dann sehe ich nicht, wie juristisch die Grenze zwischen Normalverschuldung und unerwünschter Verschuldung gezogen und wie vor allen Dingen deren Einhaltung gerichtlich durchgesetzt werden soll. (C)

Wenn man, wie von Herrn Meyer vorgeschlagen, einen Automatismus installiert, steht man sofort vor einem Problem. Beispielsweise haben Sie, Herr Linssen, sich vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen auf Ihre Situation berufen und gesagt: Hier konnte ich die Verfassung nicht einhalten. – Dann steht der Jurist vor der Frage, ob es tatsächlich nicht möglich war oder ob es doch möglich gewesen wäre. Weitere Situationen wären Flutkatastrophen oder der alte Verschuldungsstand. Die Juristen sollen Jahre später in einem rechtsförmigen Verfahren entscheiden: Reicht das aus, oder reicht das nicht aus?

(Vorsitz: Vorsitzender Dr. Peter Struck)

Erstaunlicherweise – das kann ich sowohl als Prozessbevollmächtigter als auch als Mitglied eines Landesverfassungsgerichts sagen – erhält man von den Finanzwissenschaftlern sehr unterschiedliche Antworten auf die Frage, ob das ausreicht oder nicht. Es scheint also auch finanzwissenschaftlich nicht eindeutig zu sein; es kommt darauf an, wen man fragt. Daraus resultiert meine Skepsis gegenüber einem Sachverständigengremium. Ich meine, das ist eine politische Frage, das muss politisch verantwortet werden.

- Nicht allein beim Thema „Verschuldung“ geht es um Entscheidungen für die Zukunft. Mit jeder gesetzlichen Entscheidung treffen Sie Entscheidungen für die Zukunft. Beim Geld sieht man es besser; das kann man zählen. Aber was sind in der Vergangenheit nicht alles für Entscheidungen getroffen worden, die weit in die Zukunft hineinwirken! Von daher meine Skepsis gegenüber dem Festschreiben einer solchen Regelung in der Verfassung. (D)

Das heißt nicht, dass ich als Jurist nicht bereit bin, auf die Finanzwissenschaftler zu hören, wenn es um die Frage geht, was eine vernünftige Verschuldung wäre; ich empfehle auch den Politikern, auf sie zu hören. Aber es ist nicht sinnvoll, dies justizförmig festzulegen.

Ich weiß nicht, ob das die richtige Antwort auf Ihre Frage war. Das ist jedenfalls die juristische Meinung.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank. – Das Wort hat Herr Kollege Krings von der CDU/CSU-Fraktion. Bitte schön.

Dr. Günter Krings, MdB (CDU/CSU):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich habe eine Frage, die ich sowohl Professor Kirchgässner als auch Professor Blankart stellen möchte.

Hier fiel das Stichwort „Von der Schweiz lernen“. Ich meine schon, dass es Sinn hat, etwas darüber zu erfahren und diese Vergleiche anzustellen. Wir haben heute, aber auch im Vorfeld viel von dem Schweizer

Dr. Günter Krings, MdB

- (A) Modell einer Schuldenbremse gehört. Soweit ich unterrichtet bin, gibt es dort mehrere Modelle: sowohl das auf nationaler Ebene – darüber wird meistens diskutiert – als auch ganz andere, auf kantonaler Ebene. So setzt im Kanton Sankt Gallen das Verfehlen eines ausgeglichenen Haushalts einen gewissen Automatismus bzw. Halbautomatismus in Richtung auf Erhöhung von Steuereinnahmen in Gang. Wie beurteilen Sie solche Modelle von Schuldenbremsen? Welche Erfahrungen gibt es damit in der Schweiz?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Bitte, Herr Blankart.

Sachverständiger Prof. Dr. Charles Beat Blankart:

Es ist in der Tat sehr wichtig, dass man die eidgenössische Schuldenbremse von den kantonalen Schuldenbremsen unterscheidet. Bei ersterer werden die Einnahmen festgestellt; dann steht fest, wie viel maximal ausgegeben werden darf. Herr Müller hat sehr schön dargelegt, dass wir einen Konjunkturfaktor einbauen können.

Auch die kantonalen Schuldenbremsen gehen von den Steuern aus. Wenn der Haushalt nicht gedeckt ist, hat die Regierung gemäß einem Vorratsbeschluss des Parlaments die Pflicht, die Steuern automatisch anzupassen. Das zieht also eine automatische Steuererhöhung nach sich. Auf den ersten Blick sieht es so aus, als käme es laufend zu Steuererhöhungen. Eine Bremse sichert jedoch dagegen ab. Diese besteht in einem Finanzreferendum zum einen über die laufenden Ausgaben, zum anderen über die Investitionsausgaben. Alles, was im Parlament beschlossen worden ist und eine Steuererhöhung impliziert, kann also von den Bürgern abgesegnet werden. Das kantonale System ist sehr eng an die direkte Demokratie gebunden.

Die Anwendung in Deutschland ist schwierig, solange man nicht bereit ist, hier lockerzulassen, wofür Herr Kirchgässner plädiert hat. Damit möchte ich gleich das Wort an ihn weitergeben.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Bitte sehr, Herr Kirchgässner.

Sachverständiger Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner:

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Wir haben in der Schweiz eine Schuldenbremse auf eidgenössischer Ebene und neun verschiedene Schuldenbremsen in neun Kantonen; die übrigen Kantone haben keine Schuldenbremsen. Das Bild ist sehr differenziert.

Eine Anmerkung zur eidgenössischen Schuldenbremse, die hier in gewisser Weise als Vorbild dient. Es gibt natürlich die Möglichkeit, außergewöhnliche Ausgaben zu beschließen. Notwendig sind qualifizierte Mehrheiten im Nationalrat und im Ständerat; wir haben nicht das Problem, dass das juristisch nachgeprüft werden muss. Aber solche Mehrheiten sind sehr schwer zu bekommen. Man erhält sie tatsächlich nur in

einer außergewöhnlichen Situation. Wir haben ein politisches Entscheidungsverfahren und brauchen nicht die Juristen zu belästigen. Es gibt also sehr gute Möglichkeiten, ein solches Problem zu bewältigen. (C)

Einige Bemerkungen zu den kantonalen Schuldenbremsen. Es ist so, dass sich die Anpassung im Wesentlichen über die Einnahmenseite vollzieht. Sie könnten einwenden, das sei nicht sinnvoll, es wirke absolut prozyklisch. Das ist nicht der Fall. Wenn in unserem Kanton die Einnahmen höher als die geplanten Ausgaben sind, muss gespart werden. Auch das gehört zum Regelmechanismus. Erst wenn diese Ersparnis relativ hoch geworden ist, dürfen die Steuern gesenkt werden. Der Druck der Bevölkerung auf Regierung und Parlament, die Steuern zu senken, ist immer sehr hoch. Davon kann man fast täglich in der Zeitung lesen.

Wenn sich die Situation verschlechtert, werden zunächst die Ersparnisse aufgebraucht. In aller Regel hat sich die Konjunktur wieder verbessert, bis diese aufgebraucht sind. Obwohl er über Steuern läuft, verfolgen wir mit diesem Automatismus im Normalfall auf kantonalen Ebene eine antizyklische Finanzpolitik.

Wenn die Rezession zu lange andauert, funktioniert das nicht mehr. In einem solchen Fall müssen aber in jedem Staatswesen die Einnahmen adjustiert werden. Man kann die Schulden nicht in beliebige Höhen gehen lassen.

Ich halte sehr viel von dieser kantonalen Schuldenbremse. Das hängt auch mit dem Finanzreferendum zusammen; Herr Kollege Blankart hat es bereits gesagt. Über Ausgaben, die eine bestimmte Grenze überschreiten, stimmt die Bevölkerung ab. Es geht dabei nur um die Höhe der Ausgaben, es wird nicht darüber diskutiert, ob es sich um Investitionen handelt oder nicht. Als unsere Universität bauen wollte, musste der Kanton darüber abstimmen. Er hat den Bau genehmigt und muss in den nächsten Jahren für die Ausgaben aufkommen. Man muss den Bürgern deutlich sagen: Wenn ihr ein bestimmtes Projekt wollt, müsst ihr dafür zahlen! – Wenn ich in ein Geschäft gehe und ein Gut kaufen will, muss ich auch dafür zahlen. Im Prinzip wird dieses Modell vom privaten Konsumenten auf den staatlichen Haushalt übertragen. (D)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank. – Eine Ergänzung von Herrn Professor Blankart.

Sachverständiger Prof. Dr. Charles Beat Blankart:

Ich möchte einen wichtigen Punkt in Erinnerung rufen. Die kantonalen Schuldenbremsen sind von der eidgenössischen Schuldenbremse völlig getrennt. Dass die Kantone Schuldenbremsen freiwillig angenommen haben, liegt daran, dass sie die Gefahr eines Bankrotts sehen. Sie meinen, sie erhalten ein besseres Rating und damit günstigere Kredite. Kantone, die auf eine Schuldenbremse verzichten, bezahlen höhere Zinsen. Das ist die Freiheit jedes Kantons. Es wäre sehr ungeschickt,

Sachverständiger Prof. Dr. Charles Beat Blankart

- (A) wenn man in Deutschland die Schuldenbremse der Bundesebene, die dort okay ist, auf die Länder herunterbrechen wollte. Das brächte eine Verrechtlichung der Haushaltspolitik mit sich – Herr Meyer hat es gesagt – und generierte eine Unmenge an Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht – 16 pro Jahr. Ich glaube, die Klage Berlins war genug; das braucht man nicht zu wiederholen.

(Heiterkeit)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Es liegen noch einige Klagen in Karlsruhe. Das ist noch nicht erledigt, Herr Blankart. – Für Nordrhein-Westfalen Herr Kollege Linssen. Bitte schön.

Minister Dr. Helmut Linssen (Nordrhein-Westfalen):

Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Wir haben lange über die Notwendigkeit der Einführung strengerer Verschuldungsregeln gesprochen. Diese sind allerdings nur dann gut, wenn man einen gescheiterten Überwachungsmechanismus hat.

Herr Professor Feld, es geht um den Überwachungsmechanismus: Welche Art von Frühwarnsystem können Sie sich vorstellen?

- (B) Meine zweite Frage geht ebenfalls an Sie. Auch wenn wir ein Überwachungssystem etabliert haben, kann es zu Regelverletzungen kommen. Welche Sanktionen – außer dem Schuldensoli, über den auch wir schon heftig diskutiert haben – kann man verhängen? Wenn es der Schuldensoli allein ist, wie gehen wir dann mit den Ländern um, die eine sehr viel geringere Steuerkraft haben?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Bitte, Herr Feld.

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld:

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Herr Dr. Linssen, ich habe das Frühwarnsystem in der schriftlichen Stellungnahme relativ ausführlich beschrieben. Die Verschuldungsgrenze allein – die Gestaltung sei dahingestellt, ob Verschärfung des Art. 115 GG, Schuldenbremse oder einfach Reduktion auf die Nettoinvestitionen – wird im Endeffekt nicht ausreichen. Der Grund ist angesprochen worden: Eine rechtliche Beschränkung ist nur dann wirksam, wenn sie mit positiven oder negativen Anreizen verbunden ist, das heißt, wenn am Ende eine Drohung oder ein Lob steht. Das Vernünftigste in diesem Fall wäre es wohl, mit negativen Anreizen – mit Sanktionen – zu drohen.

Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass der Schuldensoli ein gangbarer Weg wäre.

(Joachim Poß, MdB [SPD]: Den Schuldensoli haben wir doch schon! – Weitere Zurufe)

– Wenn Sie den Schuldensoli auf Länderebene hätten, wäre die Situation eine andere. Es geht mir darum,

- (C) dass die Länder, wenn sie eine übermäßige Verschuldung eingehen, auch von ihren Bürgern einen Beitrag zur Tilgung der Schulden verlangen dürfen. Es kann nicht sein, Herr Poß, dass die Länder höhere Ausgaben beschließen und dann vor das Bundesverfassungsgericht ziehen, um für die Deckung der zusätzlichen Ausgaben höhere Mittel von der bundesstaatlichen Gemeinschaft zu verlangen. Wenn man höhere Ausgaben tätigt und damit für seine Bürger ein höheres Versorgungsniveau sicherstellt, dann sollen die Bürger dafür bezahlen, wenn das Kind in den Brunnen gefallen ist und man mit höheren Schulden aufwartet. In den Ländern, die vernünftig gewirtschaftet, ihre Ausgaben eingeschränkt und dadurch möglicherweise die Versorgung verschlechtert haben, haben die Bürger bereits gelitten. Das kann kein vernünftiges Maß an Solidarität sein.

Ich nehme an, Sie meinten den Schuldensoli auf Bundesebene, den wir im Moment im Prinzip haben. Mir geht es um einen Schuldensoli auf Landesebene, einen Zuschlag auf die Einkommensteuerschuld, den die Landesregierung selbst verantworten muss. Das wäre eine sehr bindende Beschränkung; denn man wäre sofort mit politischen Sanktionen bedroht. Die Landesregierung müsste den Schuldensoli vor ihren Bürgern verantworten. Sie will wiedergewählt werden. Das ist ein wichtiges Argument.

- (D) Andere Sanktionen, beispielsweise Abschläge auf die Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich – darüber ist zeitweise in der Presse diskutiert worden –, würde ich gegenüber dem Schuldensoli als deutlich nachrangig erachten. Es wäre schwierig, in dem mit Mühe ausgehandelten Gefüge des gesamten Finanzausgleichssystems solche Arten von Sanktionen wieder vorzusehen. Zwischen den Ländern bzw. zwischen Ländern und Bund käme es zu neuen Verhandlungsmomenten, die das Ganze problematisch machten. Deshalb plädiere ich sehr für den Schuldensoli.

Ich mache mich noch einmal für den Stabilitätsrat stark, auch wenn er hier auf Kritik stößt. Damit Sie mich nicht als Legalisten und Philosophenkönigebefürworter einordnen, sollte ich vielleicht vorwegschicken: Gebhard Kirchgässner und ich haben gemeinsam mit Marcel Savioz ein Buch über die Exportfähigkeit der direkten Demokratie geschrieben. Meines Erachtens ist die Verrechtlichung in Deutschland ein Problem. Allerdings muss man feststellen, dass ein unabhängiges Gremium bzw. ein Gremium, das zusätzlich unabhängigen Sachverstand aufnimmt, im Unterschied zum gegenwärtigen Finanzplanungsrat – das habe ich schon gesagt – eine größere Möglichkeit hat, Fehlentwicklungen auf Länderebene zu benennen und unangenehme Entscheidungen zu treffen. Diejenigen, die als unabhängige Sachverständige Mitglied eines solchen Gremiums sind, werden mit anderen Maßstäben gemessen als die Finanzminister der Länder, die im Finanzplanungsrat sitzen.

(Joachim Poß, MdB [SPD]: Wer benennt die unabhängigen Sachverständigen?)

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld

- (A) Der Mechanismus, der die Entscheidungen der unabhängigen Mitglieder überprüft, ist aufgrund der Orientierung an der Bezugsgruppe ein anderer.

Dieses Gremium sollte allerdings nicht allzu freie, diskretionäre Entscheidungsspielräume haben. Was das Überwachungsverfahren angeht, so ist es notwendig, vorab im Rahmen eines Frühwarnsystems klare Regeln festzulegen, ab wann zusätzliche Überprüfungsschritte eingeleitet werden. Die Überprüfung der Haushaltssituation eines einzelnen Landes wird man abrechnen müssen, bevor die Feststellung einer extremen Haushaltsnotlage erfolgen sollte; denn das soll weiterhin in der Hand des Bundesverfassungsgerichts liegen. Es kann nicht sein, dass ein solches Gremium über diese schwierige Frage entscheidet. Es ist auch schwierig, darüber politisch zu entscheiden. Man wird bei solchen Fragestellungen weiterhin auf höchststrichterliche Entscheidungen zurückgeworfen sein.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Herr Feld. – Wir kommen zur SPD-Fraktion. Frau Kollegin Merkel, bitte.

Petra Merkel (Berlin), MdB (SPD):

An Herrn Professor Seitz habe ich die Frage: Inwieweit könnte eine größere Steuerautonomie der Länder die Schere zwischen den finanzschwachen und den finanzstarken Ländern schließen?

Eine Frage an Herrn Professor Häde: Welche Vorteile hätte eine Neuverschuldungsgrenze – ähnlich dem Maastrichtkriterium – gegenüber Art. 115, wonach Kreditaufnahme gleich Investitionssumme sein soll?

- (B)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke. – Herr Seitz, dann Herr Häde.

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Seitz:

Ich kann die Antwort relativ kurz fassen, weil ich schon in meinem Eingangsstatement hervorgehoben habe, dass ich sehr große Zweifel daran habe. Ich sehe auch in der empirischen Wirtschaftsforschung keine hinreichend starken Befunde dafür, die mich als Wissenschaftler überzeugen, dass wir mit einer größeren Steuersatzautonomie die Konvergenzprozesse, um die es letztlich gehen würde, beschleunigen könnten.

Auf die gesamte Diskussion über mehr Steuerautonomie habe ich eine pragmatische Sichtweise, die vielleicht provokant ist, aber, so meine ich, der Wahrheit entspricht: Es geht doch gar nicht um Steuerautonomie; auch die reichen Länder wollen sie nicht. Ich will sehen, wie sie diese durchsetzen! Es geht um eine sehr einfache Sache: um die Absenkung der Zahlungen im Finanzausgleich. Das muss man klipp und klar sagen. Es ist legitim, dass die Länder das versuchen. Jeder von uns versucht, seine Steuerrechnung zu minimieren – mit legalen Instrumenten –; das ist okay. Ich halte von der Diskussion über mehr Steuerautonomie nicht viel.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde:

Sie haben gefragt, ob die Neuverschuldungsgrenze nach Maastricht sinnvoller sei als Art. 115. Als Jurist

- (C) muss ich antworten: Wir sind gemeinschaftsrechtlich verpflichtet, die Maastrichtgrenze einzuhalten. Diese besteht vor allem aus dem 3-Prozent-Kriterium für das Finanzierungsdefizit. Es gibt bisher noch keine wirksamen Methoden, das innerstaatlich umzusetzen. Das Gemeinschaftsrecht verpflichtet aber die Mitgliedstaaten, Verfahren zu entwickeln, die ihnen die Umsetzung ermöglichen.

Darüber hinaus – das haben wir schon von Herrn Kröger gehört – verlangt das europäische Recht nicht in erster Linie die Einhaltung der 3-Prozent-Grenze, sondern einen ausgeglichenen Haushalt. Auch zur Umsetzung dieser Vorgabe sind wir verpflichtet.

Das Gemeinschaftsrecht darf aufgrund seines Vorrangs vor dem deutschen Recht nicht weiter unberücksichtigt bleiben, sondern muss innerstaatlich wirksam umgesetzt werden. Deshalb kann die Frage nicht lauten, ob das eine sinnvoller ist als das andere, sondern wie Deutschland seiner rechtlichen Umsetzungspflicht nachkommt.

Ich meine, dass Art. 115 Abs. 1 keine schuldenbegrenzende Wirkung entfaltet hat. Man kann sich darüber streiten, ob damals geplant war, die Schuldenaufnahmemöglichkeiten zu erweitern; die Schuldenaufnahme sollte auf jeden Fall in den Dienst der Konjunkturpolitik gestellt werden. Das praktische Ergebnis war aber eine massive Ausweitung der Staatsverschuldung.

- (D) Wir haben gehört, dass der Investitionsbegriff hoch umstritten und nicht sehr gut handhabbar ist. Ich empfände eine Verschärfung des Investitionsbegriffs – Abstellen auf Nettoinvestitionen – als einen guten ersten Schritt. Besser wäre es wohl, im Sinne der Maastrichtkriterien einen Haushaltsausgleich oder, wie es dort heißt, sogar einen Haushaltsüberschuss anzustreben, statt sich immer mit der Frage zu beschäftigen, was Investitionen sind; denn darüber wird man sich immer streiten können.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank. – Es ist noch Zeit für eine Nachfrage. Besteht Bedarf? – Nein.

Dann geht es mit dem Land Rheinland-Pfalz weiter. Herr Professor Deubel, bitte.

Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz):

Ich habe eine Frage an Professor Seitz.

Sie haben in Ihrer Tischvorlage ein Kochrezept aufgeschrieben. Als eine „Zutat“ sehen Sie vor, dass der Bund einen Stabilisierungsfonds für die Steuereinnahmen der Länder einrichtet – nach dem Vorbild des Stabilisierungsfonds des Landes Rheinland-Pfalz für seine Kommunen. Die Kommunen erhalten vom Land 21 Prozent der Steuereinnahmen; das variieren wir, um Stetigkeit zu erreichen. Vom Bund bekommen wir aber nichts. Wie stellen Sie sich das vor?

(A) Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Seitz:

Das stelle ich mir ganz einfach vor. Im Prinzip soll das gleiche Verfahren wie bei Ihnen Anwendung finden. Der Bund hat im heutigen System gegenüber den Ländern keine Zahlungsverpflichtungen, wenn wir von FehlBEZ und anderen BEZ absehen. Ich plädiere für harte Verschuldungsschranken auf der Landesebene. Ich möchte den Druck der Konjunktur auf die Landeshaushalte wegnehmen. In dem von mir vorgeschlagenen Modell würde der Bund als Stabilisator wirken, das heißt, er gäbe, wie Rheinland-Pfalz den Kommunen, eine Art Verstedigungsdarlehen.

Ich habe aber auch den Schutz des Landeshaushalts – mithilfe des Bundes – vor den Ansprüchen der Politiker im Hinterkopf. Was schildern mir jeder Finanzminister und jeder Stadtkämmerer? Ihnen werden zurzeit den ganzen Tag die Türen eingerannt, und ihnen wird gesagt: Jetzt hast du doch genug Kohle; sie läuft dir zu den Ohren heraus. Her damit! – Wir haben es bisher immer fertiggebracht, in Zeiten stark steigender Steuereinnahmen die Grundlagen für zusätzliche Sockelbeträge bei den Ausgaben zu schaffen, die uns beim nächsten Steuerniedergang, der mit Sicherheit kommt, wieder Probleme bereiten.

Mein Schriftsatz enthält eine Grafik zur Entwicklung der Finanzierungssalden über einen Zeitraum von 25 Jahren. Ich verweise insbesondere auf die Länder Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein; aber die Bilder sehen für alle Länder gleich aus. Wir haben über 35 Jahre extrem hohe strukturelle Finanzierungssalden gefahren. Diese liegen zwischen 3 Prozent in Bayern im Durchschnitt der vergangenen Jahrzehnte und gehen in Richtung 8 bis 9 Prozent in den übrigen Flächenländern. Um die Entwicklung Bremens darzustellen, hat meine Skala nicht mehr ausgereicht. Das ist unsere Problemlage.

