

*Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner
Universität St. Gallen
SIAW-HSG, Bodanstrasse 8
CH-9000 St. Gallen*

27. Mai 2007

**Stellungnahme
zum Fragenkatalog der Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung der Bund-Länder Finanzbeziehungen
(Kommissionsdrucksache 011)***

1 Vorbemerkung

[1] Als Ökonom, der seit vielen Jahren in der Schweiz lebt und dort in politische Beratungsprozesse eingebunden ist, kann ich den sehr umfangreichen Fragenkatalog nur sehr selektiv beantworten. Neben grundsätzlichen Fragen, die man gut aus dem Vergleich der beiden föderalen Systeme Deutschlands und der Schweiz beantworten kann, werde ich mich auf jene Fragen konzentrieren, bei denen ich aus den Erfahrungen mit unserem schweizerischen System Antworten geben kann. Dies betrifft zum einen die Auswirkungen einer begrenzten Steuerautonomie der einzelnen Bundesländer und des damit verbundenen fiskalischen Wettbewerbs zwischen ihnen, zweitens Fragen des dann erforderlichen Finanzausgleichs, und drittens Fragen der Begrenzung der öffentlichen Schuld mit Hilfe von Schuldenbremsen, wie wir sie in der Schweiz auf eidgenössischer Ebene sowie in einigen Kantonen kennen. Dabei werde ich mich auf das Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern beschränken und die kommunale Ebene weitestgehend ausblenden, obwohl man auch hier einiges am Beispiel der Schweiz aufzeigen könnte.¹⁾ Dies betrifft jedoch die einzelnen Bundesländer und ist in deren Verfassungen zu regeln. Im Aufbau meiner Ausführungen werde ich mich im Wesentlichen und soweit mir dies sinnvoll erscheint, an die Vorgaben des Fragenkatalogs halten, wobei ich jeweils auf die (explizit oder auch nur implizit) behandelten Fragen hinweise. Bei juristischen Fragen werde ich mich zurückhalten, da mir zum einen die dazu notwendige Fachkompetenz fehlt und da ich zweitens der Auffassung bin, dass man juristische Fragen dann, wenn man eine bestimmte Lösung eines Problems als sinnvoll erkannt hat, lösen können sollte. Insofern habe ich in die Kompetenz der Juristen volles Vertrauen.

*) Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am Freitag, den 22. Juni 2007, in Berlin.

1. So könnte man z.B. am Fall der Gemeinde Leukerbad aufzeigen, wie man mit einer extrem verschuldeten Gemeinde verfahren kann, die Insolvenz anmelden muss. Schliesslich ist dies der erste Fall, in dem jemals in der Schweiz eine Gemeinde ein Insolvenzverfahren über sich ergehen lassen musste. Die betroffenen Banken versuchten damals, den Kanton Wallis zu verpflichten, die Schulden dieser Gemeinde zu übernehmen. Das Bundesgericht aber lehnte dies in einer Entscheidung ab, wodurch die Glaubwürdigkeit der No Bail-Out Clause gestärkt wurde (Entscheidung 2C.1/2001, 2C.4/1999, 2C.4/2000 and 2C.5/1999 vom 3. Juli 2003). Siehe hierzu z.B. P. UEBERSAX (2005) oder BLANKART und KLAIBER (2004, 2006).

2 Grundsätzliche Bemerkungen

[2] Das grösste Problem der deutschen Finanzverfassung ist das, was F. SCHARPF bereits im Jahr 1985 als „Verflechtungsfälle“ bezeichnet hat: die Situation, dass weder der Bund noch die Länder insgesamt über ihre eigenen Steuereinnahmen bestimmen können, sondern dass sie bei jeder Veränderung auf die Zustimmung der jeweils anderen Ebene angewiesen sind. Dies hat mehrfach zu gegenseitigen Blockierungen geführt, wenn im Sinne eines ‚divided government‘ die Opposition im Bundestag die Länderkammer dominiert und dies ausgenutzt hat, um auf die Politik des Bundes Einfluss zu nehmen (*Frage 1*). Dadurch wurden Verantwortlichkeiten verwischt und es entstand eine de facto grosse Koalition, wobei die Opposition im Bund zwar wesentlich an der Gesetzgebung beteiligt war, aber dafür vor der Öffentlichkeit keine (oder allenfalls eine sehr geringe) Verantwortung übernehmen musste. Derartige Situationen, die nicht nur, aber auch im Bereich der öffentlichen Finanzen erhebliche Probleme nach sich ziehen können, sind auch in Zukunft zu erwarten, da ‚gespaltene Stimmabgaben‘ in demokratischen Systemen, in denen die Wählerinnen und Wähler über die parteipolitische Zusammensetzung unterschiedlicher staatlicher Ebenen separat entscheiden können, häufig auftreten. Dies gilt nicht nur in Deutschland für die Zeiten, in denen im Bundestag und Bundesrat unterschiedliche Mehrheiten bestanden (und in Zukunft wieder bestehen werden), sondern auch in den Vereinigten Staaten, wo es seit dem Zweiten Weltkrieg fast die Regel ist, dass die Partei des Präsidenten nicht die Mehrheit der Kongressabgeordneten stellt,²⁾ und selbst für Frankreich in den Zeiten der ‚Kohabitation‘. Bezüglich dieses Aspekts ist Deutschland kein Ausnahmefall, wohl aber bezüglich der Konsequenzen, die sich daraus ergeben.

[3] Die Lösung dieses Problems bedarf zwar einer Grundgesetzänderung, aber sie wäre relativ einfach möglich: Sie besteht in der Abschaffung des Instituts der Gemeinschaftssteuern (*Frage 200*). Dies gilt insbesondere für die Einkommenssteuer natürlicher und juristischer Personen. Hier könnten Bundestag und Bundesrat wie bisher gemeinsam die Bemessungsgrundlage und einen Steuertarif mit Progression festlegen, und anschliessend würden sowohl der Bund als auch die Länder ihre eigenen Hebesätze festlegen. Bezüglich der Länder gibt es dabei zwei Möglichkeiten: Entweder legt der Bundesrat den für alle Länder gleichen gemeinsamen Hebesatz fest, oder die einzelnen Länder sind (möglicherweise innerhalb bestimmter Grenzen) frei, ihre je eigenen Hebesätze festzulegen. Letzteres würde bedeuten, dass den einzelnen Ländern zumindest eine begrenzte Steuerautonomie zugestanden würde (*Fragen 194 und 195*).³⁾

[4] Damit könnte das zweite Hauptproblem des deutschen fiskalischen Föderalismus angegangen werden: die zu geringe Verantwortlichkeit der einzelnen Bundesländer für ihre Finanzen. Diese ergibt sich zum einen aus einem Finanzausgleich, der viel zu weitgehend ist. Er bestraft Länder, die sich um zusätzliche Steuereinnahmen bemühen, da ihnen das zusätzliche Aufkommen wieder weitgehend weggesteuert wird, und er ‚belohnt‘ Länder für ihr

2. Zur Situation in den Vereinigten Staaten siehe z.B. A. ALESINA und H. ROSENTHAL (1995).

3. Kompetenzen allein bei den Erbschafts- und Grundsteuern sowie bei der Kfz-Steuer wären wohl kaum ausreichend (*Fragen 202 und 208*).

Nichtstun, wenn sie sich darauf verlassen können, dass sie zum einen über den Finanzausgleich und zum zweiten im ‚Haushaltsnotlagenfall‘ über Klagen beim Bundesverfassungsgericht durch zusätzliche Zuwendungen vom Bund und/oder anderen Bundesländern Hilfe in finanzpolitisch schwierigen Situationen erhalten. Er zerstört damit Anreize zu finanzpolitisch verantwortlichem Handeln (*Frage 169*). Solches würde erzwungen, wenn zum einen der Finanzausgleich weniger weitgehend wäre und zweitens keine Hoffnung auf zusätzliche Hilfen bestünde. Eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Länder dann auch in der Lage wären, sich selbst zu helfen, wäre, dass sie auch über Steuerautonomie verfügten, selbst wenn diese begrenzt wäre, da erforderliche Anpassungen in solchen Situationen häufig nicht ausschliesslich über die Ausgabenseite erfolgen können, sondern auch die Einnahmenseite mit einbeziehen müssen (*Frage 190*).⁴⁾

[5] In diesem Zusammenhang wird die Frage gestellt, was am heutigen System bzw. an den Überlegungen falsch sei, die 1969 zum heutigen System geführt haben (*Frage 2*). Hier sind drei Punkte anzumerken. (i) Erstens wurde damals offensichtlich nicht vorausgesehen, in welchem Ausmass eine Minderheit im Bundestag ihre Mehrheit im Bundesrat strategisch ausnützen würde. Die im Bundesrat vertretenen Mitglieder der Landesregierungen sind eben nicht nur Vertreter ihrer Länder, sondern auch ihrer Parteien, und sie handeln in dieser Doppelrolle, wie schon die Unterscheidung in A- und B-Länder und die unterschiedlichen Treffen dieser Gruppen vor den Sitzungen des Bundesrats deutlich machen. (ii) Zweitens war damals der durch den Finanzausgleich bewirkte Ausgleich zwischen den Bundesländern deutlich geringer als heute, und die zusätzliche Nivellierung mit ihren negativen Konsequenzen wurde offensichtlich nicht vorausgesehen. (iii) Drittens wurden die Möglichkeiten einer antizyklischen Konjunkturpolitik damals auch in der Wissenschaft sehr viel optimistischer eingeschätzt, als dies heute der Fall ist. In dieser Hinsicht hat sich unter den Ökonomen ein erheblicher Wandel vollzogen. Dies gilt insbesondere für ‚kleine‘ offene Volkswirtschaften, und in dieser Perspektive muss heute auch die Bundesrepublik Deutschland als ‚klein‘ eingeschätzt werden. Dazu kommt, dass heute noch stärker als Mitte der sechziger Jahre umstritten ist, in wieweit eine diskretionäre Finanzpolitik (im Gegensatz zu den automatischen Stabilisatoren) tatsächlich antizyklisch wirken kann oder ob sie nicht wegen der unvermeidlichen Verzögerung bei der Ergreifung von Massnahmen sowie bei deren Wirkung eher prozyklisch wirkt (*Frage 15*).⁵⁾ (iv) Viertens wurden damals die politischen Gefahren einer übermässigen Verschuldung als Folge des Versuchs einer antizyklischen Finanzpolitik unterschätzt. Auf dieses Problem haben wohl als erste J.M. BUCHANAN und R.E. WAGNER (1977, 1978) hingewiesen. Insofern

4. Ein weiteres gravierendes Problem der öffentlichen Finanzen in Deutschland sind die in Zukunft auf die öffentlichen Haushalte zukommenden Pensionslasten. Eine langfristig tragbare Lösung dieses Problems erfordert Änderungen im deutschen System der Sozialversicherung, indem z.B. wie in Österreich oder der Schweiz die Altersvorsorge der Beamten in das allgemeine System integriert wird. Da dies jedoch kein Problem der Bund-Länder-Beziehungen ist, soll hier nicht darauf eingegangen werden.

