

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

c/o Deutscher Bundestag  
11011 Berlin, 15. August 2007  
Platz der Republik 1

Dienstgebäude:  
Dorotheenstraße 88

Telefon: 030 227-37370, 37380  
Fax: 030 227-36538, 36539  
E-Mail: kom-bundesrat@bundestag.de  
Geschäftsz.: 4.2  
Bearbeiter: Margot Frisch  
Claus-Peter Pliske

An die  
ordentlichen und stellvertretenden Mitglieder  
der Kommission von Bundestag und Bundesrat  
zur Modernisierung der  
Bund-Länder-Finanzbeziehungen

An die  
Vertreter der Landtage und  
der Kommunalen Spitzenverbände

Kommission von Bundestag und  
Bundesrat  
zur Modernisierung  
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen  
Arbeitsunterlage  
012

**Erweiterte Findhilfe (AU 012)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Sekretariat war gebeten, rechtzeitig vor der Klausurtagung am 13./14. September 2007 eine erweiterte Findhilfe zur Verfügung zu stellen. Die Fundstellen der Findhilfe (K-Drs. 035) sollten um die jeweiligen Kernaussagen aus den Gutachten der Sachverständigen ergänzt und die Fragen und Antworten der Anhörung vom 22. Juni 2007 in diese Zusammenfassung einbezogen werden.

Anbei übersende ich Ihnen die erweiterte Findhilfe zu Ihrer weiteren Verwendung. Wir haben versucht, die Kernaussagen weitgehend wörtlich oder zumindest sinngemäß aufzunehmen und für und wider zum jeweiligen Thema darzustellen. Die erweiterte Findhilfe kann aber die Gutachten und Stellungnahmen in der Anhörung nicht ersetzen, sie soll vielmehr dazu dienen, Feststellungen und Schlussfolgerungen der Sachverständigen gezielt auffinden und nachlesen zu können.

Mit freundlichen Grüßen



(Angelika Pendzich-von Winter)

**Anlage**

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

c/o Deutscher Bundestag  
11011 Berlin, 15. August 2007  
Platz der Republik 1

Dienstgebäude:  
Dorotheenstraße 88

Telefon: 030 227-37372  
Fax: 030 227-36538  
E-Mail: kom-bundesrat@bundestag.de  
Geschäftsz.: 4.2.1.)  
Bearbeiter: Frisch/ Pliske

## **Erweiterte Findhilfe**

### **– Kurze Zusammenfassung der Stellungnahmen der Sachverständigen\* gegliedert nach den Themenkomplexen des Fragenkatalogs –**

Die nachfolgende **erweiterte Findhilfe** (Arbeitsunterlage 012) greift die Themenblöcke der **Findhilfe** (Kommissionsdrucksache 035) auf und gibt ergänzend hierzu Kernaussagen und Bewertungen aus den Gutachten der achtzehn Sachverständigen und der schriftlichen Stellungnahme des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie darüberhinausgehende Darlegungen anlässlich der Anhörung vom 22. Juni 2007 wieder. Bei dieser Komprimierung ist versucht worden, Kernaussagen weitgehend wörtlich oder zumindest sinngemäß aufzunehmen und Für und Wider zum jeweiligen Thema darzustellen. Die erweiterte Findhilfe kann aber die Gutachten und Stellungnahmen in der Anhörung nicht ersetzen, sondern soll vielmehr dazu dienen, Feststellungen und Schlussfolgerungen der Sachverständigen gezielt aufzufinden und nachzulesen.

Die Zahlen in den Klammern bezeichnen die Seitenzahl im jeweiligen Gutachten (G) bzw. im Protokoll der Anhörung (A).

**\*Sachverständige (Kommissionsdrucksache): Prof. Dr. Blankart (022), Prof. Dr. Feld (024), Prof. Dr. Fuest (019), Prof. Dr. Häde (021), StS Dr. Hoff (032), Prof. Dr. Huber (018), Prof. Dr. Junkernheinrich (034), Prof. Dr. Kirchgässner (027), Prof. Dr. Koriath (017), Prof. Dr. Konrad (029), Dr. Kröger (029), Prof. Dr. Lenk (026), Prof. Dr. Dr. h.c. Meyer (014), Dr. Müller (028), Prof. Dr. Renzsch (016), Prof. Dr. h.c. Schneider (031), Prof. Dr. Seitz (023), Prof. Dr. Wieland (030) und SVR (033)**

## Inhaltsverzeichnis

0. Allgemein .....	4
Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Fragen 0 - 3) .....	4
I. Haushalt / Schulden.....	8
a. Vorbeugung von Haushaltskrisen.....	8
Etablierung eines Frühwarnsystems (Fragen 4- 15) .....	8
EU-Vorgaben (Indikatoren) (Fragen 16 – 17, auch 6) .....	9
Finanzplanung/Finanzplanungsrat (Gremien) (Fragen 18 - 25) .....	10
Verschuldungsbegrenzung (Fragen 26 - 34, auch 73) .....	12
Investitionsbegriff (Fragen 35 - 40).....	15
Konjunkturelle Gesichtspunkte und europäischer Kontext (Fragen 42 - 53) .....	17
Regelungen zum Abbau der Staatsschulden/Nachhaltigkeit (Fragen 54 - 64, auch 71) .....	19
Verschuldung der Städte, Kreise und Gemeinden (Fragen 65 - 67).....	21
Schuldenbremse Schweiz, USA (Fragen 68 - 70) .....	22
Änderungsvorschläge zu Artikel 109 und Artikel 115 GG (Fragen 74 - 86, auch 41 und 120).....	24
Anreize und Sanktionen (Fragen 87 - 102).....	26
Demokratie und parlamentarische Verantwortung (Fragen 103 - 108) .....	28
Insolvenzverfahren/Gläubigerbeteiligung (Fragen 109 - 119).....	29
b. Bewältigung bestehender Haushaltskrisen.....	30
Instrumente zur Haushaltssanierung (Entschuldungsfonds) (Fragen 121 - 140, auch 72) .....	30
c. Verbesserung der Vergleichbarkeit in der Haushaltsdarstellung für Aufgabekritik und Standardsetzung , vergleichbare Datengrundlagen.....	33
Vergleichbarkeit der Darstellung (Fragen 141 - 153) .....	33
II. Einnahmen / Kompetenzen.....	34
a. Horizontale und vertikale Finanzbeziehungen im Bundesstaat.....	34
Strukturunterschiede/Demographische Entwicklung (Fragen 154 - 161).....	34
Finanzausgleichssystem/Ausgleichsniveau/Anreizsystem/Sonderbedarfe (Fragen 162 - 170).....	35
Finanzausstattung/Finanzbedarf (Fragen 171 - 185) .....	39

Steuerverteilung/Steuerzerlegung/Steuerzu- und -abschläge/Hebesätze / "Schuldensoli" (Fragen 186 - 200) .....	40
Verteilung der Steuergesetzgebungskompetenzen/Steuerwettbewerb (Fragen 201 - 209).....	42
Abweichung von Bundesvorgaben, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (Fragen 210 - 218).....	44
b. Beitrag der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu Beschäftigung und Wachstum .....	45
Beschäftigung und Wachstum (Fragen 219 - 226) .....	45

## Erweiterte Findhilfe

### 0. Allgemein

#### Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Fragen 0 - 3)

**(Blankart (G1-13))** Größtes Problem im Bereich der Finanzverfassung ist der bisherige Schuldenverbund zwischen Bund und Ländern und die damit verbundene mangelnde Schuldnerselbstverantwortung der Länder. Nur bei kollektiver Schuldenverantwortung werden Instrumente wie Schuldenschränken, Stabilitätspakt, Stabilitätsrat etc. benötigt. Bei Schuldnerselbstverantwortung müssen sich Länder selbst mit ihren Gläubigern auseinandersetzen, auch solche föderalen Systeme sind stabil (s. Schweiz, USA). Neben dem sind ein sequenzieller Übergang zur Schuldnerselbstverantwortung, mangelnde Steuerautonomie der Länder und der Finanzausgleich sowie Probleme der demographischen Entwicklung vordringlich zu lösen. Die Keynesianische Wirtschaftstheorie ist überkommen, Risiken von Konjunkturschwankungen werden nicht durch Ausgabensteuerung minimiert. Die Verfassung (Art. 115 GG) muss neu/richtig interpretiert und/oder verändert werden.

**(Wieland (G1-4))** Es besteht die Notwendigkeit, die Regelungen der Finanzverfassung an die gewandelten tatsächlichen Verhältnisse im wiedervereinigten Deutschland anzupassen. Die relative Gleichheit der Wirtschafts- und Finanzkraft in den westdeutschen Ländern im letzten Jahrhundert hat zur gegenwärtigen Finanzordnung geführt. Bei einer aufkommensorientierten Verteilung der Steuereinnahmen war grundsätzlich eine aufgabengerechte Finanzausstattung erreichbar. Der Finanzausgleich war ein Spitzenausgleich. Heute haben sich die wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse der Länder weit auseinanderentwickelt. Die Verankerung des makroökonomischen Konzepts von J.M. Keynes in der Haushalts- und Finanzverfassung des GG wird inzwischen mehrheitlich kritisch gesehen. Ohne ein hinreichendes Maß an bundesstaatlicher Solidarität ist das Bundesstaatsprinzip verletzt. Das schließt einen reinen Wettbewerbsföderalismus aus, Anreizelemente sind aber wünschenswert. Jedoch sind die grundlegenden Unterschiede zwischen finanzstarken und -armen Ländern sowie Ländern in Haushaltsnotlagen in Rechnung zu stellen.

**(Kirchgässner (G2-3))** Problem ist, dass weder der Bund noch die Länder über ihre eigenen Steuereinnahmen bestimmen können, zweitens ist die zu geringe Verantwortlichkeit der einzelnen Bundesländer für ihre Finanzen kritisch zu sehen.

**(Konrad (G3-4))** Die wichtigste Ursache für die Verschuldung liegt in der Verbindung von föderaler Verschuldungsautonomie, besonders der Länder, mit der Erwartung einer solidarischen Einstandspflicht im Fall extremer Haushaltsnotlagen. Ein Ende oder eine Umkehrung des Verschuldungstrends ist geboten. Die Föderalismusreform II muss entsprechende institutionelle Rahmenbedingungen schaffen.

**(Müller (G6-9, G11, A64C))** Die Staatsverschuldung wächst, obwohl regulierende Normen vorhanden sind. Dies führt zur Feststellung, dass Normen für die politischen Institutionen nicht bindend sind und die fehlende Kontrolle staatlicher Gewalt Mitverursacher ist. Ohne eine grundlegende Änderung dieses Gefüges ist es schwer vorstellbar, dass eine „Verbesserung“ der Normen oder der Informationslage

weiterhelfen könnte. Eine Entflechtung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern ist in der Tendenz richtig. Handlungsbedarf besteht bei der Reform der Entscheidungsprozesse zur Ausgestaltung der öffentlichen Haushalte sowie bei der genaueren Definition des Begriffs der Investitionen und der Bestimmung des Umfangs, in dem konjunkturelle Schwankungen im Haushalt ihren Niederschlag finden sollen.

**(Feld (G2-13))** Auf allen Ebenen in Deutschland lässt sich eine steigende Staatsverschuldung feststellen. Der Bund ist für den größeren Teil des Schuldenanstiegs verantwortlich, auf Länderebene ist das Verschuldungsproblem regional unterschiedlich ausgeprägt. Es besteht eindeutiger Handlungsbedarf zur nachhaltigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Vordringliches Ziel der Finanzverfassungsreform ist die Minderung der übermäßigen Verschuldung. Dazu sind eine Präventionsordnung für Haushaltsnotlagen, die Einführung bindender Verschuldungsgrenzen sowie Möglichkeiten höherer Steuer- u. Ausgabenautonomie für die Länder erforderlich. Eine Auflösung des Haftungsverbundes könnte Selbstverantwortung der Länder ermöglichen. Der Keynesianismus kann nicht mehr als Leitbild der Finanzverfassung dienen. Eine expansive Fiskalpolitik kann allenfalls geringfügige kurzfristige konjunkturpolitische Effekte haben.

**(Seitz (G4-8))** Leitbild der Reform muss sein, eine dauerhaft solide Finanzpolitik auf allen Gebietskörperschaftsebenen zu schaffen. Dies erfordert klare und einfache Schranken für die Verschuldung, deren Einhalten durch das Implementieren von Automatismen und Kontrollorganen außerhalb der Politik zu gewährleisten ist. Das Thema Länderneugliederung darf nicht ausgeklammert werden. Drei Optionen der Reform von deutlicher Stärkung wettbewerbsföderaler Aspekte, geringen Modifikationen des Art. 115 GG und Neuregelung der Verschuldungsregeln in den Länderverfassungen im Sinne mittelfristig ausgeglichener Haushalte sind denkbar. Ein deutlicher Systemwechsel wird abgelehnt, da die neuen Länder für einen solchen Wettbewerb noch nicht gerüstet sind.

**(Fuest (G2-4))** Es mangelt an Vorkehrungen zur Vermeidung übermäßiger Verschuldung des Bundes und der Länder und an Regeln zur Handhabung von Haushaltskrisen. Es mangelt an Autonomie der Bundesländer bei den Steuereinnahmen. Die Abschöpfungsquoten im Finanzausgleich sind zu hoch. Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz beruht teilweise auf der Vorstellung, es sei Aufgabe der Fiskalpolitik, zur Glättung von Konjunkturschwankungen aktive Nachfragesteuerung zu betreiben. Ökonomische Theorie und Empirie sowie praktische Erfahrungen mit konjunkturellen Wirkungen finanzpolitischer Maßnahmen zeigen, dass aktive antizyklische Nachfragesteuerung keine Aussicht auf Erfolg hat (auch **Kirchgässner (G3)**). Weiter lassen sich im politischen Prozess antizyklische Maßnahmen wie z.B. die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen nicht durchsetzen. Die Ausnahmeregelung zur Verschuldungsgrenze in Art. 115 GG (Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts) kann als Ausdruck eines finanzpolitischen Leitbildes gesehen werden, welches überholt ist.

**(Häde (G1-5))** Eine Begrenzung der Neuverschuldung für Bund und Länder steht im Vordergrund. Reformbedürftig ist auch das System der Einnahmenverteilung auf Bund, Länder und Kommunen. Es ist die Frage nach den rechtlichen Maßstäben zu beantworten, die den Rahmen für die Schaffung einer neuen Schuldenschranke bilden. Deutsches Verfassungsrecht lässt sowohl völlige Freigabe als auch weitgehendes

Verbot der Kreditaufnahme zu. Maßstab für eine Neuregelung ist im Wesentlichen Europäisches Gemeinschaftsrecht. Es ist zulässig, andere innerstaatliche Schranken zu errichten, eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts müsste aber zumindest weitgehend ausgeschlossen sein.

**(Korioth (G2))** Im Bereich der Finanzverfassung müssen vorrangig die inhaltlichen und verfahrensbezogenen Regelungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung maßvoll überarbeitet werden. Bemühungen um ausgeglichene Haushalte und Rückführung der Staatsschulden müssen oberste Priorität haben. Dies erfordert in allererster Linie eine verantwortungsvolle Finanzpolitik.

**(Meyer (G7, G28-41, A64, A98-99))** Ein innerstaatliches Schuldenreglement wird Hauptergebnis der Reform sein, zu einer Einigung in Finanzverteilungsfragen zu kommen, wird schwieriger sein. Weiter besteht Reformbedarf aus der Föderalismuskommission I (u. a. Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG und Investitionshilfen Art.104b GG) sowie bei einigen überflüssigen Regelungen der Finanzverfassung.

**(Renzsch (A65B, G1-4), Hoff (G1) schließt sich an)** Die Vergangenheit frisst die Zukunft auf. Die Ausgabenanteile für Schulen, Hochschulen, Wissenschaft und Forschung sinken, die Anteile für soziale Sicherung und Zinsausgaben steigen. Die größten Schwierigkeiten liegen in der ungleichmäßigen Belastung der Länder durch Bundesgesetze. Schwache Länder werden deutlich höher belastet als starke. Die Mehrbelastungen werden im Finanzausgleich nur unzureichend aufgefangen, als Folge stehen den schwachen Ländern deutlich weniger Ressourcen für die Erfüllung gleichartiger Landesaufgaben zur Verfügung. Hieraus resultieren potentiell ungleichmäßige Erfüllung landespolitischer Aufgaben und/oder überproportionale Verschuldung. Eine erfolgreiche Reform der Finanzbeziehungen muss eine Lösung hierzu finden (ähnlich auch **Lenk (G 4-6)**). Denkbar sind ein den Einnahmeausgleich ergänzender Lastenausgleich und ein gesamtstaatlicher Schuldenfonds für die Folgen einer übermäßigen Zins- und Versorgungsbelastung. Dann stünde auch anderen Reformen, wie der Einführung neuer Schuldengrenzen, anreizkompatiblem Einnahmeausgleich oder dem Recht zu variablen Hebesätzen für den Ländern zufließende Steuern oder Steueranteile weniger Widerstand entgegen. Am Leitbild der Solidarität ist festzuhalten.

**(Lenk (G2-6))** Jede Reform sollte die staatliche Eigenständigkeit von Bund und Ländern wahren, und allen staatlichen Ebenen (auch Kommunen) sollte mehr Autonomie eingeräumt werden. Die Aufgaben- und Einnahmuzuordnung der Finanzverfassung hat sich im Grunde bewährt, allerdings sollte in angemessenen Abständen überprüft werden, ob eine aufgabenadäquate Finanzausstattung noch durch die derzeitige Steuerzuordnung und -umverteilung gewährleistet ist. Disproportionale Belastungen (vor allem im Bereich der Bildungs- und Sozialausgaben, welche sich aus stark differierender Bevölkerungsstruktur und demographischer Entwicklung ergeben) führen dazu, dass einige Gebietskörperschaften nurmehr bedingt in der Lage sind, ihre Aufgaben zu erfüllen. Es muss die Höhe der bundesdeutschen Staatsquote hinterfragt werden. Die Einführung eines Wettbewerbsföderalismus bedarf, falls politisch gewünscht, grundlegender Vorbereitungen. Notwendige Spezifizierungen der bestehenden Verschuldungsregeln des GG sind in einem nachgelagerten Gesetz zu regeln.

**(Schneider (G3, G4, G6))** Jede Reform hat das fiskalische Gleichgewicht zwischen Bund und Ländern zu erhalten. Es ist strikt darauf zu achten, dass die Länder in finanzieller Hinsicht nicht völlig „entmündigt“ werden. Als Leitbild sollte das Ziel verfolgt werden, mehr Gestaltungsfähigkeit, Selbstverantwortung und Eigeninitiative auf allen staatlichen Ebenen zu schaffen. Die Länder erhalten zwar 50% der Steuereinnahmen, haben aber nahezu keine Regelungs- bzw. Gesetzgebungskompetenz.

**(Junkernheinrich (G22, G26))** Leitbild der Finanzverfassung kann nur der Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben sein, das Leitbild der Stabilitäts- und Wachstumsorientierung ist untauglich und deshalb aufzugeben.

**(SVR (G3-4))** Art. 115 GG ist in seiner verschuldensbegrenzenden Wirkung weitgehend erfolglos. Der Sachverständigenrat empfiehlt ein modular aufgebautes Konzept um eine sinnvolle und wirksame Begrenzung der Staatsverschuldung zu erreichen.

#### Exkurs: Länderfusion

Länderneugliederung und Finanzverfassung sind voneinander zu trennen. Die Annahme, große Einheiten hätten Vorteile gegenüber kleinen, ist schwach begründet **(Renzsch (G4))**. Eine Neugliederung des Bundesgebiets könnte ökonomisch zwar Sinn machen, ist aber derzeit praktisch kaum möglich **(Schneider (G6-7), Kirchgässner (G4), Lenk (G6))**. Von der Finanzverfassung geht kein Druck zur Neugliederung des Bundesgebiets aus **(Korioth (G2))**. Die Neugliederung des Bundesgebietes spielt keine Rolle für die Finanzverfassung **(Feld (G13-16))**. Eine Neugliederung des Bundesgebietes ist im Kontext der Reform der Finanzverfassung nicht vordringlich **(Fuest (G5), SVR (A68A))**. Diskussionen über Neugliederung laufen regelmäßig ins Leere und belasten die Behandlung anderer Fragen **(Huber (G1))**. Es wäre ein Irrtum, von einer Neugliederung Deutschlands eine Verbesserung seiner Finanzordnung zu erwarten **(Wieland (G2))**.

Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 20 GG verlangt lediglich die Existenz von Ländern, nicht der bestehenden Länder, man muss sich um eine Attraktivität der Neugliederung für die in Frage kommenden Länder bemühen **(Meyer G6, G39, G40)**. Das Thema Länderneugliederung darf nicht ausgeklammert werden. Es sind Grundlagen zu schaffen, damit freiwillige Länderfusionen nicht mit erheblichen fiskalischen Einnahmeverlusten für die betroffenen Länder verbunden sind **(Seitz (G20-22))**. Es wird ohne Anreize auch weiterhin keine Länderfusion geben. Die Vorschläge von Prof. Dr. Seitz sind praktikabel **(Hoff (G38-39, A56B))**.



## I. Haushalt / Schulden

### a. Vorbeugung von Haushaltskrisen

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

#### Etablierung eines Frühwarnsystems (Fragen 4 - 15)

Der Vorschlag des SVR sieht kein isoliertes Frühwarnsystem vor, sondern ein Ausgleichskonto soll gleichzeitig als ein Frühwarnsystem für anhaltende Abweichungen von einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik dienen (**SVR (G7, G8)**).

Eines speziellen Frühwarnsystems bedarf es nicht. Es können eine wirksame Schuldenbegrenzung eingeführt, die Befugnisse der Bundesregierung zur Informationsgewinnung ausgeweitet und die Regeln des Grundgesetzes über die Bundesaufsicht gem. Art. 84 Abs. 4 und 5 GG sinngemäß angewendet werden. Bei der Einführung aller mehr oder minder sinnvollen Interventions- und Sanktionsbefugnisse des Bundes muss die Eigenstaatlichkeit und Letztverantwortung des betroffenen Landes gewahrt bleiben. Fälle von extremer Haushaltsnotlage und bloße Haushaltskrisen sind dabei strikt zu trennen. Nicht zuletzt stößt ein Frühwarnsystem auf zahlreiche praktische Schwierigkeiten. Es fehlt an einer gemeinsamen Datenbasis und die Indikatoren für Haushaltskrisen werden kaum justitiabel sein (**Schneider (G7-10, G13-15, A66D)**).

Nur bei kollektiver Schuldenverantwortung ist ein Frühwarnsystem mit Sanktionen notwendig, da Signale des Marktes nicht wirken. Strafmaßnahmen als Strafzahlungen sind nicht recht glaubwürdig und durchsetzbar (**Blankart (G14-15, G17-18)**). Wenn man die gemeinsame Schuldnerverantwortung beibehält, erfordert dies mindestens im Bereich der Länder eine administrative Begrenzung der Verschuldungsautonomie und die Schaffung eines unabhängigen Kontrollgremiums (**Konrad (G7-8, G11)**). Ohne eine grundlegende Änderung des Entscheidungsgefüges ist es schwer vorstellbar, dass eine „Verbesserung“ der Normen oder der Informationslage weiterhelfen könnte (**Müller (G8)**).

Ein Frühwarnsystem kann nur eine Ergänzung zu einer transparenteren und eindeutigen Regelung in Art. 115 GG sein. Das System setzt Auskunftspflicht und Meldepflichten voraus, die zu einer gemeinsamen Daten- und Vergleichsbasis führen können. Erhöhte Meldepflichten für Länder (bei Haushaltsschwächen) mit Sanktionscharakter sind denkbar; z.B. Aufzeigen von Schuldenabbaupfaden, Beschlüsse über Konsolidierungsmaßnahmen. Insgesamt liegt der Charakter des Systems mehr bei einem Offenlegungsverfahren (**Lenk (G15)**). Bei einem Frühwarnsystem mit automatischen Sanktionen wäre die demokratische/verfassungsrechtliche Legitimation fraglich, ohne Sanktionen – quasi als Informationssystem – könnte von ihm ein erhöhter Legitimationsdruck bei überhöhter Neuverschuldung ausgehen (**Renzsch (G4-5)**).

Ein Frühwarnsystem zur Erkennung und Eindämmung von Haushaltskrisen ist eine sinnvolle Ergänzung von Maßnahmen zu mehr Steuerautonomie und Selbstverantwortung sowie zu einer Begrenzung der Staatsverschuldung (Hilfestellung im Budgetverfahren und Transparenz). Wichtig ist die genaue institutionelle

Ausgestaltung. Das Frühwarnsystem sollte als Diagnose- und Feststellungsverfahren ausgestaltet werden verbunden mit Sanierungsempfehlungen und Sanktionen (**Feld** (G16-17)).

Ein umfassendes Haushaltsnotlagenpräventionssystem mit vorab festgelegten Spielregeln, einfachen Kennziffern, automatischen Sanktionen und Kontrolle weitgehend außerhalb der Politik ist erforderlich. Frühwarnsystem und Sanktionsmechanismus sollen in einem Haushaltssanierungsgesetz festgelegt werden (**Seitz** (G26-35)).

Die Einrichtung eines Frühwarnsystems bietet sich für die Prävention einer Haushaltsnotlage an. Man könnte die Länder verpflichten, auf die Gefahr einer Haushaltsnotlage hinzuweisen und ein Sanierungsprogramm zu erstellen. Nur Länder erhalten in extremen Haushaltsnotlagen Hilfeleistungen, die sich am Verfahren beteiligen (**Huber** (G6-7), ähnlich **Häde** (G15)).

Im Lichte des Berlin-Urteils des BVerfG hat ein Frühwarnsystem seinen Anwendungsbereich vor allem im Hinblick auf die Einhaltung der für die Bundesrepublik Deutschland im Verhältnis zur Europäischen Union verbindlichen Maastricht-Kriterien (**Korioth** (G3,6)). Das Bundesstaatsprinzip macht Bestrebungen erforderlich, Lösungskonzepte zur Vorbeugung von Haushaltskrisen und deren Bewältigung zu entwickeln (**Häde** (G15) unter Hinweis auf BVerfG)).

Die Verfassung muss Instrumente vorgeben, die die Entstehung einer Haushaltsnotlage verhindern. Die Länder müssen sich beteiligen/einbezogen werden. In der Verfassung soll die Notwendigkeit eines Frühwarnsystems und seine Grundzüge festgelegt werden (**Wieland** (G4-5)). Ein Frühwarnsystem ist sinnvoll, darf aber nicht erst bei den Schulden ansetzen, sondern muss Indikatoren und Schwellenwerte für Haushaltsrisiken auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite haben und dabei kurz- und langfristige Entwicklungen unterscheiden (**Junkernheinrich** (G29-33, A102D-103A)). Angesichts des seit einigen Jahrzehnten bekannten Problems der Verschuldung, darf die Wirksamkeit eines Frühwarnsystems allerdings bezweifelt werden (**Junkernheinrich** (A57D, A102C)).

### **EU-Vorgaben (Indikatoren) (Fragen 16 – 17 auch 6)**

Bei einer an den Netto-Investitionen orientierten Verschuldung von rd. 1 % des BIP (Durchschnitt der langfristigen Netto-Investitionsquote) ist die Wahrscheinlichkeit eines Verstoßes gg. EU-Vorgaben gering. Schuldenschanke mit einer Obergrenze für die Belastung des Ausgleichskontos von Bund und Ländergesamtheit von jeweils 1% des BIP ist enger als Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) und mit diesem daher kompatibel (**SVR** (G6, G9)).

Grundsätzlich können Indikatoren und Methodik des SWP mit einigen Anpassungen auf jede Volkswirtschaft oder Region angewendet werden. Auf europäischer Ebene sind gemeinsam Methoden zur Überwachung und Bewertung der Haushaltslage der Mitgliedsländer entwickelt worden. 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 (**Kröger** (G2, A70D)). Aus Sicht der Kommission sollen die innerstaatlichen

Haushaltsverfahren in erster Linie kompatibel mit den europäischen Vorgaben sein. Wichtigster Indikator im präventiven Bereich ist das mittelfristige Ziel ausgeglichener Haushalte (strukturell ausgeglichener Haushalt bis strukturelles Defizit von plus/minus 1% des BIP **(Kröger (G3, G8))**).

Um eine schwierige Haushaltslage feststellen zu können, bedarf es nicht nur eines Indikators sondern mehrerer verschiedener Indikatoren. Indikatoren für die Feststellung einer Haushaltskrise/-notlage könnten sich am SWP orientieren **(Lenk (G14))**.

Man könnte sich vorstellen, für die Diagnose einer schwierigen Haushaltslage die Kriterien des SWP heranzuziehen (maximales Haushaltsdefizit von 3% des BIP, Schuldenhöchststand von 60% des BIP). Wenn das nicht geht, weil man sich über Aufteilung nicht einigen kann, dann ist eine absolute Schuldengrenze für Bund und Länder festlegen **(Blankart (G16-17, G21, G22))**.

Die hauptsächliche Schwäche der Verschuldungsregel des SWP ist ihre mangelnde Durchsetzbarkeit **(Müller (G20-21))**. Die Übernahme der Vorgaben des SWP ist nicht zu empfehlen. **(Schneider (G15))**.

Es geht darum, ein Defizitpräventionssystem zu installieren, das noch deutlich über das auf der EU-Ebene hinausgeht. Die Defizitmöglichkeiten der Länder müssen deutlich stärker eingeschränkt werden. Bei der Verteilung der Defizitgrenzwerte auf die Länder wäre eine Verteilung entsprechend der Anteile der Länder am erweiterten Steueraufkommen sinnvoll **(Seitz (G37-39))**.

Indikatoren für die Gefahr einer Haushaltsnotlage: Schuldenstandquote je Einw. oder Kreditfinanzierungsquote oder die Defizitquote je Einw. **(Feld G18,G19))**.

Kriterien für eine Haushaltsnotlage im Rahmen eines Frühwarnsystems wären Primärdefizit (Einnahmen ohne Einnahmen aus Vermögensaktivierung, Ausgaben abzgl. Zinsausgaben) Zins-Steuer-Quote und Schuldenstand. Möglichkeiten einer aktiven Stabilitätspolitik sollten uneingeschränkt erhalten bleiben **(Hoff (G22-23))**. Kriterium wie die Zins-Steuer-Quote ist wichtig **(Wieland(G4-5))**.

Es sollten mehrere Indikatoren in Kombination verwendet werden, es bieten sich die schon bislang vom BVerfG für die Identifizierung einer Haushaltsnotlage verwendeten relativen und absoluten Kriterien an. Die Kriterien sollten für alle Länder in gleicher Weise gelten **(Korioth (G4-5))**.

Kriterien zur Beurteilung der aktuellen Haushaltssituation sind um eindeutig definierte, objektiv nachvollziehbare Belastungsindikatoren von erheblicher Bedeutung (überproportionale Lasten) zu ergänzen **(Renzsch (G4-5))**.

## **Finanzplanung/Finanzplanungsrat (Gremien) (Fragen 18 - 25)**

Eine Transparenz der Finanzpolitik wird über das Verfahren der Ermittlung des Ausgabenplafonds (aggregiertes Verfahren: Steuereinnahmen x Konjunkturfaktor) und Bindung des Ausgleichskontos an Ist-Größen gewährleistet; eine wirksame Kontrolle ist durch Öffentlichkeit, Opposition und Rspr. möglich. Die Delegation zentraler Entscheidungsbefugnisse des Parlaments an bestehende oder neu zu schaffende Gremien ist entbehrlich **(SVR (G10, A68A))**.

Die Bewertung der „Gefahr einer Haushaltsnotlage“ kann dem Finanzplanungsrat übertragen werden, Schaffung von Transparenz (**Lenk** (G15)).

Der Finanzplanungsrat sollte das für ein Frühwarnsystem verantwortliche Gremium sein. Er sollte in bestimmtem Umfang das Recht haben, eigene Kriterien zu entwickeln, wann Haushaltsnotlage zu befürchten ist. Er könnte sich durch unabhängiges sachverständiges Gremium beraten lassen. Kommunen sollten vertreten sein. (Sanktionen: Abschluss einer Schuldenrückführungsvereinbarung, finanzielle Anreize zur Eigenanstrengung der Länder) (**Wieland** (G5)).

Dem Finanzplanungsrat müssten zusätzliche Kompetenzen zur Überwachung und Steuerung der Schuldenbegrenzung eingeräumt werden. Er sollte aber weder Haushaltsnotlagen feststellen noch über Sanktionen befinden können. Hierfür ist demokratische Legitimation nötig (**Schneider** (G8), **Häde** (A72B), ähnlich **Kröger** (G28-29), **Kirchgässner** (G7)).

Wegen des Demokratieprinzips soll der Finanzplanungsrat mit veränderter Zusammensetzung betraut werden. Kompetenzen sind im GG festzulegen, die Länder sollen den Kommunen Mitwirkungsrechte bei Umsetzung von Beschlüssen einräumen (**Häde** (G17-18)).

Ein externes Gremium ist nicht geeignet mit irgendeinem Grad von Verbindlichkeit und Rechtswirkungen eine Bewertung der Haushaltssituation von Bund und Ländern vorzunehmen, da die nach Art 20 Abs. 2 GG erforderlich demokratische Legitimation fehlt. Der Finanzplanungsrat sollte aufgewertet werden und die Haushaltspolitik der Gebietskörperschaften beobachten und ggf. mit Konsequenzen versehen. Bei der Bestimmung möglicher Maßnahmen sollte vor dem Hintergrund der Entscheidung des BVerfG im Berlin-Urteil größte Zurückhaltung Anwendung finden. Jedes Land ist für seine Schulden selbst verantwortlich (**Korioth** (G3-4, A61A)).

Ein unabhängiger Stabilitätsrat wäre vorzuziehen. Kommunen sollten darin nicht vertreten sein. Es wäre aber besser, den Ländern Schuldenselbstverantwortung zu geben. Die Möglichkeiten einer verbindlichen mittelfristigen Finanzplanung in einem föderalen System dürften nicht überschätzt werden (**Blankart** (G 15,23,24)). Ein sog. Stabilitätsrat (um unabhängige Elemente erweiterter Finanzplanungsrat) – wie vom wissenschaftlichen Beirat beim BMF vorgeschlagen – soll mit der Aufgabe betraut werden (**Feld** (G17, A76D, A88D-89A)).

Fast noch wichtiger als eine realistische Finanzplanung ist eine wirksame Erfolgskontrolle. Die Bewertung der Haushaltslage sollte einem unabhängigen Gremium außerhalb des politischen Wettbewerbs übertragen werden. Dies gilt begrenzt auch für die Kommunalaufsicht. Die Auslagerung materieller kreditpolitischer Sanktionsgewalt ist mit der demokratischen Willensbildung und dem Grundgesetz vereinbar (**Junkernheinrich** (G28-29, G38-40, A103)).

In der Praxis wäre die demokratische Legitimation eines solchen Gremiums problematisch, zumal das Budgetrecht zu den Kernkompetenzen der Parlamente gehört. Es sind hierzu unterschiedliche Modelle vorgeschlagen. Eine unabhängige und hinreichend sanktionsbewährte Institution kann im Prinzip frühzeitig eingreifen (**Konrad** (G11)).

Es soll ein zumindest mehrheitlich aus politikexternen Mitgliedern bestehender Schuldenkontrollrat gebildet werden, der die Aufgabe hat auf Basis objektiver Daten Verstöße gg. die neuen Verschuldungsspielräume festzustellen. Eine aktive Rolle der Kommunen ist nicht erforderlich. Weisungsrechte gegenüber Ländern sind verfassungsrechtlich schwer vorstellbar, daher sind Automatismen einzuführen. Der Stellenwert der Finanzplanung muss erheblich erhöht werden, um in belastungsfähiger Art und Weise einen Ausgleich der Haushaltsdefizite über einen Zeitraum von 7 Jahren darzustellen (**Seitz** (G 35, G39-41)).

*Verschuldungsbegrenzung: Überprüfung des verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Systems der Neuverschuldungsbegrenzung (finanz- wissenschaftliche Hintergründe, Änderung von Art. 115 und Art. 109 GG, alternative Konzepte (z.B. Schuldenbremsen), Ökonomische Folgen, Rechtsfolgen, Autonomie) Reform des Investitionsbegriffs/ Einführung eines WNA-Budgets/ Investitionsfinanzierung*

### **Verschuldungsbegrenzung (Fragen 26 - 34, auch 73)**

Der SVR befürwortet kein generelles Verschuldungsverbot, aus allokativen und distributiven Überlegungen soll Verschuldung weiter zulässig sein, aber sie ist auf sinnvolles Maß zu begrenzen. Art. 115 GG ist wie folgt zu ändern: Investitionsorientierte Verschuldung soll begrenzt werden auf Nettoinvestitionen (Modul1); weiter soll eine einnahmeorientierte Ausgabenpolitik mit konjunktureller Bereinigung sowie ergänzendem Ausgleichskonto für diskretionäre Verschuldung und im Haushaltsvollzug auftretende Defizite bzw. Überschüsse (Obergrenze 2 % des BIP) festgeschrieben werden (Modul 2). Es sollen Sanktionen bei Überschreitung dieser Schranke im GG vorgesehen werden; Länder sollen im GG verpflichtet werden, in ihren Landesverfassungen gleiche Begrenzungen aufzunehmen (**SVR** (G1, G4-9)).

Die Ursachen für die einnahmen- und ausgabenseitigen Probleme der Finanzverfassung sind in der Verflechtung von strukturellen und individuellen Faktoren zu suchen, darunter mangelnde Informationen, nicht sachgerechte Interpretationen des Ist-Zustands, schuldensteigernde Anreizstrukturen, individuelles Verhalten, unzureichende Haushaltskontrolle (**Junkernheinrich** (G13-18)).

Bei kollektiver Schuldenverantwortung ist ein grundsätzliches Verschuldungsverbot mit Ausnahmen sinnvoll. Es soll keine konjunkturbedingten Defizite geben, aber automatische Stabilisatoren sollen wirken können. Schulden können, wenn Einnahmen niedriger ausfallen als vorgesehen, zwei bis drei Jahre vorgetragen werden und sind dann zu tilgen, wenn sich nicht eine 2/3-Mehrheit des Parlaments dagegen ausspricht. Man kann zulassen, dass die reinen Nettoinvestitionen auch über Schulden finanziert werden. Bei Schuldnerselbstverantwortung, wie von ihm präferiert, braucht es solche Verbote nicht. Die Verschuldungsfähigkeit wird von den Kreditmärkten eingeschätzt. Es wird nicht funktionieren, den Ländern Schuldenbremsen zu oktroyieren (**Blankart** (G26-28)). Bei Beibehaltung der gemeinsamen Schuldenverantwortung kann eine regelgebundene Verschuldung wie die Schweizer Schuldenbremse oder der Vorschlag des SVR die Neuverschuldung bei Bund und Ländern begrenzen, eine Verletzung muss aber entsprechende Sanktionen nach sich ziehen. Die Höhe der Verschuldung kann konjunkturpolitischen Erfordernissen angepasst werden, wobei zu berücksichtigen ist,

dass Konjunkturpolitik, wenn sie überhaupt angezeigt ist, Sache des Bundes ist. Eine Umsetzung einer solchen „Verschuldungsbeschränkungsordnung“ kann nur erfolgreich sein, wenn hierzu ein breiter Grundkonsens in Bevölkerung und Politik besteht (**Konrad** (G 8-10)).

Eine Schuldensbegrenzung im Sinne einer „Schuldenbremse“ ist notwendig, die derzeitigen Regeln über die Grenzen der Kreditaufnahme sind unzureichend und wenig operabel (**Schneider** (G15-18)), (**Kirchgässner** (G5, G6)). Überbrückungskredite zum Ausgleich von Liquiditätsschwankungen unter der Bedingung eines zeitgleichen Konsolidierungskonzepts wären unproblematisch (**Junkernheinrich** (G23-24)).