Um es zu betonen: Mir geht es mit meinem Vorschlag nicht darum, den Bund zu belasten; das tun Sie mit Ihren Kommunen auch nicht. Sie rechnen spitz ab, sprich: Zinsleistungen. Ich kann mir vorstellen, dass es eine zusätzliche Unterstützung ist, die es uns leichter macht, wenn es heruntergeht – dann sind wir nicht sofort klamm –, aber auch, wenn es nach oben geht; dann zahlen wir in eine Spardose ein, wobei wir später wieder abrechnen. Im Prinzip übertrage ich dem Bund das Management einer Konjunkturausgleichsrücklage, wie immer Sie das bezeichnen wollen. Ich möchte ein Aufkommenssmoothing betreiben, um in den Ländern den fiskalischen Stress zu reduzieren – in beiden konjunkturellen Situationen.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Eine Nachfrage aus Rheinland-Pfalz?

Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz):

Ja. – Wenn ich es richtig verstanden habe, dann heißt das: In schlechten Zeiten nimmt der Bund Kredite auf und gibt Verstedigungsdarlehen an die Länder. In guten Zeiten, wie wir sie gerade erleben, müssten

die Länder die Darlehen mit Zins und Zinseszins zurückzahlen. **(C)**

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Seitz:

Richtig.

Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz):

Wenn die guten Zeiten sehr lange anhalten, wäre sogar Geld im Pott.

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Seitz:

Ja. Wir können eine gleitende Anpassung vornehmen. Wenn ich es richtig im Kopf habe, sind es bei Ihnen sieben Jahre.

Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz):

Neun.

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Seitz:

Neun Jahre. Das ist eine Frage der Gleitklausel, die wir dann einführen.

Ich muss ehrlich sagen: Die Regelung, die Sie in Ihrem Land für Ihre Kommunen getroffen haben, sollte auch in anderen Bundesländern angewandt werden. Im Jahr 2000 habe ich dem Land Brandenburg einen entsprechenden Vorschlag unterbreitet. In Hessen wurde einmal Ähnliches vorgeschlagen. Das muss aber schon ziemlich lange her sein; ich meine, es war 2001.

(B) (D)

Ich denke, dass ein solcher Mechanismus nichts kostet; denn wir rechnen spitz ab. Ich sehe in dessen Anwendung nur Vorteile. Mir geht es um eine zusätzliche Hilfe für die Länder und um den Schutz der Landesfinanzminister vor ihren Kabinettskollegen.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Ich nehme an, damit ist Herr Deubel einverstanden. – Für die CDU/CSU-Fraktion noch einmal Frau Tillman.

(Vorsitz: Stellvertretender Vorsitzender Ernst Burgbacher)

Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU):

Ich habe eine Frage an Herrn Professor Schneider. Es ist mehrfach von der Haushaltsautonomie der Länder gesprochen worden; der Bund solle sich da nach Möglichkeit heraushalten. Spätestens seit Inkrafttreten der Föderalismusreform I stehen auch die Länder in Haftung hinsichtlich eines EU-Defizitverfahrens. Sie tragen nämlich 35 Prozent möglicher Strafzahlungen. Halten Sie es angesichts dessen nicht durchaus für legitim, dass man sich auf allgemeine Schuldenregeln für beide Seiten verständigt, weil sonst die Landtage, die ordentlich gewirtschaftet haben, gegebenenfalls für politische Fehler anderer Landtage haften müssen?

Meine zweite Frage geht an Herrn Professor Häde: Halten Sie es für zwingend, dass die Haftungsregeln und die Schuldengrenzen, die wir auf Bundesebene eventuell einführen, um zum Beispiel ein Frühwarnsystem in

- (A) Kraft zu setzen, identisch mit denen sein müssen, die die Landtage für sich beschließen? Oder können Sie sich vorstellen, dass die Länder eigene Schuldengrenzen festsetzen, aber der Bund sagt: „Bevor das bündische Prinzip greift, wollen wir andere Regelungen“?

Stellvertretender Vorsitzender Ernst Burgbacher:

Herr Professor Schneider, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Peter Schneider:

Frau Abgeordnete, ich wäre missverstanden worden, wenn Sie meinen Ausführungen hätten entnehmen müssen, ich sei gegen ein Schuldenreglement auf Länderebene. Das ist nicht der Fall. Man braucht ein solches Schuldenreglement, aber nicht als Oktroi vonseiten des Bundes. Die Einführung muss, wie Herr Blankart richtig gesagt hat, auf der Grundlage der Freiwilligkeit geschehen, weil die Lösungen, die dann anvisiert werden, die Landtage in ihrer überwiegenden Mehrheit überzeugen müssen, um damit Änderungen der Landesverfassungen mit Zweidrittelmehrheiten zu ermöglichen. Das ist das Entscheidende.

Wenn man schon eine Schuldenregelung einführt – das darf ich gleich hinzufügen –, dann entweder mit Automatik, wie Herr Meyer und andere richtig gesagt haben, oder aber – das wäre die Schweiz – mit erhöhten parlamentarischen Mehrheiten. Ich kann mir vorstellen, dass auch in einem Land für die Überschreitung von Schuldengrenzen eine Zweidrittel- oder eine Dreiviertelmehrheit erforderlich sein könnte. Die Verantwortung liegt dann bei der Politik. Dort muss sie auch bleiben.

- (B)

Stellvertretender Vorsitzender Ernst Burgbacher:

Herr Professor Häde, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde:

Ich halte es nicht für zwingend, dass grundsätzlich überall die gleichen Regeln gelten. Man wird noch zu prüfen haben, ob sie für Bund und Länder exakt gleich sein müssen oder ob es Gründe für Unterschiede geben kann.

Ich halte es aber für zwingend, dass der Bund als gegenüber der Europäischen Gemeinschaft Verantwortlicher in der Lage ist, die Durchsetzung der europäischen Haushaltsdisziplin auch innerstaatlich sicherzustellen. Das europäische Gemeinschaftsrecht, insbesondere Art. 3 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, macht ausdrücklich die Regierungen der Mitgliedstaaten – in unserem Fall: die Bundesregierung – für die Umsetzung dieser Vorgabe verantwortlich. Die Mitgliedstaaten haben zu gewährleisten, „dass die innerstaatlichen Verfahren im Haushaltsbereich sie in die Lage versetzen, ihre sich aus diesem Vertrag ergebenden Verpflichtungen in diesem Bereich zu erfüllen“. Insofern muss der Bund Durchgriffsrechte haben.

Im Interesse der Autonomie der Länder ist es besser, wenn sie ihre Verfassungen so gestalten können, wie

- (C) sie es wollen. Herr Schneider hat deutlich darauf hingewiesen – da sehe auch ich eine gewisse Grenze –, dass der Bund nicht unbegrenzt Vorschriften für die Gestaltung der Länderverfassungen erlassen kann.

Ich füge hinzu, dass es verfassungsrechtlich wahrscheinlich leichter möglich ist, im Grundgesetz selbst ausdrückliche Regelungen, die die Schuldenaufnahme betreffen, für die Länder vorzusehen, als die Länder zu verpflichten, ihre Verfassungen auf eine bestimmte Weise zu ändern. Es ist ein Unterschied, ob in das Grundgesetz eine für alle gleich – oder auch schon differenziert – gestaltete Regelung eingefügt wird oder ob die Länder verpflichtet werden, ihre Verfassungen zu ändern. Die zweite Möglichkeit dürfte problematischer sein als eine ausdrückliche Schuldenbegrenzung für alle in der Verfassung.

Ich habe vorhin darauf hingewiesen: Schon heute bietet Art. 109 Abs. 4 GG recht weitgehende Eingriffsmöglichkeiten für den Bund – natürlich mit Zustimmung des Bundesrates – in die Haushaltsautonomie der Länder. Deshalb dürfte es nicht gegen Art. 79 Abs. 3 verstoßen, wenn die Bundesverfassung den Ländern eine bestimmte Begrenzung der Staatsverschuldung vorschriebe.

Stellvertretender Vorsitzender Ernst Burgbacher:

Frau Tillmann, haben Sie noch eine Zusatzfrage?

Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU):

- (D) Ja, gerne. – Im Rahmen der Föderalismusreform I haben wir in Art. 109 Grundgesetz den Abs. 5 eingefügt, der festlegt, dass Bund und Länder sich verpflichten, gemeinsam die EU-Kriterien zu erfüllen. In diesem Zusammenhang haben wir geschrieben: Das Nähere regelt ein Bundesgesetz. Mögliche Sanktionszahlungen haben wir in diesem Artikel in der Form geregelt, dass sie zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden. Die Frage, wie sich beide Seiten verpflichten, die Kriterien einzuhalten, ist bisher aber noch nicht beantwortet. Sie raten also dazu, eine entsprechende Änderung in der Verfassung selber und nicht eine einfachgesetzliche Regelung vorzunehmen?

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde:

Dass diese Verpflichtung Bund und Länder gemeinsam trifft, ergibt sich auch schon aus sonstigen Prinzipien des Gemeinschaftsrechts. Der Europäische Gerichtshof sagt immer wieder, dass alle Träger hoheitlicher Gewalt in den Mitgliedstaaten durch das Gemeinschaftsrecht direkt verpflichtet sind. Deshalb ist nicht nur der Bund verpflichtet, sondern der Mitgliedstaat als Ganzer und damit Bund und Länder als eine Einheit. Von daher dürfte die im neuen Art. 109 Abs. 5 Grundgesetz niedergelegte Verpflichtung ohnehin nur deklaratorisch sein.

Sie weisen allerdings zu Recht darauf hin, dass die entsprechende Umsetzung bisher fehlt. Zwar können die Sanktionen verteilt werden; Schuldenquoten gibt es aber nicht. An dieser Stelle muss man sich überlegen, welche Form der Verteilung ökonomisch sinnvoll ist.

- (A) Eine verbindliche Regelung über die Verteilung sollte es aber schon geben; sonst würde man aus meiner Sicht dem Gemeinschaftsrecht nicht gerecht.

Stellvertretender Vorsitzender Ernst Burgbacher:

Herr Professor Schneider.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Peter Schneider:

Ich bin nicht ganz dieser Auffassung. Das Gemeinschaftsrecht ist föderativ blind, das heißt, es nimmt auf die innerstaatliche Gliederung keine Rücksicht. Es ist Aufgabe des Bundes, seine Umsetzung sicherzustellen. Die Länder und Gemeinden sind aufgrund europäischen Rechts aber nicht automatisch dazu verpflichtet.

Im Übrigen haben wir in Art. 23 Abs. 1 Grundgesetz eine Struktursicherungsklausel, die uns gegen Veränderungen der grundlegenden Prinzipien durch Gemeinschaftsrecht schützt.

Stellvertretender Vorsitzender Ernst Burgbacher:

Nun hat für das Saarland Herr Ministerpräsident Müller das Wort.

Ministerpräsident Peter Müller (Saarland):

Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Renzsch.

- (B) Erste Frage. Wir haben in der Diskussion jetzt mehrfach die These gehört, die Höhe des Schuldenstandes in den einzelnen Ländern sei Reflex solider oder unsolider Haushaltspolitik. Diejenigen, die ihren Bürgern bewusst mehr Leistungen gewährt haben, haben einen hohen Schuldenstand; diejenigen, die das nicht getan haben, haben einen niedrigeren Schuldenstand. Teilen Sie diese These in ihrer simplen Ausschließlichkeit, oder habe ich Sie richtig verstanden, dass der Schuldenstand in den Ländern sehr stark durch gebundene Ausgaben der Länder, durch Leistungsgesetze und durch strukturelle Unterschiede, etwa im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung, beeinflusst wird?

Zweite Frage. Wenn es so ist, dass wir sehr starke strukturelle Unterschiede in der Ausgabenbelastung haben, die außerhalb der politischen Dispositionsmöglichkeit der Länder stehen: Was bedeutet das für die Ausgestaltung der Bund-Länder- und der Länder-Länder-Finanzbeziehungen? Hat das nicht zwingend zur Folge, dass bei ihrer Ausgestaltung diese Sonderlasten stärker berücksichtigt werden müssen? Hat es nicht zwingend zur Folge, dass nachgefragt werden muss, ob es richtig ist, dass der Finanzausgleich ausschließlich einnahmeorientiert ist? Und hat es nicht zwingend zur Folge, dass bei jeder Debatte über Schuldenbremsen und Verschuldensverbote auf Landesebene vorweg das Problem des Ausgleichs struktureller Sonderlasten gelöst werden muss?

Stellvertretender Vorsitzender Ernst Burgbacher:

Herr Professor Renzsch.

Sachverständiger Prof. Dr. Wolfgang Renzsch: (C)

Vielen Dank, Herr Ministerpräsident. – Eigentlich könnte ich mit einem Ja antworten. Lassen Sie mich aber doch etwas genauer darauf eingehen.

Ich habe untersucht, inwieweit die Länder belastet sind und welche Folgen diese Belastung hat. Zum Beispiel kann man sehr eindeutig feststellen, dass die Länder, die in einem höheren Maße als andere Länder durch Bundesgesetzgebung finanziell belastet sind, deutlich weniger für Schulen ausgeben. Auf diesem Gebiet können sie nämlich selbst Entscheidungen treffen. Das heißt: Die hoch belasteten, hoch verschuldeten Länder bieten ihren Bürgern weniger Leistungen an als die anderen Länder. Damit ist genau das Gegenteil dessen der Fall, was meist angeführt wird.

Hier wird argumentiert, die Länder hätten theoretisch die Möglichkeit, ihre Ausgaben zurückzufahren. Das haben sie in bestimmten Bereichen in der Tat. Bei der Bildung ist das sehr deutlich der Fall. Im Bildungsbereich findet unter den Ländern ein eindeutiger Wettbewerb nach unten statt. Der Anteil der Bildungsausgaben an den Gesamtausgaben geht kontinuierlich zurück. Von jedem Länderfinanzministerium, mit dem ich rede, höre ich: Wir müssen die Zahl unserer Studentenplätze reduzieren. Noch heute Morgen hat unser Ministerpräsident mir das gesagt. Dasselbe berichten mir Kollegen aus anderen Ländern. Politisch wird gesagt: Wir brauchen mehr Studenten. Bei der Bildung handelt es sich aber um einen Bereich, den die Länder selber steuern können, deshalb fahren sie die entsprechenden Ausgaben herunter.

(D) Auf der anderen Seite sind auch die bundesgesetzlich fixierten Ausgaben fest. Die Versorgungsausgaben sind fest. Die Zinsausgaben sind fest. Die Aufwendungen für öffentliches Personal sind weitgehend fest. Die Ausgaben für innere Sicherheit sind ebenfalls zu einem großen Teil fest.

Herr Feld, Sie schauen etwas kritisch. Für die finanzschwachen Länder stellen sich folgende Fragen: Wo ist bei der inneren Sicherheit die Grenze? Wie weit kann ein Bundesland die innere Sicherheit herunterfahren, ohne gegen das Prinzip der Bundestreue zu verstoßen? Ab wann erreichen wir den Zustand, dass ein Bundesland einen Raum niedrigerer innerer Sicherheit darstellt? Auf dem Gebiet der Bildung haben wir diese Situation heute schon. Die Bildungschancen sind in der Bundesrepublik Deutschland deutlich unterschiedlich. Wollen wir das auch bei der inneren Sicherheit haben? Beim BAföG, wo die Ausgaben fixiert sind, sehen wir das sehr deutlich. Dort fahren die Länder die Ausgaben herunter, indem sie die Zahl der Studentenplätze reduzieren. Das ließe sich fortführen.

Sie haben auf die demografischen Veränderungen hingewiesen. Es ist völlig richtig: Wenn ein Land durch die Abwanderung eines Bürgers 2 300 Euro im Jahr verliert – womit ein anderes Land diese Einnahmen gewinnt –, die Lasten aber bei diesem Land bleiben, hat der Landesgesetzgeber in der Tat keine Spielräume. Der Landesgesetzgeber kann doch nicht sagen, er bezahle die Pensionen der Polizisten, die das Land

- (A) vor zehn oder 20 Jahren eingestellt hat, weil es damals noch viele Einwohner hatte, heute nicht mehr.

Von daher meine ich, dass diese theoretischen Möglichkeiten eines Landeshaushalts in der Realität überhaupt nicht vorhanden sind. Natürlich gibt es Spielräume; das will ich gar nicht bestreiten. Die Spielräume sind aber erheblich geringer, als vielfach behauptet und in der Theorie angenommen wird.

Aus meiner Sicht wäre es in der Tat sinnvoll, die durch die Bundesgesetzgebung veranlassten strukturellen Lasten anders zu verteilen. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an die Albrecht-Initiative des Jahres 1989. Seinerzeit wurde vorgeschlagen, dass der Bund die Hälfte der Sozialhilfekosten, der Hilfe für den Lebensunterhalt übernimmt. Ich hielte es auch für sinnvoll, dass der Bund Leistungen aufgrund von Geldleistungsgesetzen in einem wesentlich höheren Maße übernimmt, als er das heute tut.

Wenn wir so etwas machen und die unterschiedlichen, vorgegebenen, nicht durch die Landesgesetzgebung veranlassten Belastungen durch den Bund reduzieren – an dieser Stelle ist aus meiner Sicht in erster Linie der Bund gefordert –, können wir auch in einigen Punkten den Anliegen der finanzstarken Länder folgen und den Finanzausgleich flexibler gestalten. In diesem Fall wird das möglich. Der Finanzausgleich ist nämlich nicht den Ausgaben vorausgelaufen. Der Länderfinanzausgleich und die Intensivierung des Finanzausgleichs sind der Belastung der Länder historisch gefolgt.

- (B) Ich hoffe, damit Ihre Fragen beantwortet zu haben.

Stellvertretender Vorsitzender Ernst Burgbacher:

Danke schön. – Jetzt gebe ich für die SPD-Bundestagsfraktion Herrn Kollegen Poß das Wort.

Joachim Poß, MdB (SPD):

Ich glaube, dass die tatsächliche Entwicklung, die zum Beispiel in der Stellungnahme von Herrn Professor Lenk geschildert ist, eher gegen das spricht, was Sie hier gesagt haben, Herr Professor Rensch. Sehen Sie sich zum Beispiel einmal die Aufteilung der Umsatzsteuer oder das Verhältnis zwischen direkten und indirekten Steuern an. In den 60er-Jahren haben wir noch eine Diskussion über 60 Prozent direkte und 40 Prozent indirekte Steuern geführt. Das hat sich ja alles verändert. Oder schauen Sie sich an – das ist ja alles aufgeschrieben; aus Zeitgründen kann ich nicht alle diese Punkte zitieren –, wie sich die Deckungsquotenberechnungen in den letzten Jahren entwickelt haben. Das ist ja alles zulasten des Bundes gegangen.

Deswegen ist es meines Erachtens unsere Aufgabe – das werden die Ländervertreter nicht so gerne hören; aber ich bin hier ja Bundesvertreter –, gemeinsam so nah wie möglich an die Realität heranzukommen. Nach meiner Beobachtung – auch der heutigen Debatte – haben wir an dieser Stelle noch zu wenig Gemeinsamkeit entwickelt. Das schließe ich daraus, dass wir die „facts and figures“ offenkundig so unterschiedlich

- einschätzen und interpretieren, wie das auch hier geschehen ist. (C)

Man muss die Chance in der Tat nutzen; denn unsere Kommission hat ja den Auftrag, für die zukünftige Gestaltung der Finanzbeziehungen etwas zu entwickeln, das sich auch eng an den ökonomischen, sozialen und finanziellen Realitäten in Deutschland orientiert. Auch im Bereich der akademischen Diskussion gab es ja leider viele Vorschläge, die die ökonomischen Realitäten in Deutschland nach meiner Beobachtung zu wenig reflektiert haben. Ansonsten wäre der gravierende Umstand der deutschen Einheit bei der Beurteilung doch nicht so weit außen vor geblieben.

(Vorsitz: Vorsitzender Dr. Peter Struck)

Deswegen – da ich keine Gelegenheit hatte, Herrn Lenk heute Morgen zuzuhören, weil ich noch im Bundestag aufgehalten wurde – will ich noch einmal auf Ihre Stellungnahme eingehen, Herr Lenk. Sie haben ja zu Recht darauf hingewiesen – ich weiß nicht, ob das an anderen Stellen auch so deutlich gesagt wird –, dass wir in Bezug auf den Schuldenstand der Gebietskörperschaften die Frage beantworten müssen, warum 70 Prozent der gesamten Verschuldung in den Jahren seit der deutschen Vereinigung erfolgt sind und warum von dieser Verschuldung bis zum Jahr 2005 rund 65 Prozent auf den Bund, 29 Prozent auf die alten Bundesländer einschließlich Ostberlin und 6 Prozent auf die neuen Bundesländer entfallen sind.

- Hier stellen sich ja folgende Fragen: Was ergibt sich aus diesen Zahlen? Welche Konsequenzen ziehen wir daraus? Ist diese tatsächliche Entwicklung der Zahlen bei allen Äußerungen ausreichend berücksichtigt? Vielleicht können Sie noch einmal dazu Stellung nehmen. Wie beurteilen Sie denn – ohne dass Sie Ihren Kollegen zu nahe treten – die wissenschaftliche Debatte über den Anstieg der Verschuldung im Zusammenhang mit der deutschen Einheit? Wie ist Art. 115 Grundgesetz auch vor diesem Hintergrund im Sinne einer gerechten Lastenverteilung zwischen den Generationen zu beurteilen? Vielleicht können Sie auch zu diesem Aspekt noch einmal Stellung nehmen. (D)

Ich bitte um Entschuldigung, dass ich heute Morgen nicht hier sein konnte.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Lenk, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Lenk:

Vielen Dank für Ihre Fragen und die Möglichkeit, das noch einmal zu unterstreichen.

Wir haben im Zuge der Wiedervereinigung tatsächlich eine sehr unterschiedliche Lastenverteilung zwischen den einzelnen Bundesebenen erlebt; der Bund wurde in der Tat sehr stark belastet. Sie haben die Zahlen wiederholt. Diese Belastung des Bundes ist dann ja noch dadurch verstärkt worden, dass wir die Nebenhaushalte im Prinzip auch noch in den Bundeshaushalt eingefügt haben. Im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung hat sich deutlich gezeigt, dass man 1989/90 ex

Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Lenk

- (A) ante die Höhe der auf uns zukommenden Staatsverschuldung völlig unterschätzt hat. Ich möchte nur einmal an das Stichwort „Portokasse“ erinnern. Schauen Sie sich einmal an, wie der Fonds „Deutsche Einheit“ sich entwickelt hat, und zwar sukzessive, weil man gemerkt hat, dass die Mittel nicht ausreichen, und immer wieder nachbessern musste.