5. Insofern ist auch in Frage zu stellen, ob der derzeitige Wirtschaftsaufschwung tatsächlich „seine Grundlage oder zumindest seine tatkräftige Flankierung im Gesetz der Grossen Koalition zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung haben dürfte“ (*Frage 49*). Schliesslich ist der Aufschwung in der Schweiz seit dem Jahr 2004 ohne ein solches Programm und trotz erheblicher Sparanstrengungen auf Bundesebene deutlich stärker ausgeprägt, während das Wachstum in der Schweiz in der Zeit davor noch geringer als in Deutschland war. (Siehe hierzu OECD (ed.), *Economic Outlook* Nr. 80 (2006/2), S. 167).

hat sich tatsächlich gegenüber dem Ende der sechziger Jahre die Einschätzung durch die Wissenschaft geändert, und wir verfügen ausserdem über praktische Erfahrungen über das Funktionieren des Systems, die damals nicht gegeben waren und die zumindest teilweise den damaligen Erwartungen widersprechen.

[6] Es wird auch gefragt, ob man im Zusammenhang der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen nicht auch eine Neugliederung des Bundesgebiets ins Werk gesetzt werden sollte (*Frage 3*). Politisch macht eine solche Neugliederung nur dann Sinn, wenn sie auch von der Bevölkerung der betroffenen Bundesländer akzeptiert wird. Dies gilt selbstverständlich auch rein juristisch, da dies ja (bisher) der einzige Fall ist, in welchem das Grundgesetz ein Instrument direkter Demokratie auf Bundesebene vorsieht. Da im Augenblick nicht zu erkennen ist, dass von Seiten der betroffenen Länder Zustimmung erwartet werden kann, sind solche Überlegungen politisch gesehen müssig.

[7] Rein ökonomisch betrachtet macht eine Neugliederung dann Sinn, wenn dadurch Asymmetrien abgebaut werden. Es geht nicht darum, ob die einzelnen Bundesländer zu gross oder zu klein sind; keines kann sich z.B. an Bevölkerung und Grösse mit Kalifornien messen, und auch die kleinsten sind noch deutlich grösser als die Mehrheit der Kantone in der Schweiz.⁶⁾ Probleme ergeben sich beim fiskalischen Wettbewerb zwischen Gliedstaaten nicht aus deren Grösse, sondern aus Asymmetrien, seien diese nun durch deren Grösse, Struktur oder Entwicklungsstand bedingt.⁷⁾ Hätte man Gliedstaaten, die sich bezüglich dieser Kriterien nicht stark unterscheiden, benötigte man z.B. keinen Finanzausgleich mit all seinen Problemen, und zwar unabhängig davon, ob sich der fiskalische Wettbewerb (wie in Deutschland) nur auf die Ausgabenseite erstreckt oder ob er (wie in der Schweiz) auch die Einnahmenseite einschliesst. Existieren hier dagegen erhebliche Unterschiede, wird dieser notwendig. Die relevante Frage ist daher, ob durch eine Neugliederung des Bundesgebiets solche Asymmetrien abgebaut werden könnten. Im Verhältnis Stadt-Umland könnte dies der Fall sein, wenn z.B. die Stadtstaaten Hamburg in das Bundesland Schleswig-Holstein, Bremen in das Bundesland Niedersachsen und Berlin in das Bundesland Brandenburg integriert würden. Diese Probleme können freilich auch durch Abkommen zwischen den betroffenen Bundesländern geregelt werden, wobei der Bund beim Zustandekommen von Lösungen durchaus eine aktive Rolle spielen könnte. Die massiven Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland könnten damit freilich nicht abgebaut werden. Insofern würde eine Neugliederung des Bundesgebiets die Lösung der heute vordringlichen Probleme zwar nicht erschweren, aber auch nicht erleichtern, und da sie politisch derzeit chancenlos erscheint, sollte man sie in die hier geplante Reform auch nicht einzubeziehen versuchen. Dies würde allenfalls die Chancen einer

6. Es ist auch nicht erkennbar, dass eine bestimmte Mindestgrösse eines Bundeslands für die Bewältigung seiner Aufgaben bzw. des Strukturwandels erforderlich ist (*Frage 161*). So haben im internationalen Vergleich die kleineren Länder Europas den Strukturwandel besser bewältigt als die grossen, und auch in der Schweiz haben dies die kleinen Kantone im Schnitt nicht schlechter getan als die grossen. Die häufig zu beobachtende Fixierung auf die Grösse eines Gemeinwesens verstellt vielfach den Blick auf dessen eigentlichen Probleme.

7. Zum asymmetrischen Steuerwettbewerb siehe z.B. S. BUCHOVETSKY (1991), J.D. WILSON (1991) sowie A. HAUFLER (2001, S. 74ff.).

umfassenden Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen verringern. Dies schliesst nicht aus, dass man unter veränderten politischen Bedingungen wieder darüber nachdenken könnte.

3 Zur Begrenzung der öffentlichen Schuld (I Haushalt / Schulden)

[8] Man kann den Hauptgrund für die starke Verschuldung der Bundesrepublik Deutschland in den vereinigungsbedingten Lasten sehen (*Frage 26*). Dies ist aber nur ein Teil der Wahrheit. Es vernachlässigt die Tatsache, dass die Schulden des Bundes bereits in den siebziger und achtziger Jahren deutlich angestiegen sind, genauso wie die hohe Verschuldung einiger westlicher Bundesländer nicht berücksichtigt wird, die keine Folge der deutschen Vereinigung ist. Offensichtlich bestehen für demokratisch gewählte Regierungen zu wenig Anreize, ihren Haushalt zumindest mittelfristig auszugleichen und damit eine nachhaltige Finanzpolitik zu betreiben.⁸⁾ Wie oben angesprochen wurde, gilt dies insbesondere dann, wenn eine antizyklische Politik versucht wird: Die Defizite, die in einer Rezession gebildet werden, werden im Aufschwung kaum jemals wieder abgebaut, so dass sich die Staatsschuld langsam aufschaukelt. Tatsächlich ist ja mit dem Übergang zur keynesianisch orientierten antizyklischen Finanzpolitik in den sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts auch international ein Ansteigen der öffentlichen Schulden festzustellen, während davor die kriegsbedingten Schulden (zumindest im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) eher abgebaut wurden.⁹⁾ Diese Entwicklung wurde erst gestoppt, als die öffentlichen Schulden in vielen Ländern ein gegenüber früher extremes Ausmass erlangt hatten, wobei in Europa die Vorgaben der Europäischen Union für einen Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion eine wesentliche Rolle gespielt haben.

[9] Die Frage wurde aufgeworfen, ob sich die zulässige Nettoverschuldung an den getätigten Investitionen orientieren sollte, wie dies die in Artikel 115 enthaltene ‚Goldene Regel‘ vorsieht (*Fragen 36 bis 39, 40 und 79*). Eine solche Orientierung ist in verschiedener Hinsicht problematisch. Zum einen spielt bei der Begründung für eine solche Regel häufig eine unzulässige Analogie zwischen privater und öffentlicher Verschuldung eine Rolle: Wie bereits D. RICARDO (1817) aufgezeigt hat, ist es für eine Gesellschaft nicht in gleicher Weise wie für Privatpersonen bzw. für private Unternehmen möglich, durch Schuldenaufnahme Belastungen auf spätere Generationen zu verlagern. Schliesslich kann, sieht man einmal von der Möglichkeit einer Verschuldung im Ausland ab, in jeder Periode immer nur das konsumiert werden, was auch produziert wird. Das bedeutet freilich nicht, dass durch eine übermässige Staatsverschuldung nicht die Steuerzahler späterer Generationen zu Gunsten der Besitzer von Staatspapieren sehr stark belastet werden können, was die Handlungsfähigkeit des Staates massiv einschränken kann. Dies spricht unabhängig von der Höhe der staatlichen Investitionen für eine geringe Verschuldung. Zweitens ist der Investitionsbegriff problematisch: Ökonomisch

8. Im Anschluss an E.D. DOMAR (1944), der diesen Begriff freilich nicht verwendet, soll hier unter einer nachhaltigen Finanzpolitik eine Politik verstanden werden, die mit einer langfristig konstanten Schuldenquote vereinbar ist (*Frage 57*). Siehe hierzu G. KIRCHGÄSSNER (2004, 2005).