Es ist sinnvoll, eine maximal zulässige Nettoneuverschuldung an leicht feststellbaren fiskalischen Kennziffern – ähnlich wie im SWP – festzumachen, ein absolutes Neuverschuldungsverbot ist dagegen wenig sinnvoll (**Kirchgässner** (G7,8)). Es gibt Gemeinsamkeiten zwischen Deutschland und der Schweiz, die tendenziell eine Übernahme der Schweizer Regelung mit Integration der Investitionen nahelegen, es sind allerdings auch Schwierigkeiten zu identifizieren (**Müller** G40-42, hierzu auch A81)).

Die Finanzverfassung hat einen erheblichen Beitrag an der seit 1970 zunehmenden Staatsverschuldung. Eine Verschuldungsbegrenzung ist sinnvoll und dringend geboten. Art. 115 GG hat versagt. Als erster Schritt ist es erforderlich den SWP einzuhalten und im Rahmen eines nationalen Stabilitätspaktes in die deutsche Finanzverfassung umzusetzen. Weiter ist ergänzend eine Neuregelung des Art. 115 GG im Sinne der Schweizer Schuldenbremse erforderlich, bei Übertragung auf die Länderebene ist diese Einschränkung der Haushaltsautonomie mit mehr Steuerautonomie oder Stärkung im Bereich der Aufgabengestaltung zu kompensieren. Es sollte darauf geachtet werden, dass alle Sonderhaushalte von Bund, Länder und Gemeinden bei neuer Verschuldungsgrenze berücksichtigt werden (**Feld** (G2-13, G21-24, G26)).

Es ist europarechtlich erforderlich, dem Ziel eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts mehr Beachtung zu schenken. Dementsprechend sollte vorrangiges Ziel für Bund und Länder gemeinsam sein, nicht nur Defizitgrenzen einzuhalten, sondern einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen (**Häde** (G12, A72A, A91D); **Schneider** (A92A) sieht gegenüber der EU nur den Bund in dieser Pflicht.). Es dürfte verfassungsrechtlich leichter sein, eine die Länder betreffende Schuldenbegrenzung im Grundgesetz zu verankern, als die Länder zu verpflichten, ihre Landesverfassungen entsprechend zu ändern (**Häde** (A91)). Die EU fordert von Ländern mit hohem Schuldenstand und niedrigem Potentialwachstum, sich einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zum Ziel zu setzen (**Kröger** (G8-10)).

Es bietet sich an, als Leitlinie der Finanzpolitik mittelfristig ausgeglichene Haushalte für Bund und Länder im GG und in den Länderverfassungen zu verankern. Dies kann unterschiedlich umgesetzt werden, z.B. durch Einführung einer Schuldenschranke wie Vorschlag des SVR oder Übertragung des SWP im Rahmen eines Nationalen Stabilitätspaktes auf die deutsche föderale Finanzverfassung. Die Aufteilung der zulässigen Defizite zwischen Landes- und Gemeindeebene sollte durch Landesrecht geregelt werden. Es sind Sanktionen vorzusehen (**Fuest** (G9-11; zur Vorgehensweise bei Einführung einer Schuldenbremse A82)). Ein generelles Verschuldungsverbot ist aus ökonomischer Sicht abzulehnen, aber Begrenzung ist sinnvoll. Vorschlag: Entweder

Reform des Art. 115 GG nach dem Modell SVR oder Übernahme des SWP in die deutsche Finanzverfassung. Bei Modell SVR ist die Qualität der Konjunkturbereinigung entscheidend (**Huber** (G2-5)).

Ein absolutes Verschuldungsverbot ist nicht sinnvoll. Es wird eine über 7 Jahre kumulierte Null-Defizit-Regel für die Länder präferiert, der Bund sollte lediglich an Maastricht-Kriterien gebunden werden. Ein Schuldenkontrollrat soll dies prüfen. Bei Verletzung sollen die Regelungen eines noch zu schaffenden bundesgesetzlichen Haushaltsfinanzierungsgesetzes mit Sanktionen gelten. Ein Steuerstabilisierungsfonds des Bundes soll diese Regel unterstützen. Die Länder sind im Grunde genommen in der Lage, bestimmte Schuldengrenzen einzuhalten, im begrenztem Umfang kann man über „Altschuldenhilfe“ nachdenken (**Seitz** G9-19, G41-43, G44-47, A67C, A90)).

Ein absolutes Neuverschuldungsverbot ist nicht sinnvoll. Den Ländern kann unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen – u. a. keine eigenen Rechte über die Steuergesetzgebung die Höhe ihrer Einnahmen zu gestalten – die Möglichkeit der Kreditaufnahme als Finanzierungsinstrument nicht genommen werden (Beschränkung auf Netto-Investitionen). Es spricht vieles dafür, an der in Art.115 Abs.1 GG enthaltenen Verschuldungsbegrenzung festzuhalten, allerdings muss der Investitionsbegriff schärfer gefasst werden. Die Ausnahmeregel in Art 115 Abs.1 Satz 2 zur Überschreitung der Regelkreditobergrenze im Fall einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts kann auf Bundesebene beibehalten bleiben, denn Einnahmgestaltung ist letztendlich Ausdruck politischer Gestaltung. Auf Landesebene soll er gestrichen werden (**Korioth** (G6-8, A60C)).

Es ist zu erwägen, für den Normalfall die Möglichkeit der Kreditaufnahme der öffentlichen Hand auszuschließen und zur ursprünglichen Fassung des Art.115 GG aus dem Jahre 1949 zurückzukehren, der Einnahmen „im Wege des Kredits ... nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken“ vorsah. Sachinvestitionen und Bildungsinvestitionen sind normale Aufgaben des Staates. Für eine Verschuldung im Ausnahmefall ist auf ein Verfahren unter Einbeziehung der Opposition zu setzen. Für diesen Sonderfall sollte eine Tilgungspflicht in einem von der Höhe der Verschuldung abhängigen Zeitraum in der Verfassung vorgesehen werden. Die verfassungsrechtliche Vorgabe eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts ist wegen der politischen Dynamik zur Verschuldung weder „sinnvoll“ noch „ausreichend“ (**Meyer** (G10, G12, G14, A63C)).

Eine vorübergehende Neuverschuldung über die verfassungsmäßige Normalverschuldung hinaus sollte möglich sein, um prozyklisches Verhalten zu vermeiden. Die Begriffe „Investitionsausgaben“ und „ Störung des gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ sind in einem nachgelagerten Gesetz zu konkretisieren, Art.115 GG sollte aber nicht gestrichen werden. Auch eine anders definierte Ausnahmeregelung wie etwa vom SVR vorgeschlagen, ist möglich, ist aber auf Gesetzesesebene (Haushaltsgrundsätzegesetz)) auszuformulieren. Modell SVR hat Charme, ist aber schwer anwendbar (**Lenk** (G10-13, A62)).

Die antizyklische Steuerung funktionierte in der Vergangenheit nicht. Die Länder sind aufgrund der unterschiedlichen sozialpolitischen Belastung kaum gleichmäßig in der Lage mit den heute verfügbaren Instrumenten enge Schuldengrenzen einzuhalten. Ein Neuverschuldungsverbot ist nicht sinnvoll. Es wäre angezeigt über die Änderung der

keynsianischen Steuerungsinstrumente nachzudenken, wenn es richtig ist, dass die hohe Verschuldung auch eine Folge ihrer Einführung ist. Beispielsweise ließen sich Investitionen versehen mit Zins- und Tilgungsplan ausweisen, Vorkehrungen für Abschreibungen treffen und so Transparenz schaffen (**Renzsch** (G5-6)).

Deutschland hat hohe, aber nicht außergewöhnlich hohe Verschuldung. Neuverschuldung der letzten Jahre ist nicht auf Ausgabensteigerungen sondern auf Einnahmeausfälle zurückzuführen. Gemessen am BIP sinken die öffentlichen Ausgaben seit Jahren. Staatsquote sank in den letzten Jahren von 49,3 % auf 45,7%. Eine Einschränkung der z. Zt. bestehenden Möglichkeiten für eine staatliche Stabilitätspolitik wird abgelehnt. In Ausgestaltung der Verschuldungsregel ist die regionale Wirtschaftsentwicklung stärker zu berücksichtigen (**Hoff** (G7-11)). Staatsverschuldung liegt weniger an Finanzverfassung, sondern an sinkenden Staatseinnahmen (**Hoff** (A55D)), falscher Verteilung der Steuererträge, ungünstiger Wirtschaftslage, hoher Arbeitslosigkeit und der Fehlentscheidung, die Einheit über Kreditaufnahme zu finanzieren (**Wieland** (A 68B, G 6-7)).

### **Investitionsbegriff (Fragen 35 - 40)**

Der Investitionsbegriff muss auf Nettoinvestitionen begrenzt werden. Abschreibungen sind herauszurechnen, Einnahmen aus Desinvestitionen wie zum Beispiel Privatisierungserlöse sind gegen zurechnen und Doppelzählungen bei verschiedenen Gebietskörperschaften sind zu vermeiden. Es spricht zunächst nichts dagegen, Ausgaben die den Humankapitalbestand erhöhen, zu den Investitionen zu zählen. Es kommt nur auf die Differenz von Bruttoinvestitionen und Abschreibungen an. Die Abschreibungen dürften derart hoch sein, dass es im Ergebnis bei der Beschränkung der Kreditfinanzierung auf Sachinvestitionen im Bildungsbereich bleiben kann (**SVR** (G4-6)).

Der Vorschlag des SVR ist gangbar (**Huber** (G5), ähnlich **Häde**, der das Ziel eines Haushaltsausgleichs mit ausdrücklicher Bezugnahme auf Art.104 Abs. 1 EGV aber für vorzugswürdig hält (G8-9, A89D)).

Wenn eine Fortentwicklung des Art. 115 GG erfolgen soll, dann Beschränkung des Investitionsbegriffs auf Nettoinvestitionen (**Blankart** (G27, G29-30), auch **Korioth** (G7)). Wenn eine Änderung der Finanzverfassung erfolgen soll, dann über Modifizierung des Investitionsbegriffs (**Wieland** (G6-7)).

Es gibt zwei Motive, die Verschuldung an Investitionen anzuknüpfen: Intergenerativer Gerechtigkeit und fiskalische Nachhaltigkeit. Für beide Motive ist der dem Art.115 GG zu Grunde liegende Investitionsbegriff völlig ungeeignet. Auch ein Ersatz durch Nettoinvestitionen ist wenig praktikabel und konzeptionell nicht überzeugend (**Konrad** (G17-19)).

Die Investitionsklausel ist aus wirtschaftstheoretischer Sicht gerechtfertigt. Ihr Hauptproblem besteht in der unklaren Abgrenzung. Die vorherrschende Fokussierung auf Sachinvestitionen kann irreführend sein. Eine Berücksichtigung der Ausgaben für Bildung, Forschung und Entwicklung als öffentliche Investitionen ist bedenkenswert (**Müller** (G 9, G16, G36, G37, G40) Zukunftsweisende Nettoinvestitionen dürfen nicht durch eine Null-Verschuldungsregelung verhindert werden (**Müller** A81D)).



Es stellt sich die Frage, warum Investitionen mit Krediten finanziert werden müssen. Es liegt die Einsicht nahe, dass staatliche „Investitionen“ gar nicht auf eine sie selbst finanzierende Rendite zielen. Wenn man die Verschuldung als ein Problem im Wechsel der Generationen begreift, dann müsste von den Investitionen der Teil abgezogen werden, den man selbst nutzt sowie die Lasten, die man nachfolgenden Generationen vermach, z. B. die Pensions- und Rentenlasten. Das hieße aber nichts anderes, als dass der legitimierende Grund für diese Art der Schuldenregelung in Wirklichkeit nicht existiert (**Meyer (G10-13)**).

Eine Einengung des Investitionsbegriffs auf Nettoinvestitionen, wie es der Sachverständigenrat fordert, liegt zwar nahe, gleichzeitig liegt es aber auch nahe, die staatlichen Ausgaben für Bildung und Wissenschaft unter den Begriff der öffentlichen Investitionen zu subsumieren. Auch wird wegen der impliziten Staatsverschuldung kein gerechter Ausgleich zwischen den Generationen hergestellt. Daher ist eine tatsächliche Lösung der Verschuldungsprobleme über die Definition öffentlicher Investitionen wenig erfolgversprechend (**Feld (G23-24)**). Insgesamt ist das Konzept der öffentlichen Investitionen wenig geeignet, als Orientierung für die Festlegung von Obergrenzen für die Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte zu dienen (**Fuest (G7-8)**). Der Investitionsbegriff als Orientierung für eine Verschuldung ist problematisch. Sinnvoll bei einer Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen ist es, strikte Abschreibungsregeln vorzugeben. Bildungsausgaben als Investitionen in Humankapital anzusehen, könnte zwar ökonomisch begründet werden, birgt aber Abgrenzungsprobleme und die Gefahr, einer übermäßigen Verschuldung Tür und Tor zu öffnen. (**Kirchgässner (G5,6,8)**).

Der bestehende Investitionsbegriff sollte beachtet werden; investive Zuschüsse des Bundes sollen nicht doppelt (bei Bund und Land) veranschlagt werden (**Hoff (G11-13)**).

Es gibt keine eindeutigen Kriterien für die Kostenverteilung langfristiger Investitionen zwischen den Generationen. Eine separate Ausweisung jeder kreditfinanzierten Investition oder Ausgabe versehen mit einem Zins- und Tilgungsplan sowie Vorkehrungen für Abschreibungen würde als Schuldenbremse wirken (**Renzsch (G6)**). Es fehlt dem Stabilitätsgesetz an Eindeutigkeit und quantitativen Indikatoren. Der SWP ist viel eindeutiger formuliert. Danach sind öffentliche Investitionen aus den laufenden Einnahmen zu finanzieren. Falls die sogenannte goldene Regel des Art. 115 GG erhalten bleiben soll, müssen zumindest die Abschreibungen abgezogen werden (**Kröger (G24-26, A62A)**, ähnlich **Junkernheinrich (G33-34)**).

Bei der präferierten Option einer 7-Jahre-Null-Defizit-Regel ist eine Koppelung konjunktureller Defizite an investive Ausgaben nicht erforderlich und eine strukturelle Verschuldungsmöglichkeit nicht vorgesehen. Allenfalls könnte man für investive Großprojekte auf Länderebene Kreditaufnahmen zulassen (**Seitz (G48-50)**).

Wenn es staatspolitisch gewollt ist, dass zukünftige Generationen, welche an den durch die Verschuldung finanzierten Vorhaben partizipieren, beteiligt werden sollen (intergenerativer Verteilungsaspekt), dann ist es ökonomisch auch folgerichtig, beispielsweise die aus der deutschen Geschichte resultierenden Belastungen von zukünftigen Generationen mittragen zu lassen. Dazu gehören die Transferleistungen des Bundes, die Leistungen des Bundes zur sozialen Sicherung in den neuen Ländern, die verminderten Zuweisungen im Länderfinanzausgleich der alten Länder sowie die kreditfinanzierten Lasten zum Aufbau in den neuen Ländern (**Lenk (G12)**).

## **Konjunkturelle Gesichtspunkte und europäischer Kontext (Fragen 42 - 53)**

### Konjunkturelle Gesichtspunkte

Die vorgeschlagene Schuldenschanke (Modul 2) begrenzt die Neuverschuldungsmöglichkeiten, ohne das Wirken der automatischen Stabilisatoren im öffentlichen Haushalt zu verhindern oder den finanzpolitischen Handlungsspielraum in ökonomisch nicht begründbarer Weise einzuengen. Konjunkturbedingte Schwankungen in öffentlichen Haushalten werden durch einen Konjunkturfaktor bei Berechnung des Ausgabenplafonds berücksichtigt. Dies gewährleistet eine passive antizyklische Politik. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit von diesem Ausgabenplafonds abzuweichen; dies im Wesentlichen bei außergewöhnlichen Ereignissen unter der Voraussetzung einer qualifizierten parlamentarischen Mehrheit, für den Bund bei Rezessionen sowie für diskretionäre Eingriffe. Ein Ausgleichskonto, dessen Obergrenze sich auf 2% des BIP beläuft, beschränkt die Möglichkeit für diskretionäres Handeln (**SVR (G 6, G7, G9)**).

Die Erkenntnis der modernen Makroökonomie ist, dass Ankurbelungspolitik nicht möglich ist. Die Kosten der Staatsschulden werden den Bürgern wieder aufgetischt. Sie trüben ihre Erwartungen, wodurch die intendierte Wirkung der Ankurbelungspolitik in sich zusammenbricht. Die Risiken von Konjunkturschwankungen werden nicht durch Ausgabensteuerung minimiert, sondern durch Flexibilisierung der Märkte. Es sollen keine Verschuldungsspielräume für konjunkturpolitisch motivierte Einzelfallentscheidungen angelegt werden, die Verschuldungsspielräume für automatische Stabilisatoren sollen nach der Regel angelegt werden, dass Schulden des laufenden Jahres in den zwei Folgejahren zu tilgen sind (**Blankart (G 30-38)**).

Ein wichtiger Vorteil der Schuldenschanke besteht darin, dass die Finanzpolitik, wenn sie im Konjunkturabschwung Haushaltsdefizite hinnimmt, dazu angehalten wird, in Jahren guter Konjunktur Überschüsse zu bilden und die Schulden wieder abzutragen, statt mehr Geld auszugeben (**Fuest (G10)**, ähnlich **Feld (G24-27)** zur Schweizer Schuldenbremse). Eine regelgebundene Verschuldung ist kompatibel damit, dass ein öffentlicher Haushalt „konjunkturell“ atmet (**Konrad (G8-9)**).

Es gibt verschiedene Gründe, die gegen eine diskretionäre Fiskalpolitik zur Konjunktursteuerung sprechen, automatische Stabilisatoren sind vorzuziehen (**Kröger G26-27**). Generell dürfte es sinnvoll sein, die konjunkturell zulässige Verschuldung an die Differenz zwischen Produktionspotential und tatsächlichem Output zu knüpfen (**Kirchgässner (G9)**).

Es gibt keinen Grund, die Staatsverschuldung zu verteufeln. In einer Situation mit unterausgelasteten Produktionskapazitäten kann eine kreditfinanzierte Fiskalpolitik grundsätzlich einen positiven Nachfrageimpuls auslösen, die möglichen positiven Effekte können aber in ihr Gegenteil umschlagen, wenn die Finanzmärkte nicht mehr von der Solidität der Finanzpolitik überzeugt sind. Daher ist es sinnvoll, neben der Vorgabe von über den Konjunkturzyklus ausgeglichenen Haushalten, auch verbindliche Obergrenzen für die Neuverschuldung vorzusehen (**Müller G18-19**).

Inwieweit der Staat angesichts begrenzter Informationen über das, was die Zukunft in Volkswirtschaften prägt, jenseits ordnungspolitischer Regelungen direkt in diese komplexen Vorgänge eingreifen soll, ist eine wirtschafts- und gesellschaftspolitische

Grundsatzfrage. Jedenfalls kann das Eingreifen nur im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit erfolgen. Eine antizyklische Finanzpolitik wurde in der Vergangenheit zwar nie realisiert, es sprechen aber auch Gründe für eine konjunkturell bedingte Schuldenaufnahme (**Junkernheinrich** (G22-24)).

Die bestehenden Regelungen zur Kreditaufnahme und die Orientierung der Finanzverfassung am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht, sind zu erhalten. Die Wirksamkeit kreditfinanzierter Stabilitätspolitik ist umstritten. Widerstreitende Wirtschaftstheorien und politische Programme sollten Gegenstand der demokratischen Auseinandersetzung sein (**Hoff** (G9-10)). In Zeiten konjunktureller Krisen ist eine Erhöhung der Staatsquote durch Steuererhöhungen und auch eine erhöhte Kreditaufnahme (mit festem Tilgungsplan) zulässig. Es ist ratsam, Regelungen zu treffen, mit denen die Ausgaben an die konjunkturbereinigten Einnahmen gebunden werden (**Schneider** (G11,16,18)).