Daher waren – meines Erachtens sogar zum Nachteil der neuen Länder – in puncto Planungssicherheit überhaupt keine Grundlagen vorhanden. In der ersten Zeit hat man mehr von der Hand in den Mund gelebt. Erst mit der Integration in den Länderfinanzausgleich ist ab dem Jahr 1995 doch viel mehr Planungssicherheit hineingekommen.

Wir haben im Moment wirklich sehr unterschiedliche Schuldenstände. Soweit ich die Papiere der Kollegen gelesen habe, muss ich feststellen, dass dem Problem der Niveauverschiebung – ich möchte es einmal so nennen – durch die deutsche Einheit keine besondere Aufmerksamkeit gewidmet worden ist. Wir haben sehr viel zur Neuverschuldung gehört. Ich will allerdings noch einmal betonen, dass wir die Frage der Neuverschuldung und die gesamte entsprechende Regelung prinzipiell von der Schuldenstandsdiskussion trennen müssen. Wir müssen – ich sage das, obwohl es sich dabei sicherlich um eine Binsenweisheit handelt – natürlich erst einmal die Neuverschuldung in den Griff kriegen, bevor wir zu dem anderen Punkt kommen können.

- (B) Zum Art. 115 Grundgesetz habe ich heute Morgen nur einen Satz sagen können. Daher bin ich froh, diesen Punkt noch einmal ansprechen zu können. Wenn wir uns des Verschuldungsinstrumentes berauben, hat das zur Folge, dass wir prozyklisch arbeiten müssen. Das heißt, in der Rezessionsphase brechen uns die Einnahmen ein und die Ausgaben gehen hoch. Wenn Sie an dieser Stelle nicht genügend Vorsorge betreiben, und zwar durch entsprechende Einzahlungen in einen Fonds, haben Sie aufgrund der unterschiedlichen Strukturen in den einzelnen Bundesländern, aber auch auf der Bundesebene Schwierigkeiten, hinterher einen ausgeglichenen Haushalt zu erstellen.

Das bedeutet, dass wir auf der Bundes- und auf der Landesebene noch mehr Autonomie bräuchten; denn dann könnten wir in der Rezession die Standards herunterfahren und vielleicht gleichzeitig auch noch die Steuern erhöhen. Das wäre allerdings wohl kontraproduktiv im Sinne der Standardmeinungen zum Stichwort „antizyklisch“, die im Moment aus den Lehrbüchern herauszulesen sind.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Wollen Sie noch eine kurze Nachfrage stellen, Herr Poß? Eine Minute haben Sie noch.

(Joachim Poß, MdB [SPD]: Nein, das war schon gut!)

Dann kommen wir zu Sachsen. Herr Milbradt.

Ministerpräsident Prof. Dr. Georg Milbradt (C)
(Sachsen):

Herr Renzsch, ich fühle mich durch Ihre Aussage herausgefordert. Es gibt ja eine Gruppe von Ländern, die relativ einheitliche Einnahmen und relativ einheitliche Ausgaben hatten und trotzdem sehr unterschiedliche Verschuldungsentwicklungen aufweisen, nämlich in Ostdeutschland. Worauf führen Sie denn die besonderen, entlastenden Momente und die besondere Demografie in Sachsen im Gegensatz zu den vier anderen ostdeutschen Ländern zurück? Wenn Ihre These richtig wäre, dürfte es einen solchen Unterschied doch nicht geben. Gerade in Ostdeutschland konnte die Entwicklung wie in einem Reagenzglas, insbesondere durch Quervergleiche, analysiert werden. Insofern würde mich das interessieren.

Lassen Sie mich eine zweite Frage nachschieben, die einen ähnlichen Hintergrund hat. Im Augenblick haben wir in Sachsen ungefähr 300 Millionen Euro Steuer Mehreinnahmen. Sie schlagen vor, einen Schuldenfonds einzuführen. Wie kann ich den Sächsischen Landtag davon überzeugen, diese 300 Millionen Euro zur Schuldentilgung zu verwenden, wenn er davon ausgehen muss, dass ein Teil dieser Schuldentilgung anschließend in Form von Mehrzahlungen an andere Länder geht? Dann sagt mir doch jeder: Milbradt, du bist verrückt; das Geld können wir doch jetzt anders ausgeben.

Sehen Sie in den Forderungen nach einem heute einzuführenden Fonds nicht den Anreiz einer Fehlentwicklung? Denn ob es tatsächlich zu diesem Fonds kommt, ist ja sehr kritisch zu hinterfragen. Auf jeden Fall führt aber schon die Ankündigung zu stabilitätswidrigem Verhalten. (D)

Drittens. Ich habe noch eine Frage an Herrn Huber zum Thema Steuerautonomie. Zum einen wird Steuerautonomie sozusagen als Strafsteuer für Schulden gesehen, wobei es nicht so sehr auf das Aufkommen ankommt, und zum anderen als Möglichkeit zur Finanzierung von Ausgaben. Die Veränderung von Steuersätzen im föderalen Wettbewerb ist allokativ in der Tat zu rechtfertigen. Aber wie können Sie eine allokativ zu rechtfertigende Steuervariation auf einer sehr distributiv gestalteten Steuerbasis aufbauen? Denn die heutige deutsche Einkommensteuer ist im Wesentlichen distributiv ausgestaltet. Ich möchte darauf hinweisen, dass über 40 Prozent der Steuerpflichtigen in Sachsen keine Einkommensteuer zahlen. Müsste man, wenn man Ihren Gedanken zu Ende denkt, nicht eine andere Steuerbasis finden, die mehr allokativ konstruiert ist als die distributiv ausgestaltete Einkommensteuer?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Renzsch.

Sachverständiger Prof. Dr. Wolfgang Renzsch:

Herr Milbradt, ich war 1992/93 Mitarbeiter im brandenburgischen Finanzministerium. Damals ging es um die Solidarpakt-I-Verhandlungen. Ich kann mich sehr

Sachverständiger Prof. Dr. Wolfgang Renzsch

(A) genau an die von Herrn Speer vorhin zitierte Äußerung erinnern. Die alten Länder haben zu den neuen Ländern gesagt: Nehmt doch erst einmal so viele Schulden auf, wie wir auch haben; dann sehen wir weiter. – Sachsen ist diesem Rat – im Unterschied zu den vier anderen ostdeutschen Ländern – damals nicht gefolgt. Das war eine ausgesprochen kluge Entscheidung von Ihnen, Herr Milbradt.

Hinzu kommt ein zweiter Punkt. Seinerzeit hat man in den neuen Ländern eine Menge finanzpolitischer Fehlentscheidungen getroffen, die Sachsen nicht getroffen hat; völlig richtig.

Ministerpräsident Prof. Dr. Georg Milbradt (Sachsen):

Also kann es nicht, wie Sie sagen, an den Leistungsgesetzen und der Demografie liegen. Sie schreiben ja in Ihrem Gutachten, dass das im Wesentlichen auf den Leistungsgesetzen des Bundes und auf unterschiedlicher Demografie beruht. Jetzt reden Sie von unterschiedlichen Politikansätzen. Dann ist die von Ihnen gezogene Schlussfolgerung doch nicht gerechtfertigt.

Sachverständiger Prof. Dr. Wolfgang Renzsch:

(B) Herr Milbradt, ich bestreite nicht, dass es politische Entscheidungen und politische Fehlentscheidungen gibt. Es existieren aber auch eine Reihe von Umständen, die außerhalb der Politik liegen. Nach meiner Meinung müssen wir beides sehen. Dass es gerade in den neuen Ländern Fehlentscheidungen gegeben hat und dass man gerade in den neuen Ländern vielfach die Ansicht hatte, Geld sei so etwas wie Strom und komme aus der Steckdose, ist völlig richtig; darüber brauchen wir gar nicht zu debattieren.

Ihre Schwierigkeiten, dem Sächsischen Landtag die Einstellung von Mitteln in den Schuldenfonds zu erklären, kann ich voll nachvollziehen. Auf der anderen Seite halte ich es aber für sinnvoll, die überlasteten Länder teilweise zu entlasten, um einen Neuanfang zu schaffen. Sonst kommen wir zu keinem Neuanfang, sondern sind ein paar Jahre nach einer Neuregelung wieder in demselben Dilemma. An diesem Punkt muss ich sagen: Hier müssen diejenigen, die bessere Politik gemacht haben, auch einmal über ihren eigenen Schatz springen.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Huber, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Bernd Huber:

Herr Ministerpräsident, es ist richtig, dass man sich überlegen muss, welche Steuer man im Rahmen eines solchen Systems in die Entscheidungskompetenz der Länder stellt. An dieser Stelle kommen natürlich auch pragmatische Überlegungen ins Spiel. Eines ist klar: Die Umsatzsteuer wird man dafür sicherlich nicht heranziehen können. Dann kommen von den größeren Steuern letztlich nur Einkommen- und Körperschaftsteuer für Zuschlagsrechte infrage.

(C) Bei der Körperschaftsteuer und den Steuern auf gewerbliche Einkünfte könnte man eine gewisse Äquivalenzidee verfolgen, dies also durchaus auch unter allokativen Gesichtspunkten rechtfertigen. Man kann sicherlich auch darüber nachdenken, bei der Einkommensteuer auf ein Zuschlagsrecht zu verzichten und zum Beispiel – was auch vorgeschlagen worden ist und was in vielen Föderalstaaten üblich ist – Grundsteuer oder Grunderwerbsteuer zugrunde zu legen.

Ich persönlich muss Folgendes sagen: Die Überlegungen zum Zuschlagsrecht bei der Einkommensteuer sind in der Wissenschaft sehr lange und sehr ausführlich diskutiert worden. Nach meinem Dafürhalten gibt es dort insgesamt recht gute Konzepte, die auch ganz überzeugend sind und sich relativ gut umsetzen lassen.

Mit Blick auf Haushaltsnotlagen und auch als Disziplinierungsinstrument bei höherer Verschuldung sehe ich vor allen Dingen ein Zuschlagsrecht bei der Einkommensteuer als vorteilhaft an; denn es ist natürlich mit einer sehr klaren, wahrnehmbaren Signalfunktion verbunden, wenn ein Land sagen muss: Wir haben uns in der Vergangenheit sehr stark verschuldet; deswegen sind wir jetzt gezwungen, einen Zuschlag zur Einkommensteuer zu erheben.

(D) Man kann aber sicherlich noch einmal im Einzelnen darüber nachdenken, ob man beim Einstieg in eine Steuerautonomie möglicherweise erst einmal mit einer anderen Steuer starten will, beispielsweise mit Grundsteuer und Grunderwerbsteuer. Eines muss meines Erachtens allerdings klar sein: Man braucht einen gewissen Umfang an Steuerautonomie, wenn man tatsächlich eine Begrenzung der Verschuldung einführt.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank. – Jetzt ist die CDU/CSU-Fraktion an der Reihe. Herr Altmaier, bitte.

Peter Altmaier, MdB (CDU/CSU):

Meine Frage richtet sich an Herrn Professor Häde. Ich möchte noch einmal auf die Frage der Vergleichbarkeit bei der Haushaltsdarstellung zurückkommen. Dies ist im Augenblick ja ein großes Problem. Das Verfassungsgericht hat das im vorletzten Jahr in seinem Berlin-Urteil verlangt. In der Praxis scheidet es an den völlig unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen in den einzelnen Bundesländern. Mich würde interessieren, welche rechtlichen Grundlagen aus Ihrer Sicht zu verändern wären, damit ein Haushaltsvergleich und ein wirksames Benchmarking gewährleistet werden können. Was müsste über die rechtlichen Grundlagen hinaus noch geschehen, um irgendwann zu einer soliden und belastungsfähigen Finanzstatistik zu kommen?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Häde.

(A) Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde:

Der Ansatzpunkt dafür ist Art. 109 Abs. 3, der die Grundlage für das Haushaltsgrundsatzgesetz bildet und der es dem Bund ermöglicht, Grundsätze für das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder aufzustellen. Ich bin mit den technischen Einzelheiten der Haushaltsaufstellung nicht so vertraut, dass ich genau sagen könnte, ob es möglich ist, allein durch normative Vorgaben die Einheitlichkeit herzustellen. Denn an dieser Stelle ist immer auch eine gewisse Kreativität vorhanden. Ich traue mir kein Urteil darüber zu, ob man diese Kreativität wirklich endgültig und verbindlich einschränken könnte. Der Ansatzpunkt müsste aber das Haushaltsgrundsatzgesetz sein. Dort sollte man versuchen, noch ein Stück mehr Einheitlichkeit herbeizuführen, um dann auch diese Vergleichbarkeit herzustellen.

Wie ist es mit der Statistik? Das Statistische Bundesamt versucht ja schon, eine gewisse Einheitlichkeit herzustellen. Ich bin aber etwas skeptisch, ob es wirklich gelingen wird, eine totale Vergleichbarkeit aller Haushaltspositionen herzustellen. Schließlich gibt es immer auch Anreize für problematische Verhaltensweisen, die die Rechnungshöfe dann in ihren Berichten erwähnen. Ich möchte nur das Land Bremen erwähnen, das Ausgaben, die gar keine Investitionen waren, als Investitionen verbucht hat. Dieses Beispiel zeigt, dass sich nicht jeder an die vorhandenen Regelungen hält.

(B) Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Der Vertreter von Sachsen-Anhalt ist im Augenblick nicht anwesend. Wir versuchen gerade zu klären, wo er sich aufhält.

Wer spricht für die FDP-Fraktion? – Herr Burgbacher.

Ernst Burgbacher, MdB (FDP):

Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Blankart.

Erstens. Herr Professor Blankart, Sie haben sich für Steuerautonomie als unverzichtbares Element ausgesprochen. Ist das überhaupt möglich, wenn man den Länderfinanzausgleich unverändert lässt, wie das ja oft diskutiert wird, oder ist es dann nicht zwingend erforderlich, den Länderfinanzausgleich zu verändern? Wenn ja: Wie kann der Länderfinanzausgleich nach Ihrer Vorstellung verändert werden?

Zweitens. Im Rahmen der Föderalismusreform I haben wir das Aufgabenübertragungsverbot beschlossen; ich glaube, dazu hat Herr Professor Meyer vorhin schon ein Beispiel genannt. Können Sie sich vorstellen, dass wir auf diese Art und Weise von den Schulden herunterkommen, oder bräuchten wir nicht doch das Konnexitätsprinzip in der Beziehung zwischen Bund und Gemeinden? Denn die Gemeinden haben wir bisher eigentlich weit außen vor gelassen.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Bitte, Herr Blankart.

Sachverständiger Prof. Dr. Charles Beat Blankart: (C)

Herr Burgbacher, herzlichen Dank für diese Fragen, die uns noch einmal zum Finanzausgleich zurückführen. Ich glaube – darüber besteht wohl auch Einigkeit –, dass wir den Finanzausgleich so oder so brauchen. Auch wenn wir heute gar nicht über Schulden sprechen würden, müssten wir früher oder später – sogar möglichst bald – den Finanzausgleich anpacken. Wir sind uns auch im Klaren darüber, dass dieser Finanzausgleich heute beschlossen werden sollte und 2019 in Kraft gesetzt wird. Das wurde ja auch schon verschiedentlich gesagt.

Wir könnten uns auch vorstellen – um das noch ein bisschen zu verdeutlichen –, dass der alte Finanzausgleich ab dem Zeitpunkt, an dem wir einen neuen Finanzausgleich beschlossen haben – beispielsweise in einem Jahr –, sozusagen eingefroren wird. Dieses Einfrieren hätte den Vorteil, dass ein Land, das vielleicht viel erhält, dann, wenn es etwas einspart, den Rest behalten kann. Das ist ein Anreiz. Die negativen Anreize des noch bestehenden Systems würden dadurch vermindert, dass wir den alten Finanzausgleich bis zur Einführung des neuen Finanzausgleichs im Jahr 2019 einfrieren.

Die Frage ist nun: Wie könnte denn der neue Finanzausgleich aussehen? Das ist natürlich ein weites Feld. Im Prinzip ist diese Frage aber ganz einfach zu beantworten. In der Ökonomie ist eigentlich alles ganz einfach.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Wir haben schon gemerkt, dass das alles ganz einfach ist.

(Heiterkeit)

Sachverständiger Prof. Dr. Charles Beat Blankart:

Ja.

Wie Herr Kirchgässner schon ausgeführt hat, brauchen wir doch nur einen Mindesttransfer, den jedes Land pro Kopf erhält – meines Erachtens 85 Prozent –, und sagen dann: Wenn es sich besserstellt, kann es hinzuverdienen. – Im Prinzip ist das ganz einfach. Es ist das Gleiche wie bei Hartz IV; nichts anderes.

Wenn wir diese Funktion des Abschmelzens, des Hinzuverdienten haben, wissen wir auch, wie viel das Ganze jeden Einzelnen kostet. Dann erhalten die einen etwas, und die anderen müssen etwas bezahlen. Damit haben wir den horizontalen Finanzausgleich im System drin. Dann kann der Bund noch dazuzahlen, wovon man ja wahrscheinlich ausgeht, und schon haben wir die Kombination von vertikalem und horizontalem Finanzausgleich. Das Ganze lässt sich auf einer halben Seite darstellen. Das Gesetz bräuchte eigentlich nicht länger zu sein. Ich denke, dass wir dort immens abspecken und auch rationalisieren können.

Die weitere Frage ist, ob man noch etwas Zusätzliches einführt. Beispielsweise gibt es in der Schweiz

Sachverständiger Prof. Dr. Charles Beat Blankart

- (A) Zuschläge auf Grund und Boden bzw. gebirgige Flächen. Solche Zuschläge müssten allerdings an nicht veränderbare Größen geknüpft werden, also zum Beispiel an Grund und Boden oder an die Höhe über dem Meer – wenn man diese Zuschläge überhaupt erhebt. Im Prinzip sollte das gar nicht notwendig sein.

Herr Burgbacher, Ihre zweite Frage lautete, ob wir das Konnexitätsprinzip noch erweitern sollten. Zwischen Bund und Ländern haben wir das Konnexitätsprinzip ja. Ebenso finden wir es zwischen den Ländern und den Gemeinden. Im Prinzip läuft mein Plädoyer auf das hinaus, was Herr Dr. Schneider, glaube ich, vorhin schon gesagt hat: Wir müssen uns drei Kreise vorstellen, nämlich die Nutznießer, die Entscheidungsträger und die Steuerzahler. Diese drei Kreise sollten aufeinanderliegen. Ich bezeichne das als institutionelle Kongruenz dieser drei Kreise. Man nennt es auch Konnexität.

Wenn wir uns so aufgeteilt haben, sind wir eigentlich alle zufrieden. Das heißt nicht, dass jedes Land alles herstellen muss. Man kann auch einkaufen; das muss dann aber in diese Rechnung eingehen. Das sehen wir ja wohl alle so.

In diesem Prinzip der Konnexität bzw. institutionellen Kongruenz gibt es nun aber Löcher. Diese Löcher liegen zwischen Land und Gemeinde. Auch wenn der Bund dem Land gegenüber etwas kompensiert, ist nicht ganz sicher, dass das Land diese Kompensation auch weitergibt. Dies betrifft vor allem die sozialen Dienstleistungen wie auch die Jugendhilfe; nicht zu vergessen die Pflegeversicherung – wir haben von der bevorstehenden Änderung ja gehört –, die so knapp ist, dass sie wahrscheinlich nicht reichen wird. Das bleibt dann an den Gemeinden hängen; denn den Letzten beißen die Hunde.

(B)

Deswegen wäre es an sich sinnvoll, dieses Prinzip der Konnexität bzw. institutionellen Kongruenz noch einmal Revue passieren zu lassen und zu sehen, dass das schon heute in der Verfassung stehende Verbot nicht ausreicht.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke, Herr Blankart. – Jetzt kommt Schleswig-Holstein. Herr Minister Döring, bitte.

Minister Uwe Döring (Schleswig-Holstein):

Eine Vorbemerkung: Eben wurde diskutiert, inwieweit die jetzige Situation möglicherweise auf politische Entscheidungen der Vergangenheit oder auf Strukturunterschiede zurückzuführen ist. Ich bin sehr dicht bei der Meinung von Herrn Professor Renzsch und auch bei dem, was Herr Ministerpräsident Müller gesagt hat: Natürlich gibt es auch strukturelle Probleme, die mit berücksichtigt werden müssten.

Im Zusammenhang mit den Äußerungen von Herrn Ministerpräsident Milbradt sollte man auch darauf hinweisen – ohne die erfolgreiche sächsische Politik schmälern zu wollen –, dass die derzeitigen Überschüsse einiger Länder auch ein Ausfluss des Solidar-

pakts sind. Sie kennen die Auffassung meines Ministerpräsidenten: Wenn wir ein Viertel der Zuweisungen von Sachsen erhielten, hätten wir schwarze Zahlen. (C)

Daran anschließend habe ich folgende Frage: Müssen wir vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen Situationen nicht etwas tun, um zumindest im Wesentlichen eine Chancengleichheit der Länder herzustellen und dann zu neuen Regelungen zu kommen? Diese Frage wollte ich Herrn Professor Wieland stellen. Da er gerade nicht hier ist, richte ich sie an Herrn Professor Schneider.

Wir haben jetzt über einen Entschuldungsfonds für Altschulden diskutiert. Wäre dies nicht eine Möglichkeit, so etwas zu machen – immer unter der Voraussetzung, dass das für Altschulden gilt? Für neue Schulden und für einen neuen Finanzausgleich müssten dann neue Regeln gelten. Oder teilen Sie die verfassungsrechtlichen Bedenken, die hier ja von verschiedenen Seiten vorgetragen wurden?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Bitte, Herr Schneider.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Peter Schneider:

Für mich ist das eine Frage sowohl nach dem Finanzausgleich als auch nach der primären Steuerverteilung. In unserem Bundesstaat haben wir ja die Regel, dass die Finanzausstattung der Länder aufgabengerecht sein muss. Alle Länder haben im Prinzip die gleichen Aufgaben. Damit wird völlig vernachlässigt, dass es erhebliche Strukturunterschiede gibt. An dieser Stelle kann ich nur dem zustimmen, was Herr Ministerpräsident Müller gesagt hat. Diese Strukturunterschiede sind so groß, dass sie mit Instrumenten des Finanzausgleichs nicht auf Dauer beseitigt werden können. (D)

Deswegen müssen diese Strukturunterschiede meines Erachtens bei der primären Steuerverteilung berücksichtigt werden. Wir brauchen also nicht nur eine aufgabengerechte, sondern auch eine strukturgerechte primäre Steuerverteilung. Das Prinzip der Strukturgerechtigkeit muss neben dem Prinzip der Aufgabengerechtigkeit Geltung bekommen. Das lässt sich durch eine Änderung des Art. 104 a Abs. 1 realisieren, indem man festlegt, dass die Steuern unter Berücksichtigung der Strukturunterschiede nach den Aufgaben verteilt werden.