9. Siehe hierzu J.M. BUCHANAN und R.E. WAGNER (1977, 1978).

betrachtet sind z.B. Bildungsausgaben als Investitionen in Humankapital in gleicher Weise Investitionen wie solche in Sachkapital, und ihre gesellschaftliche Bedeutung hat vermutlich im Rahmen der Entwicklung zur ‚Wissensgesellschaft‘ zugenommen. Typischerweise wird bei der Diskussion der Verschuldung aber immer nur auf Sachkapital abgestellt. Es ist freilich zu unterscheiden zwischen einer (sinnvollen) ökonomisch-analytischen Kategorie und ihrem Korrelat in der Realität. Eine Ausdehnung der für die Staatsverschuldung relevanten Investitionen auf all jene öffentlichen Ausgaben, die ökonomisch als Investitionen betrachtet werden können, würde einer übermässigen Verschuldung Tür und Tor öffnen. Aus rein praktischen Überlegungen heraus ist es daher sinnvoller, die maximal zulässige Nettoneuverschuldung insbesondere beim Bund nicht an den getätigten Investitionen festzumachen, sondern, wie dies auch im Stabilitäts- und Wachstumspakt der Europäischen Union geschehen ist, an buchhalterisch relativ leicht feststell- und nachprüfbareren fiskalischen Kennziffern, wie z.B. einer maximal zulässigen Defizitquote oder auch einer Quote im Verhältnis zu den Steuereinnahmen der vergangenen fünf Jahre.¹⁰⁾ Solche Quoten könnten nicht nur für den Bund, sondern auch für die einzelnen Bundesländer festgelegt werden, womit auch den Erfordernissen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts Rechnung getragen werden könnte (*Frage 44*). Dass hier immer noch Raum zur Manipulation bleibt, indem bestimmte Posten aus dem laufenden Haushalt herausgenommen und in Nebenhaushalte verlagert werden, lässt sich leider nicht vollständig vermeiden. Und dass, wie spätestens die Diskussion um die Maastricht-Kriterien ergeben hat, die exakte Höhe der Grenze, die festgelegt wird, in gewisser Weise immer willkürlich ist, lässt sich ebenfalls nicht vermeiden. Man muss in diesem Zusammenhang mit ‚zweitbesten Lösungen‘ Vorlieb nehmen.¹¹⁾

[10] Es ist offensichtlich, dass die an den Investitionen orientierte Verschuldungsregel in Artikel 115 GG nicht in der Lage war, die übermässige Verschuldung in Deutschland zu verhindern. Es bedarf daher zusätzlicher Regeln bzw. Institutionen, um eine nachhaltige Finanzpolitik zu garantieren (*Frage 27*). Dies zeigen auch die verschiedenen, nur zum Teil mit Erfolg gekrönten Versuche in der Schweiz und den Vereinigten Staaten, durch Vorgaben auf Verfassungs- und/oder Gesetzgebungsebene eine finanziell nachhaltige Politik abzusichern.¹²⁾ Dazu kommt in einem föderalen Staat wie der Bundesrepublik Deutschland das Problem, wie sichergestellt werden kann, dass sich auch die Bundesländer und die Gemeinden entsprechend

10. Damit würde auch die Notwendigkeit entfallen, bei der Bestimmung der zulässigen Neuverschuldung zwischen Konsum- und Investitionsausgaben unterscheiden zu müssen (*Frage 80*). Auch die damit verbundenen Missbrauchsmöglichkeiten entfielen (*Fragen 84 und 85*).

11. Insofern gibt es auch keine „eindeutige, ökonomisch ableitbare Grenze für die Staatsverschuldung, von der ab eine Gefährdung des Gemeinwesens vorliegt“ (*Frage 58*), und auch die Maastricht-Kriterien beruhen nicht auf einer „eindeutigen ökonomischen Ableitung“ (*Frage 59*). Andererseits dürfte unbestritten sein, dass bei einer Verschuldung, welche die Maastricht-Kriterien dauerhaft überschreitet, jede zusätzliche Verschuldung – ceteris paribus – negative Auswirkungen insbesondere auf die längerfristige Handlungsfähigkeit des Staates hat. Auch die Verschuldung in der Bundesrepublik Deutschland sowie insbesondere in einigen Bundesländern hat heute ein entsprechendes Ausmass erreicht (*Frage 62*). Dies gilt insbesondere dann, wenn man die zukünftigen Pensionslasten einbezieht (*Frage 63*). Insofern kommt der Begrenzung sowie einem Abbau der öffentlichen Schuld (zumindest im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) eine hohe Priorität zu.

12. Siehe hierzu G. KIRCHGÄSSNER (2002), speziell zur Schweiz auch G. KIRCHGÄSSNER (2005).

verhalten. Hierzu gibt es prinzipiell zwei Möglichkeiten. Man kann (i) der übergeordneten Ebene ein Eingriffsrecht zusprechen, um kritische finanzielle Situationen der unteren Ebene abzuwenden. Man kann aber (ii) auch institutionelle Regelungen finden, die sicherstellen bzw. die untergeordnete Ebene zwingen, eine nachhaltige Politik zu verfolgen. Für die deutschen Bundesländer gilt traditionell keine der beiden Regelungen, weshalb es immer wieder zu ‚Haushaltsnotlagen‘ der Bundesländer kommt, wobei die betroffenen Länder jeweils auf Hilfe von den anderen Bundesländern und/oder vom Bund hoffen (*Frage 89*).

[11] In Analogie zum Stabilitäts- und Wachstumspakt innerhalb der Europäischen Union könnte die erste dieser Möglichkeiten z.B. in einem nationalen Stabilitätspakt zwischen dem Bund und den Ländern bestehen. Dieser kann freilich nur dann funktionieren, wenn die übergeordnete Gebietskörperschaft, in diesem Fall der Bund, für den Fall, dass die untergeordnete Gebietskörperschaft, in diesem Fall ein Bundesland, die Vorgaben dieses Pakts verletzt, über entsprechende Eingriffsmöglichkeiten verfügt. Diese müssten nicht unbedingt bei der Bundesregierung, sondern könnten auch bei einem Finanzplanungsrat liegen. Dabei stellte sich freilich die Frage seiner demokratischen Legitimierung, und zwar insbesondere dann, wenn in ihm auch externe Sachverständige mitwirken würden (*Fragen 19, 20 und 21*). Je nachdem, wie stark die Eingriffsrechte sind, wird damit die Autonomie der betroffenen Bundesländer mehr oder weniger stark eingeschränkt.¹³⁾

[12] Für institutionelle Regelungen, die eine nachhaltige Finanzpolitik der unteren Ebene gewährleisten sollen, gibt es wiederum (zumindest) zwei Möglichkeiten (*Frage 30*). Man kann zum einen eine Art staatlicher Insolvenzordnung schaffen, die regelt, wie im Falle einer extremen Haushaltsnotlage zu verfahren ist. Zweitens kann man ‚Schuldenbremsen‘ einführen, d.h. Regelungen auf Verfassungs- und/oder Gesetzesstufe, welche die Möglichkeiten, Schulden aufzunehmen, begrenzen, sei es über ein direktes Verbot übermässiger Verschuldung, sei es über eine Anpassung der Einnahmen, indem z.B. die Steuersätze automatisch an die erwarteten Einnahmen angepasst werden. Während in der Schweiz die Schuldenbremse auf Bundesebene dem ersten Muster folgt, entsprechen die Schuldenbremsen auf Kantons-ebene dem zweiten Ansatz. Voraussetzung dafür, dass mit diesen Instrumenten das Ziel einer Schuldenbegrenzung erreicht werden kann, ist in beiden Fällen, dass ein Bail-Out durch die übergeordnete Ebene glaubhaft ausgeschlossen ist. Nur dadurch sehen sich die verantwortlichen Entscheidungsträger auf der untergeordneten Ebene wirklich gezwungen, eine nachhaltige Finanzpolitik zu betreiben. Darüber hinaus ist es erforderlich, dass die untergeordneten Gebietskörperschaften zumindest in begrenztem Umfang auch über Steuerautonomie verfügen (*Frage 30*).

[13] Ein absolutes Neuverschuldungsverbot ist generell wenig sinnvoll (*Frage 29*). Es könnte dennoch in bestimmten Situationen zweckmässig sein, wenn nämlich die öffentliche Schuld ein solches Ausmass angenommen hat, dass deren Rückführung oder zumindest Sta-

13. Eine solche Regelung gilt z.B. im Kanton St. Gallen. Wenn sich die finanzielle Situation einer Gemeinde so verschlechtert, dass sie alleine ihre Aufgaben nicht mehr bewältigen kann und dass sie deshalb in der inerkantonalen Finanzausgleich aufgenommen werden muss, verliert sie bei den Ausgaben einen Teil ihrer Autonomie an den Kanton.

bilisierung oberste Priorität hat, um die Handlungsfähigkeit des Gemeinwesens zu erhalten. Generell aber ist eine Verschuldung sinnvoll, um (i) vorübergehende, eventuell auch konjunkturelle Schwankungen in den Einnahmen auszugleichen und (ii) um Investitionen zu finanzieren.¹⁴⁾ Im ersten Fall muss freilich, z.B. durch eine Schuldenbremse, sichergestellt werden, dass mittel- und langfristig ein Ausgleich erfolgt und nicht der oben angesprochene Effekt auftritt, dass zwar Defizite in bestimmten Situationen gebildet werden, aber dann nicht mehr ausgeglichen werden (*Fragen 32, 33 und 73*). Für den Fall über Kredite finanzierter öffentlicher Investitionen sind strikte Abschreibungsregeln vorzugeben. Sie können sicherstellen, dass „der Werteverzehr von als Investition mit Krediten finanzierten Sachvermögen in die Finanzierung aus laufenden Einnahmen einbezogen wird“ (*Frage 81*). Schliesslich ist (iii) ein gewisses Mass an öffentlicher Verschuldung erforderlich, um den privaten Wirtschaftssubjekten risikofreie Anlagemöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Damit ist auch eine geringe permanente Netto-Neuverschuldung vereinbar, solange die Defizitquote (und damit langfristig auch die Schuldenquote) langfristig eine vorgegebene Grenze nicht überschreitet, d.h. dass Defizite und Schulden nicht stärker wachsen als das Bruttoinlandsprodukt.¹⁵⁾

[14] Die in der Schweiz auf Bundesebene eingeführte Schuldenbremse versucht, Spielraum für konjunkturabhängige Verschuldung mit einer langfristigen Nettoneuverschuldung von Null zu verbinden. Letzteres ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Verschuldung des Bundes seit Beginn der neunziger Jahre von 11.7 Prozent im Jahr 1990 auf 28.6 Prozent im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2004 dramatisch angestiegen ist,¹⁶⁾ weshalb für die kommende Zeit eine durchschnittliche Nettoneuverschuldung von Null angezeigt erscheint. Dabei ist jedoch zu beachten, dass das Neuverschuldungsverbot nicht absolut gilt: Mit der Mehrheit der Mitglieder beider Räte können aussergewöhnliche Ausgaben (z.B. für grosse Investitionsprojekte wie die ‚Neue Eisenbahn-Alpentransversale‘ (NEAT) oder zur Sanierung der Pensionskasse des Bundes) genehmigt werden (*Frage 69*). Sollte zudem durch die Wirkung der Schuldenbremse und entsprechendes Wirtschaftswachstum der Schuldenstand z.B. in 20 Jahren wieder auf oder gar unter dem Stand des Jahres 1990 sein, könnte man über eine Lockerung durchaus nachdenken. Vorerst steht dies jedoch nicht zur Debatte.¹⁷⁾

14. Diese Begründung gilt insbesondere für die Gebietskörperschaften auf der mittleren und der unteren Ebene eines föderalen Staates. Vor allem Gemeinden können in aller Regel grosse Investitionen, die nur sporadisch anfallen, nicht aus dem laufenden Haushalt finanzieren. Abgeschwächt gilt dies auch für die Bundesländer. Auf der nationalen Ebene fallen nur selten Investitionen solchen Ausmasses an, dass eine Kreditfinanzierung wirklich erforderlich ist. Ein Beispiel in der Schweiz ist die Finanzierung der ‚Neuen Eisenbahn-Alpentransversale‘ (NEAT).