Eine prozyklische Schuldenpolitik sollte vermieden werden; Kennzahlen sollen über einen mehrjährigen Zeitraum festgelegt werden (**Wieland** (G 7)). Ausgleichskonto des SVR und Konjunkturausgleichsrücklage aus StabG haben Ähnlichkeit. Letztere wurde nicht gebildet, weil andere Ausgaben Priorität besaßen (**Renzsch** (G 6)).

Es sollen keine strukturellen Verschuldungsmöglichkeiten für die Länder erlaubt werden. Die Maastricht-Kriterien bieten ausreichende konjunkturpolitische Reaktionsoptionen. Die Vorstellung von der konjunkturellen Steuerbarkeit der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes über die Fiskalpolitik ist veraltet (Globalisierung, Euro-Raum) (**Seitz** (G9-15, G51-53)).

### Europäischer Kontext

Geht man von einer langfristigen Nettoinvestitionsquote von 1% des BIP für Bund und Länder aus, ist die Wahrscheinlichkeit eines Konflikts der nach Modul 1 zulässigen Defizitquote (Nettoinvestitionen) mit dem SWP sehr gering. Bei höheren Nettoinvestitionsquoten kann ein Konflikt nicht ausgeschlossen werden. Die Schuldenschranke mit Ausgleichskonto mit Obergrenze 2% des nominalen BIP ist, da bei Erreichen zwingend getilgt werden muss, mit SWP durchaus kompatibel (**SVR** (G6, G9)).

Bei richtiger Auslegung des Art.115 GG sind die Maastrichtregeln mit eingeschlossen. Es besteht daher kein Konflikt. Bei Schuldnerselbstverantwortung haben Bund und Länder einen eigenen Anreiz kreditfähig zu bleiben und damit auch den Vorgaben des SWP Rechnung zu tragen (**Blankart** (G34)).

Die jetzt hohen Steuermehreinnahmen sind in den Schuldenabbau zu investieren und Defizite auszugleichen, damit der SWP eingehalten wird (**Seitz** G51, G52)).

Im Rahmen einer exakten Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben geht es vor allem darum, für den Bund und jedes einzelne Land Quoten für das Finanzierungsdefizit so festzulegen, dass der für den gesamten Staatssektor geltende Wert von 3% eingehalten wird. Eine wirksame Umsetzung setzt weiter voraus, dass der Bund verfahrensmäßig in der Lage ist, die Einhaltung der Referenzwerte sicherzustellen. Daher sind Eingriffsbefugnisse gegenüber den Ländern vorzusehen. Eine Kreditaufnahme in Höhe der für Investitionen vorgesehenen Ausgaben wäre nur dann

europarechtskompatibel, wenn sie den Vorrang der grundsätzlich bei höchstens 3 % des BIP liegenden Grenze für das Finanzierungsdefizit beachtet. Mit der Einführung der vom SVR vorgeschlagenen Schuldenschranke wären Unsicherheiten verbunden. Insbesondere dürfte es problematisch sein, zur Bestimmung des Konjunkturfaktors das Produktionspotential zu ermitteln. Aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht ist eine Kreditaufnahme im Zusammenhang mit den automatischen Stabilisatoren nur dann zulässig, wenn der vorher geschaffene Abstand zu den Referenzwerten ausreichend Spielraum dafür lässt. Der Haushaltsausgleich oder sogar Haushaltsüberschüsse in guten Zeiten sind deshalb nicht nur sinnvoll, sondern im erforderlichen Umfang rechtlich geboten (**Häde** G6, G9, G11, G12)).

Die Mitgliedstaaten der EU sind verpflichtet den SWP zu erfüllen und ihre innerstaatlichen Institutionen in dieser Hinsicht zu gestalten. Folgende Punkte sind wesentlich: Die Symmetrie in der Fiskalpolitik (in schlechten aber auch in guten Zeiten) muss deutlich formuliert werden (für Deutschland derzeit ein strukturell ausgeglichener Haushalt). Es sollte klargelegt werden, dass Konjunkturpolitik im Grundsatz durch automatische Stabilisatoren erfolgt. Die Regeln sollten numerisch formuliert werden und ihre Überwachung von der Politik getrennt werden. Anpassungsmechanismen sind zu formulieren, sowohl in Form von numerischen Vorschriften („Anpassungspfade“) als auch in Form von Sanktionen (**Kroeger** (G1, G37)).

### **Regelungen zum Abbau der Staatsschulden/Nachhaltigkeit (Fragen 54 - 64, auch 71)**

Der Schuldenstand allein sagt nichts darüber aus, ob die Staatsverschuldung zu hoch ist, Theorie und Empirie zeigen aber langfristige Wachstumsverluste bei hohen Schuldenstandsquoten. Der Schuldenstand belastet künftige Generationen wegen der zur Tilgung erforderlichen höheren Steuern und Wachstumsverlusten. Bei im Zeitablauf stetiger Nettoinvestitionsquote von 1% des BIP ergibt sich bei einer Zuwachsrate des nominalen BIP von 3,5% langfristig ein Rückgang der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote von derzeit fast 68% auf rd. 35% (**SVR** (G1, G2, G4, G5)). Ähnlich (**Kirchgässner** (G18-19)) Wenn sowohl beim Bund als auch bei den Ländern Schuldenbremsen eingeführt werden, könnte dies bei Wahrung einer Autonomie der Länder u. a. genügend Anreize für eine nachhaltige Finanzpolitik liefern, die längerfristig zu einem Rückgang der Verschuldung führt. Zusätzliche Regelungen zum Abbau der bestehenden Schuldenlast wären dann vermutlich nicht notwendig.

Die Politik muss entscheiden, wer Schuldenlast tragen soll, die heutige oder künftige Generation. Schulden sind zukünftige Steuern. Bestehende Schulden sollen so abgebaut werden, dass die für Zins, Tilgung und andere Staatsausgaben erforderlichen Belastungen in Prozent des BIP über die Zeit konstant bleiben. Wichtig für den Schuldenstandsabbau ist, dass die Steuerbelastung nicht unnötig schwankt (**Blankart** (G38-41)).

Es ist eine Teilentschuldung der Länder erforderlich, in denen die Verschuldung infolge überproportionaler Versorgungslasten entstand (**Renzsch** (G6)). Die Bewältigung bestehender oder drohender Haushaltskrisen ist in erster Linie Aufgabe der jeweiligen Gebietskörperschaft (Bund oder Land) selbst. Dies schließt allgemeine bundesgesetzliche Regelungen zur Haushaltssanierung nicht aus (**Schneider** (G3)). Die

einzelne Länder haben völlig unterschiedliche Ausgangslagen, was Schuldenstand und Höhe der Neuverschuldung angeht. Daher ist die Einführung eines Automatismus zum Abbau der Schulden praktisch nicht umsetzbar. Es wären differenzierte Schwellenwerte für Bund und einzelne Länder zu beschließen. Das geht nur nach einer zentralen Überprüfung der Finanzierungsmöglichkeiten der einzelnen Haushalte (**Lenk** (G15-18)).

Als Maßstab für die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik dient bei Schuldnerselbstverantwortung das Gläubiger-Schuldnerverhältnis, bei kollektiver Schuldenverantwortung, Primärüberschuss, Zinssatz, Wachstumsrate BIP, Schuldenquote (**Blankart** (G40)). Nachhaltige Finanzpolitik ist eine Politik, die mit einer langfristig konstanten Schuldenquote vereinbar ist (**Kirchgässner** (G5)). Nachhaltige Haushaltspolitik bedeutet einen dauerhaft über den Konjunkturzyklus eingehaltenen Haushaltsausgleich (**Seitz** (G59)). Der geringe Stellenwert solider Finanzpolitik, kurze Wahlperioden, zu geringe Kontrollmechanismen und teilweise parteipolitische Rücksichtnahmen stehen einer nachhaltigen Finanzpolitik entgegen (**Junkernheinrich** (G16)).

Wenn Zinszahlungen für die Staatsschuld nicht mehr bezahlt werden können, so liegt ein Teilbankrott vor. Man kann dies allerdings nicht mit einer Gefährdung des Gemeinwohls gleichsetzen. Die Maastricht-Kriterien sind mehr oder weniger „frei gegriffen“ im Sinne von Eckwerten, es kann aber sinnvoll sein, feste Kriterien aufzustellen (**Blankart** (G40)). Für den Bestand einer Gebietskörperschaft kommt es letztendlich auf den absoluten Schuldenstand an; einzelne Gebietskörperschaften haben ein Schuldenniveau erreicht, bei dem sie zahlungsunfähig wären, wenn nicht der Bund mit einem impliziten Bailoutversprechen hinter ihnen stehen würde (**Feld** (G22)).

Welche Steuerquote bzw. welche Ausgabenquote eine Gefährdung des Gemeinwohls darstellt, ist nicht wissenschaftlich definierbar, sondern eine normative Festlegung der Gesellschaft, die sich danach richtet, wie viel öffentliche Güter der Staat bereitstellen will, wie viel Umverteilung erwünscht ist und welchen Anteil der Kosten man dafür durch Verschuldung auf künftige Generationen verschieben möchte. Bei einer Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte bräuchte Deutschland dauerhafte Haushaltsüberschüsse, zumindest aber einen strukturell ausgeglichenen Haushaltsaldo, um im Jahr 2050 eine Schuldenquote von 60 % zu erreichen (**Kröger** (G22-24)).

Der Staat kann sich nicht beliebig verschulden. Die Bestimmung einer Obergrenze scheint aber a priori nicht möglich (**Müller** (G14)). Die Möglichkeit eines Vertrauensverlustes der Kreditgeber wird wahrscheinlicher, je höher der Schuldenstand ist, deshalb ist eine Korrektur der Schuldenentwicklung dringend erforderlich (**Konrad** (G6-7)).

Eine objektive Grenze tragbarer Staatsverschuldung gibt es nicht. Die Zinslast stellt ein Problem dar. Ein entsprechender Handlungsbedarf hängt folglich von der Ursachen diagnose ab. Folgt man den makroökonomischen Daten, dann geht die Staatsverschuldung auf sinkende Einnahmen zurück. Eine Einschränkung der Verschuldungsmöglichkeiten geht dann am Kern des Problems vorbei (**Hoff** (G8-9)).

Pension- und Rentenlasten sind implizite Staatsschulden und insofern gleichermaßen eine Last (**Blankart** (G41)). Anders **Feld** (G 23)), der sie nur berücksichtigen will, soweit sie bereits in Form von Rückstellungen zu Ausgaben führen.

In längerfristiger und gesamtwirtschaftlicher Betrachtung ist es nicht unbedingt erforderlich, die Verschuldung abzubauen. Aber es ist erforderlich, dass die deutlich überdurchschnittlich verschuldeten Länder das absolute Schuldenniveau reduzieren, um zukünftig mehr von den Steuereinnahmen in Politikausgaben lenken zu können. Eine „Altschuldenhilfe“ in begrenztem Umfang kann es nur geben, wenn die Länder einer sehr harten Schuldenbegrenzung zustimmen, wobei dies in einigen Fällen auch an eine Länderneugliederung gekoppelt werden müsste. Verschuldungsquoten sind nicht sinnvoll, Verschuldungsrelationen sollten am Konzept des „erweiterten Steueraufkommens“ orientiert werden. Eine klare Gefährdungsgrenze für die Gefährdung des Gemeinwohls durch Verschuldung gibt es nicht, aber das Problem besteht darin, dass die extrem überdurchschnittliche Verschuldung einiger Länder dazu führt, dass die Finanzierbarkeit von Politikausgaben zunehmend eingegrenzt wird. Alle öffentlichen Haushalte müssen dazu verpflichtet werden, für Neueinstellungen von Beamten, die Pensionslasten als laufende Ausgaben zu verbuchen und diese Aufwendungen einem kapitalgedeckten Pensionsfonds zuzuführen (**Seitz** (G54-59)).

Wenn sich die lebende Generation zu Lasten der nachfolgenden zwecks höheren Konsums und besserer Infrastruktur zunehmend verschuldet und damit die Chance zu höherer Vermögensbildung hat wäre das erworbene Vermögen ein Ansatzpunkt für einen Lastenausgleich zum Schuldenabbau. Dies setze aber voraus, dass ein erneuter Gang in die Verschuldung strikt ausgeschlossen werde (**Meyer** (G19, A85D-86A)).

### **Verschuldung der Städte, Kreise und Gemeinden (Fragen 65 - 67)**

Ein Frühwarnsystem zur Verhinderung von Haushaltsnotlagen soll auch auf kommunaler Ebene eingeführt werden. Die Aufgabenfinanzierung durch Kassenkredite soll durch die Kommunalaufsicht erschwert werden. In Art. 28 Abs. 2 GG soll ausdrücklich die Garantie einer aufgabengerechten Finanzausstattung der Kommunen als Homogenitätsvorgabe aufgenommen werden (**Wieland** (G9)). In alle Neuregelungen ist auch die kommunale Ebene mit einzubeziehen, d.h. Schuldenrestriktionen gelten auch hier. Die Länder müssen mit ihren Instrumenten das Verhalten der Gemeinden überwachen (Kommunalaufsicht, kommunaler Finanzausgleich). Die Länder sollen – nach dem Beispiel Rheinland-Pfalz – eine „Stabilisierungsfunktion“ bei den Steuereinnahmen gegenüber den Kommunen übernehmen (**Seitz** (G24, G59)).

Bei vielen Kommunen brachen insbesondere durch die Steuerreform im Jahr 2000 die Steuereinnahmen zusammen, so dass in diesen Fällen von einer nicht mehr aufgabenadäquaten Finanzausstattung ausgegangen werden konnte und die „Flucht“ in Kassenkredite nachvollziehbar ist (**Lenk** (G5 Fußn.), auch **Junkernheinrich** (G6, G10)). Eine kurzfristige Synchronisation der Ausgaben und Einnahmen der entsprechenden Haushaltsperiode durch sogenannte Kassenkredite ist zweckmäßig. Der derzeit hohe Stand gerade auf kommunaler Ebene zeigt, dass auch hier die Regeln schärfer gefasst und beachtet werden müssen (**Lenk** (G12)). Es ist daran zu denken, dass auch Einschränkungen bei den Rechtspflichten möglich gemacht werden, wenn die Finanzierung einer Körperschaft insgesamt gefährdet ist (**Junkernheinrich** (G35)). Bei einer neuen Verschuldungsgrenze sollen alle Sonderhaushalte berücksichtigt werden. Darin ist auch die Problematik der Kassenkredite erfasst (**Feld** (G23)).

Zwischen den Kommunen bestehen – noch stärker als bei den Ländern – außerordentlich große Unterschiede im Schuldenniveau. Ein wesentlicher Teil der Kommunalverschuldung wird mittlerweile im ausgelagerten Bereich getätigt und entzieht sich damit der Kommunalaufsicht. Die Kommunalaufsicht ist weitgehend blind für die Verursachung von Ausgabenverpflichtungen. Eine objektive Beurteilung fiskalischer Situationen kann nur von einer unabhängigeren Institution vorgenommen werden (**Junkernheinrich** G5, G6, G8-12, A113-114). Sämtliche kommunalen Leistungen sind mit merklichen Finanzierungsbeiträgen zu verknüpfen (**Junkernheinrich** (G21)).

Städte und Gemeinden sind Teile der Länder. Diese müssen die Überschuldung der Gemeinden im Griff behalten. Das Land soll Obergrenzen für aufgelaufene Kassenkredite vorgeben. Dieses Thema ist keine Aufgabe für den Bundesgesetzgeber (**Blankart** (G42)).

### **Schuldenbremse Schweiz, USA (Fragen 68 - 70)**

Die Schweizer Schuldenbremse ist für den Bund erwägenswert. Es ist zwischen Bund einerseits und Ländern und Kommunen zu unterscheiden. Anders als in Deutschland angedacht, handelt es sich bei den Schweizer Schuldengrenzen um ein freiwilliges System. Um die Vorteile des Schweizer Systems zu nutzen, müssten die Länder erst einmal für ihre Schulden selbst verantwortlich werden. In den USA sind durchaus Schuldenbremsen eingeführt worden (**Blankart** (G 42-44, A87-88)).

Die Schweizer Schuldenbremse versucht auf Bundesebene, Spielraum für konjunkturabhängige Verschuldung mit einer langfristigen Nettoneuverschuldung von Null zu verbinden. Hierbei ist es sinnvoll, die konjunkturell zulässige Verschuldung an die Differenz zwischen Produktionspotential und tatsächlichem Output zu knüpfen. Im Schweizer Modell erfolgt die Bestimmung mit Hilfe des Hodrick-Prescott-Filters, der die Tendenz hat zu Beginn und am Ende der Untersuchungsperiode den geschätzten langfristigen Trend zu weit an die tatsächlichen Werte anzunähern. Dies kann die Tendenz haben, dass die Politik zu stark prozyklisch ausgerichtet wird. Durch eine Modifikation des Filters oder durch die Verwendung eines anderen Verfahrens kann dies behoben werden. An der Sinnhaftigkeit des prinzipiellen Vorgehens ändert dies nichts. (**Kirchgässner** (G8,9)). Die Schuldenbremsen in einigen Schweizer Kantonen haben eine völlig andere Struktur (im Einzelnen **Kirchgässner** (G9, G10, A87)). Die Frage der Übertragbarkeit der Schweizer Schuldenbremse des Bundes auf Bund und/oder Länder Deutschlands kann prinzipiell bejaht werden. Es wäre aber auf jeden Fall hilfreich, den Ländern dafür auch Autonomie auf der Einnahmenseite einzuräumen (**Kirchgässner** (G11)).

Das Prinzip Schuldenbremse ist denkbar einfach und offen für Modifikationen, die den jeweiligen politischen Traditionen ihres Anwenders Rechnung tragen können. Sie stellt eine Ausgabenregelung dar, die strukturelle Ungleichgewichte im Bundeshaushalt verhindert und damit zur Stabilisierung des absoluten Niveaus der der nominellen Bundesschulden beitragen soll, was einen sukzessiven Abbau der Schuldenquote impliziert. Für den Voranschlag für das jeweils kommende Jahr wird die maximale Höhe der Ausgaben festgelegt. Diese dürfen die erwarteten Einnahmen dieser Periode korrigiert um einen Konjunkturfaktor nicht übersteigen (**Müller** (G22-25, im Einzelnen bis G 34)). Das Ziel der Schuldenbegrenzung wurde in der Schweiz nach Einführung der

Schuldenbremse erreicht, die Stabilisierung des Ausgabenwachstums bei konjunkturellen Schwankungen nicht (**Müller** (G33-34)). In einer Simulationsstudie mit deutschen volkswirtschaftlichen Daten unter Zugrundelegung der Schweizer Schuldenbremse konnte gezeigt werden, dass auch in Deutschland eine Stabilisierung der Schuldenquote hätte erreicht werden können. Es lässt sich eine grundsätzliche Tauglichkeit für Deutschland ableiten. Wichtige Modifikationen wären, das Ziel einer Stabilisierung des Schuldenstandes nicht direkt zu übernehmen und vermögenssteigernde Investitionen nicht dem Ausgabenplafond zu unterwerfen (**Müller** (G53-54), zur Analogie im einzelnen (G35-52)).

Systeme wie etwa die Schweizer Schuldenbremse haben gegenüber allen anderen Konstrukten erhebliche Vorzüge. Mit gewissen Modifikationen könnte ein solches System in Deutschland bei Bund und Ländern eingeführt werden. Nur eine nachhaltige Haushaltspolitik ermöglicht es, die gerade bei den Ländern weitgehend abhanden gekommene politische Gestaltungsfähigkeit allmählich wieder zurückzugewinnen (**Schneider** (G16-18)). Die Schweizer Schuldenbremse könnte den Kern eines Lösungsansatzes bilden, zu ergänzen sind automatische Regelungen bei Überschreitung des Korridors (**Junkernheinrich** (G34-35)).

Die Einführung der Schweizer Schuldenbremse ist mit dem SWP vereinbar, aber „Schweizer Schuldenbremse“ und „goldene Regel“ (Art. 115 GG) schließen sich aus (**Kröger** (G31-34)).