Den Finanzausgleich kann man meines Erachtens weitestgehend vertikalisieren. Mit den Bundesergänzungszuweisungen haben wir im Grunde ja schon vertikale Elemente. Wir haben auf der ersten und zweiten Stufe quasi vertikale Elemente: Zerlegung des örtlichen Aufkommens, Ergänzungsanteile.

Nur der horizontale Finanzausgleich ist ein Problem. Dabei geht es aber um nicht mehr als 6, 7 oder maximal 8 Milliarden Euro. Das ist doch kein Grund, dreimal nach Karlsruhe zu gehen, sich wie die Kesselflicker darüber zu streiten, Misstrauen zu säen und auf

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Peter Schneider

- (A) der einen Seite zu sagen, man müsse an Länder Geld zahlen, die schlecht gewirtschaftet hätten, während man auf der anderen Seite diese Arme-Schlucker-Situation hat. Das ist die Sache gar nicht wert, finde ich. Deswegen sollten wir über eine Vertikalisierung nachdenken.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Wir kommen zur SPD-Fraktion. Ortwin Runde.

Ortwin Runde, MdB (SPD):

Angesichts dieser Diskussion über den Länderfinanzausgleich muss ich mir die Frage stellen, was wir seinerzeit eigentlich falsch gemacht haben und warum wir so lange gearbeitet haben. Herr Professor Blankart kann das Problem des Länderfinanzausgleichs auf einer halben Seite lösen. Herr Professor Schneider kann das Ganze ebenfalls sehr schnell leisten, indem er den horizontalen Teil weglässt.

Aufgrund der Erfahrung, die ich über lange Zeit mit dem Länderfinanzausgleich und mit all den Kolleginnen und Kollegen – nicht nur der Länderebene, sondern auch der Bundesseite – habe, kann ich nur sagen: Ich warne jeden davor, sich für die nächsten anderthalb Jahre vorzunehmen, jetzt das, was bis 2019 gilt – einschließlich Solidarpakt II –, neu in Angriff zu nehmen. Das wird in dieser Zeit nicht funktionieren. Nach meiner Einschätzung werden sich diese beiden Meinungen dann auch im wissenschaftlichen Bereich plötzlich als Mindermeinung herausstellen.

- (B) An Herrn Professor Meyer und Herrn Professor Koriath habe ich eine Frage zur Praxistauglichkeit von Verfassungsnormen. Die Föderalismusreform II folgt der Föderalismusreform I. Die Föderalismusreform I hat ja Kompetenzen zugeordnet und auch Finanzbeziehungen geregelt.

Nach dem Abbau von Mischfinanzierungen haben wir in der Verfassungspraxis mit Hartz IV – es ist ja auch darauf hingewiesen worden, wie einfach das ist – inzwischen den größten Mischfinanzierungstatbestand der Nachkriegsgeschichte, einschließlich Nebenfinanzausgleich. Bei den Krippenplätzen haben wir einen zweiten Fall der praktischen Anwendung und der Überprüfung der Praxistauglichkeit einer Regelung. An dieser Stelle versuchen wir, vor dieser Verfassungsnorm stiften zu gehen.

Wie von Herrn Professor Rensch angedeutet wurde, könnte es bei der Bildung auch so sein, dass das Trennprinzip nicht das gesellschaftsnotwendige Ergebnis hat, sondern verschiedene Tatbestände in den Länderhaushalten dazu führen, dass das Ziel nicht erreicht wird.

Wie bewerten Sie diese Differenz zwischen Verfassungsnorm und Verfassungspraxis oder politischer Praxis? Handelt es sich um Ausnahmefälle, die man mit Findigkeit und Kreativität lösen muss? Oder sollte das vielleicht auch ein Anlass dafür sein, noch einmal eine Rückschau zu halten und zu einer Revision zu kommen?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Meyer.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer:

Gestatten Sie mir vorweg eine allgemeine Äußerung. Politisch sind wir derzeit in einer iredischen Situation – erstens, weil die Steuereinnahmen hoch sind, und zweitens, weil wir eine Große Koalition haben. Bei der Erarbeitung dieser Verfassung dürfen wir nicht vergessen, dass wir auch wieder kleine Koalitionen haben werden und der Bundesrat wieder Blockadehaltungen entwickeln wird. Das generell vorweg.

Sind alle Punkte, die Sie im Rahmen der Föderalismusreform I umgesetzt haben, gut gewesen?

Erstens: die Mischfinanzierung. Es ist evident, dass jede Mischfinanzierung das Politikfeld, das mischfinanziert wird, privilegiert, und zwar vor anderen Politikfeldern. Im Jahr 2006 haben wir erstaunlicherweise weiterhin die Landwirtschaft privilegiert und die Wissenschaft deprivilegiert. In den Beratungen des Parlaments ist das teilweise rückgängig gemacht worden – aber nur teilweise. Der Hochschulbau ist weiterhin aus der Mischfinanzierung herausgenommen; es sei denn, dass es sich um Forschungsbauten handelt, wobei mir immer noch unklar ist, wie man das trennen will. Das ist auch deswegen erstaunlich, weil es im Hinblick auf den Hochschulbau ernsthafte Einflussnahmen des Bundes auf die Landesbauten nicht gegeben hat und auch nicht geben wird. Daher plädiere ich dafür, wieder zu dem normalen Zustand zurückzukommen, dass der Hochschulbau insgesamt – nicht nur die Forschungsbauten – in die mögliche – das ist ja kein Zwang – Mischfinanzierung hineinkommt.

Zweitens: Art. 104 b. Sie haben schon jetzt den Zustand, dass Sie diesen Verfassungsgrundsatz nicht akzeptieren wollen. Sie verhalten sich schlicht verfassungswidrig, wenn Sie bei den Krippen das machen, was Sie wollen.

Die Frage ist, ob das sinnvoll ist. Ich kann Ihnen sagen: Es ist natürlich nicht sinnvoll. Der ganze Art. 104 b ist nicht sinnvoll. Wenn Sie ihn ernsthaft lesen, stellen Sie nämlich fest, dass schon allein die darin aufgestellten Bedingungen für die Gewährung von Finanzhilfen nicht erfüllt werden können. Finanzhilfen können nur gewährt werden zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – dafür sind die Krippen wahrscheinlich untauglich –, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet – dafür sind sie ebenfalls untauglich –, zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums – da ist im Prinzip alles tauglich. Das heißt, diese Punkte haben keinen Sinn, weil man darunter alles fassen kann oder jedenfalls das nicht.

Darum geht es aber nicht und auch nicht um die Voraussetzung, dass das Grundgesetz dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse hierzu verleiht. Denn was haben die Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes damit zu tun, ob eine Sache kofinanziert wird oder nicht?

Fritz Scharpf und ich haben seinerzeit gesagt, dass Art. 104 b Grundgesetz völlig reduziert werden kann:

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer

- (A) erstens ein allgemeiner Mischfinanzierungstatbestand ohne jede Voraussetzung, aber unter der Bedingung, dass ein Zustimmungsgesetz notwendig ist, also nie gegen die Länder; zweitens, dass die Sache zeitlich befristet wird, also nie ein Ersatz für eine Dauerfinanzierung für die Länder; drittens, dass die Zuschüsse des Bundes degressiv gestaltet sind, damit die Länder sich daran gewöhnen, dass sie irgendwann – in fünf oder sieben Jahren – das Ganze zu bezahlen haben. Dies ist eine sinnvolle allgemeine Mischfinanzierungsregel, mit der beide Seiten gut leben können. In ihrem Rahmen sind nur relativ geringe Einflussnahmen möglich.

Drittens: Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und 85 Abs. 1 Satz 2 sind ebenfalls eine unglückliche Regelung. Dort haben die Kommunen eine finanzausgleichsrechtliche Regelung in die Kompetenzregeln hineingeschmuggelt, und kein Mensch hat gedacht, dass das irgendwie nicht passen wird. Jetzt zeigt sich schon beim ersten Fall, dass es nicht passt. Dieser erste Fall ist das Verbraucherinformationsgesetz, nach dem alle Behörden, die über Gammelfleischakten verfügen, diese auf Verlangen der Bevölkerung herausgeben müssen. Da auch die Gemeinden solche Akten haben können, hat der Gesetzgeber die Kommunen dummerweise mit aufgeführt. Daraufhin haben sie gesagt: Das dürft ihr nicht, Art. 84 Abs. 1 Satz 7.

An dieser Stelle kommt es auch zur Verwirrung oberster Köpfe dieser Republik bzw. ihrer Berater. Kein Mensch hat sich überlegt, dass Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und 85 Abs. 1 Satz 2 sich ausschließlich auf die Ausführung von Bundesgesetzen beziehen; denn diese Artikel stehen im Abschnitt zur Ausführung von Bundesgesetzen. Es ist ein großer Unterschied, ob man Bundesgesetze ausführt oder nur befolgt. Ich kann Ihnen auch nachweisen, dass es sich um eine reine Befolgung und nicht um eine Ausführung handelt. Denn wenn es keine Befolgung wäre, könnte der Bund gar nicht in das Gesetz schreiben, dass die Bundesbehörden diese Unterlagen herausgeben; denn nach Art. 83 haben die Länder die Bundesgesetze auszuführen, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Meyer, ich muss ein bisschen auf die Zeit achten: 8.37 Minuten.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer:

Ich bin am Ende. – Hier wird eine Ausführung durch Bundesbehörden verlangt, was nach der Verfassung nicht möglich wäre. Das heißt, Sie müssten das meines Erachtens mit in die Finanzverfassungsregel aufnehmen. Dort ist der richtige Platz. Das hat mit Kompetenzfragen nichts zu tun.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Sagen wir einmal so, Herr Meyer: Wo kein Kläger ist, ist auch kein Richter.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer:

Das ist richtig, schadet aber der Verfassung.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Ja, gut. Wenn das Geld gegeben wird, halten aber alle die Hand auf.

Herr Korioth.

Sachverständiger Prof. Dr. Stefan Korioth:

Herr Runde, Sie haben auf einen interessanten Befund hingewiesen. Eines der Ziele der Föderalismusreform I war die Entflechtung. Mischfinanzierungen sind bekannterweise Verflechtungen. Ich lasse einmal beiseite, ob die Föderalismusreform I in einer Gesamtbeurteilung dem Ziel der Entflechtung näher gekommen ist. Im Bereich der Mischfinanzierung hat man es mit den entsprechenden Verfassungsänderungen der Art. 91 a, 91 b und 104 b zumindest ansatzweise probiert.

Nun haben Sie auf die politische Praxis hingewiesen, die sich zeitlich parallel dazu abgespielt hat. Gleichzeitig mit der Verfolgung des Ziels der Entflechtung hat man im politischen Alltagsgeschäft vor allem mit Hartz IV die Verflechtung auf einfachgesetzlicher Ebene ganz kräftig vorangetrieben. Sie haben darauf verwiesen, dass Hartz IV die größte Mischfinanzierung gebracht hat, die es in der Geschichte der Bundesrepublik jemals gegeben hat. Das Ganze erfolgt übrigens auch unter Beteiligung der Kommunen, also noch ausgreifender, als das bei vorherigen Tatbeständen der Fall war.

Daraus leite ich zwei Folgerungen ab.

Die erste Folgerung. Wenn politische Praxis und Verfassungsänderung offensichtlich auseinanderlaufen, muss man die Ziele der Verfassungsänderung noch einmal ganz genau überprüfen. Das Prinzip der Kooperation und Verflechtung scheint, ob man es mag oder nicht, eine gewisse Unentrinnbarkeit zu haben. Unter Zugrundelegung dieses Befundes muss man sich genau überlegen, wo man so etwas zulässt und wo nicht, statt zu erlauben, dass die Verfassungsebene in die Wolken hinein abhebt, während die Ebene der politischen Praxis versuchen muss, mit Verfassungsnormen umzugehen, die für die tatsächliche Situation nicht richtig tauglich sind.

Die zweite Folgerung. Man muss in der Tat überlegen, welche Lenkungs kraft Verfassungsnormen haben. Schließlich sind kurz nach Inkrafttreten der Föderalismusreform I die ersten Punkte aufgetreten, bei denen es offensichtlich ganz kräftig hakt. Daran erkennt man, dass Verfassungsnormen verabschiedet worden sind, deren Folgen vielleicht nicht in allen Punkten überblickt worden sind.

Mit Blick auf die Föderalismusreform II würde ich daraus folgende Schlüsse ziehen – ich grenze das jetzt einmal auf den Bereich der Verschuldung ein –: Man sollte vorsichtig sein und nicht glauben, dass man mit einem grundsätzlichen Konzeptwechsel in Bezug auf die Verfassungsnormen zur Verschuldung das Problem vom Tisch bekommt. Zum Ersten glaube ich, dass das geltende Instrumentarium durchaus geeignet ist, wenn man die Instrumente ein bisschen verschärft und wetzt.

Sachverständiger Prof. Dr. Stefan Koriath

- (A) Zum Zweiten denke ich, dass ein grundsätzlicher Kurswechsel die alten Probleme der jährlichen Praxis der Haushaltsaufstellung unverändert lassen würde.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Herr Koriath.

Jetzt kommen wir zu Thüringen. Herr Schliemann, bitte.

Minister Harald Schliemann (Thüringen):

Stichwort „strukturell bedingte Unterschiede in den Leistungsmerkmalen der Länder“: Wenn man in die Geschichte der Bundesrepublik zurückschaut, stellt man fest, dass wir solche strukturell bedingten Unterschiede – wenn man sie als strukturelle bezeichnen darf – immer gehabt haben. Wenn man noch weiter zurückblickt, sieht man, dass aus klassischen Nehmerländern Geberländer geworden sind. Nur einige wenige Länder haben ihre Position behalten.

Wenn man jetzt, im Jahre 2007, also im Jahre 17 nach der Wiedervereinigung, in die Zukunft schaut, sollte man wirklich einmal über folgende Frage nachdenken: Ist die bisherige Form des Finanzausgleichs, die eigentlich von der Idee der strukturellen Gleichwertigkeit lebt, immer noch richtig, oder müssen wir nicht über andere Parameter nachdenken?

Im Zusammenhang mit diesen Parametern ist meine erste Frage an Herrn Renzsch: Welchen Einfluss haben diese strukturellen Unterschiede in ihren Dimensionen? Lassen sie sich so dimensional feststellen, dass man daraus greifbare Folgerungen ziehen kann, oder bleibt das Ganze mehr oder weniger ein Theoriemodell?

- (B) Meine zweite Frage lautet: Inwieweit ist bei der aufgabengerechten und auch lastengerechten Verteilung von Steuern auf solche strukturellen Unterschiede Rücksicht zu nehmen?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Renzsch.

Sachverständiger Prof. Dr. Wolfgang Renzsch:

Strukturelle Gleichheit ist in Deutschland nicht gegeben. In der alten Bundesrepublik hatten wir 1989 eine relativ hoch entwickelte Gleichheit unter den westdeutschen Ländern erreicht. Durch die neuen Länder ist diese natürlich erheblich ins Rutschen gekommen. Heute kann nicht mehr von einer Gleichheit gesprochen werden. Nach meiner Einschätzung haben auch unter den westdeutschen Ländern die strukturellen Unterschiede eher zugenommen. Deshalb ist die These, auf der der Finanzausgleich aufbaut, nämlich der gleiche abstrakte Bedarf je Einwohner, auch eine Fiktion. Die Realität entspricht dem nicht.

Die strukturellen Unterschiede, die wir verzeichnen, sind zu einem Teil historisch angelegt; Sie können in Deutschland noch heute die Strukturen der Industrialisierung verfolgen. Zum Teil sind sie europapolitisch

bedingt, weil sich nun einmal bestimmte Zentren entwickeln. Zum Teil sind sie durch industrielle Verwerfungen bedingt; schauen Sie einmal auf die Erkenntnisse der Stadtsoziologen über den Niedergang von alten Industrien sowie das Aufkommen von neuen Industrien und deren Effekte. Von daher betrachtet sind die strukturellen Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern der Bundesrepublik auf ein großes Ursachenbündel, das sich im Einzelnen hier nicht beschreiben lässt, zurückzuführen.

Diese Unterschiede entziehen sich aus meiner Sicht weitgehend der politischen Gestaltung, sowohl der Gestaltung der Länder als auch der Gestaltung des Bundes. Wir müssen akzeptieren, dass es hier Grenzen für politisches Handeln gibt.

Wie heute schon mehrfach ausgeführt worden ist, nimmt die Steuerverteilung auf diese strukturellen Unterschiede keine Rücksicht. Selbst mit den Instrumenten, die während der Finanzverfassungsreform 1969 entwickelt worden sind, nämlich die Gemeinschaftsaufgaben und die Investitionshilfen, sind die Ziele, die der Finanzverfassungsgeber damals im Auge hatte, nicht erreicht worden. Hier kann man unter anderem die Studien von Fritz Scharpf anführen, der auf Folgendes hingewiesen hat: Die Ergebnisse dieser Gemeinschaftsaufgaben und der Verflechtung sind Besitzstandswahrung, Gleichbehandlung und Gleichverteilung. Genau das wollte man eigentlich nicht. Das heißt, mit diesen Instrumenten sind die Ziele nicht erreicht worden.

(D) Damit ist die Frage verbunden, inwieweit gleiche Standards in allen Ländern sinnvoll sind. Der Bund gibt zum Beispiel vor, wie ein Warenkorb in der Sozialhilfe auszusehen hat. Tatsächlich sind die Lebenshaltungskosten und die Lebensqualitäten in den einzelnen Gebieten aber unterschiedlich. Das betrifft nicht nur Ost und West; ich kann zum Beispiel auch in Aurich in Ostfriesland und in Düsseldorf recht unterschiedliche Lebenshaltungskosten feststellen. Darauf nimmt der Bundesgesetzgeber keine Rücksicht. Damit verstärkt er die strukturellen Unterschiede noch.

Aus meiner Sicht wäre es an dieser Stelle in der Tat wichtig, dass der Bund die Finanzierung der sozialpolitischen Ausgaben zu einem wesentlich größeren Teil übernimmt. Herr Poß, in diesem Zusammenhang wäre ich durchaus damit einverstanden, dass der Bund dafür einen größeren Steueranteil bekommt. Ich habe nicht gemeint, dass der Bund das sozusagen kostenlos übernehmen sollte.

(Joachim Poß, MdB [SPD]: Sie haben leider vergessen, das so ausdrücklich zu sagen! Das verändert die Situation tatsächlich!)

– Da haben Sie völlig recht. Ich habe das aber implizit mitgedacht.

Deshalb meine ich, dass der Staat kaum in der Lage ist, die historisch und durch ökonomische Bedingungen gewachsenen strukturellen Unterschiede auszugleichen. Hier hat staatliches Handeln Grenzen.

Sachverständiger Prof. Dr. Wolfgang Renzsch

(A) Der Staat kann diese Unterschiede aber zu einem erheblichen Teil auffangen. Wenn ein einzelnes Land durch solche strukturellen Unterschiede in einer erheblichen Weise benachteiligt ist und sich nicht selber helfen kann, müssen entweder der Bund oder die Landesregierungen oder Bund und Länder gemeinsam dafür Sorge tragen, dass auch diese Länder ihren Aufgaben gerecht werden können, das heißt in erster Linie Bundesgesetze auszuführen, aber auch den Aufgaben nachzukommen, die die Verfassung ihnen aufgibt. Hier bestehen derzeit Probleme. Ich glaube, dass die Verschuldung von einigen Ländern zum erheblichen Teil daraus resultiert, dass sie in solchen Bereichen eben unterfinanziert sind.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Herrn Renzsch.

Jetzt kommen die Landtage an die Reihe. Ich höre, dass Martin Kayenburg aus Schleswig-Holstein für sie sprechen wird. Bitte, Herr Kayenburg.

Martin Kayenburg, Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages:

Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Schneider.

Erstens: Welche Bedeutung messen Sie den Landtagen bei der Bewältigung von Haushaltskrisen und insbesondere bei der Bereitstellung der hier angesprochenen neuen verfassungsrechtlichen Instrumentarien zur Sanierung der Haushalte zu?

(B) Zweitens. Sie haben heute schon das Verhältnis von horizontalem und vertikalem Finanzausgleich angesprochen. Wie beurteilen Sie das Risiko einer stärkeren Zentralstaatlichkeit bei Aufgabe des horizontalen Finanzausgleichs, und wäre eine Aufgabe des horizontalen Finanzausgleichs – bei Erhaltung des Solidarpakts im Übrigen – vor 2019 möglich?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Bitte sehr, Herr Schneider.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Peter Schneider:

Zur ersten Frage. Wir sind uns wohl in diesem Raum einig, dass die Landtage bei allem, was wir heute diskutieren, eine ganz zentrale Bedeutung haben. Die Landesregierungen allein können das nicht umsetzen. Es geht um rechtliche Regelungen auf Landesebene. Letzten Endes muss das Ganze von den Landtagen beschlossen werden. Selbst wenn Sie das alles in einem Staatsvertrag zwischen Bund und Ländern regeln, müssen die Landtage diesen Staatsvertrag ratifizieren. Deshalb lautet mein Plädoyer, für die Schuldenproblematik intelligente Lösungen zu finden, die vor allem von den Ländern auf freiwilliger Basis übernommen und umgesetzt werden.

Eine gewisse Verschiedenheit würde ich durchaus in Kauf nehmen. Solche Unterschiede haben wir ja heute schon. Die Bestimmungen des Art. 115 Grundgesetz sind von den einzelnen Landesverfassungen in ganz

(C) unterschiedlicher Weise übernommen worden. Es wird nicht alles über einen Leisten geschlagen. Deshalb sollte man den Ländern durchaus die Freiheit lassen, ihr Schuldenmanagement selbst zu betreiben.

Ich bin auch gegen Sanktionen. An dieser Stelle unterstütze ich den Vorschlag von Herrn Ministerpräsident Oettinger, anstelle von Sanktionen eine Art Anreiz vorzusehen. Wenn man den Ländern für jeden Euro, den sie einsparen oder um den sie ihre Schulden reduzieren, einen zusätzlichen Euro gibt, ist das meines Erachtens viel intelligenter als irgendwelche Sanktionen, von denen ich nicht glaube, dass sie wirken werden.

An dieser Stelle sind also in erster Linie die Landtage gefordert. Aber auch hier gilt das Prinzip: Eigenverantwortung der Länder geht vor Bundesverantwortung.

Zur zweiten Frage. Ich habe mich vorhin schon kurz zu den Problemen beim Finanzausgleich geäußert. Natürlich sind die von mir dabei unterbreiteten Vorschläge nicht so zu verstehen, dass sie hier und heute umgesetzt werden müssen. Wir alle in diesem Raum sind uns einig, dass diesbezüglich vor 2019 nichts läuft. Es gilt aber auch der allgemein bekannte Grundsatz: Weihnachten kommt immer unverhofft. 2019 ist näher, als wir denken. Dies gilt auch bei einem solchen Vorhaben. Ich erinnere nur daran, dass die Schweizer für die Reform ihres Finanzausgleichs 30 Jahre gebraucht haben.