15. Entsprechende Überlegungen gehen auf E.D. DOMAR (1944) zurück. Siehe hierzu auch G. KIRCHGÄSSNER (2005).

16. Quelle der Daten: *Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2006*, T 18.4.1.1, S. 419.

17. Zum einen stellt sich die Frage, wie der Begriff des ‚Gleichgewichts‘ in Art. 126 (1) der Bundesverfassung zu interpretieren ist. Dieser könnte durchaus mit einer geringen investitionsorientierten Verschuldung in Einklang sein. (Hier ergibt sich ein ähnliches Problem wie beim Bezug zum „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht“ und seiner „Störung“ in den Artikeln 109 und 115 des Grundgesetzes, die ebenfalls relativ unbestimmt sind. (*Fragen 76 bis 78*). Zweitens ist zu berücksichtigen, dass die Verfassung der Schweiz – verglichen mit anderen Staaten wie z.B. Deutschland oder den Vereinigten Staaten – relativ leicht geändert werden kann: Es bedarf bei Vorschlägen des Parlaments neben der Mehrheit in beiden Kammern nur der

[15] Generell dürfte es sinnvoll sein, die konjunkturell zulässige Verschuldung an die Differenz zwischen Produktionspotential und tatsächlichem Output zu knüpfen (*Frage 43*). Im schweizerischen Modell erfolgt die Bestimmung der konjunkturneutralen Verschuldung mit Hilfe des Hodrick-Prescott-Filters. Dies ist insofern problematisch, als dieser Filter die Tendenz hat, zu Beginn und am Ende der Untersuchungsperiode den geschätzten langfristigen Trend zu weit an die tatsächlichen Werte anzunähern; die effektiven Differenzen werden unterschätzt.¹⁸⁾ Dies kann zur Konsequenz haben, dass die Politik zu stark prozyklisch ausgerichtet wird. Dieses technische Problem kann jedoch durch eine Modifikation dieses Filters oder durch die Verwendung eines anderen Verfahrens behoben werden.¹⁹⁾ An der Sinnhaftigkeit des prinzipiellen Vorgehens ändert dies nichts.

[16] Nachdem die Schuldenbremse am 2. Dezember 2001 vom Volk mit einer überwältigenden Mehrheit von 84.7 Prozent gutgeheissen worden war, sollte sie für das Jahr 2003 zum ersten Mal zur Anwendung gelangen. Auf Grund der Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage hat das Parlament im Jahr 2002 jedoch eine Übergangsregelung im Finanzhaushaltsgesetz beschlossen, welche bis zum vollen Wirksamwerden dieser Regelung eine Übergangszeit von vier Jahren gestattete, in welcher das vorhandene ‚strukturelle Defizit‘ abzubauen sei. Tatsächlich wurden durch zwei Entlastungsprogramme, die Aufgabenverzichtsplanung sowie gezielte Kürzungen die Ausgaben soweit reduziert, dass in der Finanzierungsrechnung des Bundes im Jahr 2006 ein Überschuss von 2.5 Milliarden Franken zu verzeichnen war und für das laufende Jahr ein weiterer Überschuss von 900 Millionen Franken erwartet wird. Inwieweit diese Resultate Ergebnisse der sich positiv entwickelnden Konjunktur sind und inwieweit sie der Schuldenbremse zuzurechnen sind, kann im Augenblick nicht zuverlässig abgeschätzt werden. Ohne die beiden Entlastungsprogramme aber wären sie mit Sicherheit nicht zustande gekommen. Davon, dass die Schuldenbremse bereits bei ihrem ersten Test ‚versagt‘ habe, wie P. BOFINGER in seinem Sondervotum zum Gutachten des Sachverständigenrats behauptet, kann keine Rede sein (*Frage 69*).²⁰⁾

[17] Die Schuldenbremsen in einigen Schweizer Kantonen haben eine völlig andere Struktur. Sie enthalten vier wesentliche Elemente. (i) Zum einen müssen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger den kantonalen Ausgaben zustimmen. Das Finanzreferendum, welches mit Ausnahme des Kantons Waadtland alle Kantone kennen, legt für einmalige und wiederkehrende Ausgaben ohne gesetzliche Begründung Grenzen fest, ab denen ein fakultatives und/oder obligatorisches Referendum durchzuführen ist. Für die Ausgaben mit gesetzlicher Begründung gibt es in allen Kantonen das fakultative Gesetzesreferendum. (ii) In der Finanz-

Mehrheit von Volk und Ständen in einer Abstimmung. Tatsächlich wird die Bundesverfassung auch in aller Regel mehrmals jährlich geändert. Man spricht in diesem Zusammenhang von einer ‚gelebten Verfassung‘. Zur Tradition der Teilrevisionen der Schweizerischen Bundesverfassung siehe auch B. EHRENZELLER (2001, S. 218) oder R. RHINOW (2003, S. 75).

18. Man kann dies daran ersehen, dass sich die für diese Zeitpunkte geschätzten Differenzen dann, wenn zusätzliche Beobachtungen hinzukommen, im Allgemeinen erhöhen.

19. Siehe hierzu den Vorschlag im Sondergutachten des SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2007).

20. Ebenda, S. 167 (*Frage 69*).

planung wird, solange keine Reserven vorhanden sind, nur ein bestimmtes, maximal vorgegebenes Defizit zugelassen. Droht dieses überschritten zu werden, werden die Steuern automatisch angepasst. (iii) Werden im Verlauf einer guten wirtschaftlichen Entwicklung Überschüsse erzielt, müssen Rücklagen gebildet werden. Erst dann, wenn diese einen bestimmten Umfang erzielt haben, dürfen die Steuern gesenkt werden. (iv) Investitionen werden über einen eigenen Haushalt abgewickelt. Für sie gelten feste Abschreibungsregeln, und die entsprechenden Beträge werden der laufenden Rechnung belastet.²¹⁾ Solche Regeln bestehen z.B. im Kanton St. Gallen seit 1929 und im Kanton Freiburg seit 1960. Sie haben sich bewährt; beide Kantone sind heute de facto schuldenfrei.²²⁾ Dabei ist zu berücksichtigen, dass beides ‚arme Kantone‘ sind: Das Volkseinkommen pro Kopf lag im Jahr 2003 im Kanton St. Gallen um 15.3 Prozent und im Kanton Freiburg um 25.2 Prozent unter dem schweizerischen Durchschnitt.²³⁾

[18] Dagegen sind reiche Kantone, wie z.B. Genf, Basel-Stadt und das Waadtland, zum Teil hoch verschuldet sind.²⁴⁾ Dabei ist der Kanton Genf pro Kopf deutlich höher verschuldet als alle deutschen Bundesländer. So betrug die öffentliche Schuld im am stärksten verschuldeten Bundesland Bremen im Jahr 2004 17'013 Euro pro Kopf,²⁵⁾ im Kanton Genf dagegen 29'926 Euro. Zwar ist dieser Vergleich dadurch etwas zu Ungunsten von Genf verzerrt, dass in der Schweiz die Altersbezüge der Beamten nicht wie in Deutschland aus den laufenden Haushalten zu finanzieren sind, was einer erheblichen zusätzlichen Schuldenlast entspricht. Es ist aber dennoch interessant festzuhalten, dass diese Schulden in Bremen (sowie geringere Schulden im Saarland und in Berlin) Grundlage für eine Klage beim Bundesverfassungsgericht waren, mit der die übrigen Länder und/oder der Bund herangezogen werden sollten, um diesen Ländern bei der Bewältigung ihrer Haushaltsnotlagen zu helfen, während in Genf nie davon die Rede war, dass andere Kantone und/oder die Eidgenossenschaft hier einspringen könnten. Offensichtlich ist die No Bail-Out Clause in der Schweiz glaubwürdig, und da jeder Kanton die Möglichkeit hat, sich selbst die von ihm als erforderlich angesehenen Einnahmen zu verschaffen, steht ein Bail-Out auch gar nicht zur Diskussion.²⁶⁾

21. Eine Übersicht über die bis zum Jahr 2000 eingeführten Regelungen gibt T. STAUFFER (2001).

22. Die Verschuldung pro Kopf betrug im Jahr 2004, d.h. noch vor der Verteilung der Mittel aus den Goldreserven der Nationalbank, im Kanton St. Gallen 3'270 Franken und im Kanton Freiburg 3'987 Franken pro Kopf der Bevölkerung. Zusätzlich ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Nettovermögenserträge (d.h. nach Abzug der Passivzinsen) im Kanton St. Gallen 140 Millionen Franken und im Kanton Freiburg 104 Millionen Franken betragen. Sie entsprachen damit 9.2 bzw. 12.3 Prozent der Fiskaleinnahmen des jeweiligen Kantons. Quelle der Daten: EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (ed.), *Öffentliche Finanzen der Schweiz 2004*, Bern 2006, S. 74.