Schuldenbremsen sind eine günstige Alternative zu einer Revision des Art. 115 GG über eine Einengung des Investitionsbegriffs. Sie bestehen in der Schweiz auf Bundes- und Kantonebene und erlauben Wirkung der automatischen Stabilisatoren und die Setzung konjunktureller Impulse. Für den Bund wäre eine daran angelehnte Regelung vorteilhaft. Die Übertragbarkeit der Schuldenbremse auf die Länderebene ist fraglich. Die Verschuldung betrifft den Kernbereich der Haushaltsautonomie. Es müssten daher im Bereich Aufgabengestaltung und Steuerautonomie Kompensationen erfolgen, z.B. könnten Abweichungen im Einkommensteuerbereich zugelassen werden, um Verschuldung zurückzuführen. Alternativ ließen sich Verschuldungsgrenzen für die Länder vorstellen, die eher an kantonalen Schuldenbremsen orientiert wären. Eine aktive Verschuldung aus konjunkturellen Gründen sollte Ländern nicht mehr offen stehen (**Feld** (G24-27)).

Eine starre mechanistische Schuldenschranke führt zu prozyklischer Politik (vgl. Schweiz). Auch ein Konjunkturfaktor kann dies nicht verhindern. Es gilt politisch, die weitere Erosion der Steuerbasis zu verhindern und dafür Sorge zu tragen, dass sich dies nicht übermäßig dämpfend auf die Binnennachfrage auswirkt. Eine in den letzten Jahren stärkere Abschöpfung von Gewinn- und Vermögenseinkommen zu Gunsten einer nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik, ließe die heutige konjunkturelle Erholung breiter ausfallen (**Hoff** (G14)).

Die Schweizer Schuldenbremse ist für Deutschland nicht empfehlenswert. Erstens spricht die unterschiedliche föderale Struktur dagegen (Schweizer Kantone haben größere finanzielle Spielräume) und zweitens wirkt die Referendumsdemokratie gegen wachsende Verschuldung (Bürger entscheiden unmittelbar über Steuersätze, Kreditaufnahmen und öffentliche Verschuldung) (**Renzsch** (G7), **Lenk** (G14)).



Nahezu alle US-Bundesstaaten haben no-deficit-rules in ihren Verfassungen. Auch in der aktuellen Diskussion geht es für mich in Deutschland um harte Verschuldungsschranken primär auf Länderebene (**Seitz (G60)**).

### **Änderungsvorschläge zu Artikel 109 und Artikel 115 GG (Fragen 74 - 86, auch 41 und 120)**

Es sollte eine komplette Neufassung des Art. 115 GG in 6 Absätzen (Formulierung vgl. **SVR G 5**) erfolgen, mit der das SVR-Konzept umgesetzt wird. Die gesetzestechnische Umsetzung kann bei den Details durch Änderungen des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) und der Haushaltsordnungen erfolgen (**SVR (G4-5)**).

Eine Schuldnerselbstverantwortung der Länder kann die Neuverschuldung wirksam begrenzen (dazu u. U. Änderung von Art. 109 Abs.1 GG erforderlich), ergänzt um eine Schuldenbremse beim Bund. Für letzteres werden zwei Varianten vorgeschlagen. Variante 1: Strenge Neufassung von Art. 110 GG i.V.m. Art.115 GG mit grundsätzlicher Nullverschuldung, Variante 2: Neufassung von Art.115 GG mit kreditfinanzierten Nettoinvestitionen und Defizittilgung aber ohne konjunkturbereinigte Schuldenbremse nach SVR (**Blankart (G 45)**, Formulierung vgl. **Blankart G 65-66**).

Als Leitlinie der Finanzpolitik wird das Ziel mittelfristig ausgeglichener Haushalte für Bund und Länder im GG und in den Landesverfassungen verankert. Dieses kann unterschiedlich umgesetzt werden. Schuldenschanke (wie **SVR**) wird für Bund und Länder eingeführt oder es werden alternativ die Vorgaben des SWP übernommen und im Rahmen eines Nationalen Stabilitätspaktes auf die deutsche föderale Finanzverfassung übertragen. Mit der Einführung der Orientierungsmarke „ausgeglichene Haushalte“ wäre man auch der Schwierigkeit enthoben, den Investitionsbegriff neu bzw. strikter formulieren zu müssen (**Fuest (G6-10, A70B)**).

Eine Neuregelung der Verschuldungsgrenzen im GG bietet sich entweder an über eine Übernahme des SWP in die deutsche Finanzverfassung oder über eine Reform des Art. 115 nach Vorstellungen des SVR. Bei ersterem würde Art.115 Abs.1 GG durch eine Vorschrift ersetzt werden, die den SWP verankert. Dies erfordert den Abschluss eines Nationalen Stabilitätspaktes um bindende Grenzen für Bund und Länder in vertikaler und horizontaler Hinsicht festzulegen. Die Einführung des SWP hätte den Vorteil, dass der unbefriedigende Dualismus von europäischen und deutschen Verschuldungsregeln aufgegeben wird (**Huber (G 4-5, A84)**).

Es besteht die Pflicht, die gemeinschaftsrechtliche Haushaltsdisziplin innerstaatlich umzusetzen. Es ist möglich, die europarechtlichen Vorgaben zu übertragen, aber auch andere innerstaatliche Schranken zu errichten, soweit sie dem Europarecht nicht zuwider laufen. Eine ausdrückliche Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben könnte z. B. in einem neuen Art. 109 Abs.6 GG erfolgen. Für eine Verankerung einer anderweitigen Regelung zur Schuldenbegrenzungen oder jedenfalls einer Ermächtigung zu einer einfachgesetzlichen Bestimmung im GG selbst spricht, dass nur so möglich ist, gemeinsame Regelungen der Kreditaufnahme für Bund und Länder zu schaffen. Die Schwäche des Vorschlags des SVR besteht in Schwierigkeiten der Abgrenzung der Nettoinvestitionen, dies müsste einfachgesetzlich geregelt werden. Nicht zuletzt aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht sollten dieselben Beschränkungen für

die Länder gelten, was für eine Normierung bereits in Art. 109 GG spräche (vgl. Formulierung G 9). Für den Ausnahmetatbestand bestehen Schwierigkeiten, den Begriff der Rezession zu definieren. Die Schuldenbremse sollte justitiabel sein. Es wäre an der Zeit, die Nebenhaushalte auch durch innerstaatliche Vorschriften zur Begrenzung der Staatsverschuldung zu erfassen. Als weitere Maßnahmen könnte erwogen werden Art. 109 Abs. 2 GG neu zu fassen (vgl. Formulierung G 14) und das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz aufzuheben (**Häde** (G5-10, G14)).

Für Bund und Länder bedarf es einer Reform in Richtung einer flexiblen (konjunkturvariablen) Schuldenbremse nach Schweizer Modell. Art.115 ist entsprechend zu ändern (**Schneider** (G18)).

Für die Länder sind verbindliche Regelungen nur in Gesetzesform aufgrund von Art.109 Abs. 3 GG möglich. Das GG kann die Länder nicht dazu zwingen, auch ihre Verfassungen entsprechend zu ändern. Dies ist nur den Landesparlamenten mit Zweidrittelmehrheit, in einigen Ländern auch durch Volksentscheid möglich. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus Art. 28 Abs.1 Satz 1 GG (**Schneider** (G18, A66B, A91B)). Der Bund kann in der Bundesverfassung nicht regeln, wie die Länder ihre Haushalte gestalten sollen (**Wieland** (A74D)). Ein Staatsvertrag zwischen Bund und Ländern könnte ein geeignetes Mittel zur Absicherung eines nationalen Verschuldungs-/Stabilitätspakts sein (**Häde** (A71B), **Fuest** (A71C)).

Es scheint nicht ausgeschlossen, ein sinnvolles materielles Schuldenreglement des öffentlichen Rechts zu entwickeln. Es wäre unrealistisch nicht mit einem stetigen Druck auf die neuen Grenzen zu rechnen. Daher muss das materielle Schuldenreglement in seinen substanziellen Zügen verfassungs kräftig festgelegt werden. Ausnahmen, soweit überhaupt notwendig, sind an eindeutigen Parametern festzumachen, so dass ein Verfassungsverstreit über ihre Einhaltung nicht lohnt (**Meyer** (G18)).

Art. 115 GG ist durch eine Neuregelung zu ersetzen. Dem Bund sollte ein mittelfristiger Haushaltsausgleich vorgeschrieben werden. Es wäre weiter vorteilhaft, das Modell der Schweizer Schuldenbremse auf Bundesebene einzuführen. Die Übertragung des Mechanismus Schuldenbremse auf die Länder wird bei gleichzeitiger Einführung von Steuerautonomie als zulässig angesehen, da den Ländern damit Spielräume für eine eigenständige Politik bleiben (**Feld** (G24, G27)).

Die Verfassung muss verändert werden. Vom Begriff „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ muss man sich vollständig lösen. Die zu Art.115 GG in den Landesverfassungen analogen Ausführungen sind sinngemäß wie folgt zu ersetzen: „Die Haushaltspläne müssen so aufgestellt werden, dass die kumulierten und verzinsten Finanzierungssalden in der auf 7 Jahre ausgelegten Finanzplanung vollständig ausgeglichen werden. Die Belastungsfähigkeit der Finanzplanung ist vom Schuldenkontrollrat zu prüfen. Bei einer Verletzung der Haushaltsausgleichsregel oder bei Feststellung einer nicht ausreichend belastungsfähigen Finanzplanung gelten die bundesgesetzlichen Vorschriften zur dauerhaften Sanierung der Staatsfinanzen (Haushaltsfinanzierungsgesetz)“. Für den Bund sollte eine Formulierung aufgenommen werden, die die Defizitbindung an die investiven Ausgaben entfallen lässt, d.h. der Bund würde lediglich an die „Maastricht-Kriterien“ (bzw. deren durch internationale Absprachen verschärfte Werte) gebunden (**Seitz** (G11, G12, G14, G15, G61-63)).

Die Begriffe „Investitionsausgaben“ und „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ sind in einem nachgelagerten Gesetz zu konkretisieren, es sollten aber keine verfassungsmäßigen Änderungen des Art.115 GG in Betracht gezogen werden. (Ähnlich **Wieland** (G6-7), wobei er auf die juristisch schwer zu fassende Grenze zwischen Normalverschuldung und unerwünschter Verschuldung hinweist (A86C)) Der Begriff Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts hat sich als nicht effizient erwiesen; der Investitionsbegriff ist zweifelhaft. Bund und Länder müssen neuen Kriterien zwecks demokratischer Legitimation zustimmen (**Lenk** (G6, A62D)).

Es spricht vieles dafür an der in Art.115 Abs.1 enthaltenen Verschuldungsbegrenzung festzuhalten, allerdings muss der Investitionsbegriff schärfer gefasst werden. Auf Ebene der Landesverfassungen sollte der Ausnahmetatbestand der „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ gestrichen werden. Es bietet sich an, Art 109 Abs.4 GG zu aktivieren und die Verpflichtung zu Konjunkturausgleichsrücklagen vorzusehen. Zudem kann dem Haushaltsgesetzgeber vorgegeben werden, einen bestimmten Prozentsatz der Ausgaben zur Tilgung der Verschuldung zu verwenden (**Korioth** (G7-8, A60D-61A)).

Für langfristig nutzstiftende Infrastrukturinvestitionen ist eine projektspezifische Kreditaufnahme zu ermöglichen. Das Kriterium „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ soll entfallen. Anstelle der bestehenden Regelung soll ein Entwicklungskorridor um den Maßstab „Haushaltsausgleich“ eingerichtet werden, in dem kurzfristige Schwankungen in der Liquidität über einen Konjunkturzyklus hinweg positiv wie negativ ausgeglichen werden können –Ausgleichsfonds– (**Junkernheinrich** (G 24, G34, G35, G36)).

Die Lösung der staatlichen Haushaltsmisere ist nicht in einer wie auch immer gearteten Änderung der Finanzverfassung zu suchen (**Hoff** (G15)).

### **Anreize und Sanktionen (Fragen 87 - 102)**

Es ist unverzichtbar, die einnahmeorientierte Ausgabenpolitik um rasch wirksame Sanktionsmechanismen zu ergänzen und die Grundzüge im GG festzuschreiben. Ein abgesenktes Quorum von 20 % der Abgeordneten für eine Normenkontrollklage vor dem BVerfG soll die gerichtliche Überprüfung auch in Zeiten großer Koalitionen gewährleisten. Es sind gestufte Sanktionen bei Überschreiten der Höchstgrenze des vorgeschlagenen Ausgleichskontos vorzusehen. Bei erstmaliger Überschreitung eine zwingende Rückführung des Kontostandes im folgenden Jahr, bei wiederholter Überschreitung durch den Bund ein Zuschlag auf die Einkommensteuer („Schuldensoli“), bei den Ländern z.B. Zuschläge zur Grunderwerbssteuer (**SVR** (G9-11)).

Sanktionen durch den Kreditmarkt sind grundsätzlich frei von Politik und daher ist Schuldnerselbstverantwortung ein politisch ziemlich wasserdichtes Konzept. Ein Sanktionssystem bei kollektiver Schuldnerverantwortung wäre wünschenswert, ist aber schwerlich durchsetzbar (**Blankart** (G48-50, G55), ähnlich **Fuest** (G11)). Man kann der übergeordneten Ebene ein Eingriffsrecht zusprechen, um kritische finanzielle Situationen der unteren Ebene abzuwenden, man kann aber auch institutionelle

Regelungen finden, die sicherstellen, bzw. die untergeordnete Ebene zwingen, eine nachhaltige Politik zu verfolgen (**Kirchgässner (G7)**).

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 (**Fuest (A70D)**).

Eine Ergänzung der Schuldenschanke durch Sanktionsregelungen, wie vom SVR vorgeschlagen, ist sinnvoll (**Huber (G4, G5, A73A)**). Verbindliche und klare Sanktionen sind bei Überschreitung der festgelegten Defizitgrenzen unabdingbar, egal welchem Modell man folgt (auch **Konrad (G8)**). Regelübertretungen erfordern Anpassungsmechanismen, ggf. auch Sanktionen (**Kröger (G37)**).

Eine Sanktion vorzusehen, die in Fällen von extremer Haushaltsnotlage die Zahlung von Sanierungshilfen verweigert, ist aufgrund der Einstandspflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft nicht glaubwürdig. Man könnte daran denken, den Bürgern eines Landes einen frühzeitigen Beitrag zur Haushaltssanierung abzuverlangen, indem man dem Land vorgibt im Rahmen einer Abweichungsgesetzgebung von der Einkommensteuerbelastung nach oben abzuweichen bzw. seine Einkommenssteuersätze anzuheben (**Feld (G19, (A83C))**). Der Schuldensoli des SVR ist sinnvoll und ließe sich auch ohne Steuerautonomie verwirklichen (**Feld (G27-28)**).

Vorzuziehen sind Sanktionen, die geeignet sind, die Verschuldung zurückzuführen, z.B. ein Zuschlag auf die Einkommensteuer. Geldbußen erscheinen wenig sinnvoll. Ein „Sparkommissar“ erscheint eher nicht geeignet, Verschuldungsprobleme dauerhaft zu lösen (**Häde (G12-13)**). Die mögliche verfahrensmäßige Sanktion einer Normenkontrolle „in einem beschleunigten Verfahren“, wie vom SVR vorgeschlagen, dürfte nicht ausreichen. In der Verfassung vorzusehende Sanktionen, wie zum Beispiel, die Verpflichtung zu Steuererhöhungen in dem Umfang, in dem die Schuldengrenze gegen die Verfassung überschritten ist, wären sachadäquat (**Meyer (G18, G19; zur verfassungsmäßigen Verankerung von Sanktionen auch Häde (A82-83))**).

Überschreitet der Finanzbedarf den Liquiditätskorridor, sind automatisch sofort wirksame Ausgabenbeschränkungen oder Einnahmenerhöhungen zwingend vorzuschreiben. Werden Kreditobergrenzen nicht beachtet, bedarf es wirksamer Maßnahmen, wie Konsolidierungsaufgaben oder materieller Sanktionen, ergänzt durch positive Anreize. Ein unabhängiges Gremium als Haushaltsaufsicht ist vorzuziehen. Eine institutionelle Neuansiedlung der Kommunalaufsicht, verbunden mit einer sachlich begrenzten, materiellen Unabhängigkeit vor politischer Einflussnahme, ist erforderlich (**Junkernheinrich G24, G37, G38-40**)).

In einem Haushaltssanierungsgesetz sind neben der Ausgestaltung des Frühwarnsystems automatisch zu verhängende Sanktionen zu benennen, sowie Befugnisse des einzurichtenden Schuldenkontrollrates festzulegen. Durch ihn festgestellte Verstöße des Bundes bzw. der Länder führen automatisch zu Sanktionen. Das Controlling muss durch Externe geschehen, nicht durch die Politik selbst (**Seitz (G18-19)**)).

Nicht Sanktionen (Bundeszwang nach Art. 37 GG, Schuldensoli, Staatskommissar), sondern Anreize (z. B. Tilgungsergänzungszuweisungen) sollen die Haushaltssanierung durchsetzen (**Schneider G10, G18, G19, A91A**)).

Strafzahlungen wirken kontraproduktiv, da sie Verschuldung erhöhen. Frühwarnsysteme mit Anreizmechanismen zur Rückführung der Schulden sind vorzuziehen, daneben Einschränkung der Haushaltsautonomie durch vertragliche Vereinbarungen. Entscheidungen für oder gegen Erhöhungen des Schuldenstandes müssen demokratisch verantwortet werden (**Wieland** (G8)).

Abweichungen von den Standards sollten den Ländern zugestanden werden, um einen aus dem Lot geratenen Haushalt wieder ins Gleichgewicht zu bringen (**Blankart** (G52)). Sanktionen in Form von Einsparverpflichtungen durch Abweichen von bundesrechtlich vorgegebenen Standards könnten verfassungsrechtlich problematisch sein (Art 72 Abs.2 GG und Sozialstaatsprinzip) (**Häde** (G13)). Ggf. müssen Vorschriften verändert werden, die der Einführung von automatischen Steuerzuschlägen oder Abweichungen von Standards entgegenstehen (**Seitz** (G65)).

### **Demokratie und parlamentarische Verantwortung (Fragen 103 - 108)**

Es ist gut belegt, dass dem politischen Prozess eine Tendenz zur extensiven Nutzung der Kreditaufnahme und damit zu einer übermäßigen Belastung künftiger Generationen innewohnt (**SVR** (G1, G2)).

Eigentlich ergibt sich die Pflicht zur Rückführung des Schuldenstandes schon aus Art. 115 GG. Mit der Inpflichtnahme des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ wird auf eine Normallage Bezug genommen. In dieser Normallage hat die Kreditaufnahme in der Regel bei null zu liegen. Entsprechende Folgen ergeben sich für die Tilgung (**Korioth** (A116B)). Die Politik hat die Schranken hinsichtlich der Staatsverschuldung überschritten, so dass neue Schranken gesetzt werden müssen. Dies ist Demokratie im Sinne einer Herrschaft der Bürger und Bürgerinnen. Verschuldensregelungen und Sanktionen sind Ausgestaltung von Verfassungsverträgen, die seit der Aufklärung bekannt sind. Für den Normalfall von Politikern brauchen wir Regeln. Art. 115 GG lässt sich nicht einfach anwenden, sondern nur aufgrund von Theorien. Das BVerfG hat hierzu einen Weiterentwicklungsauftrag gegeben, der vom Gesetzgeber nicht wahrgenommen worden ist (**Blankart** (G 56, G57)).

Der Idee, jede ernsthafte Reglementierung der Schuldenaufnahme sei eine unzulässige oder untunliche Bindung politischer Gestaltungsmöglichkeiten, lässt sich nur entgegenen, das die Schuldenaufnahme die unglücklichste der denkbaren Gestaltungsmöglichkeiten ist, weil sie den handelnden Politikern einen Vorteil zu Lasten ihrer Nachfolger einräumt, die schuldenmachende Generation zu Lasten der abzahlenden Generation besser leben lässt und die politischen Gestaltungsmöglichkeiten in der Zukunft zunehmend einengt (**Meyer** (G9)).