(D) Die Schweizer haben das übrigens sehr intelligent gemacht, indem sie die Probleme nacheinander gelöst haben. Man nennt das „Sequenzierung“. Zunächst haben sie über die Grundsätze entschieden, ohne sich mit den Verteilungskonflikten befassen zu müssen; anschließend haben sie sich über die Verteilung unterhalten – in zwei verschiedenen Stufen, in zwei verschiedenen Vernehmlassungsverfahren. So etwas ist hier bisher weder vorgesehen noch zur Sprache gebracht worden.

Im Übrigen stellt sich für mich nicht die Frage der Solidarität, wenn wir vom horizontalen Finanzausgleich Abschied nehmen sollen. Das Prinzip der Solidarität ist kein Eigenwert. Zunächst einmal geht es im Föderalismus doch um Eigenverantwortung und Leistungsfähigkeit. Solidarität kann nur dort Platz greifen, wo Hilfe zur Selbsthilfe nötig ist. Das bedeutet für mich, dass wir den Finanzausgleich insgesamt durchaus vertikalisieren können, ohne dass das Solidaritätsprinzip darunter leiden muss. Wie man das regelt, ist nach meiner Einschätzung lediglich ein technisches Problem und kein Problem von Moral oder Solidarität – was auch immer man darunter verstehen mag. Natürlich gilt in einem Bundesstaat das Prinzip des Für-einander-Einstehens. Es ist aber ein sekundäres Prinzip. Das primäre Prinzip setzt zunächst einmal die Eigenverantwortlichkeit und die Leistungsfähigkeit jedes Landes voraus.

Vor diesem Hintergrund bin ich auch nicht mehr bereit, mich über Wettbewerbsföderalismus zu streiten.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Peter Schneider

- (A) Es geht nicht um Steuerwettbewerb und auch nicht um Verdrängungswettbewerb, sondern um die Frage des politischen Wettbewerbs, um „best practices“. Mir hat noch niemand klarmachen können, dass ein armes Bundesland nicht in diesem Sinne politisch wettbewerbsfähiger sein kann als ein reiches Land, wenn es die politisch intelligenteren Lösungen findet. Insofern sollte man den Wettbewerbsföderalismus eher im Sinne eines politischen Wettbewerbs um beste Lösungen und nicht als Verdrängungswettbewerb verstehen.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Herr Schneider.

Als Letzter in der ersten Runde kommt nun der Vertreter der kommunalen Spitzenverbände zu Wort. Roland Schäfer für den Deutschen Städte- und Gemeindebund, bitte.

Roland Schäfer, Deutscher Städte- und Gemeindebund:

Erlauben Sie mir vorab eine kurze Bemerkung zu Herrn Professor Meyer, der eben davon sprach, im Rahmen der Föderalismusreform I hätten die Kommunen etwas ins Grundgesetz hineingeschmuggelt. Es ehrt uns natürlich, dass Sie uns zutrauen, in einem solchen Verfahren irgendetwas hineinzuschmuggeln, ohne dass andere es merken. Tatsächlich haben wir bei der Entscheidung über die Grundgesetzänderung natürlich nicht am Abstimmungstisch gesessen.

- (B) **Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Trotzdem hat er nicht so ganz unrecht, Herr Schäfer, ob ihr nun mit am Tisch gesessen habt oder nicht.

Roland Schäfer, Deutscher Städte- und Gemeindebund:

Ich könnte noch mehr dazu sagen; das geht aber alles auf mein Zeitkonto. Deshalb will ich jetzt meine beiden Fragen an Herrn Professor Junkernheinrich stellen.

Erstens. Herr Professor Junkernheinrich, Sie haben in Ihrer Stellungnahme gezeigt, dass die Verschuldung, insbesondere die von Bund und Ländern, über viele Jahre angestiegen ist, dass es zwar Hinweise darauf gegeben hat, dass alle Hinweise und Warnungen aber wirkungslos geblieben sind. Lassen Sie es uns deswegen einmal konkreter machen. Wie müsste ein Instrument aus Ihrer Sicht ausgestattet sein, damit es wirklich als Frühwarnsystem wahrgenommen wird und die Akteure auch zum Handeln bringt? Könnte man für die Beantwortung dieser Frage etwas von dem lernen, was in den Kommunen an Konsolidierungsstrategie und Finanzpolitik umgesetzt wird und auch im Zusammenhang mit Kommunalaufsicht erledigt wird?

Meine zweite Frage betrifft die föderale Verflechtung. Aufgrund der Föderalismusreform I haben wir natürlich eine Trennung bei der Aufgabenübertragung. Viele Entscheidungen auf Bundes- und Landesebene haben aber ohnehin Auswirkungen auf die Ausgaben- oder Einnahmeseite der Kommunen. Wie bewerten Sie

dieses Problem hinsichtlich der Kommunen? Sollte den Kommunen ein stärkeres Mitwirkungsrecht eingeräumt werden, oder plädieren Sie für eine stärkere Eigenverantwortung, Trennung und Unabhängigkeit der Ebenen? (C)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Junkernheinrich.

Sachverständiger Prof. Dr. Martin Junkernheinrich:

Besten Dank, Herr Schäfer, für Ihre beiden Fragen. – Zunächst will ich eine Art Irritation zu Protokoll geben. Wenn man nach mehr als 30 Jahren, in denen die Ausgaben deutlich über den Einnahmen liegen, anfängt, in dieser heiligen Halle über ein Frühwarnsystem nachzudenken, dann hat das schon etwas Paradoxes. Denn die wesentlichen Informationen lagen ja nun vor – ob durch die statistischen Ämter, den Bund der Steuerzahler oder die Kommunalaufsicht. Ich denke, man hat es schon gewusst.

Kommt ein solches Instrument dann nicht einfach zu spät? Nehmen wir als Beispiel Sachsen, das Land mit der niedrigsten Verschuldung in Ostdeutschland. Sachsen hat das offensichtlich auch ohne Frühwarnsystem geschafft. Oder nehmen Sie Berlin. Hätte ein Frühwarnsystem dort noch helfen können?

Allerdings reicht die halbjährliche Steuerschätzung, die wir machen, nicht aus, um die Haushaltsrisiken der Zukunft vernünftig in den Blick zu nehmen. Sie berücksichtigt ja nur einen Teil der Einnahmen und blendet die Ausgaben völlig aus. Das kann und sollte man verbessern. (D)

Was sind die Anforderungen an ein besseres System? Ich denke, es muss die Risiken vollständig erfassen, das Ganze sachlich richtig abgreifen und sollte leicht verständlich sein; denn man will ja Schlussfolgerungen daraus ziehen. Das ist kein leichter Mix.

Meines Erachtens muss man zumindest zwischen kurz- und langfristigen Entwicklungen trennen, also auf der einen Seite zwischen konjunkturbedingten Steuerausfällen und auf der anderen Seite langfristigen Trends wie demografisch bedingten Ausgabenveränderungen und Steuerausfällen.

Man muss die Indikatoren für Einnahmen und Ausgaben vollständig erfassen, braucht also Entwicklungsszenarien für alle Ausgabenpositionen wie Pensionslasten, Tilgung und Soziallasten – Stichwort „Eingliederungshilfe“. Dann weiß man schon, wo die Bomben ticken. Dies ist für alle drei Ebenen und unter Berücksichtigung räumlicher Betroffenheit notwendig. Dann hat man sofort schon wieder einen gewissen Umfang im System.

Die Indikatoren reichen aber nicht aus. Darüber hinaus muss man die schwierige Definition von Schwellenwerten vornehmen. Vielleicht sollte man einen Schwellenwert für eine formelle Vorwarnung schaffen – nach dem Motto: Da entwickelt sich etwas; darauf muss man einen gesonderten Blick haben. – Zumindest

Sachverständiger Prof. Dr. Martin Junkernheinrich

- (A) brauchen wir aber einen Schwellenwert für die Einleitung von Haushaltssicherungsmaßnahmen, wie wir es auch von der Kommunalaufsicht her kennen.

Wenn die ersten beiden Schritte wirklich nicht greifen sollten, was ich mir durchaus vorstellen kann, dann ist an automatische Regularien zu denken – auch an die hier schon vertretene Position der Refinanzierung beim Bürger; denn dies macht Politik nun einmal mit am beweglichsten.

Was braucht man, damit das alles exekutiert und auch wahrgenommen wird? Dafür ist nach meiner Meinung ein unabhängiges Kontrollorgan erforderlich. Die Kommunen, die recht früh angefangen haben, zu konsolidieren, haben das ja nicht getan, weil sie vielleicht gemeinwohlorientierter als die Landes- und die Bundesebene sind, sondern weil die Haushaltsaufsicht engere Zügel angelegt hat. Insofern lautet meine Empfehlung, ähnliche Zügel auch für die anderen Ebenen einzuführen.

Ich plädiere aber auch dafür, von der Kommunalaufsicht zu lernen und das Ganze unabhängiger zu gestalten; denn die meisten Kommunalaufsichten sind nach wie vor Teil der Landesebene und haben daher auch nicht immer das Ziel, alle Finanzprobleme richtig offenzulegen. Es ist ja schon problematisch, wenn drei große Städte in einem Bundesland nur noch von der Sparkasse Kredit bekommen, weil sie eigentlich pleite sind. Von daher halte ich es für ganz wichtig, dass mehr Unabhängigkeit und mehr Reputation da sind.

(B) Ich denke in diesem Zusammenhang auch an die Schaffung einer ähnlichen Struktur wie beim Bundesrechnungshof und der Bundesbank mit einer klaren Satzung, der man verpflichtet ist.

Nun ist dazu schon einiges gesagt worden; ich will darauf reagieren. Ich teile die Auffassung, dass es sich hier letztlich um Fragen handelt, die politisch zu entscheiden sind. Wenn das Ganze dazu führt, dass der Haushaltsausgleich permanent verletzt wird – über 20, 30 Jahre fast jedes Jahr –, dann hält die Politik allerdings ihre eigenen Ziele nicht ein. In diesem Fall bietet ein solches Kontrollorgan eine größere Sicherheit.

Die Skepsis gegen Sachverständigengremien teile ich. Dennoch: Politik hat eine andere Interessenlogik. Das Ganze bleibt ein Anreizproblem. Die Politiker wollen demnächst wiedergewählt werden. Deshalb ist es für sie rational, heute Ausgaben zu tätigen und weiterzuwälzen.

(Joachim Poß, MdB [SPD]: Das ist eine Binse!)

– Ja. Aber man kann ja darauf reagieren, Herr Poß. Wenn die Politik auf die Binse reagiert, brauchen wir kein Gremium.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Bitte keine Debatten! – Sind Sie am Ende Ihrer Ausführungen, Herr Junkernheinrich?

Sachverständiger Prof. Dr. Martin Junkernheinrich: (C)

Lassen Sie mich noch ganz knapp auf die zweite Frage antworten.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Dann machen wir eine Ausnahme für die Kommunen. Sie haben noch zwei Minuten; aber dann muss es gut sein.

Sachverständiger Prof. Dr. Martin Junkernheinrich:

Das habe ich geahnt. – Die Frage war: Stärkung der Mitbestimmungsrechte oder stärkere Trennung der Ebenen? Der Königsweg wäre die Unabhängigkeit der Ebenen bei Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen. Realistischerweise muss man aber davon ausgehen, dass man nicht so einfach dazu kommen wird. Daher bleibt das Anhörungsrecht, denke ich, die zweitbeste Lösung; denn immerhin werden die einzelnen Ebenen dann überhaupt gehört. Man kann das Anhörungsrecht ja verfassungsrechtlich verankern und damit andere Schwächen der Verfassung heilen.

Dabei muss man – das ist mein letzter Hinweis; insofern halte ich die zwei Minuten ein – die fiskalischen Folgen von Gesetzen und Gesetzesänderungen frühzeitig erfassen. Es gibt eine Umweltverträglichkeitsprüfung. Warum führen wir nicht auch eine fiskalische Verträglichkeitsprüfung ein und berücksichtigen in diesem Rahmen sofort, was bestimmte Maßnahmen kosten und auf welcher Ebene diese Kosten anfallen? (D) Es kann ja nicht angehen, dass im Vorspann eines Bundesgesetzes manchmal „Kosten: Keine.“ steht, weil die Kosten von der kommunalen Ebene getragen werden. Insofern plädiere ich hier dafür, die für eine vernünftige Entscheidung notwendigen Informationsgrundlagen gleich mitzuliefern.

Danke für die Aufmerksamkeit.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank. – Meine Damen und Herren, wir sind nun am Ende der ersten Fragerunde. Jetzt machen wir zehn Minuten Pause, damit sich jeder die Beine vertreten, frische Luft schnappen oder rauchen kann – je nachdem, was man braucht. In zehn Minuten setzen wir die Anhörung fort.

(Unterbrechung von 15.12 bis 15.28 Uhr)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Meine Damen und Herren, wir kommen jetzt zu dem Komplex II: Einnahmen/Kompetenzen.

Es beginnt die CDU/CSU-Fraktion. Frau Tillmann, bitte.

Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU):

Heute Morgen wurde mehrfach thematisiert, dass die Länder Bundesgesetze ausführten und teilweise vielleicht auch dadurch in ihre schwierige finanzielle Situation gekommen seien. Dabei schwingt immer ein

Antje Tillmann, MdB

- (A) bisschen die Kritik mit, dass der Bund sie nach Auffassung derjenigen, die es so dargestellt haben, für diese Aufgaben nicht hinreichend bezahlt.

Bei der heutigen Anhörung hatte ich die Frage nach der Deckungsquote gestellt, weil unsere Verfassung ja vorsieht, dass Bund und Länder entsprechend ihren Aufgaben auch Umsatzsteueranteile zugewiesen bekommen. Leider hat sich nach meiner Erinnerung keiner der Sachverständigen dazu äußern wollen. Deshalb kann ich jetzt keine konkrete Person benennen, wüsste aber gerne – vielleicht von Ihnen, Herr Professor Schneider, weil Sie diesen Punkt heute Morgen thematisiert haben –, was Sie davon hielten, wenn wir diese Deckungsquoten einfach einmal neu berechneten.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Ich erinnere daran, dass wir für diesen Komplex drei Minuten pro Fragestellung einschließlich Beantwortung angesetzt haben, damit wir den Zeitplan einhalten können. Es sieht auch ganz gut aus. – Bitte, Herr Schneider.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Peter Schneider:

Das Wort „Deckungsquoten“ ist ja schon bezeichnend. Die Verfassung erwartet also nicht etwa eine Volldeckung, sondern nur Deckungsquoten. Eigentlich ist das ein Missgriff.

- (B) Im Übrigen hat die Erfahrung gezeigt, dass die ganze Diskussion über die Deckungsquoten in die Irre führt. Sie hat zu keinem Ergebnis beigetragen. Letzten Endes hat man dann doch im Wesentlichen politisch über die Anteile des Bundes und der Länder an der Umsatzsteuer entschieden. Insofern halte ich nicht sehr viel davon.

Ich finde es sinnvoller, das Konnexitätsprinzip auch im Verhältnis von Bund und Ländern strikt einzuhalten, also das Verursacherprinzip zugrunde zu legen. Wenn der Bund Ausgaben veranlasst, muss er dafür bezahlen – schlicht und ergreifend. Die Länder sollten eine Art Kostenrechnung präsentieren, und der Bund muss entsprechend bezahlen. Das kann man bei der Umsatzsteuerverteilung dann wieder berücksichtigen. Zunächst einmal sollte aber nicht nur das formelle Konnexitätsprinzip maßgebend sein, wie es in Art. 104 a Abs. 1 Grundgesetz geregelt ist. Vielmehr müssen wir hier zu einem materiellen Konnexitätsprinzip kommen.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Eine Nachfrage von Frau Tillmann.

Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU):

Das ist bei der Föderalismusreform I nicht auf Gegenliebe der Länder gestoßen. Wir sind ohnehin der Meinung, dass der Bund bei der Umsatzsteuerverteilung zu kurz kommt, und würden deshalb anbieten, die Quoten neu zu berechnen.

Die Quote stammt aus dem allgemeinen Sprachgebrauch. In Art. 106 Grundgesetz steht lediglich, dass

- (C) die Länder „Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben“ haben. Vor diesem Hintergrund dürfte man umgekehrt natürlich auch nicht sagen, dass die Länder deswegen in schwierige finanzielle Situationen kommen. Oder man erklärt sich bereit, die Quoten neu berechnen zu lassen.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Peter Schneider:

Man kann sich sicher darüber verständigen, die Quoten neu zu berechnen. Ich halte das Ganze aber für wenig weiter führend, weil es letzten Endes doch zu politischen Entscheidungen kommen muss. Im Übrigen sind die Länder auch dadurch eingeschränkt – das ist ja bekannt –, dass sie aufgrund bundesgesetzlicher Vorgaben und Standards beim Aufgabenvollzug kaum Spielraum haben. Auch an dieser Stelle müsste den Ländern eigentlich mehr Gestaltungsfreiheit ermöglicht werden.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank. – Jetzt ist Baden-Württemberg an der Reihe. Herr Kollege Stratthaus.

Minister Gerhard Stratthaus (Baden-Württemberg):

- (D) Ich habe an Herrn Professor Feld eine Frage zu den Zu- und Abschlagsrechten. Heute ist schon mehrfach die Befürchtung geäußert worden, dass durch Zu- und Abschlagsrechte bei den Gemeinschaftssteuern ein ruinöser Steuerwettbewerb nach unten stattfindet. Halten Sie diese Besorgnis für gerechtfertigt – auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Zu- und Abschlagsrechte bei der Gewerbesteuer zum Beispiel bei uns in Baden-Württemberg eher dazu führen, dass die Gemeinden mit hohem Steueraufkommen auch die höchsten Hebesätze haben?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Feld.

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld:

Die Befürchtung, dass Zu- und Abschlagsrechte bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer einen solchen Wettbewerb nach unten auslösen würden, teile ich nicht. Wenn man sich die Evidenz sowohl im internationalen Umfeld – die EU ist beispielsweise angesprochen worden – als auch bei den Bundesstaaten, die ihren nachgeordneten Gebietskörperschaften entsprechende Besteuerungsrechte zuweisen, anschaut, dann stellt man fest, dass es einen solchen Wettbewerb nach unten nicht gibt. Das gilt, wie gesagt, auch für die EU.

Man kann sich natürlich auf den Standpunkt stellen: Ein fiskalischer Wettbewerb oder ein Steuerwettbewerb ist per se schlecht. Dann wäre die schon heute Morgen kurz angedeutete Einführung des Wettbewerbs auf der Ebene der Bundesländer natürlich noch schlechter als das, was wir auf der EU-Ebene haben. Diese Position kann man ja durchaus vertreten.

Auf der anderen Seite muss man aber feststellen, dass der Wettbewerb in der EU alles in allem heilsam

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld

(A) war – auch für die am Rande befindlichen Länder. Das Baltikum und die Slowakei wurden bereits genannt. Ich würde gerne Irland ergänzen, das in diesem Zusammenhang ein relativ bedeutsames Land ist. Ohne die Möglichkeit, über die Steuerseite entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, wäre es den in der Peripherie Europas liegenden Ländern im Zuge des Integrationsprozesses schlechter ergangen.

Genauso erwarte ich, dass die Bundesländer dann, wenn sie über Zuschlagsrechte verfügen, nicht nur bessere Möglichkeiten für ihre Wirtschaftsförderung haben, sondern auch bestimmte Maßnahmen ergreifen können, um in Bezug auf die Zuwanderung von Individuen attraktiver zu sein. Herr Seitz hat schön gesagt: Es gibt keine Evidenz für den Konvergenzprozess. – Es gibt aber sehr wohl Evidenz dafür, dass die Steuerautonomie für das Wachstum von Ländern relativ günstig ist. Die Konvergenz selbst ist problematischer. Aus ökonomischer Sicht ist sie aber schon an sich problematisch. Man weiß ja nicht, ob man unbedingt Konvergenz haben möchte.

Insofern würde ich sagen, dass Zu- und Abschlagsrechte die Tendenz, einen Wettbewerb nach unten auszulösen, eher nicht haben und die entsprechenden Befürchtungen übertrieben sind.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank. – Jetzt geht das Fragerecht an Herrn Kröning von der SPD-Fraktion. Bitte.

(B) **Volker Kröning, MdB (SPD):**

Danke, Herr Vorsitzender. – Meine Frage richtet sich an Herrn Professor Konrad. Die Koalition hat die Bundesstaatsreform II unter das Leitmotiv unserer gesamten Politik, nämlich Wachstum und Beschäftigung zu stärken, gestellt. Herr Professor Konrad, Sie schreiben am Ende Ihres Gutachtens sinngemäß: Mit strengeren Schuldenregeln ist diesbezüglich das Notwendige und auch Zureichende getan.

Ich frage Sie trotzdem, ob Sie – unabhängig von dem Zeitbudget, das wir haben – weitere Stellschrauben im bundesdeutschen Finanzsystem sehen. Ihre Ausführungen unterstreiche ich dick. Aber ist das dann alles? Oder erkennen Sie weitere Stellschrauben? Wir haben uns bekanntlich auch die Fragen nach mehr Ausgaben- und Einnahmenautonomie sowie nach der Verwaltungsmodernisierung im Bundesstaat gestellt.

Danke.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Bitte, Herr Konrad.

Sachverständiger Prof. Dr. Kai A. Konrad:

Vielen Dank für diese Frage. – In der Tat sehe ich das vorrangige Problem der Strukturreform, die im Moment ansteht, in der Schuldenfrage – da insbesondere auf die Länder bezogen. Ich glaube, dass dort wirklich dringender Reformbedarf besteht.

Natürlich ist es immer gut, darüber nachzudenken, ob die Strukturen, so wie sie sind, wachstumshem-

mend sind. Als jemand, der sich viel mit Anreiztheorie beschäftigt, bin ich aber zu dem Ergebnis gekommen, dass es ausgesprochen schwierig ist, gute Anreizsysteme zu entwickeln. Ob ein Anreizsystem gut oder schlecht ist, hängt sehr stark und sehr sensitiv von den Rahmenbedingungen ab. Geringfügige Veränderungen der Rahmenbedingungen führen häufig zu einer völligen Veränderung des optimalen Anreizsystems. (C)

Ich will einmal ein Beispiel nennen. Im Rahmen der letzten Föderalismusreform hat man den Gebietskörperschaften Anreize gegeben, ihr Steueraufkommen zu erhöhen. Dafür wurden sie im nächsten Jahr belohnt. Wenn ein Land sein eigenes Steueraufkommen erhöht hatte, wurde es aber nur ein einziges Mal belohnt. Danach wird es unendlich oft bestraft. Es muss nämlich auf dem höheren Niveau bleiben. Wenn es wieder von dem höheren Niveau herunterfällt, wird es bestraft.