23. Quelle der Daten: *Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2006*, T 4.5.1, S. 129.

24. Die kantonalen Schulden betragen im Jahr 2004 in Genf 49'174 Franken, in Basel-Stadt 25'756 Franken und im Kanton Waadtland 16'972 Franken pro Kopf. Dabei liegt das Volkseinkommen pro Kopf in Genf um 15.4 Prozent, im Kanton Basel Stadt sogar um 94.9 Prozent und im Kanton Waadtland um 0.2 Prozent über dem schweizerischen Durchschnitt. Quelle der Daten: Siehe Fussnoten 22 und 23.

25. Quelle der Daten: *Statistisches Jahrbuch 2005 der Bundesrepublik Deutschland*, S. 590.

26. Dafür bedarf es freilich auch eines funktionierenden interkantonalen Finanzausgleichs. Auf dessen Ausgestaltung wird im nächsten Absatz eingegangen.

[19] Die Logik der kantonalen Schuldenbremsen ist eindeutig: Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger werden gefragt, welche Ausgaben ihr Kanton tätigen soll, und wenn sie den entsprechenden Vorschlägen zustimmen, wissen sie, dass sie dafür auch mit ihren Steuern bezahlen müssen. Insofern bedarf es beider Elemente: einerseits der direkten Demokratie in Form des Ausgabenreferendums, um die gewünschten Ausgaben zu bestimmen, und andererseits der Steuerautonomie der Kantone, um die Anpassung der Einnahmen an diese Vorhaben zu können. Hier ergänzen sich direkte Demokratie und fiskalischer Föderalismus.

[20] Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Feststellung, dass die Einführung von Schuldenbremsen in inzwischen 9 Kantonen der Schweiz nicht etwas war, was diesen von oben oktroyiert wurde, sondern es wurde ‚von unten‘ initiiert und in freier, demokratischer Entscheidung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger eingeführt, wobei zum Teil schwere finanzpolitische Probleme Auslöser waren, wie z.B. die Probleme mit den Kantonalbanken in den Kantonen Solothurn und Bern. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger und nicht Gerichte oder Staatskommissare haben den Spielraum der Parlamente eingeschränkt. Aus der Sicht der Stimmbürger sind Schuldenbremsen nicht Einschränkungen, sondern Instrumente, die Parlament und Regierung zwingen sollen, ihren Präferenzen Rechnung zu tragen. Insofern stellt sich hier auch kein Demokratieproblem (*Fragen 104 bis 108*).

[21] Die durch die Schuldenbremse erzwungene Bildung von Rücklagen bei Überschüssen im Aufschwung und die Auflösung dieser Rücklagen bei Defiziten im Abschwung führt dazu, dass die Kantone zumindest in der Tendenz eine zyklisch neutrale oder gar eine antizyklische Finanzpolitik betreiben. Selbstverständlich kann es bei einer starken Rezession dazu kommen, dass die Rücklagen erschöpft sind, bevor der Wiederaufschwung begonnen hat, was zu einer prozyklischen Politik führt. Welche Regelung zur Erzielung einer nachhaltigen Finanzpolitik man auch verwendet, dieses Risiko kann nie gänzlich ausgeschlossen werden. Wie gross es ist, hängt von der Grösse des vorgeschriebenen Ausgleichsbetrags ab.

[22] Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch die erfolgreichste antizyklische Finanzpolitik das Problem der Massenarbeitslosigkeit nicht lösen, sondern bestenfalls geringfügig mildern kann. Die Massenarbeitslosigkeit ist ein strukturelles Problem, welches auch nur mit strukturellen Massnahmen erfolgreich angegangen werden kann. Wie die Beispiele der Schweiz und Dänemarks zeigen, dürfte insbesondere ein flexibler Arbeitsmarkt hier eine wesentliche Rolle spielen. Dies bedeutet auch, dass die Einführung einer Schuldenbremse kaum Auswirkungen auf die Massenarbeitslosigkeit haben dürfte. Je nach Ausgestaltung kann sie eher pro- oder eher antizyklisch wirken, aber sie wird an der strukturellen Problemlage kaum etwas ändern (*Frage 140*).

[23] Damit stellt sich die Frage, ob die in der Schweiz verwendeten Instrumente zur Erzielung einer nachhaltigen Finanzpolitik auf den Bund und/oder die Länder Deutschlands übertragen werden könnten (*Fragen 68 und 69*). Diese Frage kann für die Schuldenbremse des Bundes prinzipiell bejaht werden, da die Anpassung im Prinzip nur über die Ausgabenseite erfolgt und diesbezüglich sowohl der Bund als auch die einzelnen Bundesländer autonom sind. Es wäre auf jeden Fall aber hilfreich, vermutlich aber selbst für diese Regelung notwen-

dig, den Ländern auch Autonomie auf der Einnahmenseite einzuräumen. Die Erfahrung der Schweiz zeigt, dass in der Vergangenheit ein Abbau von Defiziten (z.B. in Zusammenhang mit dem Haushaltsziel 2001²⁷⁾) nicht nur über die Ausgaben-, sondern auch über die Einnahmenseite erfolgte, und die Schuldenbremse lässt dies selbstverständlich auch zu. Änderungen sind auf dieser Seite beim Bund freilich nicht einfach durchsetzbar, weil die Höchstsätze der betreffenden Steuern in der Bundesverfassung festgelegt sind und eine Erhöhung nicht nur der Mehrheit in beiden Räten, sondern, wie jede andere Verfassungsänderung, auch der Zustimmung von Volk und Ständen bedarf. Andererseits haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger z.B. im Jahr 1993 in zwei Abstimmungen sowohl einer Erhöhung der Mineralölsteuer als auch der Mehrwertsteuer zugestimmt.

[24] Bei dem in den Kantonen erfolgreichen Modell einer Schuldenbremse ist bezüglich seiner Anwendbarkeit in den deutschen Bundesländern zwischen den verschiedenen Elementen zu unterscheiden. Das Finanzreferendum wäre zwar für Deutschland neu, es sollte sich aber problemlos in das in den Bundesländern bereits vorhandene direkt-demokratische Instrumentarium einordnen. Zwar besteht in Deutschland bezüglich der direkten Volksrechte ein Finanzvorbehalt, welcher verhindern soll, dass durch diese Rechte eine geordnete Haushaltsführung gefährdet wird. Entsprechend der Ausgestaltung der direkten Demokratie in Deutschland, die nur die Initiative (Volksbegehren und – in Zusammenhang damit – Volksentscheid) kennt, zielt dieser Vorbehalt auch nur darauf. Zumindest das Finanzreferendum aber kann gar nicht zu einer Gefährdung einer geordneten Haushaltsführung führen, da damit nur Ausgaben, die vom Parlament bereits genehmigt sind, verhindert werden können; es ist nicht möglich, mit Hilfe dieses Instruments über die vom Parlament bereits genehmigten hinaus zusätzliche Ausgaben zu beschliessen. Ähnliches gilt im Prinzip für das Gesetzesreferendum, welches im Allgemeinen dann zur Anwendung gelangt, wenn Gesetze, welche zusätzliche Ausgaben nach sich ziehen, verabschiedet werden sollen. Damit können freilich auch Gesetze verhindert werden, die Ausgaben reduzieren wollen. Insofern ist hier die Situation nicht ganz so eindeutig wie beim Finanzreferendum.

[25] Die automatische Anpassung der Einnahmen an die geplanten Ausgaben würde dagegen einen sehr viel stärkeren, wohl aber wünschenswerten Eingriff in die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland bedeuten, da dies im Sinne der obigen Vorschläge erstens eine relativ weitgehende Trennung der Besteuerungskompetenzen zwischen Bund und Ländern und zweitens eine zumindest begrenzte Steuerautonomie der einzelnen Bundesländer erforderte. Ohne letzteres macht auch eine Vorschrift zur Bildung von Rücklagen in ‚guten Zeiten‘, die dann in Zeiten der Rezession abgebaut werden können, und damit auch der Versuch einer zumindest nicht prozyklischen Finanzpolitik der Bundesländer keinen Sinn. – Das letzte Element, strikte Abschreibungsregeln, könnte in Deutschland problemlos eingeführt werden.

27. Siehe hierzu die Botschaft des Schweizerischen Bundesrats zu einem Bundesbeschluss über Massnahmen zum Haushaltsausgleich (Haushaltsziel 2001) vom 16.6.1997, http://www.parlament.ch/dL/D/Wahlen/Abstimmung_07_06_1998/Haushaltsziel%202001_Uebersicht_Botschaft.htm (27/05/07).

4 Zum Finanzausgleich (II Einnahmen / Kompetenzen)

[26] Ohne Zweifel bestehen zwischen den deutschen Bundesländern erhebliche Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, die, was immer auch ihre Ursachen sein mögen, auch für die nächsten Jahrzehnte andauern dürften, wobei freilich auch Verschiebungen zwischen den einzelnen Ländern zu erwarten sind (*Frage 155*). Aufgrund dieser Asymmetrien ist, wie oben bereits ausgeführt wurde, ein Finanzausgleich zwischen den Ländern erforderlich. Damit sind aber immer auch Fehlanreize verbunden, indem finanzstarke wie auch finanzschwache Länder zu geringe Anreize haben, sich um ihr Steuersubstrat zu kümmern, die einen, weil sie nur wenig (oder möglicherweise sogar gar nicht) von ihren höheren Steuereinnahmen profitieren, die anderen, weil sie sich auf die Ausgleichszahlungen der finanzstärkeren Länder verlassen (*Frage 163*). Um diese Fehlanreize so gering als möglich zu halten, darf zum einen der Ausgleich nicht so weit wie heute gehen, wo „die aus gesteigerter Wirtschaftskraft der Länder entstehenden Mehreinnahmen bis zu 97 Prozent kollektiviert“ werden (*Fragen 169 und 170*), und zweitens dürfen die Ausgleichszahlungen keinen direkten Zusammenhang mit den Steuereinnahmen des Bundeslands haben (*Frage 165*). Beides kann, wie der Neue Finanzausgleich in der Schweiz zeigt, der nächstes Jahr in Kraft treten wird, durch eine entsprechende institutionelle Ausgestaltung erreicht werden.²⁸⁾

[27] Hierfür ist die in diesem System gemachte Unterscheidung zwischen Steuerkraft und Steueraufkommen entscheidend, die auch in Deutschland möglich wäre. In dem im ersten Teil vorgeschlagenen Steuersystem, bei welchem für die Einkommenssteuern natürlicher wie juristischer Personen ein gemeinsamer Steuertarif für den Bund und die Länder gilt, auf den diese mit ihren je eigenen Steuer- bzw. Hebesätzen aufbauen, könnte man die Steuerkraft der Bundesländer mit Hilfe dieses gemeinsamen Tarifs feststellen, wobei die Gewichte zwischen Einkommens- und Körperschaftssteuern noch festzulegen wären. Veränderungen des Hebesatzes, die Auswirkungen auf das Steueraufkommen haben, hätten dann keinen direkten Einfluss auf die Ausgleichszahlungen. Das Gleiche gilt für den Zuzug potenter Steuerzahler, seien dies nun Privatpersonen oder Unternehmen, bei gleich bleibenden Hebesätzen.