Aus Sicht der Stimmbürger sind Schuldenbremsen keine Einschränkungen, sondern Instrumente, die Parlament und Regierung zwingen sollen, ihren Präferenzen Rechnung zu tragen. Insofern stellt sich kein Demokratieproblem (**Kirchgässner** (G11)). Für die Wirkung von Verschuldungsgrenzen ist es wichtig, dass sie gleichzeitig von einem breiten Grundkonsens in Bevölkerung und Politik mitgetragen werden (**Konrad** (G10, A60C)). Die Vermutung liegt nahe, dass der Erfolg der Schweizer Schuldenbremse auch durch die Verabschiedung per Volksabstimmung begründet wurde. Die Bürger sollten in

die Lage versetzt werden, selbst zu entscheiden, wie viel Staat sie möchten (**Müller** (G38-40, A64D)).

Die Rationalität formaler fiskalischer Beschränkungen gründet auf der Erkenntnis, dass es der Politik aus ganz unterschiedlichen Gründen im täglichen Geschäft nicht gelingen mag, das langfristig Vernünftige zu tun. Die Staatsverschuldung lässt sich nur dann wirksam begrenzen, wenn die Parlamente ihre bisherigen Handlungsmöglichkeiten einerseits freiwillig, aber andererseits auch verbindlich beschränken (**Feld** (G16, A54B)).

Abzulehnen ist die mit manchen Vorschlägen implizierte Unterordnung des Souveräns unter das Leitbild Konsolidierung der Staatsfinanzen, ebenso die damit verbundene Suspendierung von Landesexekutive und -legislative, die Zentralisierung des Bundesstaates und die Aufgabe des Staatsziels der gleichwertigen Lebensverhältnisse (**Hoff** (G21-22)).

Die Einnahmgestaltung ist letztlich Ausdruck politischer Präferenzen und politischer Gestaltung; es ist wenig sinnvoll, mit einem Raster dicht geknüpfter rechtlicher Normierungen den politischen Handlungsspielraum völlig einzuengen (**Korioth** (G7), ähnlich **Wieland** (G6)).

Die Freiheit, über Verschuldung autonom zu entscheiden, halte ich für ein wichtiges Grundrecht des Parlaments (**Konrad** (A59B)). Das Budgetrecht der Landesparlamente darf nicht übermäßig eingeschränkt werden (**Schneider** (G11)).

### **Insolvenzverfahren/Gläubigerbeteiligung (Fragen 109 - 119)**

Ohne die Möglichkeit der Insolvenz und ohne die Schuldnerselbstverantwortung wird nie etwas in Bewegung gesetzt (**Blankart** (A108A)). Der Weg in eine Schuldnerselbstverantwortung der Länder ist als ein Prozess anzusehen. Die Länder mit guten Finanzen sollten zuerst in die Schuldnerselbstverantwortung entlassen werden, diese Länder verhandeln dann mit ihren Gläubigern über die Konditionen ihrer Schulden. Diese Konditionen können auch besser sein als die heutigen. Die schwierigen Fälle löst man am Ende, für deren Altschulden könne man ggf. an eine Ausfallbürgschaft des Bundes denken (**Blankart** (G 3, G4, G6-8)). Mit Schuldnerselbstverantwortung wird das optimale Kreditvolumen erreicht, weil kein Bürge vorhanden ist, der den Schuldner auslöst, wenn das Projekt misslingt. Aus dem bislang zwischen den Ländern sowie unter den Ländern und dem Bund praktizierten Schuldnerverbund ergibt sich eine übermäßige Verschuldung zahlreicher Bundesländer (**Blankart** (G58-60)). Im Falle der Gläubigerbeteiligung an den Kosten einer Finanzkrise kommt es zu einer Differenzierung der Bonitäten der Länder und des Bundes. Im Endeffekt ist die bestehende Art der Poollösung nicht stabil (**Blankart** (G53, G54)). Mit einem Insolvenzregime soll die Zahlungsunfähigkeit gerade verhindert werden. Im Falle einer Insolvenz kommt nicht die Zerschlagung, sondern ausschließlich eine Sanierung des Landes in Betracht. Art 12 Abs. 1 InsO lässt ein Insolvenzverfahren gegenüber Bund und Ländern nicht zu. Dies schwächt die Bonität des Staates, Art. 12 Abs. 1 InsO ist daher zu streichen. Eine Kombination der Instrumente Gläubigerbeteiligung und Sanktionsmechanismus wird für die Länder abgelehnt (**Blankart** (G60-65)).

Ein derartiger Haftungsausschluss wird in anderen westlichen Demokratien seit Jahrzehnten erfolgreich praktiziert. Bei geeigneten Übergangsregeln für die Behandlung

der Altschulden und Ländern mit hohen Schuldenquoten entstehen durch die Einführung eines derartigen Haftungsausschlusses Vorteile für die Finanzierungskosten von Bund und Ländern insgesamt sowie für die niedrig verschuldeten Länder und besonders starke Anreize gegen eine weitere Neuverschuldung für hoch verschuldete Länder (**Konrad** (G12-16)). In der Anhörung spricht **Konrad** (A85B) von „Sanierungsinsolvenz“.

Feld unterstützt Bemühungen zur Selbstverantwortung der Gliedstaaten gegenüber den Finanzmärkten. Bei Auflösung des Haftungsverbundes würden diese disziplinierend wirken (**Feld** (G11, G12)). Ein genereller Widerspruch zwischen Insolvenzfähigkeit und Bundesstaatsprinzip besteht nicht, aus Sicht von **Häde** könnten allerdings mit der Gläubigerbeteiligung Probleme für die künftige Kreditwürdigkeit der Länder auftreten (**Häde** (G 16, G17), ähnlich **Blankart** (G 60, G65, A77D)).

Ein Insolvenzverfahren lässt die Kreditgeber das Risiko mittragen. Die Nutzung dieses über private Interessen organisierten Systems zur Kontrolle übermäßiger Verschuldung würde insgesamt zu höheren Kreditkosten für die öffentliche Hand führen. Es wäre daher nur zu empfehlen, wenn ein öffentlich-rechtliches Reglement weniger wirksam wäre (**Meyer** (G16, G17, A63C, A72C)). Anders als beim Insolvenzrecht darf der Gläubiger nicht das Recht haben, das Insolvenzverfahren anzustrengen, sondern nur die Körperschaft selbst (**Meyer** (A107C)).

Eine Insolvenzfähigkeit hat erhebliche Auswirkungen auf die Kreditfinanzierungskosten. Deshalb ist hiervon sowie auch von der Auflösung des Haftungsverbundes Bund/Länder abzuraten (**Wieland** (G 8)). Die verfassungsrechtliche Akzeptanz ist fraglich. Die hohen Ratings der deutschen Gebietskörperschaften würden sich verschlechtern (**Lenk** (G18)).

Aus theoretischer Sicht ist eine Insolvenzordnung für Gebietskörperschaften sehr attraktiv, da die Politik dann durch Marktkräfte kontrolliert würde. Real aber ist dies nicht glaubwürdig gegenüber dem Markt. In einem föderalen Staat würde die Solidargemeinschaft ein Land niemals in die Insolvenz laufen lassen, dies auch unter parteipolitischen Überlegungen. Für die Gemeindeebene ist es eher möglich, aber dann hat die Kommunalaufsicht versagt (**Seitz** (G66, G67)).

## ***b. Bewältigung bestehender Haushaltskrisen***

### **Instrumente zur Haushaltssanierung (Entschuldungsfonds) (Fragen 121 - 140, auch 72)**

Haushaltskrisen sollen über Schuldnerselbstverantwortung für die Länder und einer Schuldenschranke für den Bund bewältigt werden (**Blankart** (G69), ähnlich **Konrad** (G19-24)). Ob eine Regelung zum Abbau bestehender Schulden sinnvoll ist, hängt von den Opportunitätskosten des Abbaus ab. Wenn wir in Zukunft größere Lasten zu tragen haben als heute (Renten), dann ist es sinnvoll, die heutige Last etwas zu verringern (**Blankart** (G70)).

Die Bewältigung bestehender Finanzprobleme in manchen Ländern muss über die Absenkung des Ausgabenniveaus geschehen; die demographische Entwicklung wird in vielen Ländern die Zusammenlegung von öffentlichen Einrichtungen oder Privatisierungen erfordern (**Feld** (G24, G28-29)).

Art. 109 Abs.1 GG erlaubt keine Einschränkungen der Haushaltsautonomie bei Haushaltskrisen. Erst als ultima ratio kann der Bund eingreifen (**Blankart** (G70)). Das Urteil des BVerfG zur Frage möglicher Bundeshilfen für das Land Berlin hat den bestehenden Rechtsrahmen für die Bewältigung von Haushaltskrisen konkretisiert. Sie sind in „extremen Haushaltsnotlagen“ geboten, aber nur als „ultima ratio“. Diese Situation erzeugt erhebliche Fehlanreize für alle Gebietskörperschaften. Es ist für den Umgang mit bestehenden Haushaltskrisen von großer Bedeutung, welche Strukturreform eingeschlagen wird (**Konrad** (G19-21)). Das BVerfG betont jetzt im Fall von Haushaltsnotlagen der Länder deren Eigenverantwortung. Haushaltskrisen und extreme Haushaltsnotlagen sind außerhalb des Finanzausgleichsystems zu regeln. Eine Änderung der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern kommt erst in Betracht, wenn alle Handlungsmöglichkeiten des Landes auf der Ausgaben- und Einnahmenseite in Betracht gezogen worden sind (**Korioth** (G8-10)).

Die den Ländern wie dem Bund zukommende Haushaltsautonomie (Art. 109 Abs.1 GG) ist keine ernsthafte Schranke für verfassungsrechtlich verfügte oder erlaubte Einschränkungen, wie schon die 1967 eingeführten Restriktionen der Art. 109 Abs. 2 bis 5 GG zeigen (**Meyer** (G6)).

Entschuldungsfonds werden in der Regel so verstanden, dass alle Länder ihre Schulden in einen gemeinsamen Topf einbringen und verzinsen. Damit wird nichts gelöst. Die Idee des Entschuldungsfonds wird an der Uneinigkeit der Länder, wer wie viel an Zinslast trägt, scheitern. Mit dem Wettbewerb unter Gebietskörperschaften kann man nicht zuwarten, bis einmal gleichwertige Startbedingungen geschaffen sind (**Blankart** (G71)). Von der Einrichtung eines Entschuldungsfonds oder ähnlichem ist eher abzuraten, dies würde die bekannten Anreizprobleme verschärfen (**Feld** (G29)). Ein Entschuldungsfonds setzt falsche Anreize für künftiges Verschuldungsgebaren und ist daher als problematisch einzustufen (**Huber** (G9-10, A57B, A72D)). Dem vom BVerfG hervorgehobenen Prinzip Eigenverantwortung entspräche ein solcher Entschuldungsfonds nicht (**Korioth** (G10, A60A, A80D)). Ein Altschuldenfonds würde Länder mit hoher Haushaltsdisziplin benachteiligen, eine Verpflichtung zu Sanierungsprogrammen wäre vorzuziehen (**Häde** (G16, A81A)).

Bei Schuldnerselbstverantwortung ist eine gewisse Steuerautonomie zum Ausgleich des Haushalts sehr wichtig. Sonst muss alle Last des Ausgleichs allein von der Ausgabenseite getragen werden (**Blankart** (G72)). Erhalten die Länder eine quantitativ bedeutsame Steuerautonomie kann dies ihre Einnahmesituation kurzfristig verbessern. Als weniger könnte man bereits im Rahmen des Diagnoseverfahrens im Frühwarnsystem die Möglichkeit einräumen, einen Einkommensteuerzuschlag zu erheben (**Feld** (G29)).

Zur Lösung bestehender Haushaltsnotlagen sollte die finanzielle Selbständigkeit der Länder in Dienst gestellt werden. Dem Land sollten besondere Gestaltungsmöglichkeiten auf der Einnahmen- und Ausgabenseite für fünf Jahre eröffnet werden, die von ihm genutzt werden müssen. Sollte eine Konsolidierung nicht gelingen, sollte der Weg offen sein zu Verhandlungen über eine andere Steuerverteilung (**Korioth** (G11-12)). Zusätzliche Gestaltungsspielräume der Länder auf der Einnahmen/ Ausgabenseite sind grds. zu bejahen (**Renzsch** (G8)).



Die Einstandspflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft verringert die Anreize, ernsthafte eigene Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung zu unternehmen. Staatsschuldtitel eines Landes, das Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft in Anspruch nimmt, könnten ganz oder teilweise entwertet werden. Es könnte in einer Übergangszeit zunächst für neue Schulden der Länder die Bundesgarantie aufgehoben werden (**Fuest** (G12, G13)). Ähnlich **Konrad** (G22-24), der für derzeit bestehende Haushaltskrisen bei einem Regimewechsel zu mehr Eigenverantwortlichkeit ein Übergangsregime für die Altschulden hoch verschuldeter Länder vorschlägt, z.B. eine Garantie der Bund-Länder-Gemeinschaft für die Altschulden.

Bestehende Haushaltsnotlagen lassen sich nur durch äußerste Sparanstrengungen und bundesstaatliche Solidarhilfe bewältigen. Ziel muss zunächst ein ausgeglichener Primärhaushalt (ein in Einnahmen und Ausgaben abzgl. Zinsbelastungen ausgeglichener Haushalt), danach bietet sich ein Anreizsystem an, das bundesstaatliche Hilfe an das Erreichen bestimmter Sanierungsziele knüpft, gekoppelt mit einer Sanierungsvereinbarung, die bundesstaatlich überwacht wird. Ein Mindestbestand an Haushaltsautonomie ist zu sichern. Denkbar wäre ein Altschuldenfonds des Bundes. Das Grundkonzept zur Bewältigung einer bestehenden Haushaltsnotlage ist im GG zu verankern. Hebe-, Zu-, und Abschlagsrechte in Haushaltsnotlagen sind nicht zielführend (**Wieland** (G9-10, A68C)).

Wenn möglich soll eine Beseitigung der strukturellen Benachteiligungen einiger Länder erfolgen. Die Annahme, dass Haushaltskrisen der Länder auch auf Überbelastung durch Leistungsgesetze des Bundes und demographische Probleme zurückzuführen sind, ist plausibel. Eine Überführung solcher Schulden in einen Entschuldungsfonds könnte einen Beitrag zur Schaffung gleichwertiger Rahmenbedingungen für Landespolitik und zur nachhaltigen Haushaltskonsolidierung leisten (**Renzsch** (G8, A65D)).

Mit dem Beitritt der neuen Länder sind die Strukturunterschiede zwischen den Ländern wesentlich größer geworden. Es bedarf daher vor der Entscheidung, wie mit der Verschuldung umgegangen werden soll, zunächst der Prüfung, ob faktisch von einer ausgabenadäquaten Finanzausstattung von Bund/Land und Kommunen ausgegangen werden kann. Dies ist Basis für nachhaltige Haushaltspolitik. Eine Übertragung der Länderschulden auf den Bund, um ein gleiches Ausgangsniveau der Länder zu erreichen, führt bei damit verbundenem Verzicht auf Umsatzsteueranteile zu geringeren Haushaltsmitteln auf Bundesebene oder bei Refinanzierung des Bundes zu Steuererhöhungen (Schuldensoli ähnlich SVR) (**Lenk** (G18, G23)). Bei Plänen zum Abbau der Verschuldung sind die unterschiedliche Ausgangslage und die Altlasten der Länder zu berücksichtigen. So sind unterschiedliche Schwellenwerte festzusetzen, die es finanzschwachen Ländern erlauben, trotzdem in Zukunftsaufgaben zu investieren (**Lenk** (A84D-85A)).

Der Bundesrat soll mit einfacher Mehrheit über das Vorliegen eines Haushaltsnotstandes eines Landes entscheiden. Stellt der Bundestag sodann für das jeweilige Land den bundesstaatlichen Notstand fest, so ist der Bund zur Sanierung des Landes verpflichtet (**Schneider** (G8-9)). Davon zu unterscheiden ist der Fall bloßer struktureller oder konjunktureller Haushaltskrisen. Länder mit extrem hoher Verschuldung sollten von Bund und Ländern mit einem auf Anreizen zur eigenen Schuldentilgung basierenden Modell entschuldet werden (**Schneider** (G18, G19)).

Die Schulden- und Zinslast in den hoch verschuldeten Ländern schränkt die Primärausgabenfinanzierungspotentiale erheblich ein. Es könnte an einen Deal „Altschuldenhilfe in Abhängigkeit von der Härte der Schuldenschanke“ gedacht werden, wobei nur das „Wegnehmen“ der Spitzenlast bei den Zinsausgaben zu erwägen ist. Diese Länder müssten sich einem Controlling der Rückführung der Schuldenlast in Richtung Länderdurchschnitt unterziehen (**Seitz** (G18)). Zum Aspekt der Finanzierung ist eine enge Verknüpfung mit dem Block Verwaltungsthemen zu sehen. Es ist vorstellbar, dass Effizienzerträge aus der Verlagerung der Steuerverwaltung zum Bund für die Übernahme von Spitzenlasten in Rahmen eines Schuldenausgleichs genutzt werden (**Seitz** (A75B)).

Eine Teilentschuldung kommt nur in Verbindung mit einer Reform der gesamten föderalen Finanzbeziehungen in Frage, mit der eine Abwälzung der Kosten unsolider Haushaltspolitik auf die Gemeinschaft in der Zukunft praktisch ausgeschlossen ist (**Fuest** (G20)).

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

#### **Vergleichbarkeit der Darstellung (Fragen 141 - 153)**

Verfahrensregeln und Sanktionen sind nicht an Haushaltsansätzen oder der (mittelfristigen) Finanzplanung, sondern an Ist-Größen festzumachen (**SVR** (G10)).

Einheitliche Haushalts- und Rechnungslegungsstandards sind unter einem System der Schuldnerselbstverantwortung sehr wichtig für die internationale Beurteilung des Investitions- und des Kreditrisikos (**Blankart** (G74-75), **Konrad** (G13-14)).

Art. 109 Abs. 3 GG gewährt dem Bundesgesetzgeber eine ausreichend Ermächtigungsgrundlage, die für die Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten notwendigen Regelungen zu treffen (**Wieland** (G11)). Normativer Ansatzpunkt um zu einer Vergleichbarkeit der Haushaltsdarstellung zu kommen, wäre Art. 109 Abs. 3 GG bzw. das HGrG (**Häde** (A96)).

Bessere Daten für belastungsfähige Ländervergleiche sind dringend erforderlich, sonst wird die Einführung der neuen Steuerungsmodelle ein Datennirwana bringen, das die Informations- und Kontrollrecht der Bürger und Parlamente aushebelt. Die Schaffung transparenter Datengrundlagen ist in einem Haushaltssanierungsgesetz zu regeln. Die Rolle des Statistischen Bundesamtes ist deutlich zu stärken. Dorthin sind klar definierte Daten zu liefern ohne innovative Umbuchungen. Statistisches Bundesamt soll Schuldenkontrollrat zuliefern (**Seitz** (G19, G23, A67D)).

Die Einführung der Doppik gibt ein realistischeres Bild von den kommunalen Finanzen. Investitionen erscheinen nicht mehr als nur einmalige Angelegenheit, sondern müssen über die Abschreibungen jährlich erwirtschaftet werden. Nicht nur die Kommunen, sondern auch Bund und Länder sollten ein betriebswirtschaftlich orientiertes Rechnungswesen einführen (**Junkernheinrich** (G27, A57D)). Die fiskalischen Folgen von Gesetzesvorhaben und Gesetzesänderungen sind frühzeitig und detaillierter als

bisher mit ihren jeweiligen Folgekosten für jede Gebietskörperschaft zu erfassen, damit eine entscheidungsfähige Informationsgrundlage zur Verfügung steht (**Junkernheinrich (A103D)**).

Die statistische Grundlage für den SWP bildet das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (ESVG), das sich in einigen Positionen von der deutschen Finanzstatistik unterscheidet (im Einzelnen erläutert von **Kröger (G16-17)**). Ob sich das europäische Verfahren zur Defizitermittlung auf einzelne Bundesländer anwenden ließe, ist keine Frage der Methode, sondern der Verfügbarkeit von Daten (**Kröger (G19)**).