Das zeigt, glaube ich, dass ein im Prinzip gutes Anreizsystem in dem dichten Geflecht von Anreizen, das der deutsche Föderalismus darstellt, nicht wirklich gut gesetzt werden kann. Ich würde mich dafür aussprechen, dass man auf solche bewussten Mechanismen der Anreizsetzung gänzlich verzichtet, weil ich glaube, dass man damit tendenziell mehr schadet als nützt. – Ich weiß nicht, ob die Frage damit beantwortet ist.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke. Das werden wir sicher noch vertiefen. – Jetzt ist das Land Bayern an der Reihe. Herr Schön, bitte. (D)

Ministerialdirektor Dr. Walter Schön (Bayern):

Vielen Dank. – Meine Frage bezieht sich auf den Finanzausgleich und richtet sich an Herrn Professor Feld. Wir haben einen einnahmebezogenen, stark nivellierenden Finanzausgleich. Neuerdings werden Forderungen erhoben, diesen Finanzausgleich um Bedarfs- und Ausgabenelemente – sozusagen um Strukturen oder Merkmale – zu ergänzen.

Welche Wirkung hätte nach Ihrer Auffassung ein auch um solche Elemente angereicherter Finanzausgleich?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Feld.

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld:

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Auf diese Frage gibt es eine einfache und eine komplizierte Antwort.

Die einfache Antwort ist: Dies würde zusätzliche Fehlanreize bedeuten. Davon ist abzuraten.

Die kompliziertere Antwort ist: Man muss sich noch einmal genau anschauen, wo man sich befindet. In einem so stark nivellierenden System wie dem deutschen hat man selbst dann, wenn man sich darauf einigen sollte, über Zu- und Abschlagsrechte bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer eine Milderung dieser Nivellierung eintreten zu lassen, folgendes Problem: Ein Ausrichten auf solche Bedarfselemente hält

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld

- (A) die Länder, die Empfänger von Finanzzuweisungen sind, dazu an, einen möglichst hohen Bedarf auszuweisen. Damit kommen wir in die schwierigen Anreizprobleme hinein, die Kai Konrad eben angedeutet hat. Es entsteht ein Anreiz, übermäßige Ausgaben zu tätigen.

Die eben gestellte Frage zu den Deckungsquoten habe ich nämlich auch so verstanden, dass man die Deckung der notwendigen Ausgaben vorsieht. Finanzwissenschaftlich-empirisch ist das Niveau notwendiger Ausgaben nicht bestimmbar. Deswegen ist es immer sehr leicht, zu sagen: Mein Bedarf ist sehr hoch; deswegen sind diese Ausgaben notwendig.

Da beißt sich die Katze in den Schwanz. Wenn Sie mir die Möglichkeit eröffneten, über Bedarfe mehr Finanzmittel zu bekommen – ich weiß nicht, ob Herr Stratthaus das in Baden-Württemberg wirklich möchte –, hätte ich eine riesige Gehaltsforderung an die Universität Heidelberg. Das wäre überhaupt kein Problem. Je mehr Mittel Sie über Bedarfe bekommen können, umso höher werden die Finanzforderungen am Ende sein.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Sind Sie mit seinen Forderungen einverstanden, Herr Stratthaus?

(Heiterkeit – Zuruf von Minister Gerhard Stratthaus [Baden-Württemberg])

– Der Ministerpräsident ist dagegen, sagt er. Das können wir also vergessen.

- (B) Jetzt spricht Herr Dr. Krings für die CDU/CSU-Fraktion. Bitte.

Dr. Günter Krings, MdB (CDU/CSU):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich habe eine Frage an Herrn Professor Fuest. Wir haben heute schon in vielen Zusammenhängen über Steuerautonomie der Länder gesprochen. Mich interessiert jetzt folgender Aspekt: Wie viel Autonomie wäre notwendig, um das Ziel zu erreichen, echte Verschuldungsgrenzen vorzugeben – egal ob auf Grundlage des Grundgesetzes oder auf Grundlage freiwilliger Verfassungsänderungen der Länder? Was wäre absolut notwendig, um Verschuldungsgrenzen vorschreiben zu können, die man auch einhalten kann? Reichen dafür beispielsweise Zuschläge und Abschläge auf die Einkommensteuer aus? Oder braucht man für das Erreichen dieses Ziels mehr Instrumente oder andere Instrumente der Steuerautonomie?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Fuest, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest:

Ich sehe an dieser Stelle zwei Optionen. Die eine Option wäre, die Steuern zu nehmen, deren Aufkommen heute den Ländern zukommt, also beispielsweise Kraftfahrzeugsteuer und Erbschaftsteuer. Gerade bei diesen Steuern könnte ein Steuerwettbewerb aber vielleicht doch zu Verwerfungen führen. Deshalb ist aus

- meiner Sicht die Einkommensteuer die bessere Lösung. (C)

Ich würde mir das so vorstellen: Wir senken den Tarif der Einkommensteuer – sagen wir einmal: um 3 Prozentpunkte – und führen einen Länderzuschlag ein. Es ist wichtig, zu betonen, dass dieser Länderzuschlag im Prinzip, allerdings zu einem normierten Satz, in den Finanzausgleich eingestellt würde. Vorhin wurde ja behauptet, dass Mecklenburg-Vorpommern bei einem solchen Einkommensteuerzuschlag für die Länder den vierfachen Satz von Hessen erheben müsste. Das ist dann richtig, wenn diese Einnahmen nicht in den Finanzausgleich eingestellt werden. Werden sie aber zu einem normierten Satz, von dem jedes einzelne Land abweichen kann, in den Finanzausgleich eingestellt, kann Mecklenburg-Vorpommern den gleichen Satz wie Hessen erheben, sodass sich gegenüber dem Status quo nichts ändert. Natürlich kann Hessen auch nach oben abweichen; dann sind die Mehreinnahmen dort größer als in Mecklenburg-Vorpommern. Hier sollte aber nicht der Eindruck entstehen, dass es dort sofort zu sehr großen Verwerfungen kommt. Es ist die Frage, wie man das Ganze im Finanzausgleich behandelt.

Die Antwort auf diese Frage wäre also aus meiner Sicht: Ein Einkommensteuerzuschlag mit Steuerkraftberücksichtigung im Finanzausgleich ist das richtige Instrument, um dann auch sicherzustellen, dass die Länder sich anpassen können.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke. – Berlin. Herr Sarrazin, bitte. (D)

Senator Dr. Thilo Sarrazin (Berlin):

Ich habe eine Frage an Herrn Wieland. Stellen wir uns einmal vor, dass wir ein System wie in der Weimarer Republik hätten, in dem die Steuern – bis auf die Gemeindesteuern – grundsätzlich dem Bund zufließen und der Bund nach abgesicherten Maßstäben Zuweisungen an die Länder vornimmt. In der Weimarer Republik, die auch ein Bundesstaat war, hat das technisch funktioniert. Herr Wieland, würde so etwas nach Ihrer Meinung dem bundesstaatlichen Prinzip widersprechen oder nicht?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Bitte, Herr Wieland.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland:

Das würde meinen Vorstellungen völlig entgegenkommen, weil ich der Auffassung bin: Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer sind Steuern, die die Wirtschaftskraft Deutschlands belasten. Das heißt, sie stehen im Prinzip dem Gesamtstaat – nicht Bund oder Ländern – zu. Es geht nur darum, wie sie aufgabengerecht verteilt werden.

Man hat sich 1967 entschieden: Die Umsatzsteuer verteilen wir pro Kopf, und die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer lassen wir einfach da, wo sie sind – Stichwort „örtliches Aufkommen“ –, weil es oh-

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland

- (A) nehin keine Rolle spielt; denn durch den Finanzausgleich wird alles angeglichen.

Ich denke, man könnte den Gedanken, dass es sich um Steuern des Gesamtstaates handelt, ohne Weiteres umsetzen, indem man sagt: Der Bund sammelt sie ein, und dann werden sie aufgabengerecht verteilt.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke schön. – Für die SPD-Fraktion Frau Kollegin Arndt-Brauer, bitte.

Ingrid Arndt-Brauer, MdB (SPD):

Da möchte ich direkt anknüpfen, Herr Professor Wieland. Wenn Sie sagen: „Der Bund sammelt die Steuern ein“, würde das auch bedeuten, dass der Bund sie als Gesetzgeber alleine beschließt? Denn die Große Koalition ist eine Ausnahme. Normalerweise ist es ja so: Wir machen im Finanzausschuss und im Bundestag mit guter Absicht ein in unseren Augen gutes Gesetz, und dann wird es im Vermittlungsausschuss vermurkst. Das ist schon mehrmals passiert.

(Heiterkeit)

Würde Ihre Idee weitergeführt bedeuten, dass der Bund auch alleine – ohne die Länder – zuständig ist? Oder würde das bedeuten, man müsste das Ganze in Abstimmung mit den Ländern machen?

- (B) Vor allen Dingen interessiert mich auch die Zeitschiene. Geht so etwas vor 2019? Oder ist das ein Projekt für die ferne Zukunft?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Wieland.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland:

In Bezug auf 2019 rate ich dazu, die Ergebnisse, auf die man sich geeinigt hat, beizubehalten, weil ich nicht glaube, dass eine solche Kraftanstrengung noch einmal neu geleistet werden kann.

Das würde Sie aber nicht hindern, sondern Ihnen eher einen Anreiz geben, schon jetzt über ein sinnvolles System für die spätere Zeit nachzudenken. Denn es besteht eine gewisse Möglichkeit, politische Entscheidungen, die nicht alle erfreuen und beglücken, tatsächlich durchzusetzen, wenn man sie nur weit genug in die Zukunft schiebt. So ähnlich hat es die Telekom mit dem Abschmelzen der Bezüge unter Gewährung von Übergangsleistungen gemacht.

Sie haben auch gefragt: Wer ist an dieser Stelle Gesetzgeber? Im Moment handelt es sich um eine konkurrierende Gesetzgebung; der Bund braucht die Zustimmung der Länder. An einer sachgerechten Festlegung dessen, was aufgabengerecht ist, müssen meines Erachtens – wenn man das Ganze nicht wieder auf Sachverständige verschieben will, was ich mit Skepsis sehen würde – beide Parteien, also Bund und Länder, beteiligt sein, auch wenn das nicht zu einer systematisch stromlinienförmigen Lösung führt, sondern im-

mer ein politischer Kompromiss sein wird. Aber das ist nun einmal das Wesen einer Demokratie. (C)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank. – Wer spricht für die FDP-Fraktion? – Herr Ahrendt, bitte.

Christian Ahrendt, MdB (FDP):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Meine Fragen richten sich an Herrn Meyer und Herrn Blankart. Sie haben vorhin die Möglichkeit der Sanierungsinsolvenz angesprochen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie der Sanierungserfolg über die Sanierungsinsolvenz erreicht werden soll. Insbesondere ist zu fragen, welche Ausgaben- und welche Einnahmenautonomie die jeweiligen Körperschaften des öffentlichen Rechtes benötigen, damit derjenige, der die Sanierung durchführt, am Ende auch einen Erfolg erzielt, sodass künftig Ausgaben aus der eigenen Kasse bestritten werden können.

In diesem Zusammenhang stellt sich des Weiteren die Frage, wann dieses Sanierungskonzept greifen soll und wie hinsichtlich einer Insolvenz mit den Altschulden verfahren werden soll.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Zuerst Herr Meyer, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer:

Anders als beim Insolvenzrecht darf der Gläubiger nicht das Recht haben, das Insolvenzverfahren anzustringen, sondern nur die Körperschaft selbst; das ist ein ganz wichtiger Punkt. Dies ist eine Abweichung von dem, was im Insolvenzrecht ansonsten üblich ist. (D)

Der Erfolg der Sanierung beruht darauf, dass eine andere Instanz als die Körperschaft selbst sagt, was die Körperschaft machen muss. Das kann eine Erhöhung des Steuersatzes, die Einführung von neuen Steuern, der Verkauf von Eigentum etc. – sofern das möglich ist –, das Abschmelzen von Personalkosten usw. sein – alles das, was notwendig ist, um das System wieder lebendig und lebensfähig zu machen. Das ist der Sinn der Sache. Zusätzlich muss der Gläubiger auf einen Teil seiner Ansprüche verzichten. Das Ziel ist, dass das System wieder so leistungsfähig wird, dass es kreditfähig ist. Den Rest muss es dem Gläubiger natürlich vorher bezahlen.

Wann die Sanierung greifen soll, hängt davon ab, wie das System sich selbst sieht. In dem Moment, in dem es Kredite benötigt, wird es sehr schnell erkennen, ob es noch einigermaßen vernünftig finanzierbare Kredite bekommt. Ist das nicht der Fall, wird es automatisch in die Insolvenz getrieben werden.

Ich halte dieses Verfahren für denkbar. In Amerika wird so etwas auch durchgeführt – mit Erfolg. Dort ist allerdings ein Gericht davor, das sagt: Ihr habt gefälligst dieses und jenes zu verkaufen bzw. diese und jene Steuer zu erhöhen. – Anders geht es nicht. Man muss eben sparen, wenn man in einer solchen Situation ist.

(A) **Vorsitzender Dr. Peter Struck:**
Herr Blankart, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Charles Beat Blankart:

In Erinnerung sei gerufen: Die Geschichte beginnt heute, also vor der Insolvenz. Schon ab heute wirkt sich die zukünftig mögliche Insolvenz aus. Sie wird gar nicht in dem drastischen Ausmaß stattfinden, das Herr Ahrendt möglicherweise gemeint hat, weil wir ja die Ankündigungswirkung haben. Das ist das Wichtige. Denn wer möchte schon eine Insolvenz? Weder der Gläubiger noch der Schuldner! Sie tun alles, damit sie nicht eintritt.

Nehmen wir jetzt einmal an, dass es Fälle gibt, in denen es trotzdem zu einer Insolvenz kommt. Herr Ahrendt hat zu Recht gefragt: Wie ist es dann mit den Ausgaben und Einnahmen? Irgendwie muss die Gewinn- und Verlust-Rechnung ja wieder ausgeglichen werden. Das ist auch richtig so; deswegen muss man bei den Ausgaben ansetzen. Aber wie macht man das? Es gibt ja Bundesgesetze, Landesgesetze und anderes mehr. Es bestehen also eine Reihe von Fragen. Das Ganze ist in der Tat ein Problem.

Ohne die Möglichkeit der Insolvenz und ohne die Schuldnerselbstverantwortung wird nie etwas in Bewegung gesetzt. Würden wir aus dem blauen Himmel heraus sagen: „Jetzt wollen wir einmal die Bundesgesetze daraufhin durchforsten, was man streichen könnte“, passierte nichts. Wenn aber die Gemeinde oder das Land beim Bundesfinanzministerium auf der Matte stünde und sagte: „Wir wollen dort und dort streichen; jetzt brauchen wir eine Bewilligung, damit das auch geht“, würde die Gesetzgebung vielleicht einmal in Bewegung gesetzt.

(B) Die Insolvenz, wenn ich es so bezeichnen darf, oder Sanierung ist also ein Katalysator, der dafür sorgt, dass überhaupt etwas passiert. Sie ist ein Algorithmus, um von hier nach dort zu kommen. Sonst geschieht nichts.

Was Herr Meyer zu den Altschulden gesagt hat, ist natürlich richtig. Herr Konrad hat in seinem Outline sehr ausführlich beschrieben, dass man nun einmal ein Arrangement finden muss. Es ist klar, dass die Gläubiger dabei Haare lassen müssen. Aber das ist übrigens nicht das Ende der Geschichte. Man sieht das beispielsweise an Orange County: Sie hatten sich stark verschuldet und sind in Konkurs gegangen. Heute sind sie wieder kreditfähig, nachdem sie ihre Finanzen in Ordnung gebracht haben.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:
Danke. – Für Bremen Herr Bürgermeister Böhrnsen.

Bürgermeister Jens Böhrnsen (Bremen):
Danke. – Ich habe eine Frage an Herrn Professor Renzsch. Wir machen in Bremen seit langem die anstrengende Erfahrung, dass Wirtschaftskraft und Steuerkraft in einem Missverhältnis stehen und dass sich Steigerungen der Wirtschaftskraft nur sehr unzurei-

chend in Steuererreinnahmen widerspiegeln. Um das zu illustrieren: Beim Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner steht Bremen im Länderranking auf Platz zwei; beim Finanzausgleich werden wir nach unten durchgereicht. Daran schließt sich die Frage an: Sehen Sie Möglichkeiten, dieses Missverhältnis zu ändern – und zwar unter der Prämisse, dass dies nicht zu zusätzlichen Belastungen der schwächeren Länder führt? (C)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:
Herr Renzsch.

Sachverständiger Prof. Dr. Wolfgang Renzsch:
Herr Böhrnsen, man kann Ihre Beobachtung, dass Bremen der zweitstärkste Wirtschaftsstandort in Deutschland ist, noch um die Tatsache ergänzen, dass Bremen im Länderfinanzausgleich bis 1969 Zahlerland war und 1970 Empfängerland wurde. 1970 ist die Finanzreform in Kraft getreten. Die Bremer Politik hatte sich in diesem einen Jahr aber nicht geändert. Daran kann man sehr deutlich erkennen, dass die Finanzmisere von Bremen nicht hausgemacht, sondern auch eine Konsequenz der Finanzverfassungsreform ist.

Hinsichtlich von Gestaltungsmöglichkeiten kann ich an das anschließen, was Herr Wieland gesagt hat. Wenn wir einen bestimmten Teil des gesamtstaatlichen Steueraufkommens als Länderanteil definierten – mit welchen Methoden auch immer; das will ich jetzt nicht diskutieren – und diesen Anteil nach einem Schlüssel, sagen wir: aus Einwohnern, Wirtschaftskraft und möglicherweise noch einem strukturellen Faktor, verteilen, ließen sich solche Unterschiede ausgleichen. Dann könnte auch ein Stadtstaat wie Bremen eine aufgaben-

gemäße Finanzausstattung bekommen. (D)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke sehr, Herr Renzsch. – Jetzt Herr Troost für Die Linke.

Dr. Axel Troost, MdB (DIE LINKE):

Meine Frage richtet sich an Herrn Professor Wieland. Glauben Sie, dass man dann, wenn man eine Differenzierung in den Hebesätzen und damit in gewisser Weise auch in der Steuergesetzgebung zwischen den Ländern einführen würde, im Prinzip Vertragsabkommen zwischen den Ländern bräuchte – Sie haben heute schon einmal darauf hingewiesen – und im schlimmsten Fall Doppelbesteuerungsabkommen abschließen müsste, um Fehlentwicklungen zu verhindern?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:
Herr Wieland.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland:
Ich kann nur auf das hinweisen, was ich schon heute Morgen gesagt habe. Auch die Ökonomen, die sich für diese Abweichungen aussprechen, gehen offenbar davon aus, dass sie so sein müssen, dass sie irgendeine

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland

- (A) Wirkung entfalten, das heißt, dass die Bürger sie spüren. Wenn die Bürger sie aber spüren, werden sie versuchen, auszuweichen. Das ist bei jeder steuerlichen Belastung so. Es werden vor allen Dingen die ausweichen, die entweder als Unternehmen die Möglichkeiten dazu haben oder die so gut betucht sind, dass sie entscheiden können, in welchem Land sie ihre Steuern zahlen. Das ist bei vielen Gebieten natürlich relativ leicht vorstellbar. Man kann im Raum um Frankfurt herum mit kleinen Verschiebungen in ganz andere Bereiche kommen.

Ich als Jurist hätte Zweifel, ob es für die ostdeutschen Länder und die ärmeren Länder wirklich ideal wäre, wenn sie bei ihren Bemühungen um die Einleitung wirtschaftsstärkender Maßnahmen und die Gewinnung neuer Investoren darauf hinweisen müssten, dass man bei ihnen leider eine etwas höhere Einkommensteuer zahlen muss, weil das Land ärmer ist.

Ohne entsprechende Maßnahmen wie im bestehenden Außensteuerrecht wird so etwas gar nicht gehen, weil Sie abgleichen müssen: Wem stehen die jeweiligen Einkünfte zu? Ich prophezeie Doppelbesteuerungsabkommen zwischen allen 16 Ländern.

Schon in der Föderalismuskommission I habe ich mich mit Herrn Homburg darüber gestritten. Am Schluss hat er gesagt, er sehe es ein und würde nicht mehr dazu raten. Aber vielleicht sind wir hier noch nicht so weit.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

- (B) Ich sehe es schon vor mir: Doppelbesteuerungsverhandlungen zwischen den Ländern, und der Bund muss dann nur noch als Notar auftreten. Oh, oh, sage ich da nur. – Jetzt spricht für Bündnis 90/Die Grünen Kollegin Hajduk.

Anja Hajduk, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Schönen Dank. – Ich habe eine Frage an Herrn Professor Feld.

Es ist vorhin von Ihrem Kollegen Herrn Konrad angesprochen worden, dass die bei der letzten Föderalismusreform getroffenen Regelungen zur Belohnung von überdurchschnittlichen Zuwächsen möglicherweise nur eine kurze Wirkung entfalten, weil sie von Jahr zu Jahr einen Umkehreffekt erzeugen können, will sagen: dass man, wenn man seine überdurchschnittliche Spitzenstellung nicht hält, vielleicht wieder mehr abgibt.

Ich frage, ob auch Sie dieses Problem sehen. Oder erkennen Sie bei der seinerzeit entwickelten 12-Prozent-Regel Anreizfunktionen, die es interessant machen, diese Regel sogar noch auszuweiten?

Auf dem ausgesprochen schwierigen Feld der Frage, inwiefern man den Ländern eine stärkere Autonomie zubilligen kann und sollte, möchte ich einen Akzent setzen. Ich habe in der heutigen Diskussion vermehrt zur Kenntnis genommen, dass eine gewisse Logik besteht, Ländersteuern den Ländern in ihrer Autonomie zu gewähren. So etwas würde man vielleicht

(C) nur vor dem Hintergrund eines Steuertausches zwischen Bund und Ländern machen. Ich habe alle Experten so verstanden, dass es nicht sehr sinnvoll wäre, die Erbschaftsteuer stark zwischen den Ländern zu variieren. Dann könnte man ja im größeren Rahmen über Steuertausche reden. Denn der Logik, Ländersteuern in Länderkompetenz zu geben, könnte man vielleicht näher treten, wenn man der Länderebene andere Steuern zuweisen würde.

Was halten Sie von diesen Möglichkeiten? Sehen Sie dort Chancen, zu einer Verbesserung zu kommen?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Feld.

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld:

Ich versuche, mich kurzzufassen. – Diese Regelung, die gegenwärtig im Finanzausgleichssystem enthalten ist, kann adverse Anreize auslösen. Wir wissen allerdings noch nicht, ob das tatsächlich der Fall ist. Dafür läuft das System viel zu kurz.