[28] Selbstverständlich gibt es indirekte Wirkungen, indem der Zuzug von Steuerzahlern die Steuerkraft stärkt und damit Zahlungen aus dem Finanzausgleich verringert bzw. in den Finanzausgleich erhöht. Wenn der Finanzausgleich nicht (fast) total nivelliert, sondern, wie in der Schweiz, die schwächsten Bundesländer z.B. ‚nur‘ auf 85 Prozent des Durchschnitts der Finanzkraft aller Bundesländer anhebt, würden diese indirekten Effekte nicht ausreichen, um die Wirkung der direkten Effekte zu neutralisieren. Dabei ist wichtig, dass es zwar Schranken nach unten, nicht aber nach oben gibt. Je höher die Steuerkraft eines Bundeslandes ist, desto höher wird der Durchschnitt und damit auch das, was die ärmeren Bundesländer erwarten können. Daher ist es auch für sie wichtig, dass die ‚reichen Bundesländer‘ immer noch Anreize haben, sich um ihr Steuersubstrat zu kümmern.

28. Zum Neuen Finanzausgleich der Schweiz siehe z.B. CH.A. SCHALTEGGER und R.L. FREY (2003) sowie G. KIRCHGÄSSNER (2006).

[29] Insbesondere dann, wenn der Finanzausgleich weniger stark nivelliert, als dies heute der Fall ist, kann es (und sollte es vermutlich) auch Zahlungen geben, die von der Steuerkraft der Bundesländer vollständig abgekoppelt sind und sich an objektiven Kriterien orientieren (*Frage 182, 184 und 185*). So kennt die Schweiz z.B. einen Ausgleich für topographische Lasten (die Berggebiete) und für soziodemographische Lasten (die Ballungszentren). Solche Ausgleichszahlungen können durchaus ihren Sinn haben.²⁹⁾ Wichtig ist jedoch, dass die Regeln, nach denen sie festgelegt werden, bestimmt werden, bevor das System eingeführt wird, und dass sie eindeutig sind, um spätere Konflikte über deren Anwendung zu vermeiden (oder zumindest so gering als möglich zu halten).

[30] Wird ein Ausgleich für die soziodemographischen Lasten gewährt, entschärft sich auch das Stadt-Umland-Problem (*Frage 186*). Im Übrigen ist dies zum geringsten Teil ein Problem zwischen den Bundesländern, wo es nur die Stadtstaaten betrifft, sondern ein generelles Problem, welches den Finanzausgleich innerhalb der Bundesländer betrifft. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Lohnsteuer zwar am Wohnort anfällt, die Körperschaftsteuer aber genauso wie die Gewerbesteuer am Ort der Betriebsstätte. Insofern findet bereits heute eine Aufteilung des Steueraufkommens statt, und es ist nicht zu sehen, inwiefern darüber und über den Ausgleich der soziodemographischen Lasten hinaus eine zusätzliche Aufteilung der Lohn- und Einkommenssteuer erforderlich sein sollte.

[31] Ob die Ausgleichszahlungen formal vom Bund kommen (vertikaler Finanzausgleich) oder von den anderen Bundesländern (horizontaler Finanzausgleich), ist letztlich irrelevant (*Frage 167*). Interessant für die einzelnen Länder ist nur die Differenz ihrer Einnahmen vor und nach dem Finanzausgleich. Woher diese Gelder kommen bzw. wohin sie fließen, spielt eigentlich keine Rolle. Insofern könnte man sich sowohl ein rein vertikales als auch ein rein horizontales System vorstellen, als auch (wie heute) eine Mischung von beidem. Wenn die Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern entflochten werden, muss auf jeden Fall eine neue Verteilung gesucht werden. In diesem Zusammenhang ist dann auch dieses Problem zu lösen.

[32] Horizontal sollte andererseits auf jeden Fall der Ausgleich der Studienplatzkosten gelöst werden (*Fragen 153 und 184*). Die Möglichkeit, von den Studierenden die tatsächlichen Kosten zu erheben, kommt aus politischen Gründen wohl kaum in Betracht. Schliesslich sind alle Bestrebungen, Studiengebühren in Deutschland einzuführen, (zumindest bisher) auf ein sehr geringes Niveau der Studiengebühren ausgerichtet, so dass diese bei weitem nicht die tatsächlichen Kosten decken. Da die Studienplätze sehr unterschiedlich über die Länder verteilt sind, könnte man sich auch hier eine Regelung nach Schweizer Vorbild vorstellen: Für jeden Studienplatz wird für jedes Jahr der Regeldauer des entsprechenden Studiums und in Abhängigkeit von seiner Ausrichtung ein Betrag festgelegt, welchen jenes Bundesland, in welchem die betreffende Person ihr Abitur gemacht hat, an das Bundesland überweist, in dem sie studiert. Der hier erforderliche Ausgleich kann durch ein Abkommen zwischen den Bun-

29. Inwieweit Seehäfen eine ‚Last‘ darstellen, die hier berücksichtigt (oder wie seit dem Jahr 2005 separat abgegolten) werden sollte, ist jedoch völlig unerfindlich. Typischerweise bildet die Existenz eines Seehafens einen Standortvorteil und keine Last (*Frage 184*).

desländern bewerkstelligt werden, ohne dass der Bund eingreifen müsste.³⁰⁾ In der Schweiz hat sich dieses Modell seit Jahren bewährt.

[33] Will man zum einen die Anreize der einzelnen Bundesländer zur Pflege des eigenen Steuersubstrats erhalten und zweitens verlangen, dass die Länder ihre Schuldenlast selbst bewältigen, ist, wie oben bereits ausgeführt wurde, eine (zumindest begrenzte) Steuerautonomie der Bundesländer erforderlich. Gedacht ist insbesondere an Hebesätze bei den Einkommenssteuern natürlicher und juristischer Personen. An eine solche Autonomie knüpfen sich viele Hoffnungen, aber es bestehen auch Befürchtungen gegenüber dem daraus entstehenden Wettbewerb zwischen den Bundesländern (*Frage 189*). Bekanntlich macht ein solches System Umverteilung schwieriger.³¹⁾ Wie das Beispiel der Schweiz zeigt, macht es andererseits Umverteilung nicht unmöglich. Schliesslich erfolgt dort ein grosser Teil der Umverteilung über die in der Regel progressiv ausgestalteten Einkommens- und Vermögenssteuern der Kantone.³²⁾ Es bedarf dazu freilich einer entsprechenden institutionellen Einbindung, wobei der Finanzausgleich eine wesentliche Rolle spielt.³³⁾ Da auch in Deutschland eine entsprechende institutionelle Einbindung besteht, sind von einem erweiterten Fiskalwettbewerb zwischen den Ländern keine dramatischen negativen Auswirkungen zu erwarten.

[34] Selbstverständlich haben Differenzen in der Besteuerung Auswirkungen auf die Wohnsitzwahl von Personen und die Standortwahl von Unternehmen.³⁴⁾ Inwieweit es dabei tatsächlich zu Wanderungsbewegungen kommt oder ob dies ‚nur‘ bei der Auswahl neuer Wohn- bzw. Standorte eine Rolle spielt, bleibt abzuwarten. Ein Teil der Steuerunterschiede wird kapitalisiert werden, d.h. sich in höheren Mieten und Grundstückspreisen niederschlagen.³⁵⁾ Um Auswirkungen auf die Wohnortwahl zu haben, müssen die Unterschiede in der Steuerbelastung jedoch grösser sein als die dadurch induzierten Unterschiede in den Mieten. Dies ist typischerweise nur für sehr hohe Einkommen der Fall, und die Bezieher solcher Einkommen lassen sich auch heute bereits vorzugsweise in speziellen Wohngegenden nieder.³⁶⁾ Dies dürfte sich geringfügig verstärken.

[35] Grössere Auswirkungen könnte bei Unterschieden in der Körperschaftssteuer die Verlagerung von Unternehmensgewinnen haben. Firmen mit einem mobilen Unternehmenssitz könnten ihre Steuerlast dadurch möglicherweise erheblich reduzieren. Will man dies be-

30. Es gibt davon eine Ausnahme: Der Bund übernimmt die Kosten für die ausländischen Studierenden.

31. Siehe hierzu L.P. FELD (2000, S. 75ff.).

32. Siehe hierzu G. KIRCHGÄSSNER und W.W. POMMEREHNE (1996).

33. Weitere Elemente der institutionellen Einbindung in der Schweiz sind die sehr stark progressiv ausgestaltete direkte Bundessteuer, die Quellensteuer auf Zins- und Dividendeneinkommen mit einem Satz von 35 Prozent sowie die extrem stark umverteilende erste Säule des schweizerischen Systems der Altersvorsorge, die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV). Siehe hierzu L.P. FELD und G. KIRCHGÄSSNER (2001, S. 43f.).

34. Siehe hierzu die Übersicht über die entsprechende Literatur in L.P. FELD (2000).

35. Siehe hierzu z.B. die Untersuchung für die Schweiz von L.P. FELD und G. KIRCHGÄSSNER (1997).

36. Eine dieser Gegenden ist in Deutschland der Starnberger See. Zur Situation dort siehe: S. LEICHT und S. WILLEKE, Die Starnberger Republik, *DIE ZEIT* Nr. 52 vom 20. Dezember 2006, S. 15 – 18.

schränken, bietet sich ein System der Steuerausscheidung (formula apportionment) an, wonach ein Unternehmen nicht nur dort Gewinnsteuern entrichten muss, wo es seinen Sitz hat, sondern auch dort, wo es seine Betriebsstätten hat. Ein solches System wird nicht nur in der Europäischen Union diskutiert, sondern es existiert bereits in der Schweiz, und es setzt der Verlagerung von Unternehmensgewinnen zu Zwecken der Steuerersparnis Grenzen.