## II. Einnahmen / Kompetenzen

### a. Horizontale und vertikale Finanzbeziehungen im Bundesstaat

#### *Abgrenzung und Vereinfachung des Finanzausgleichsystems*

*Stärkung der Eigenverantwortung, aufgabenadäquate Finanzausstattung, Steuerkompetenzen, Steuerverteilung und -zerlegung, Strukturunterschiede, Fragen der bundesstaatlichen Lastenverteilung, Anreizsysteme, FAG Prüfauftrag 2008. "Partizipation und Bürgernähe" als Ziele der Reform der Finanzbeziehungen*

#### **Strukturunterschiede/Demographische Entwicklung (Fragen 154 - 161)**

Das Bundesstaatsprinzip schließt einen reinen Wettbewerbsföderalismus ohne ein hinreichendes Maß an bundesstaatlicher Solidarität aus, dagegen ist eine Stärkung von Anzelelementen durchaus wünschenswert (**Wieland (G4)**). Am Leitbild der Solidarität im deutschen Bundesstaat ist festzuhalten (**Renzsch (G4)**).

Solange das Steueraufkommen in ostdeutschen Ländern mit ungefähr 40 % weit unter dem Bundesdurchschnitt liegt, ihr Ausgabenniveau aber durch Bundesrecht weitgehend vorgegeben ist, kann von Chancengleichheit zwischen den Ländern nicht die Rede sein (**Wieland (G4)**, ähnlich **Lenk (A79)**).

Eine ausschließlich an Einwohner- und Erwerbstätigenzahlen orientierte Einnahmenverteilung wäre vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung (insbesondere in Ostdeutschland) kaum vertretbar (**Häde (G19)**). Die unterschiedliche Entwicklung bedarf einer genauen Analyse (**Lenk (G3)**).

Abstrakte Mehrbedarfe lassen sich weder konzeptionell noch empirisch eindeutig bestimmen (**Feld (G30)**, ähnlich **Seitz (G108)**).

Historische und geographische Umstände, insbesondere auch die in den Nachkriegsjahren entstandenen Strukturen, entfalten bis heute erhebliche wirtschaftliche Nachwirkungen und wirken sich auf die horizontalen Länderfinanzbeziehungen und die Verschuldensproblematik aus und entziehen sich weitgehend der politischen Gestaltung (**Renzsch (G2, G8-9, A65C, A100)**, **Wieland (G11)**). Neue Technologien können diese Strukturunterschiede verschieben (**Blankart (G78)**).

Da der demographische Wandel eher mittel- bis langfristig wirkt und relativ gut prognostizierbar ist, sollten Bund und Länder ihre Ausgabenstrukturen kontinuierlich anpassen und die notwendigen Um- bzw. Rückbaumaßnahmen aus eigenen Mitteln finanzieren. Mit Strukturproblemen muss vorrangig jedes Land selbst zurechtkommen (**Lenk** (G24), **Blankart** (G78), **Seitz** (G85, G87), ähnlich **Feld** (G31-32)).

Im Zuge der wachsenden Alterung der Bevölkerung wird der Bund höhere Finanzierungsanteile übernehmen müssen (**Seitz** (G86)). Der Bund müsste die Finanzierung der sozialpolitischen Aufgaben zu einem wesentlich größeren Teil übernehmen (**Renzsch** (A100D)).

Die erheblichen Strukturunterschiede zwischen den Ländern müssen bei der primären Steuerverteilung berücksichtigt werden (**Schneider** (A97D)).

Wegen der Wahlmöglichkeiten der Bürger im Föderalstaat ist es gar nicht wünschenswert, dass das Finanzausgleichssystem alle Strukturunterschiede zwischen den Ländern allmählich verringert (**Feld** (G32)).

### **Finanzausgleichssystem/Ausgleichsniveau/Anreizsystem/Sonderbedarfe (Fragen 162 - 170)**

Finanzausgleichsleistungen zu maximieren, ist in der Regel ohnehin kein wesentlicher Anreiz für politische Entscheidungen (**Renzsch** (G11)). Das Erzielen von Steuermehreinnahmen ist für die Wirtschaftspolitik in einem Land nicht die wichtigste Zielgröße (**Seitz** (G90, G100)). Höhere Wirtschaftsleistung in einem Land muss nicht ausschließlich oder überwiegend Ergebnis einer klugen Politik sein (**Meyer** (G5)). Der Länderfinanzausgleich ist von jeher geprägt durch umsetzungs-, konsens- und kompromissfähige Regelungen zwischen den Ländern (**Hoff** (G23-24)).

Das System der Einnahmenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist reformbedürftig, bereits jetzt sind die Weichen für die Zeit nach Auslaufen des derzeitigen Finanzausgleichs im Jahr 2019 zu stellen (**Häde** (G1), **Blankart** (G86, A96C), **Meyer** (A63C) ähnlich **Feld** (G32-33), **Schneider** (A101)). Ab 2020 sind nicht der gesamte Bereich Ostdeutschland, sondern struktur- und finanzschwache Gebiete in Ost und West vom Solidarpakt zu erfassen (**Hoff** (G26, A55C)).

Der Finanzausgleich ist zwar reformbedürftig, aber diese Reform ist im Kontext der Reform der Finanzverfassung derzeit nicht vordringlich (**SVR** (A68A)). Das gegenwärtig gültige FAG hat das Auslaufdatum 2019 und sollte, insbesondere wegen der zeitintensiven politischen Diskussion um Neuregelungen, gegenwärtig nicht zur Disposition stehen. Etwas anderes gilt, wenn sich die Politik für einen fundamentalen Systemwechsel in Richtung einer deutlichen Verstärkung der Wettbewerbselemente (insbes. signifikante Steuerautonomie) entscheidet (**Seitz** (G2, G98, G99)).

Ein Finanzausgleich darf einerseits nicht die leistungsstarken Länder benachteiligen, andererseits müssen die wirtschaftlich schwachen Länder genügend Anreize haben, ihre Wirtschaftsentwicklung zu verbessern (**Kröger** (G4)).

Es mangelt an einer weniger leistungsfeindlichen Ausgestaltung des Finanzausgleichs (**SVR** (G10)). Der heutige, weitgehend nivellierende Finanzausgleich zerstört mit seiner hohen Ausgleichsquote die Anreize zu finanzpolitisch verantwortlichem Handeln

(**Kirchgässner** (G13, A58D), **Blankart** (G80, G99-100, A96D-97A), **Häde** (G18), **Fuest** (G2, G13-14), **Feld** (G8, G32, A109D)). Die hohen Abschöpfungsquoten bei Steuermehreinnahmen sind im Hinblick auf die Anreize zur Ausschöpfung der Steuerquellen problematisch. Sie sind zudem wachstumsfeindlich, denn derzeit kann eine Haushaltskonsolidierung nicht über Steuermehreinnahmen aus Wirtschaftswachstum erreicht werden, sondern muss im Wesentlichen auf der Ausgabenseite erfolgen, wo aber nur geringe Spielräume bestehen (**Huber** (G7, G8, A77A)), bzw. nur eine eingeschränkte Autonomie herrscht (**Feld** (G8, G11)).

Bei einer Reduzierung des Umfangs des horizontalen Finanzausgleichs zu Gunsten der Geberländer müssten die Einnahmeausfälle der Nehmerländer vom Bund durch die Übernahme von Ausgaben oder Altlasten (Schulden, Versorgungsausgaben) oder durch seine stärkere Beteiligung an der Refinanzierung von Geldleistungsgesetzen ausgeglichen werden (**Hoff** (G26)).

Bundesgesetzlich veranlasste und vergleichbare andere Lasten belasten die Länder unterschiedlich und sollten, ggf. über den bundesstaatlichen Finanzausgleich hinaus, ausgeglichen werden (**Renzsch** (G3, G12-13, A65B, A108D), ähnlich **Lenk** (G5)).

Der Finanzausgleich gleicht nur die Pro-Kopf-Steuereinnahmen aus, die gewillkürten Ausgaben, bzw. die Ausgabenfreudigkeit der Länder lässt er aber unberücksichtigt, deren ungleich höhere Belastungswirkung nicht auf andere Länder abgewälzt werden kann. Künftig ist zwar daran zu denken, das Volumen der Finanzkraftauffüllung im horizontalen Länderfinanzausgleich und bei den finanzkraftstärkenden Bundesergänzungszuweisungen abzusenken, die von einer Absenkung der Umverteilung ausgehende Stärkung der Eigenverantwortung Länder ist aber begrenzt (**Korioth** (G19-20)). Pro Jahr werden im horizontalen Finanzausgleich mit 7-8 Mrd. Euro weniger als 2 % der gesamten Steuereinnahmen von Bund und Ländern bewegt (**Schneider** (G22)).

Unerwünschte Folgen aus Fehlanreizen des Länderfinanzausgleichs konnten bisher empirisch nicht bestätigt werden (**Renzsch** (G10)). Es existiert keine Kausalität zwischen der Anreizfunktion des Finanzausgleichs und höherer Wirtschaftskraft oder kluger Politik (**Meyer** (G5)).

Es gibt eine Studie, die genau zeigt, dass die Abschöpfungsquoten im Finanzausgleich eine negative Wirkung auf die Steuererhebung haben (**Fuest** (A111A)).

Der gegenwärtige Finanzausgleich ist ausreichend ausgleichsintensiv. Eine Herabsetzung der Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs bedingt in den weniger wohlhabenden – insbesondere den neuen Ländern – Einschnitte bei der Versorgung mit öffentlichen Gütern. Wer eine Heraufsetzung will, fordert den Zentralstaat (**Seitz** (G89, G97)).

Die Wahl des richtigen Anreizsystems ist schwierig. Zum Beispiel bestraft das Setzen von Anreizen durch eine Minderung der Abschöpfungsrate bei Steuermehreinnahmen (derzeitiges Prämienmodell) langfristig die zunächst erfolgreichen Länder. Man sollte auf solche bewussten Anreizsetzungen gänzlich verzichten (**Konrad** (G25, A105C)).

Der horizontale Länderfinanzausgleich sollte langfristig „vertikalisiert“ (in die vertikale Steuerverteilung einbezogen) werden (**Schneider** (G4, G22, A98A, A101D), ähnlich

**Renzsch** (G26, A66A), *ähnlich Modell Prof. Dr. van Suntum, siehe Arbeitsunterlage 006*).

Die Grundidee, den Finanzausgleich an einem Einwohnerschlüssel festzumachen, lässt sich historisch begründen und hat sich – mit Ergänzung durch die Einwohnerveredelung – bewährt (**Lenk** (G2-3), **Huber** (G9)). Die primäre Verteilung des Aufkommens der Gemeinschaftssteuern sollte sich nicht am örtlichen Steueraufkommen, sondern überwiegend an der Einwohnerzahl orientieren (**Seitz** (G87, G114), ähnlich **Blankart** (G90)) und nicht erst dem Finanzausgleich überantwortet werden (**Wieland** (G12, G14)). Der Bund sammelt die Steuern ein, dann werden sie in Abstimmung von Bund und Ländern aufgabengerecht verteilt (**Wieland** (A107A,B, A114D)).

Das Modell von Prof. Dr. van Suntum mit seiner an Einwohner- und Erwerbstätigenzahlen orientierten Einnahmenverteilung lässt es fraglich erscheinen, ob angesichts z. B. des überproportionalen Rückgangs der Bevölkerung in den ostdeutschen Ländern, allen Gebietskörperschaften die verfassungsrechtlich vorgegebene angemessene Finanzausstattung zukommen wird (**Häde** (G19)).

Grundsätzlich sollte kein ausschließlich vertikales Zuweisungssystem eingeführt werden, sondern die einwohnerbezogene und mit steuerkraftabhängigen Vorausanteilen versehene Umsatzsteuerverteilung ebenso erhalten bleiben wie ein horizontaler Finanzausgleich und fakultative – aber abgesenkte – Bundesergänzungszuweisungen. Ergänzend soll eine Angleichung der Länderfinanzkraft durch die Zuteilung der Steuerertragsrechte stattfinden (**Korioth** (G18)).

Die Abschaffung des horizontalen Finanzausgleichs ist nicht zu empfehlen (**Meyer** (G27)). Das täte dem deutschen Föderalismus nicht gut (**Häde** (A54D)). Der horizontale Finanzausgleich könnte (wieder) auf einen Spitzenausgleich reduziert werden (**Renzsch** (G11)).

Es ist besser, den vertikalen und horizontalen Finanzausgleich zu einem kombinierten Finanzausgleich zu verschmelzen und diesen anreizkompatibel auszustatten (Komponenten: Mindesttransfer (vertikal) an arme Länder mit degressiv ausgestalteten Abschmelzraten und ggf. Beteiligung der finanzstarken Länder (horizontal) an der Ausgleichsmasse (eigenes Modell **Blankart** (G81-85), ähnlich **Feld** (G34)).

Ob vertikaler oder horizontaler Finanzausgleich ist letztlich uninteressant, die Länder interessiert nur die Differenz ihrer Einnahmen vor und nach dem Ausgleich (**Kirchgässner** (G14)).

Vorteilhaft wäre es, wenn Mehr- oder Mindereinnahmen erstmal im jeweiligen Land verblieben und der Finanzausgleich erst mit zeitlicher Verzögerung reagieren würde (**Renzsch** (G26, A110C)).

Wenn für Stadtstaaten das Betriebsstättenprinzip bei der Einkommensbesteuerung zum Zuge käme (inklusive begrenzter Steuerautonomie), müsste im Gegenzug die Einwohnerveredelung im Finanzausgleich entfallen (**Feld** (G35)).

Neben der Steuerkraft sollte auch die Wirtschaftskraft (ökonomische, soziale, soziodemographische Kriterien, besondere Belastungen) maßgeblich für den Finanzausgleich, bzw. für Ausgleichszahlungen werden (**Schneider** (G4, G20-21), ähnlich **Wieland** (G15), **Renzsch** (G11), **Kirchgässner** (G14, G16) spricht von objektiv

feststellbaren Zusatzlasten)). Strukturunterschiede, die nicht das Ergebnis autonomer landespolitischer Entscheidungen sind, müssten im Finanzausgleich ausgeglichen werden (**Lenk** (G24)). Das Finanzausgleichssystem, wie es derzeit besteht, ist grundsätzlich nicht in der Lage, Strukturunterschiede zu beseitigen. Es kann lediglich die Folgen mildern (**Renzsch** (G10)).

Strukturunterschiede können auf der Ebene der Einnahmen durch Herausnahme von Steuer Mehreinnahmen aus dem Ausgleichsmechanismus des horizontalen Finanzausgleichs oder durch Sonderbedarfszuweisungen berücksichtigt werden (**Hoff** (G25)). Die Möglichkeit des vertikalen Finanzausgleichs (Bundesergänzungszuweisungen) gehört also notwendig zum System der Finanzverteilung im Bundesstaat des Grundgesetzes (**Meyer** (G26-27)).

Das Wort „Deckungsquoten“ ist ja schon bezeichnend. Die Verfassung erwartet nicht etwa eine Volldeckung, sondern nur Deckungsquoten (**Schneider** (A104A)).

Über die Quotierung der Einkommen- und Umsatzsteueranteile gem. Art. 106 Abs. 3 und 4 GG wird die Deckung der notwendigen Ausgaben jedes einzelnen Landes nicht aufgefangen. Das zwingt zu dem Schluss, dass Sonderbedarfe leistungsstarker Länder nicht ausgeglichen werden sollen, Sonderbedarfe schwacher Länder aber über Bundesergänzungszuweisungen, und zwar auch mit individuellen Quoten, ausgeglichen werden können (Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG). Die Möglichkeit des vertikalen Finanzausgleichs gehört also notwendig zum System der Finanzverteilung im Bundesstaat des Grundgesetzes (**Meyer** (G27)).

Es ist dringend davor zu warnen, mit dem Argument des „ausgleichsrelevanten Sonderbedarfs“ den Finanzausgleich zu reformieren und neue Subventionstöpfe zu eröffnen. Langfristig sollte nur die Finanzkraft oder das Einkommen je Einwohner als Maßstab für den Finanzausgleich herangezogen werden (**Blankart** (G79), **Fuest** (G17-18), **Seitz** (G104)). Eine sachgerechte Ermittlung von Sonderbedarfen aufgrund struktureller Unterschiede ist praktisch unmöglich (**Fuest** (G18), **Feld** (G35)). Zudem besteht die Gefahr, dass eine Einbeziehung struktureller Bedarfsunterschiede in den Finanzausgleich einen Bedarfswettlauf auslöst und die Fehlanreize des Systems weiter verschärft (**Huber** (G9), **Feld** (A105D-106A)).

Für Studienplatzkosten muss – ähnlich wie in der Schweiz – ein Ausgleich gewährt werden (**Kirchgässner** (G14), ähnlich **Renzsch** (G15)) Hochschulen zum Bund (**Seitz** (G116)).

Als sinnvolle Reformansätze könnten Sonderregelungen (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, Einwohnerwertungen) abgeschafft (**Häde** (G19)) und die anreizfördernde Absenkung des Ausgleichsniveaus durch die vollständige Einbeziehung der kommunalen Steuereinnahmen begleitet werden (**Häde** (G19-29)).

Als Anreizelement sollten Teile der Erträge von Einkommen- und Körperschaftsteuer – wie der Umsatzsteueranteil – nach der Einwohnerzahl verteilt werden (**Wieland** (G 15)).

Ein kleiner Kreis finanzschwacher Länder sollen die Option erhalten, für eine begrenzte Zeit aus dem Finanzausgleich auszusteigen und die Transfers aus dem Finanzausgleich gegen eine erhöhte Beteiligung am örtlichen Steueraufkommen zu tauschen

(**Optionsmodell Fuest** (G14-17, A54A, A110B)). Eine solche Option sollte dann auch für den Bund gelten (**Häde** (A54D)).

Reformen haben die Grundlage dafür zu schaffen, dass freiwillige Länderfusionen nicht länger mit erheblichen fiskalischen Einnahmeverlusten für die betroffenen Länder verbunden sind. Länderfusionen werden durch die gegenwärtigen BEZ für die Kosten politischer Führung eher behindert. Stattdessen sollten Fusionen durch einen neuen einwohnergewichteten Durchschnitt der Einwohnerwertung der beteiligten Länder und eine mit der Länderneugliederung verbundene Altschuldenhilfe gefördert werden. Anzustreben wäre eine Mindestzahl von 4,5 bis 5,5 Mio. Einwohner (**Seitz** (G2, G20-22, G88)).

### **Finanzausstattung/Finanzbedarf (Fragen 171 - 185)**

Die Länder brauchen weniger bundesgesetzliche Vorgabe und Standards, stattdessen mehr Gestaltungsfreiheit beim Aufgabenvollzug (**Schneider** (A104C)).

Die Länder und der Bund sind in ihrer Gesamtheit ausreichend finanziell ausgestattet; das wirkliche Problem sind zu hohe Ausgaben. Die Länder haben auf der Ausgabenebene mehr Gestaltungsmöglichkeiten als von ihnen immer behauptet wird (**Seitz** (G100, A75D), **Feld** (A76A)).

Aufgabennotwendige Ausgaben können mit keiner wissenschaftlichen Methode bestimmt werden (**Seitz** (G102, G108)). „Notwendige Aufgaben“ bzw. Ausgaben ist kein absoluter Begriff. Effiziente Mittelverwendung heißt auch, die Gesetze oder die Ausstattung den Mitteln anzupassen. Dabei ist der Grundsatz von der Tragung der Ausgaben durch die Länder, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, ein zentrales Prinzip des Föderalismus (**Blankart** (G87), ähnlich **Feld** (G32-33)).

Eine gerechte Steuerverteilung orientiert sich nicht an den Zufälligkeiten des Steuerrechts und der Steuergestaltung dort, wo das Aufkommen anfällt, sondern an den Aufgaben. Die Ausgaben der Länder sind in weitem Umfang nicht autonom gestaltbar, sondern durch bundesrechtlich festgeschriebene Standards vorgeprägt (**Wieland** (A68B, G12), **Lenk** (G5)).