Auf der anderen Seite ist das gegenseitige System schon von der Konstruktion her problematisch, weil wir nur für die Geberländer eine Regelung haben. Bei den Nehmerländern sind wir immer noch bei Abschöpfungsraten von über 95 Prozent. Wir haben das einmal für ein paar finanzschwache Länder durchgerechnet. Dort stellt man dies fest. Der zusätzliche Euro an Einnahmen wird zu 95 Cent wieder im Finanzausgleich verloren. Daher hat man überhaupt keine Anreize, eine Pflege der Steuerbasis zu betreiben. Insofern ist das gegenwärtige System mit Sicherheit nicht ideal. (D)

Wenn Sie mich jetzt am grünen Tisch fragten und die Festlegung auf 2019 nicht existierte, dann würde ich Ihnen vorschlagen, das Ausgleichsniveau im Finanzausgleich deutlich abzusenken – etwa auf 85 oder 80 Prozent. Dann werden diese Anreize natürlich in deutlichem Maße gemildert. Wir bekommen eine geringere Wahrscheinlichkeit adverser Anreize, weil das Ganze über den gesamten Tarif läuft und wir nicht bestimmte Anrechnungsmöglichkeiten vorsehen.

Der Steuertausch ist eine schwierige Frage. Entsprechend kontrovers ist diese Frage auch im Rahmen der Föderalismusreform I diskutiert worden. Beim Thema Steuertausch müssen Sie nämlich auch bedenken, inwiefern verschiedene Steuerarten lokal radizierbar sind – denken Sie beispielsweise an den Tausch der Kraftfahrzeugsteuer gegen die Versicherungsteuer –, und die Verwaltungsaspekte mit in den Blick nehmen. Ich kann mir nicht vorstellen, dass wir über die originären Ländersteuern überhaupt sehr viel gewinnen können; denn für sich genommen ist jede Ländersteuer vom Aufkommen her nicht allzu bedeutsam.

Deswegen war mein Plädoyer in der bisherigen Diskussion, bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer Zuschlagsrechte vorzusehen; denn dabei handelt es sich um die eigentlich aufkommensstarken Steuern.

Weil ich die Redezeit schon überzogen habe, kann ich nicht mehr dazu sagen.

Danke.

(A) **Vorsitzender Dr. Peter Struck:**
Vielen Dank, Herr Feld. – Jetzt spricht Frau Tillmann für die CDU/CSU-Fraktion.

Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU):

Meine Frage betrifft ebenfalls den Länderfinanzausgleich und richtet sich an Herrn Professor Fuest. Sie haben in Ihrer Stellungnahme ein Optionsmodell vorgestellt, das es einem Land ermöglicht, zeitlich befristet aus dem Länderfinanzausgleich auszusteigen.

Haben Sie darüber nachgedacht, ob man den Länderfinanzausgleich mit einem bestimmten Datum insgesamt deckeln und dann allen Ländern – Geber- und Nehmerländern – die Möglichkeit geben kann, Steuereinnahmen, die in einem zeitlich befristeten Zeitraum anfallen, komplett selber zu behalten? Wissen Sie, ob das nicht auch für Nehmerländer durchaus positive Effekte haben könnte?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Fuest, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest:

(B) Das wäre eine sehr weit gehende Regelung. Die Idee bei der Optionsregelung war gerade, das Ganze auf die finanzschwachen Länder zu beschränken. Ob man an dieser Stelle die Empfängerländer nimmt oder den Kreis enger zieht, wäre noch zu klären. Im Grundsatz würde ich Ihnen allerdings zustimmen. Auch die Geberländer haben wenige Anreize, ihre Steuerbasis zu pflegen. Wir haben verschiedentlich schon gehört – das ist auch empirisch nachgewiesen –, dass sie kaum Anreize haben, Steuerprüfer einzustellen und Ähnliches.

Gleichwohl würde man, wenn man so weit ginge, das System auseinandernehmen. In diesem Fall müsste man sich von der Vorstellung verabschieden, den Finanzausgleich bis 2019 in der jetzigen Form beizubehalten. Dann wären wir in einem neuen System. Grundsätzlich ist der Finanzausgleich reformbedürftig; das ist gar keine Frage. Wir wissen aber alle, wie schwierig dieses Thema ist.

Deshalb würde ich dazu neigen, zu sagen: Man belässt es, wenn man das Ganze überhaupt so angeht, bei einem kleinen Kreis von Ländern, denen man diese Option eröffnet. Sonst müsste man, wie gesagt, über ein ganz neues System nachdenken; und dann könnte man vielleicht auch etwas Besseres machen als dieses Optionsmodell.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Okay. – Mecklenburg-Vorpommern. Herr Meyer.

Staatssekretär Reinhard Meyer (Mecklenburg-Vorpommern):

Ich habe eine Frage an Herrn Professor Renzsch. Sie haben in Ihrer Stellungnahme an verschiedenen Stellen darauf abgehoben, dass es aufgrund von Wanderbewegungen in Deutschland negative Auswirkungen

(C) gibt. Was mich interessieren würde: Durch welche Instrumente können solche Belastungen aufgrund demografischer Entwicklungen nach Ihrer Ansicht ausgeglichen werden?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Renzsch.

Sachverständiger Prof. Dr. Wolfgang Renzsch:

Ich könnte mir im Prinzip zwei Elemente vorstellen.

Zum Ersten könnte man sich vorstellen, dass man den Länderfinanzausgleich nicht auf Grundlage aktueller Zahlen berechnet, sondern auf Grundlage einer Verschiebung von circa drei bis fünf Jahren. Dann würde die Auswirkung von Wanderungen auf den Finanzausgleich um einige Jahre verschoben. Gleichzeitig würde man auch einen positiven Anreiz schaffen, weil ein Land Mehreinnahmen erst einmal behalten kann.

Zum Zweiten könnte ich mir vorstellen, dass Wanderer ihre Schulden mitnehmen. Eine Person, die aus einem Land abwandert, lässt heute die Schulden dort und kommt schuldenfrei in einem anderen Land an. Damit verändert sich in beiden Ländern die Pro-Kopfverschuldung. Stellen Sie sich einmal vor, dass der Wanderer seine Schulden mitnimmt und diese dem Land, in das er geht, angelastet würden. Dann hätte man auch so etwas wie einen Verschuldungsausgleich, der die demografischen Veränderungen auffängt. Ob das politisch realisierbar ist, weiß ich nicht. Denkbar wäre so etwas aber.

(Unruhe)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Renzsch, Sie merken schon: Wir haben in Bezug auf diesen Vorschlag einige Zweifel. – Für die SPD-Fraktion Ortwin Runde, bitte.

Ortwin Runde, MdB (SPD):

Herr Professor Lenk, wir haben hier schon eine Reihe von Vergleichen gehört, bei denen es darum ging, was Steuerwettbewerb in Deutschland bewirken könnte und welche Chancen er gerade für die neuen Länder eröffnen würde. Als Vergleich wurde immer die Europäische Union angeführt. Was stimmt an diesem Vergleich, und was ist daran schief?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Lenk.

Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Lenk:

Schief an diesem Vergleich ist, dass unsere Bundesländer nicht die gleiche Autonomie haben wie die Staaten der Europäischen Union. Ich kann wieder darauf zurückkommen, dass ein Wettbewerbsföderalismus – oder ein Wettbewerb unter den Ländern, wenn wir uns mit dem Begriff „Wettbewerbsföderalismus“ schwertun – nun einmal bestimmte Voraussetzungen hat.

Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Lenk

- (A) Eine der Grundvoraussetzungen ist – an dieser Stelle wiederhole ich mich – Autonomie auf der Einnahmenseite und auf der Ausgabenseite.

Die hier anwesenden Fachleute und auch die Verfassungsrechtler sind sich wohl einig, dass nach dem in Deutschland geltenden Verfassungsrahmen die Aufgaben von den einzelnen Gebietskörperschaften wahrzunehmen sind. Aus den Aufgaben folgen die Ausgaben. Dann müssen wir die Einnahmen entsprechend zuordnen.

Wenn wir den Ländern diese Autonomie geben, können sie ihre Ausgaben senken und unterschiedliche Niveaus schaffen. Sie können auch ihre Einnahmen erhöhen. Dann hätten wir in Deutschland aber keine einheitlichen Lebensverhältnisse mehr.

(Zuruf: Das haben wir schon jetzt nicht!)

– Die Lebensverhältnisse sind in Deutschland aber noch relativ einheitlich, und ich denke, unser System strebt diese Einheitlichkeit auch an.

Einheitliche Lebensverhältnisse in unseren Ländern hängen vom Grad der Aufgabenerfüllung ab. Solange die Einnahmen dieser Aufgabenerfüllung folgen, haben wir die Einheitlichkeit gesichert. Das ist dank unseres Länderfinanzausgleiches momentan der Fall. Sobald wir uns davon verabschieden, werden einige Länder ihren Staatscharakter – so möchte ich das einmal sagen – wahrscheinlich verlieren.

- (B) **Vorsitzender Dr. Peter Struck:**
Vielen Dank, Herr Lenk. – Hat das Land Niedersachsen Fragebedarf? – Herr Möllring, bitte.

Minister Hartmut Möllring (Niedersachsen):

Ich habe eine Frage an Herrn Fuest, der behauptet, es sei wissenschaftlich nachgewiesen, dass wir keine Betriebsprüfer einstellen, weil die Kosten bei uns blieben, während die Einnahmen an alle gingen – was in der Praxis nicht nachweisbar ist; bisher ist das jedenfalls noch niemandem gelungen.

Was sollte denn ein Land dazu bewegen, einen Zuschlag auf die Einkommensteuer oder sonstige Steuern zu erheben, wenn dieser Zuschlag zu 100 Prozent in den Länderfinanzausgleich einfließt? Dann kann auch gleich der Bund diese Zuschläge erheben und sie im vertikalen Finanzausgleich berücksichtigen.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Fuest, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest:

Erstens. Es gibt eine Studie von Baretta und Koautoren, die genau zeigt, dass die Abschöpfungsquoten im Finanzausgleich eine negative Wirkung auf die Steuererhebung haben. Dies ist also nicht etwa eine theoretische Idee, sondern basiert auf empirischen Informationen.

Zweitens. Es geht darum, diese Mittel pauschaliert in den Finanzausgleich einzustellen, um zunächst ein-

mal bei gleichen Hebesätzen zu verhindern, dass es zu dem von Herrn Lenk beschriebenen Auseinanderfallen der Finanzausstattung kommt, das einträte, wenn man diese Mittel nicht einstellen würde. (C)

Der nächste Schritt besteht darin, den Ländern zu gestatten, innerhalb eines Korridors von diesem normierten Hebesatz abzuweichen. Wenn Hessen nach oben abweicht, sind die Mehreinnahmen pro Kopf dort größer als in Mecklenburg-Vorpommern. Wenn Hessen nach unten abweicht, sind dort auch die Mindereinnahmen pro Kopf größer als in Mecklenburg-Vorpommern. Es ist also überhaupt nicht klar, wer sich in diesem Wettbewerb wie aufstellt.

Mir ging es nur darum, klarzumachen, dass eine begrenzte Autonomie in Bezug auf die Einkommensteuer nicht zu großen Verwerfungen in der Finanzausstattung führt. Dazu käme es nur, wenn wir die entsprechenden Mittel nicht in den Finanzausgleich einstellen würden. Im Übrigen ist es auch im Ausland üblich, unterschiedliche Steuerkraft in den Finanzausgleich einzustellen und dann der dezentralen Ebene – also den Ländern, Provinzen usw. – zu gestatten, ein bisschen abzuweichen. Das ist der Punkt.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Herr Fuest. – Jetzt geht das Fragerecht an die SPD-Fraktion. Frau Merkel.

Petra Merkel (Berlin), MdB (SPD):

Das passt ganz gut; denn vorhin wurde schon einmal angesprochen, dass die Länder nicht unbedingt Steuerprüfer einstellen, weil ihnen die entsprechenden Einkünfte nicht direkt zufließen. (D)

Ich würde gern Herrn Professor Seitz fragen, inwieweit eine Steuererhebung durch den Bund, zum Beispiel durch eine Bundessteuerverwaltung, eine Lösung wäre und man auf diese Art und Weise möglicherweise nicht nur die Effizienz, sondern auch die Einnahmesituation verbessern könnte.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Seitz.

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Seitz:

Ich möchte diese Frage nur ganz kurz beantworten; denn ich gehe davon aus, dass dieses Thema nach der Sommerpause im Rahmen des Korbes II noch einmal intensiv diskutiert wird. Meine Antwort lautet: auf jeden Fall. Ich bin ein großer Verfechter der Idee, die gesamte Steuerverwaltung dem Bund aufzuerlegen. Dann kann auch das Argument der zu geringen Zahl von Steuerprüfern nicht mehr genannt werden. Ich halte dieses Argument ohnehin für falsch. Die empirischen Befunde haben mich bislang noch nicht überzeugt.

Wie ich schon eingangs gesagt habe, schaue ich mir das Ganze pragmatisch an und suche nach Lösungen, die uns weiterhelfen.

Als Vorteile eines Übergehens der Steuerverwaltung auf den Bund sehe ich vor allem Spielräume und Effi-

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Seitz

- (A) zienzreserven auf der Ausgabenseite – sprich: Kostenersparnisse – sowie zusätzliche Steuereinnahmen durch Angleichung der Steuereintreibungspraxis. Jeder von uns weiß – niemand sagt es offen; das brauchen wir hier nicht auszudiskutieren –, was alles in den Ländern gemacht wird. Das müssen wir einstellen. Die Effizienzgewinne können wir im Reformprozess verwenden, um andere Probleme zu lösen.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke. – Rheinland-Pfalz. Professor Deubel.

Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz):

Auch ich habe eine Frage an Herrn Fuest. Mit Ihrer Bemerkung zu den Zuschlägen im Finanzausgleich haben Sie mich schon etwas irritiert. Wenn das steuerschwächste Land, Thüringen, das nur etwa 40 Prozent des durchschnittlichen Steueraufkommens je Einwohner erzielt, 10 Prozent mehr nimmt, dann erreicht es 44 Prozent. Bei Hamburg, dem mit etwa 180 Prozent des durchschnittlichen Steueraufkommens je Einwohner steuerstärksten Bundesland, wären es 198 Prozent. Beides gilt ceteris paribus, also ohne Ausweichbewegungen. In Hamburg ergäbe sich somit ein Plus von 18 Prozentpunkten, in Thüringen ein Plus von 4 Prozentpunkten.

Sie haben in der vorletzten Wortmeldung gesagt, das spiele keine große Rolle, weil sich der Finanzausgleich anschließe. Wenn der Finanzausgleich in der Weise erfolgen würde, dass beide dieselben Chancen hätten, dürften nicht 40 und 180 Prozent normalisiert im Finanzausgleich angerechnet werden, sondern dann müsste in beiden Fällen das Gleiche im Finanzausgleich ansatzfrei gestellt werden. Demnach verblieben für Thüringen, wenn von 44 Prozent 10 Prozentpunkte freigestellt werden, 34 Prozent im Finanzausgleich, und für Hamburg von 198 Prozent 188 Prozent. Dieses System hat Musgrave schon vor knapp 50 Jahren vorgeschlagen. Damit hätten wir eine ganz andere Basis. So hatte ich Ihre erste Meldung verstanden; die zweite habe ich wiederum anders verstanden. Vielleicht können Sie das klären.

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest:

Mir ging es darum, klarzumachen, dass die Ausgangssituation bei einheitlichen Zuschlagssätzen nicht durch eine große Umverteilung gekennzeichnet ist. Zunächst einmal sind alle gleichgestellt. Insoweit sind wir uns sicherlich einig.

Jetzt stellt sich die Frage – da haben Sie völlig recht –, was geschieht, wenn Hamburg erhöht. Darauf habe ich gerade geantwortet: Wenn Hamburg erhöht, ist der Effekt auf die Einnahmen natürlich größer. Wenn Hamburg aber senkt – es gibt die Furcht, dass sich die reichen Länder in einen aggressiven Steuerwettbewerb begeben –, dann verliert es pro Kopf mehr als Mecklenburg-Vorpommern.

Sie können im Finanzausgleich weitergehen und, wie Sie es getan haben, fragen: Muss nicht für solche

Zuwächse im Finanzausgleich eine Regelung getroffen werden? Das ist eine interessante Frage, über die man reden kann. Mir ging es nur um den Punkt, dass die Einführung von Zuschlagsrechten noch nicht bedeutet, dass die Finanzausstattung total auseinanderläuft. Diese Vermutung war in einem Beispiel angeklungen, nach dem Motto, jetzt müsse Mecklenburg-Vorpommern sofort den vierfachen Satz erheben. Das ist nicht der Fall. Hier wird die Steuerautonomie sozusagen als Schreckgespenst aufgebaut. Ich will nicht behaupten, dass es insoweit keine Probleme gäbe oder die Chancen alle gleich wären, aber die Ausgangssituation ist ganz vernünftig.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Nachfrage von Rheinland-Pfalz.

Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz):

Ich könnte damit leben, wenn vor Zu- und Abschlägen die Thüringer wie die Hamburger in der Lage wären, ihre Ausgaben zu finanzieren. Aber da Sie, Herr Fuest, gleichzeitig den Finanzausgleich massivst reduzieren wollen, wird Folgendes der Normalfall sein: Thüringen muss, ausgehend von 40 Prozent, erhöhen; der Hebel ist winzig, weil die Erhöhung nur ein paar Punkten entspricht. Hamburg kann locker senken. Wenn Sie den Finanzausgleich reduzieren, wird genau das passieren. Hamburg kann einen großen Hebel bedienen, Thüringen nur einen kleinen Hebel. Wollen Sie das ernsthaft vorschlagen?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Replik? – Herr Fuest, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest:

Ich habe nicht gesagt, dass ich den Finanzausgleich reduzieren will. Wenn Sie Steuerautonomie einführen und den Finanzausgleich abbauen, dann passiert das, was Sie beschrieben haben. Aber das ist eine ganz andere Frage.

Mir geht es um die Möglichkeit, Steuersatzautonomie in den Ländern einzuführen, um dafür zu sorgen, dass ein Land, bevor es Hilfe vom Bund verlangt, zunächst einmal auf die eigenen Steuereinnahmen schauen muss. Wenn wir gleichzeitig den Finanzausgleich abbauen, dann passiert das, was Herr Lenk beschrieben hat. Ich glaube, das ist keine realistische Option.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank. – Jetzt Herr Ministerpräsident Müller vom Saarland.

Ministerpräsident Peter Müller (Saarland):

Wir haben unterschiedliche Bewertungen hinsichtlich der Frage, inwieweit durch Leistungsgesetze des Bundes die Finanzsituation der Länder beeinflusst wird und welches Maß an solidarischer Ausgleichsverpflichtung dadurch verursacht wird. Kollege Milbradt

Ministerpräsident Peter Müller (Saarland)

(A) hat ausgeführt, er könne in Sachsen nicht erklären, dass die 300 Millionen Euro Steuermehreinnahmen in ein solidarisches System fließen und im Rahmen der Entschuldung anderen Ländern zugute kommen sollen. Für Ministerpräsidenten alter Bundesländer, die sich in einer Haushaltsnotlage befinden, ist es möglicherweise noch schwieriger zu erklären, wieso das in ihren Ländern generierte Steueraufkommen benutzt wird, um die sowieso schon bessere Finanzausstattung Sachsens weiter zu verbessern, anstatt die eigene Not zu lindern.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage: Wie minimieren wir den Anteil der Debatte um Ausgleichspflichten? Ein Ansatz wäre die Beantwortung folgender Fragen – ich stelle sie Ihnen, Herr Professor Renzsch –: Wo gibt es zusätzliche Möglichkeiten, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung zusammenzuführen? Muss nicht in den Bereichen, in denen der Bund die Standards setzt, auch die Kostentragungspflicht beim Bund liegen? Gilt das nicht in Sonderheit für die Sozialhilfe?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Renzsch.

Sachverständiger Prof. Dr. Wolfgang Renzsch:

Wir haben schon im Zusammenhang mit dem Konnexitätsprinzip ausführlich darüber debattiert, ob wir die Kosten der Ebene anlasten, die sie veranlasst, oder der Ebene, die die beschlossenen Maßnahmen ausführt.

(B) Im Grundsatz würde ich sagen: Lasten, die ein Land zu tragen hat, die es aber nicht selbst verursacht hat, auf die es keinen Einfluss hat, über die der Landtag nicht zu entscheiden hat, sollte, wenn keine Anreize funktionieren und kein Wettbewerb möglich ist – sprich: bei Geldleistungsgesetzen und einem erheblichen Teil der Sozialhilfe –, der Bund übernehmen. Wenn auf der anderen Seite im Vollzug von Bundesgesetzen den Ländern Spielräume bleiben – ich verweise auf die Straßenverkehrs-Ordnung und alle möglichen anderen Bereiche, in denen die Länder selbst gestalten können –, dann sollen die Länder bitte auch die Finanzverantwortung übernehmen. Wird ihnen diese aber durch ein Bundesgesetz aus der Hand genommen, dann soll bitte der Bund bezahlen.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Herr Renzsch. – Für die SPD-Fraktion Bernd Scheelen.

Bernd Scheelen, MdB (SPD):

Ich möchte eine Frage an Herrn Professor Junkernheinrich stellen. Sie haben vorhin darauf hingewiesen, dass die Kommunen schon frühzeitig angefangen haben, zu konsolidieren, aber gleichzeitig erwähnt, dass das nicht immer ganz freiwillig geschah, sondern dass es eine Art Schuldenbremse in Form der Kommunalaufsicht gab und gibt. Dennoch muss man feststellen, dass die Kommunen von der Schuldenproblematik deutlich stärker betroffen sind, als man es bei Betrachtung der offiziellen Schuldenstände vermuten würde.

(C) Man muss sehen, welche Ausweichmechanismen es gibt: Kassenkredite, Auslagerungen in Unternehmen, PPP-Modelle und Ähnliches mehr. Meine Frage lautet: Wie beurteilen Sie die Betroffenheit der Kommunen im Zusammenhang mit dem Thema, über das hier im Wesentlichen zwischen Bund und Ländern verhandelt wird? Wir sollten aber nicht völlig vergessen, auch die Kommunen in den Blick zu nehmen.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Junkernheinrich.

Sachverständiger Prof. Dr. Martin Junkernheinrich:

Man kann empirisch feststellen, dass etwa die Hälfte der Kommunalverschuldung mittlerweile nicht mehr in der Kommune, sondern in ausgelagerten Unternehmen stattfindet. Es hat selbst manchen Bürgermeister erstaunt, in welchem Umfang das mittlerweile geschieht. Das Stichwort „Schattenhaushalt“ verdeutlicht die Situation. In manchen großen Städten sind knapp 50 Prozent des Personals bzw. der Bereiche, die die Verschuldung verursachen, ausgelagert.