[36] Ein System des begrenzten Steuerwettbewerbs zwischen den Bundesländern wird zumindest zunächst dazu führen, dass sich die Finanzausstattung einzelner Länder etwas verschlechtert. Dies wird durch einen sinnvoll ausgestalteten Finanzausgleich jedoch zu einem erheblichen Teil aufgefangen, wenn zum einen eine Grenze nach unten festgelegt wird, indem jedes Bundesland z.B. mindestens 85 Prozent der durchschnittlichen Finanzausstattung aller Länder erhält, und wenn zweitens, wie oben beschrieben wurde, objektiv feststellbare Zusatzlasten darüber hinaus und unabhängig von der Steuerkraft eines Bundeslandes ausgeglichen werden. Damit kann auch von der finanziellen Seite her sichergestellt werden, dass die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ in allen Bundesländern gewährleistet ist.³⁷⁾

[37] Die danach gegenüber der heutigen Situation verbleibende Differenz könnte man vorübergehend durch eine ‚Härtefallregelung‘ ausgleichen, wie sie bei der Einführung des Neuen Finanzausgleichs in der Schweiz ebenfalls verwendet wird. Dort verbleiben für die ersten acht Jahre nach Einführung des Systems fast alle Kantone in ihrer heutigen Situation, und danach werden die dafür erforderlichen zusätzlichen Zahlungen pro Jahr um 5 Prozentpunkte abgebaut. Ein ähnliches System würde jenen Bundesländern, die zu den ‚Verlierern‘ des neuen Systems gehören, genügend Zeit lassen, sich um neues Steuersubstrat zu bemühen. Dies gilt auch für die ostdeutschen Bundesländer (*Frage 223*).³⁸⁾ Damit ergeben sich auch Anreize, überschüssige Bürokratie und damit verbundene Personalkosten abzubauen.

[38] Die Befürchtung, dass 16 unterschiedliche Steuerregime im Falle einer Steuerautonomie der Länder abschreckend auf potentielle ausländische Investoren wirken könnten, ist kaum gerechtfertigt (*Frage 226*). Das hier zur Diskussion stehende Modell mit einem einheitlichen Basisverlauf, der bei der Körperschaftssteuer proportional wäre, und einem Hebesatzrecht der einzelnen Bundesländer (und möglicherweise auch der Kommunen), ist z.B. sehr viel transparenter als das heutige System der Unternehmensbesteuerung in den 26 Schweizer Kantonen, welches neben der Kapitalsteuer sieben verschiedene Systeme der Ertragsbesteuerung kennt, wobei proportionale Tarife neben Tarifen nach Rendite- und Kapitalklassen stehen. Trotz

37. Die Frage ist selbstverständlich, wie man „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ definiert, d.h. welche Unterschiede in der Finanzkraft der Länder mit diesem Verfassungsprinzip (noch) vereinbar sind. Dabei ist klar, dass es in einem föderalen Staat immer ein Spannungsverhältnis zwischen der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse einerseits und regionaler Autonomie andererseits gibt. Wie dies aufgelöst werden soll, d.h. welches Gewicht jedem dieser beiden Verfassungsprinzipien zukommen soll, ist von der Sache her keine juristische, sondern eine politisch zu entscheidende Frage. Siehe hierzu auch G. KIRCHGÄSSNER (2004a, S. 221ff.)

38. Die Tatsache, dass das heutige Finanzausgleichssystem einschliesslich des Solidarpakts II bis zum Jahr 2019 festgeschrieben ist, gewährt dann, wenn die neuen Regeln jetzt festgelegt werden, den betroffenen Bundesländern bereits eine sehr lange Übergangsfrist. Insofern könnte man auch in Frage stellen, ob eine zusätzliche Übergangsfrist überhaupt erforderlich ist.

dieses extrem undurchsichtigen Systems hat die Schweiz derzeit kein Problem, Unternehmen anzuwerben.³⁹⁾

[39] Die Unterschiede in der steuerlichen Belastung der Unternehmen ermöglichen es andererseits, bei der Anwerbung von Unternehmen strategisch zu handeln (*Frage 226*). Wie die Untersuchungen des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim zeigen, hat der Kanton Zug derzeit neben Irland im internationalen Vergleich die niedrigste steuerliche Belastung der Unternehmen.⁴⁰⁾ Diese ist deutlich tiefer als im schweizerischen Durchschnitt und auch wesentlich tiefer als im Kanton Zürich, obwohl letzterer keine besonders hohen Steuern hat. Will der Kanton Zürich seine Aufgaben bewältigen, kann er sich gar keine so tiefen Steuern leisten wie der Kanton Zug. Durch diese Spreizung in der Steuerbelastung kann die Schweiz jedoch Unternehmen und damit Steueraufkommen attrahieren, die bzw. das sie sonst nicht erhalten würde. Über die Einnahmen für die direkte Bundessteuer und die Zahlungen, die daraus in den Finanzausgleich fließen, profitieren damit indirekt alle schweizerischen Kantone, nicht nur die Niedrigsteuerkantone.

[40] Dagegen mag man argumentieren, dass es rein ökonomisch betrachtet effizienter wäre, wenn in einem Staat die steuerlichen Bedingungen für alle Unternehmen (und möglicherweise auch für alle natürlichen Personen) gleich wären, da Standortentscheidungen nicht durch unterschiedliche steuerliche Bedingungen verzerrt werden sollten.⁴¹⁾ Diese Überlegung, die im Rahmen bestimmter theoretischer Modelle (mit ihren entsprechenden Einschränkungen) durchaus korrekt ist, stellt weder in Rechnung, dass es auch rein ökonomisch ineffizient sein kann, unterschiedliche Präferenzen der Bevölkerung nicht zu berücksichtigen, noch, dass durch einheitliche Steuern politische Ineffizienzen entstehen können, weil der Anreiz zum effizienten Mitteleinsatz dadurch verringert wird. Vor allem aber muss man sich dessen bewusst sein, dass Deutschland im internationalen Steuerwettbewerb steht. Es ist keine politisch relevante Frage, ob man diesen Wettbewerb will oder nicht. Selbst eine vollständige Harmonisierung der Steuern innerhalb der Europäischen Union, die wohl nie kommen dürfte, würde diesen Wettbewerb nicht wirklich ausschalten. Die einzig relevante Frage ist, wie man sich in diesem Wettbewerb positioniert. Und hier können unterschiedliche Steuersätze in den einzelnen Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland insgesamt und damit allen Bundesländern Vorteile bringen.

39. Zum derzeitigen System der Unternehmensbesteuerung in der Schweiz siehe z.B. L.P. FELD und G. KIRCHGÄSSNER (2003).

40. Siehe hierzu CH. ELSCHNER und R. SCHWAGER (2005), L. LAMMERSEN und R. SCHWAGER (2005), sowie CH. ELSCHNER, L. LAMMERSEN, M. OVERESCH und R. SCHWAGER (2005). – Diese Ergebnisse beziehen sich auf das Jahr 2003. Inzwischen belastet der Kanton Obwalden (und demnächst auch der Kanton Appenzell Ausserrhoden) die Unternehmen noch geringfügig tiefer. Beide dürften sich aber aus anderen Gründen dennoch kaum zu ernsthaften Konkurrenten des Kantons Zug um die Ansiedlung internationaler Unternehmen entwickeln.

41. Siehe hierzu z.B. G.R. ZODROW und P. MIESZKOWSKI (1986), J.D. WILSON (1986) oder H.-W. SINN (1997) sowie die Übersicht über die verschiedenen Ansätze zum fiskalischen Föderalismus in L.P. FELD (2000, S. 25ff.). Unterschiedliche Belastungen, die durch Unternehmen verursacht werden, sollten dann durch Gebühren und nicht durch Steuern abgedeckt werden.

[41] Dagegen mag man weiterhin argumentieren, dass dies Bestrebungen innerhalb der Europäischen Union, die Steuern der Mitgliedsländer zu harmonisieren, zuwider liefe (*Frage* 225). Dies ist nur teilweise richtig, dürfte im Übrigen aber irrelevant sein. Es ist deshalb nur teilweise richtig, weil es durchaus damit vereinbar wäre, dass die Bemessungsgrundlagen der Körperschaftssteuer harmonisiert würde, was Transparenz zwischen den Mitgliedsländern der Europäischen Union fördern und einen Wettbewerb mit Hilfe der jeweils unterschiedlichen Steuersätze ermöglichen würde. Die Tatsache, dass dann in Deutschland nicht ein einheitlicher, sondern (bis zu) 16 verschiedene Steuersätze gelten würden, wäre damit ohne weiteres vereinbar. Es wäre selbst damit vereinbar, dass ein für alle Mitgliedsländer gültiger Mindeststeuersatz festgelegt würde, der dann auch für alle Bundesländer verbindlich wäre. Ob letzteres wünschenswert ist, sei dahingestellt. Es ist auch sehr die Frage, ob sich jemals alle Mitgliedsländer darauf einigen werden. Alle darüber hinausgehenden Harmonisierungsforderungen werden mit Sicherheit keine Zustimmung der Mitgliedsländer finden, die, da es sich um Fragen der Besteuerung handelt, ja einstimmig sein müsste. Insofern ist die Feststellung, dass eine Hebesatzrecht der Bundesländer bei der Einkommenssteuer natürlicher und juristischer Personen gewissen Bestrebungen zur Harmonisierung der Steuern innerhalb der Europäischen Union zuwider liefe, politisch betrachtet irrelevant.