(D) Die Kommunen sind besonders von Verschuldung durch Kassenkredite betroffen, deren Volumen in 30 Jahren von einer halben Milliarde auf 27 Milliarden Euro gestiegen ist. Es eröffnen sich kaum Perspektiven, diese Art der Verschuldung abzubauen, weil sie aus dem laufenden Geschäft der Kommunen entsteht, das heißt zur Deckung von Personalausgaben erforderlich ist. Ein kommunaler Dispo soll eigentlich nur die Funktion einer kurzfristigen Finanzierung haben. Wie soll eine Kommune von dieser Verschuldung heruntorkommen, wenn sie ihren Personaletat mittlerweile zu 60 Prozent damit deckt? Das Beispiel verdeutlicht, dass die Betroffenheit etwas größer ist, als es in den Zahlen zur Verschuldung im Kernhaushalt zum Ausdruck kommt.

Dritte Besonderheit. Wir verzeichnen massive kommunale Unterschiede. Man kann nicht behaupten, jede Kommune sei finanziell hoch belastet. Es gibt aber viele strukturschwache Kommunen, die seit 20 Jahren in Konsolidierungskonzepten leben und jetzt die Perspektive haben, in den nächsten 25 Jahren die entsprechenden Lasten zu schultern. Diese zeitliche Perspektive ist für politische Handlungsträger relativ lang. Das stimmt mich an dieser Stelle skeptisch.

Man erkennt auch die Grenzen der Kommunalaufsicht; denn sie hat kein Instrument, gegenzusteuern, wenn die Aufgabe vom Bund delegiert oder der Einnahmeausfall kurzfristiger Natur ist. Dann bewilligt die Kommunalaufsicht, damit überhaupt die Zahlungsfähigkeit gegeben ist. In den Kommunen, an die ich gerade denke – Ruhrgebietskommunen, bergische Städte etc. –, stoßen wir über die Verschuldung auf das Problem nicht angemessener Finanzausstattung. Dieses beseitigen wir nur, wenn wir die Aufgaben reduzieren oder die Einnahmen deutlich erhöhen.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke. – Für Sachsen Herr Milbradt.

(A) **Ministerpräsident Prof. Dr. Georg Milbradt** (Sachsen):

Meine erste Frage geht auch an Herrn Junkernheinrich. Glauben Sie, dass dieses Problem ein Bundesproblem darstellt und deshalb bundesgesetzlich geregelt werden muss, oder handelt es sich um ein typisches Problem der kommunalen Finanzausstattung des jeweiligen Landes und der Verteilung im Land? Wenn das Zweite zutrifft, braucht uns das hier nicht weiter zu interessieren.

Meine zweite Frage geht an Herrn Wieland und bezieht sich auf seine Bemerkung zu einer – so habe ich ihn verstanden – aufgabengerechten Finanzausstattung der Länder, nachdem das Geld zentral eingenommen worden ist. Sehen Sie, Herr Wieland, nicht folgendes Problem, das die Flächenländer lösen müssen: Von Landesseite versuchen wir, im kommunalen Bereich nicht nur eine Einnahmenangleichung hinzubekommen, sondern auch ausgabenspezifisch zu verteilen. Bisher ist es aber nicht gelungen, bezogen auf die Ausgabenspezifika vernünftige Nachweissysteme zu installieren, sondern wir orientieren uns an pauschalen Systemen, die wir nur deswegen realisieren können, weil zwischen dem Land und der Kommune ein hierarchisches Verhältnis herrscht. Besteht nicht die Gefahr, wenn Sie das soeben beschriebene Verhältnis zwischen Land und Kommunen auf das Bund-Länder-Verhältnis übertragen, dass die Länder faktisch ihre Staatsqualität verlieren, weil über die Angemessenheit ihres Bedarfs – wenn man von einigen Ausnahmefällen, die es heute schon gibt, absieht – der Bund entscheidet? Wird damit nicht das im Augenblick herrschende Verhältnis der Gleichordnung zwischen Bund und Ländern in ein kommunalähnliches hierarchisches Verhältnis umgebaut?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Erst Herr Junkernheinrich, dann Herr Wieland.

Sachverständiger Prof. Dr. Martin Junkernheinrich:

Es ist ein Bundesproblem, wenn die Schiefelage bei Kassenkrediten oder in strukturschwachen Städten über Jahrzehnte dadurch aufgebaut worden ist, dass Bundesgesetze dafür verantwortlich zeichnen. Ich nenne das Stichwort „Kommunalisierung von Sozialstaatslasten“.

Ministerpräsident Prof. Dr. Georg Milbradt (Sachsen):

Das hätte doch das Land jeweils durch ein entsprechendes FAG regeln können. Es ist zwischen den Ländern, bei gleichen Strukturschwächen, offensichtlich sehr unterschiedlich gelaufen.

Sachverständiger Prof. Dr. Martin Junkernheinrich:

Das würde aber heißen, dass der Finanzausgleich gerade in diesen Ländern so gut dotiert sein müsste, dass er diese massiven Unterschiede ausgleichen könnte.

Ministerpräsident Prof. Dr. Georg Milbradt:

Vielleicht müsste das Geld zwischen den Gemeinden des Landes besser verteilt werden.

Sachverständiger Prof. Dr. Martin Junkernheinrich:

Wenn Sie sich die Einnahmekraft von Düsseldorf und von Gelsenkirchen anschauen, stellen Sie fest, dass die Größenordnungen pro Kopf ähnlich sind. In der belasteten Kommune liegen aber die Sozialausgaben über Jahrzehnte um 35 Prozent höher. Insofern ist der Nivellierungsgrad im Finanzausgleich schon so hoch, dass Sie kaum etwas drauflegen können.

Ministerpräsident Prof. Dr. Georg Milbradt (Sachsen):

Es gibt aber Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, in denen das nicht der Fall ist.

Sachverständiger Prof. Dr. Martin Junkernheinrich:

Es kommt vor, dass lokale Besonderheiten oder einzelgemeindliches Verhalten diesen Trend brechen. Ich meine aber, das können sie bei Sozialausgaben am wenigsten.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Jetzt Herr Wieland.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland:

Herr Ministerpräsident, meines Erachtens ist kein struktureller Unterschied zu dem erkennbar, was wir gegenwärtig haben. Gegenwärtig bestimmt der Bundesgesetzgeber durch seine Steuergesetze im Wesentlichen die Einnahmen der Länder; durch seine Sozialgesetze bestimmt er zu großen Teilen ihre Ausgaben. Das hat dazu geführt, dass wir einige wenige reichere Länder haben, aber eine Vielzahl von ärmeren, die auf lange Zeit darauf angewiesen sind, dass der Bund ihnen durch Ergänzungszuweisungen und alle Formen des Finanzausgleichs Geld zuweist. Das scheint mir von der Struktur her nichts anderes zu sein als das, was ich vorhin vorgeschlagen habe.

In meinem Modell wäre allerdings nicht das örtliche Aufkommen, das relativ zufällig zustande gekommen ist, der entscheidende Maßstab für die Finanzausstattung der Länder; vielmehr würde man darauf schauen, ob man nicht auch andere Punkte berücksichtigen könnte: in Bremen etwa die Wirtschaftskraft, in anderen Ländern die hohe Sozialbelastung, in Ländern wie dem Ihrigen, die erst nach der Wiedervereinigung zu Deutschland, also zu Westdeutschland bzw. zur Bundesrepublik, dazugekommen sind, die dortige Sonder-situation. Sollte man nicht versuchen, überall eine sachgerechte Struktur zu finden?

Ich wollte nichts gegen die ostdeutschen Länder und für einen engen Deutschlandbegriff sagen. Die Diskussion um Kleindeutschland haben wir im 19. Jahrhundert hinter uns gelassen.

(A) Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Das haben wir akzeptiert. – Für die CDU/CSU-Fraktion Frau Tillmann.

Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU):

Unsere Diskussion dreht sich im Moment im Wesentlichen um das Verhältnis zwischen Bundesgesetzen und Länderauftragsverwaltung. Herr Professor Wieland, wenn Sie fordern, dass die Umsetzung von Bundesgesetzen demnächst auch vom Bund bezahlt werden muss, was der Einführung eines Kostenerstattungsprinzips gleichkäme, dann wäre es doch folgerichtig, dass der Bund den Ländern genau vorschreibt, mit wie vielen Mitarbeitern er welche Aufgaben in welchen Räumlichkeiten zu erledigen hat. Ich höre, dass die Länder nicht sehr begeistert davon sind. Das kann ich gut verstehen; denn damit wäre die Selbstständigkeit der Länderverwaltungen erheblich gefährdet. Wie würden Sie eine mögliche Neuregelung ausgestalten, um Ihren Anspruch so durchzusetzen?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Wieland.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland:

Ich würde selbstverständlich den Ländern nicht vom Bund vorschreiben lassen, wie viele Beamte sie einsetzen dürfen.

(Antje Tillmann, MdB [CDU/CSU]: Sie müssen es auch nicht bezahlen!)

(B) Schon in der heutigen Finanzverfassung gibt es eine Regelung für Geldleistungsgesetze. Das scheint mir der richtige Ansatzpunkt zu sein. In dem Augenblick, wo der Bund ein Geldleistungsgesetz beschließt, muss er nach dem Konnexitätsprinzip Sorge dafür tragen, dass das finanziert wird.

Das Problem steht aktuell bei der Krippenfrage im Raum. Wenn der Bund insoweit Vorgaben machen will, dann ist er auch für die Finanzierung verantwortlich. Der Bund kann nicht sagen: Ich habe zufällig 4 Milliarden Euro übrig, die ich dafür ausbebe. Im Übrigen sollen die anderen Ebenen des Staates sehen, was sie machen. – Das wäre eine Fehlkonstruktion; dasginge so nicht.

Das scheint mir verbesserbar zu sein, ohne dass damit alle Probleme in der Abgrenzung zwischen Bund und Ländern gelöst würden. Wenn auf einen Verbesserungsvorschlag erwidert wird: „Der hat aber immer noch Mängel“, dann ist das doch kein Gegenargument.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Frau Tillmann, eine Nachfrage? – Bitte.

Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU):

Sie können doch nicht ernsthaft vom Bund verlangen, Kosten zu erstatten, während jemand anderes entscheiden darf, mit wie vielen Mitarbeitern er die Aufgabe erfüllt. Dann stehen wir doch vor dem neuen Problem, dass sparsame Länder – zugunsten des Bundes – sehr wirtschaftlich arbeiten, aber andere Länder sich zulasten des Bundes sanieren. Wir würden das

Problem doch nur auf die Ebene des Bundes verlagern. Von daher scheint es mir sinnvoller zu sein – ich komme auf das Thema von soeben zurück –, dass wir die Bedarfe tatsächlich einmal berechnen. **(C)**

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland:

Frau Abgeordnete, das ist doch ein Problem, das wir im Verhältnis zwischen Ländern und Kommunen seit Anbeginn der Bundesrepublik kennen. Natürlich kann der Bund nicht alle Ausgaben ersetzen; aber er kann mit sachgerechten Pauschalen und ähnlichen Mitteln arbeiten. Das ist nicht streitfrei, aber es ist doch möglich, das zu machen. Natürlich sage ich nicht, dass jeder kommen und sagen kann: Ich habe so viel ausgegeben. Bund, ersetz es mir! – Aber auch der Bund kann nicht kommen und sagen: Ich begründe einen Rechtsanspruch. Länder, zahlt!

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Für die FDP-Fraktion Ernst Burgbacher.

Ernst Burgbacher, MdB (FDP):

Ich habe eine Frage an Professor Häde. Es gibt eine sehr nachvollziehbare Untersuchung aus Baden-Württemberg, die besagt, dass bei Wegfall des horizontalen Länderfinanzausgleichs das Bruttoinlandsprodukt um etwa 1 Prozent höher wäre. Weiter heißt es, die dadurch erwarteten Steuermehreinnahmen wären wesentlich höher als das Volumen des horizontalen Finanzausgleichs insgesamt. Meinen Sie nicht, dass schon aus diesen Gründen darüber nachgedacht werden muss, den Länderfinanzausgleich deutlich anreizorientierter zu gestalten? **(D)**

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Häde, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde:

Als Jurist tue ich mich mit der Antwort etwas schwer. Anreizorientierung finde ich immer gut. Das muss aber nicht gleichbedeutend damit sein, dass man den ärmeren Ländern etwas nimmt. Es wäre schon ein Erfolg, wenn man den Finanzausgleich transparenter gestalten könnte, sodass ihn auch der normale Bürger versteht. Versuchen Sie doch einmal, mir § 1 des Finanzausgleichsgesetzes zu erklären! Das wird wahrscheinlich niemand schaffen. Ich verstehe ihn jedenfalls nicht ganz. Es wäre auch ein großer Gewinn, wenn die verschiedenen Hebel, die es gibt, leichter verständlich wären.

Noch ein kleiner Hinweis nebenbei: Die Verwaltungskosten bei Geldleistungsgesetzen trägt sowieso jedes Land. Die Personalkosten sind also nicht das Problem; die Geldleistungen selbst sind es.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank. – Für Schleswig-Holstein Herr Döring, bitte.

Minister Uwe Döring (Schleswig-Holstein):

Anknüpfend an die Fragen der Frau Abgeordneten Tillmann habe ich eine kurze Nachfrage an Herrn Pro-

Minister Uwe Döring (Schleswig-Holstein)

- (A) fessor Wieland: Habe ich Sie richtig verstanden, dass Sie nicht Kostenerstattung meinen, wenn Sie von Konnexität zwischen Bund und Ländern sprechen? Wir kennen entsprechende Formulierungen aus den Länderverfassungen; da geht es nicht um eine reine Kostenerstattung. Ich habe die Frage von Frau Tillmann aber so verstanden, dass quasi hinterher abgerechnet wird oder vorher eine Kostenprognose angestellt wird. Auch in der Landesverfassung von Schleswig-Holstein ist das Konnexitätsprinzip verankert. Wir kommen auf dieser Grundlage mit den Kommunen gut klar.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:
Herr Wieland.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland:
Das kann ich nur bejahen. So habe ich mir das vorgestellt.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:
Dann kommen wir zur SPD-Fraktion. Volker Kröning.

Volker Kröning, MdB (SPD):

Das ist unsere letzte Frage. – Ich will noch einmal bei dem Stichwort „Stabilität und Wachstum“ ansetzen. Nachdem ich die Frage Herrn Professor Konrad als Ökonomen gestellt habe, möchte ich sie auch Herrn Professor Koriath als Juristen stellen: Wenn wir von dem europäischen Regime, das sich in witziger Parallelität zum Stabilitäts- und Wachstumsgesetz „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ – ich verweise auch auf Art. 104 EGV – nennt, ausgehen, dann ist dort nicht nur die Begrenzung des Defizits bzw. ein ausgeglichener Haushalt, sondern auch die Rückführung des Schuldenstandes als Ziel normiert; wir könnten brav „Tilgung“ sagen. Hat dies den Charakter einer rechtlichen Vorgabe, die auch der innerstaatlichen Umsetzung bedarf?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:
Bitte, Herr Koriath.

Sachverständiger Prof. Dr. Stefan Koriath:

Ja, das ist sicherlich der Fall. Ich möchte aber darauf hinweisen, dass die Rechtspflicht, die Sie gerade beschrieben haben, eigentlich schon aus dem nationalen Recht folgt. Wir haben Art. 115 des Grundgesetzes lange Zeit als Erlaubnis gelesen, bis zu einer bestimmten Grenze Schulden zu machen, in Abhängigkeit von den Investitionen. Aber das ist nicht der eigentliche Grundgehalt des Art. 115. Das Bundesverfassungsgericht hat 1989 in seinem bislang einzigen Urteil zu Art. 115 darauf hingewiesen, dass in dieser Grundgesetzformulierung noch etwas anderes steckt: Mit der Inpflichtnahme des „gesamtwirtschaftliches Gleichgewichts“ wird auf eine Normallage Bezug genommen, die immer dann vorliegt, wenn keine Ausnahmesituation gegeben ist. In dieser Normallage hat die Kreditaufnahme in der Regel bei null zu liegen. Entsprechende Folgen ergeben sich für die Tilgung. Ich sehe die Vorgabe also nicht nur europarechtlich, sondern

schon im nationalen Recht verankert, wenn hier ein bisschen verschüttet. (C)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank. – Für das Land Thüringen Herr Schliemann.

Minister Harald Schliemann (Thüringen):

An Herrn Seitz habe ich die Frage: Wie schätzen Sie eine höhere Steuerautonomie ein, wenn man an die Jahre nach 2019 denkt und sich die ziemlich starke Migrationsbewegung von Ost nach West vor Augen hält? Wie hoch müssten dann wohl die Steuersätze sein, so sie variabel wären, um ans Ziel zu kommen? Mir liegt eine Berechnung vor, die besagt, man müsse, um 100 Euro Einkommensteuer zu generieren, in den jungen Ländern den Steuersatz um 9 bis 11 Prozentpunkte erhöhen, in den alten Ländern dagegen nur um 2,78 bis 5,60 Prozentpunkte. Wenn ich mir solche Unterschiede vor Augen halte und gleichzeitig das Ziel verfolge, wieder Bevölkerung und Ansiedlungen zu gewinnen, dann wird mir etwas schwummerig zumute. Sind Sie optimistischer, Herr Seitz?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:
Herr Seitz.

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Seitz:

Ich bin da nicht optimistischer; aber ich bin auch kein Astrologe. Man muss es klipp und klar sagen: Unser Kernproblem mit Blick auf das Jahr 2019 wird – mit oder ohne Reform – die Entwicklung der Steuerkraft in den neuen Ländern in Relation zu den alten Ländern sein. Im gegenwärtigen System steckt nämlich noch ein ungedeckter Scheck: Momentan gleichen wir über die Osttransferleistungen auch fehlende kommunale Steuerkraft aus. Von daher ist die weitere Entwicklung überhaupt noch nicht abzusehen. Mit unseren wertschöpfungsorientierten Steuern – wir müssen die Umsatzsteuer herausnehmen – liegen wir pro Kopf bei circa 35 bis 40 Prozent der Werte in den alten Ländern. Das ist Gegenstand meines Plädoyers gewesen. (D)

Es gibt sicherlich Argumente für die Steuerautonomie, über die man nachdenken könnte. Aber lassen Sie uns das verschieben! Lassen Sie uns in den Jahren 2015/2016 schauen, wo die neuen Länder dann mit ihrer Finanzkraft, mit ihrer Steueraufkommenskraft in Relation zu den alten Ländern stehen! Momentan halte ich das für ein nicht kalkulierbares Risiko. Das gilt auch für einige alte Länder. Ich weiß nicht, ob Herr Müller die Wirtschaftspotenz in seinem Ländle nicht maßlos überschätzt, wenn er davon ausgeht, er könne im Saarland die große Wirtschaftsdynamik entfalten.

(Ministerpräsident Peter Müller [Saarland]:
Die Zahlen sprechen dafür!)

– Einmalig, Zufallstreffer!

(Ministerpräsident Peter Müller [Saarland]:
Nein, nicht einmalig! In den ganzen letzten Jahren!)

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Seitz

- (A) – Den Streit setzen wir fort, wenn Sie ein Landkreis von Rheinland-Pfalz sind.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Seitz, im Saarland geht es aufwärts. Das stellen wir hier einmal fest.

Wir sind jetzt durch. Ich möchte den Vertretern der Landtage gern Gelegenheit geben, noch eine Frage zu stellen. Herr Kollege Kretschmann, bitte.

Winfried Kretschmann, MdL (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) (Baden-Württemberg):

Wir haben bisher in den Ländern nur die Möglichkeit, Schulden zu machen oder Ausgaben zu kürzen. Wenn wir die Möglichkeit einer eigenen Steuererhebung oder der Festlegung eigener Hebesätze hätten, dann müssten wir diese Möglichkeit ja noch nicht in Anspruch nehmen. Es bräute uns aber in eine andere Situation. Wenn wir die Bürger vor die Wahl stellen, Ausgaben zu kürzen oder Schulden zu machen, dann sind sie zunächst einmal für das Schuldenmachen. Aber wenn wir die Alternative hätten, die Ausgaben zu kürzen oder Steuern zu erhöhen, dann wären wir in einer anderen Situation gegenüber der Bevölkerung.

Ich frage die Sachverständigen mit Schweizer Erfahrung, ob die Ausgabenkürzungen mehr Gewicht bekommen, wenn man die Möglichkeit hat, eigene Steuern zu erheben, und den Leuten sagen kann: Ihr müsst mehr Steuern zahlen, wenn ihr keine Ausgabenkürzungen wollt. – Vielleicht können Herr Blankart oder Herr Feld antworten.

(B)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Das ist sozusagen die Frage nach dem Drohpotenzial. – Herr Feld, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld:

Vielen Dank, Herr Kretschmann, für die Frage. – Das, was Sie beschreiben, ist eigentlich das Entscheidende bei der Zuordnung von Besteuerungskompetenzen auf der Landesebene. Es soll nicht nur um die Möglichkeit gehen, dass Sie als Parlamentarier ein Drohpotenzial besitzen, sondern es geht im Grundsatz darum, dass Steuern, in erster Linie die Einkommensteuer für natürliche und juristische Personen, die Personenkreise belasten, die von öffentlichen Leistungen profitieren. Insofern ist es erstaunlich, dass man aus dem Wort „Gemeinschaftssteuern“ bereits eine starke Kompetenz für den Bund ableitet. Beim Zuschlag auf die Einkommensteuer geht es darum, dass man auf allen drei Ebenen den Nutznießern öffentlicher Leistungen auch entsprechende Preise abverlangen sollte. Wir haben das in unserer gegenwärtigen Finanzverfassung sogar rudimentär – etwa mit einem Einkommensteueranteil für die Gemeinden – vorgesehen. Aber das ist für die einzelnen Bürger nicht spürbar. Eine vernünftige Ausgestaltung der deutschen Finanzverfassung würde eine solche Zuordnung vorsehen, damit man die Möglichkeit hat, für die Ausgaben, die man auslobt, auch die Steuern einzunehmen, das heißt, quasi als Preise zu erheben. Das ist das Schlüsselement einer solchen Reform. Die allokativen Wirkungen hat Herr Milbradt in der heutigen Diskussion schon angedeutet.

(C)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank. – Wir sind damit am Ende unserer Anhörung.

Im Namen der gesamten Ausschussmitglieder möchte ich den Sachverständigen herzlich danken. (D)

(Beifall)

Ich fand die Anhörung sehr informativ und weiterbringend für unsere Arbeit. Wir werden uns alle im September wiedersehen.

Ich schließe die Sitzung.

(Schluss: 16.38 Uhr)