5 Abschliessende Bemerkungen

[42] Damit stellt sich die Frage, was aus all dem folgt bzw. welche Reformschritte angesichts der heutigen Situation am dringendsten erforderlich sind. Da die hohen Schulden des Bundes sowie einzelner Bundesländer Folge ungeeigneter staatlicher Strukturen sind, ist zunächst dort anzusetzen. Um ein föderales System zu erhalten, bei welchem sowohl auf der Bundes- wie auf der Länderebene hinreichend starke Anreize für eine nachhaltige Finanzpolitik bestehen, müsste als Wichtigstes die Verflechtungsfalle aufgelöst werden:

- (i) Bund und Länder müssen unabhängig voneinander auf die ihnen zugewiesenen Steuerquellen zugreifen können.

Damit die einzelnen Bundesländer ihre je eigene Verantwortung wahrnehmen, muss das System des Finanzausgleichs reformiert werden:

- (ii) Der Finanzausgleich darf in Zukunft nicht mehr so stark nivellierend sein, wie dies derzeit der Fall ist.

Dazu sollten Kompetenzen im Bereich der Einnahmen kommen:

- (iii) Den Ländern sollte die Möglichkeit gegeben werden, über Hebesätze bei der Einkommenssteuer (und möglicherweise auch bei der Körperschaftssteuer) auf ihre Einnahmen Einfluss nehmen zu können.

Gleichzeitig müssen auf beiden Ebenen Sicherungen gegen übermässige Verschuldung eingebaut werden:

- (iv) Sowohl im Bund als auch bei den Bundesländern sollten Schuldenbremsen eingeführt werden. Um ihre Autonomie nicht über Gebühr einzuschränken, sollten die Schulden-

bremsen auf Länderebene so ausgestaltet werden, dass die Einhaltung der vorgegebenen Verschuldungsgrenzen so weit als irgend möglich ohne Eingriffe von oben gewährleistet werden kann.

Ein danach aufgebautes föderales System könnte bei Wahrung einer Autonomie der Bundesländer, die stärker als heute ausgeprägt ist, eine hinreichende Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gewähren und gleichzeitig genügend Anreize für die Verfolgung einer nachhaltigen Finanzpolitik liefern. Sie würde damit auch längerfristig zu einem Rückgang der Verschuldung (zumindest im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) führen, selbst wenn keine gesonderten Vorkehrungen zum Abbau der heute bestehenden Schuldenlast getroffen werden. Solche zusätzlichen Regelungen wären dann, wenn ein Fiskalsystem nach diesen Vorgaben eingeführt würde, vermutlich auch nicht notwendig. (*Fragen 54 bis 56*).

[43] Diese Vorschläge wurden nicht am Reiskbrett entworfen, sondern sie gründen sich auf Erfahrungen über die Auswirkungen solcher Regelungen in der Schweiz, auch wenn die Vorschläge an die Bedingungen der Bundesrepublik Deutschland angepasst sind. Schliesslich macht eine Eins-zu-Eins-Übernahme von Institutionen anderer Staaten kaum jemals Sinn, und sie wäre auch in diesem Fall nicht zweckmässig. Andererseits kann auch Deutschland (wie alle anderen Staaten) von seinen Nachbarn lernen. Die Einführung der hier vorgeschlagenen bzw. die Umgestaltung der bereits existierenden Institutionen würden freilich Verfassungsänderungen erfordern, die bisher mehr oder weniger tabu zu sein schienen. Die heutige Situation erlaubt vielleicht derartige Änderungen. Wird diese Gelegenheit verpasst, könnte es lange dauern, bis sich wieder ein entsprechendes Zeitfenster öffnet.

Literaturangaben

- A. ALESINA und H. ROSENTHAL (1995), *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*, Cambridge University Press, Cambridge 1995.
- CH.B. BLANKART und A. KLAIBER (2004), Wer soll für die Schulden von Gebietskörperschaften haften?, in: CH.A. SCHALTEGGER und S.C. SCHALTEGGER (eds.), *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vdf, Zürich 2004, S. 137 – 150.
- C.B. BLANKART und A. KLAIBER (2006), Subnational Government Organisation and Public Debt Crises, *Economic Affairs* 26 (2006), S. 48 – 54.
- S. BUCHOVETSKY (1991), Asymmetric Tax Competition, *Journal of Urban Economics* 30 (1991), S. 167 – 181.
- J.M. BUCHANAN und R.E. WAGNER (1977), *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press, New York 1977. (Neuaufgabe: Liberty Fund, Indianapolis 2000.)
- J.M. BUCHANAN und R.E. WAGNER (1978), The Political Biases of Keynesian Economics, in: J.M. BUCHANAN und R.E. WAGNER (eds.), *Fiscal Responsibility in Constitutional Democracy*, Martinus Nijhoff, Leiden/Boston 1978, S. 79 – 100.
- E.D. DOMAR (1944), The ‘Burden of the Debt’ and the National Income, *American Economic Review* 34 (1944), S. 798 – 827.
- B. EHRENZELLER (2001), Reformprozesse im Verfassungsrecht von Bund und Kantonen, in: D. THÜRER, J.-F. AUBERT und J.P. MÜLLER (eds.), *Verfassungsrecht der Schweiz / Droit constitutionnelle suisse*, Schulthess, Zürich 2001, S. 207 – 219.
- CH. ELSCHNER und R. SCHWAGER (2005), *The Effective Tax Burden on Highly Qualified Employees: An International Comparison*, Physica, Heidelberg 2005.
- CH. ELSCHNER, L. LAMMERSEN, M. OVERESCH und R. SCHWAGER (2005), The Effective Tax Burden of Companies and on Highly Skilled Manpower: Tax Policy Strategies in a Globalized Economy, ZEW Discussion Paper Nr. 05-31, April 2005.
- L.P. FELD (2000), *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz*, Mohr Siebeck, Tübingen 2000.
- L.P. FELD und G. KIRCHGÄSSNER (1997), Die Kapitalisierung von Steuern und öffentlichen Leistungen in den Mietzinsen: Eine empirische Überprüfung der Tiebout-Hypothese für die Schweiz, in: H. SCHMID und T. SLEMBECK (eds.), *Finanz- und Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis*, Haupt, Bern et al. 1997, S. 64 – 92.
- L.P. FELD und G. KIRCHGÄSSNER (2001), Vor- und Nachteile des internationalen Steuerwettbewerbs, in: W. MÜLLER, O. FROMM und B. HANSJÜRGENS (eds.), *Regeln für den europäischen Systemwettbewerb: Steuern und soziale Sicherungssysteme*, Metropolis, Marburg 2001, S. 21 – 51.
- L.P. FELD und G. KIRCHGÄSSNER (2003), The Impact of Corporate and Personal Income Taxes on the Location of Firms and on Employment: Some Panel Evidence for the Swiss Cantons, *Journal of Public Economics* 87 (2003), S. 129 – 155.
- A. HAUFLER (2001), *Taxation in a Global Economy*, Cambridge University Press, Cambridge (UK) 2001.
- G. KIRCHGÄSSNER (2002), The Effects of Fiscal Institutions on Public Finance: A Survey of the Empirical Evidence, in: S.L. WINER und H. SHIBATA (eds.), *Political Economy and Public Finance: The Role of Political Economy in the Theory and Practice of Public Economics*, Edward Elgar, Cheltenham 2002, S. 145 – 177.
- G. KIRCHGÄSSNER (2004), Die Wirksamkeit von Schuldenbremsen, in: CH.A. SCHALTEGGER und S.C. SCHALTEGGER (eds.), *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vdf, Zürich 2004, S. 107 – 123.

- G. KIRCHGÄSSNER (2004a), Politische Verfassung, in: N. GOLDSCHMIDT und M. WOHLGEMUTH (eds.), *Die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft: Sozialethische und ordnungsökonomische Grundlagen*, Mohr Siebeck, Tübingen 2004, S. 203 – 239, S. 264f.
- G. KIRCHGÄSSNER (2005), Sustainable Fiscal Policy in a Federal State: The Swiss Example, *Swiss Political Science Review* 11 (2005), Sonderheft, S. 19 – 46.
- G. KIRCHGÄSSNER (2006), Jüngere Entwicklungen der Finanzsysteme föderaler Staaten: Der ‚Neue Finanzausgleich‘ in der Schweiz, in: H. BAUER, H. HANDLER und M. SCHRATZENSTALLER (eds.), *Finanzmanagement im föderalen Staat: Internationale und nationale Reformansätze*, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien 2006, S. 51 – 69.
- G. KIRCHGÄSSNER und W.W. POMMEREHNE (1996), Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland, *Journal of Public Economics* 60 (1996), S. 351 – 371.
- L. LAMMERSEN und R. SCHWAGER (2005), *The Effective Tax Burden of Companies in European Regions: An International Comparison*, Physica, Heidelberg 2005.
- R. RHINOW (2003), *Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts*, Helbing und Lichtenhahn, Basel 2003.
- D. RICARDO (1817), *On the Principles of Political Economy and Taxation*, Nachdruck in: Cambridge University Press, Cambridge 1951.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2007), *Staatsverschuldung wirksam begrenzen: Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie*, Wiesbaden, März 2007.
- CH.A. SCHALTEGGER und R.L. FREY (2003), Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderativen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 4 (2003), S. 239 – 258.
- F.W. SCHARPF (1985), Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, *Politische Vierteljahresschrift* 26 (1985), S. 323 – 356.
- H.-W. SINN (1997), The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition, *Journal of Public Economics* 66 (1997), S. 247 – 274.
- T. STAUFFER (2001), *Instrumente des Haushaltsausgleichs: Ökonomische Analyse und rechtliche Umsetzung*, Helbing und Lichtenhahn, Basel 2001.
- P. UEBERSAX (2005), *Erfahrungen und Lehren aus dem Fall ‚Leukerbad‘: Denkanstösse für das schweizerische Gemeinderecht*, Helbing und Lichtenhahn, Basel et al. 2005.
- J.D. WILSON (1986), A Theory of Interregional Tax Competition, *Journal of Urban Economics* 19 (1986), S. 296 – 315.
- J.D. WILSON (1991), Tax Competition with Interregional Differences in Factor Endowments, *Regional Science and Urban Economics* 21 (1991), S. 423 – 451.
- G.R. ZODROW und P. MIESZKOWSKI (1986), Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods, *Journal of Urban Economics* 19 (1986), S. 356 – 370.