Eine weitere Entflechtung von Mischfinanzierungstatbeständen, etwa bei den Geldleistungsgesetzen wäre allerdings wünschenswert. Beispielsweise könnte der Bund deren Finanzierung voll übernehmen, wenn er sie gesetzlich regelt (**Feld** (G35, G36), ähnlich **Lenk** (6), ähnlich **Renzsch** (A113B), **Wieland** (A115)). Dies betrifft nicht die Verwaltungs-/Personalkosten, sondern die Geldleistungen selbst (**Häde** (A115D)).  
(Anmerkung: Eine ausführliche Diskussion des Konnexitätsprinzips wird in verschiedenen Beiträgen in den Themenblock: „Verwaltungsthemen“ verwiesen.)

Haushaltsnotlagen können durch eine nicht aufgabengerechte Finanzausstattung oder durch mangelnde Haushaltsdisziplin verursacht sein. Verschiedene Indikatoren zeigen an, dass – neben politischen Fehlentscheidungen – die mangelnde Finanzausstattung zumindest mitverursachend für die schwierige Haushaltslage einiger Länder ist (**Renzsch** (G7, A95B, zu den unterschiedlichen Belastungen der Länder auch A92-93), ähnlich **Wieland** (A79A)).



Die schwierige Haushaltslage einiger Gebietskörperschaften lässt auf eine nicht aufgabenadäquate Finanzausstattung schließen, die durch eine Neubestimmung der Aufgabenabgrenzung zwischen staatlichem und privatem Sektor zu verbessern wäre. Hierbei muss klar sein, dass eine niedrigere Staatsquote (aber auch) eine geringere Versorgung mit öffentlichen Gütern impliziert, z. B. Senkung der Bildungs- und Infrastrukturinvestitionen. Andere Möglichkeiten sind Erweiterung der Steuerertragskompetenz oder der Finanzierungsanteile des Bundes (**Lenk** (G5)).

Stadtstaaten sind strukturell im ausgebauten Sozialstaat durch eine Ballung sozialer Lasten benachteiligt (**Wieland** (G11)).

Hohe Ausgaben im Sozialbereich korrelieren mit Finanzschwächen auf der Einnahmenseite – gerade dieses Problem überproportionaler Belastung gilt es zu lösen (**Lenk** (G5)).

Die Länder benötigen – über die Verschuldung hinaus – finanzielle Möglichkeiten (Gestaltungsmöglichkeiten auf der Einnahmen- und Ausgabenseite), um auf die Präferenzen ihrer Bürger einzugehen (**Renzsch** (G8, G21)).

Die individuellen Präferenzunterschiede müssen gerade in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen auf Landes- und Gemeindeebene zum Tragen kommen, um Ineffizienzen zu vermeiden (**Feld** (G33)).

Einwohnerzahlen sind ein vertretbares Kriterium für den Finanzbedarf (**Blankart** (G89-90)).

Das Steuerverteilungssystem ist bis auf die Umsatzsteuer, die sehr pauschale Bedarfe berücksichtigt, nicht bedarfs-, sondern einnahmeorientiert. Die schematische, nur auf Köpfe bezogene Berechnung des Bedarfs, vernachlässigt die in den Ländern sehr unterschiedlich auftretenden Bedarfe (**Meyer** (A64A, G5)). Die Deckung der notwendigen Ausgaben jedes einzelnen Landes kann so, entgegen den in Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG erweckten Erwartungen, nicht erreicht werden, weil die Quotierung bestehende länderspezifische Unterschiede nicht aufzufangen in der Lage ist. Über den sehr pauschalen Pro-Kopf-Bedarf (Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG) kann nur insoweit eine Gleichstellung und über eine Verbesserung der Quote eine gleichmäßige Besserstellung aller Länder erreicht werden, aber eben unabhängig vom individuellen Bedarf eines Landes (**Meyer** (G26-27)).

### **Steuerverteilung/Steuerzerlegung/Steuerzu- und -abschläge/Hebesätze/“Schuldensoli“ (Fragen 186 - 200)**

Eine stärkere Steuerautonomie der Gebietskörperschaften angefangen von eigenen Steuerhebesätzen bis hin zur Abschaffung der Gemeinschaftssteuern wäre sinnvoll (**Kirchgässner** (G2, G15)).

Den Ländern ist eine (begrenzte) Steuerautonomie in Form von Zuschlägen auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer zu gewähren (**Huber** (G7-8, G9, A95), **Feld** (G33-34), **Fuest** (G2, G19, A106C), **SVR** (A68B)). Zu- und Abschläge in engen Grenzen (max. 3 bis 5 %) der Länder auf die Steuersätze (nicht die Bemessungsgrundlage) sind denkbar (**Schneider** (G4, G24), ähnlich **Renzsch** (G22); gem. **Korioth** (G17) frühestens

nach 2019 möglich). Umsatzsteuer, Körperschaftsteuer und Erbschaftsteuer sind aber aus unterschiedlichen Gründen für Zu- oder Abschläge nicht geeignet (**Renzsch** (G22), ähnlich **Schneider** (G24), **Seitz** (G108)).

Gefordert ist auch die Stärkung kommunaler Kompetenzen zur Einnahmenerzielung etwa durch ein kommunales Hebesatzrecht bei der Lohn- und Einkommensteuer (**Junkernheinrich** (G20-21, A58C)). Zuschlagsrechte zur Einkommensteuer für Länder und Gemeinden erhöhen deren Flexibilität und sind ein wichtiges Element der Schuldnerselbstverwaltung (**Blankart** (G86, G93, G94)).

Die heutige Gewerbesteuer gehört abgeschafft, stattdessen sollten die Kommunen nach dem Zuschlagsmodell des SVR einen 15%-Anteil an der Einkommensteuer der Betriebe vor Ort erhalten (**Blankart** (G86, G89, G92, G93)).

Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft im Falle von Haushaltskrisen sollten davon abhängig gemacht werden, dass das Land einen nur für diesen Zweck vorgesehenen, zeitlich und in der Höhe begrenzten Einkommensteuerzuschlag (Haushaltskrisen-Soli) erhebt (**Fuest** (G2, G13), ähnlich **Seitz** (G111), **Huber** (A73B), ähnlich **Fuest** (A112D)).

Zur Lösung bestehender Haushaltsnotlagen sollte das jeweilige Land Pflichtzuschläge bis 15% bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer über fünf Jahre erheben müssen **Korioth** (G11-12). Bei Überschreiten von Verschuldungsgrenzen muss automatisch eine Steuersatzanhebung erfolgen, z. B. als Annex an die Einkommensteuer (**Junkernheinrich** (G35)). Dies hat auch eine disziplinierende Wirkung (**Huber** (G8)).

Der **SVR** (G10) schlägt Steuerzuschläge für Bund und Länder zur Rückführung des von ihm konzipierten Ausgleichskontos vor. Wird das Ausgleichskonto in zwei aufeinanderfolgenden Jahren überzogen, dann sollten verschärfte Sanktionen greifen. Für den Bund könnte ein Zuschlag auf die Einkommensteuerschuld erhoben werden, mit einer expliziten Bindung des Aufkommens aus diesem „Schuldensoli“ an eine Rückführung des Ausgleichskontos. Bei den Ländern wären analoge Zuschläge vorzusehen (unterstützt von **Huber** (A56D), Schuldensoli auf Länderebene (**Feld** (A88)).

Denkbare Steuerzu- oder -abschläge zur Erweiterung der Finanzautonomie bzw. zur Rückführung der Schulden der Länder müssen dann im Länderfinanzausgleich unberücksichtigt bleiben (**Häde** (G13, G15), **Seitz** (G113), **Schneider** (G24), **Korioth** (G15), ähnlich **Feld** (G11)).

Um finanzschwache Länder durch Zuschläge zur Einkommensteuer nicht zu benachteiligen, können diese auf der Basis eines normierten Zuschlagssatzes im Finanzausgleich berücksichtigt werden (**Fuest** (G19, A106C, A111B,C), ähnlich **Blankart** (G96) und **Meyer** (G21-22): Ausgleichsbasis normierte Einnahmen).

Begrenzte Steuerzu- oder -abschläge lösen noch keinen Steuersenkungswettbewerb aus (**Renzsch** (G22), **Blankart** (G100, G101)). Die Schweiz zeigt, dass 26 verschiedene Steuerregime kein Nachteil im Wettbewerb sind (**Blankart** (G102), ähnlich **Kirchgässner** (G16, A58D-59A), ähnlich unter Verweis auf die EU-Staaten **Feld** (A104D-105A)). Ein Steuerwettbewerb ist zu begrüßen, weil er zu einer größeren Effizienz der öffentlichen Leistungserstellung führt (**Feld** (G36)) und den Nutznießern öffentlicher Leistungen auch entsprechende Preise abverlangt (**Feld** (A117C)).

Hebesätze und Zu- oder Abschläge für Länder in Haushaltskrisen dürften nicht zielführend sein (**Wieland** (G10, A109A)). Die langfristigen Gefahren einer Finanzkraftspreizung durch Steuerzu- oder -abschläge sind modelltheoretisch unzureichend erforscht und können die föderative Zusammenarbeit in Frage stellen (**Lenk** (G25)). Da die Unterschiede in der Steuerkraft letztlich auf Unterschieden in der Wirtschaftskraft beruhen, lassen sie sich auch nicht durch eine autonome Gestaltung der Steuersätze ausgleichen (**Wieland** (G12, G15)). Steuerzu- oder -abschläge würden finanzschwache Länder benachteiligen und ihre Möglichkeiten zur Wiedergewinnung von Standortattraktivität einschränken und bevorteilen vor allem die derzeitigen Geberländer im Finanzausgleich (**Hoff** (G30)). Ähnlich **Seitz** (G110-111, A116D), der auf mögliche Benachteiligung der neuen Länder hinweist). Dagegen sieht **Feld** (A83B) die neuen Länder durchaus in der Lage, zusätzliche Einnahmen zu generieren.

Die Einführung von Zuschlagsrechten könnte die Unterschiede von finanzstarken und finanzschwachen Ländern vergrößern (**Korioth** (G17), **Lenk** (G25), ähnlich **Hoff** (A56A)).

Steuergesetzgebungsautonomie auf die Länder zu übertragen, ist keinesfalls sinnvoll. Begrenzte Steuersatzautonomie bzw. Hebesatzrechte der Länder (außerhalb von Disziplinierungsmechanismen einer soliden Haushaltspolitik) wären zwar denkbar, angesichts des Bemühens um Koordinierung auf internationaler Ebene aber ein Rückschritt. [Wenn überhaupt begrenzte Zuschläge, dann ohne eigene Steuergesetzgebungskompetenz der Länder (**Seitz** (G112).)] Davon unberührt bleibt aber die Forderung nach einer verwaltungstechnischen Umsetzung von Zuschlagsätzen auf Landesebene. Und es müssen bei allen Transfersystemen (regional: Sozialhilfe, national: Renten) verwaltungstechnisch ebenfalls Zuschlagsätze (besser Abschlagsätze) vorgesehen werden (**Seitz** (G34, G111, A89B)).

Jeder Eingriff in die bestehende Ordnung der Steuerkompetenzen hat Verteilungskonsequenzen zwischen den Gebietskörperschaften und im privaten Sektor. Landesspezifische Zuschläge auf die Einkommensteuer werden angesichts der hohen Mobilität bei der Wohnortwahl langfristig auf die Besitzer der immobilien Faktoren überwältigt. Wenn überhaupt, wäre mehr Steuerautonomie an relativ immobile Bemessungsgrundlagen anzuknüpfen (**Konrad** (G26, G27)).

### **Verteilung der Steuergesetzgebungskompetenzen/Steuerwettbewerb (Fragen 201 - 209)**

Die Entscheidung über Art und Ausmaß von Steuer- und Verschuldungsautonomie steht im Spannungsverhältnis zwischen dezentraler, mit möglichst großer Entscheidungsautonomie verbundener Aufgabenerfüllung (Subsidiaritätsprinzip) und gegenseitiger, mit Umverteilung verbundener Hilfszusagen (Solidaritätsprinzip) (**Konrad** (G2)).

Die Dominanz des Bundes ist das Ergebnis einer kontinuierlichen Vereinheitlichung und sollte grundsätzlich beibehalten werden, den Ländern könnte die Zuständigkeit für die ihnen ertragsmäßig zustehenden Steuern – ggf. nur die für die Festlegung der Steuersätze – übertragen werden (**Korioth** (G13-14)).

Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz (Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage) für die Ländersteuern auf die Länder ist nicht sinnvoll (**Seitz** (G111-112, A67B)).

Es mangelt an einer dringend gebotenen höheren finanzpolitischen Autonomie der Länder (**SVR** (G10), **Fuest** (G3)). Es hat Vorteile, den Ländern mehr Steuerautonomie einzuräumen (**Fuest** (G18-19), ähnlich **Renzsch** (G21)), zumindest über die Steuern, deren Ertrag den Ländern zufließt (**Schneider** (G4, G22-23, A66C), **Feld** (G34)).

Um eine Schuldenbremse umzusetzen, sollten die Länder eine stärkere Regelungskompetenz/begrenzte Steuerautonomie über die Steuern erhalten, deren Ertrag ihnen zufließt (**Kirchgässner** (G11-12), ähnlich **Feld** (A53CD), **Fuest** (A54A), **Häde** (G15), **SVR** (A69B)). Am besten ist es, den Ländern die Gesetzgebungshoheit über die Ländersteuern zu geben und sie für ihre Schulden selbst verantwortlich zu machen, das gilt analog auch für die Kommunen (**Blankart** (G80, G92)).

Damit es zu einem funktionierenden Wettbewerb zwischen den Ländern kommen kann, müssten diese über weitgehende Aufgaben- und Steuerautonomie verfügen. Da dies in der bundesdeutschen kooperativen Finanzverfassung so nicht gegeben ist, fehlt die wichtigste Wettbewerbsvoraussetzung (**Lenk** (G4, A110D-111A), **Feld** (G34)).

Ein Wechsel zu mehr Steuerwettbewerb erscheint nicht der Königsweg zu sein. Schon auf europäischer Ebene führt der Steuerwettbewerb zu vielfältigen Verzerrungen (**Wieland** (A68C, G15,)). Angesichts der Harmonisierungsbestrebungen der Steuersätze auf europäischer Ebene erscheint ein angestrebter Steuerwettbewerb im Inland insofern widersprüchlich (**Konrad** (G27, A59B)). **Kirchgässner** (G18) nennt dieses Argument „politisch irrelevant“.

Selbst da, wo es rudimentäre Elemente von Wettbewerb geben könnte, z. B. beim Recht der Länder zur Gesetzgebung über die Erbschaftsteuer, würde ein Steuerwettbewerb nach unten entstehen, der die Ressourcen der Länder schmälert und ihre Aufgabenerfüllung gefährdet (**Meyer** (G4)).

Die Sorge vor einem ruinösen Steuerwettbewerb ist unbegründet (**Schneider** (G23)). Das Beispiel der Schweizer Kantone zeigt, dass Steuerwettbewerb die finanzschwachen Länder nicht in die Verschuldung treibt. Mit Steuerwettbewerb lassen sich sonstige Standortnachteile kompensieren (**Feld** (G35-36, G38)). Begrenzte Hebemöglichkeiten der Länder lösen noch keinen Steuersenkungswettlauf aus (**Renzsch** (G26)). Dramatische Auswirkungen eines erweiterten Fiskalwettbewerbs sind bei entsprechender institutioneller Einbindung in den Finanzausgleich nicht zu erwarten (**Kirchgässner** (G15)).

Das Problem der sachgerechten Aufteilung der Umsatzsteuer würde weitgehend entfallen, wenn den Ländern die Einkommensteuer und dem Bund die Umsatzsteuer zugewiesen würde – wie es 1949 beschlossen wurde (**Blankart** (G93)). Ähnlich **Junkernheinrich** (A58C), der sich vom Institut der Gemeinschaftssteuern verabschieden und Bund und Ländern eigene Hebesatzrechte geben will.

Der Übergang zum Trennmodell durch Auflösung des Steuerverbundes aus Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer und Zuweisung an eine bundesstaatliche Ebene sollte nicht verwirklicht werden. Es ist mit Blick auf die neuen Länder auf absehbare Zeit nicht tragbar. Der große Steuerverbund mit weitgehend

bundeseinheitlichem Steuerrecht hat den Vorteil, Bund und Ländern eine gesicherte Grundfinanzierung zu verschaffen. Eher ist an ein Zuweisungssystem zu denken, in dem Steuergesetzgebungskompetenzen und Ertragshoheit (mit Ausnahme der Gemeinden) beim Bund zusammengefasst sind. Die Länder erhalten rechtlich abgesicherte, unentziehbare Steuerzuweisungsansprüche. Dieses System wäre trotz Einschränkung der Eigenstaatlichkeit der Länder mit dem bundesstaatlichen Prinzip vereinbar (**Korioth** (G15-16, G17)). **Konrad** (G12) hält dies für den Lösungsansatz, für den die weitestgehenden verfassungsrechtlichen Anpassungen notwendig werden

Grundsätzlich ist das Trennmodell einer vollständigen Übertragung der Ertrags-, Regelungs- und Verwaltungskompetenz für Steuern an den Bund gegen direkte Finanzaufweisungen an die Länder (Modell Kanada) mit der bundesstaatlichen Ordnung vereinbar. Transparenz, Prozessvereinfachung und effizienter Steuerverwaltung steht eine verstärkte Abhängigkeit der Länder vom Bund gegenüber. Altschulden erfordern zusätzliche Regelungen (**Renzsch** (G20-21)). Steuerautonomie und Schuldenselbstverantwortung der Gebietskörperschaften sind einem Zuweisungssystem des Bundes an die Länder vorzuziehen. Ein Trennsystem wäre auch nicht durchsetzbar (**Blankart** (G81, G92, A52D)).

### **Abweichung von Bundesvorgaben, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (Fragen 210 - 218)**

Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ist weder Staatsziel noch verfassungsrechtliches Gebot und sollte auch nicht Ziel einer Finanzreform sein, die auf mehr Autonomie abzielt, vielmehr sind bestehende Unterschiede auf rationalere Weise zu berücksichtigen (**Feld** (G37)).

Das Prinzip der einheitlichen Lebensverhältnisse ist ein mittelbares Staatsziel, das flexibel auszulegen und entsprechend der gesellschaftlichen Lage immer wieder neu zu interpretieren, somit kein absoluter Maßstab, sondern ein situationsabhängiges, dynamisches Ziel mit sachlicher und zeitlicher Prioritätensetzung ist (**Hoff** (G3-4, A80B,C)).

Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ist in Art. 20 Abs. 1 GG nicht und in Art. 72 GG nur „soweit erforderlich“, also einschränkend vorgegeben (**Blankart** (G98)).

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist ein empirisch nicht zu bestimmender, wertbehafteter Begriff (**Seitz** (G115)).

Die „Herstellung gleicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ als Ausdruck eines „sozialen Bundesstaates“ wird durch Steuervielfalt nicht in Frage gestellt (**Schneider** (G23-24)).

Über Art und Intensität der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und deren Finanzierung ist stärker „vor Ort“ zu entscheiden. Zudem schützen merkliche Finanzierungsbeiträge vor einer „Anspruchsinflation“ (**Junkernheinrich** (G20-21)). Vor allem im Bereich der Sozialgesetzgebung sollten die Länder die Möglichkeit haben, von Bundesvorgaben abzuweichen, wie das in viele Bereichen – die Ausgabenunterschiede beweisen es – ohnehin schon immer der Fall gewesen ist (**Seitz** (G115)). Die Verfügungsautonomie der Länder über die Verwendung ihrer Einnahmen ist durch flexible Vollzugsstandards

zu erweitern (**Schneider** (G4, G24-25)), ggf. könnte dies dem Postulat der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse besser entsprechen als einheitliche Standards. Es dürfen allerdings keine Zustände eintreten, die Grundrechte wie Chancengleichheit und Freizügigkeit materiell tangieren (**Renzsch** (G8, G23, G25)).

Um bei verringertem Finanzausgleichsniveau und erweiterter Steuerautonomie bzw. begrenztem Steuerwettbewerb die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Ländern zu gewährleisten, sind objektiv feststellbare Zusatzlasten unabhängig von der Steuerkraft auszugleichen (**Kirchgässner** (G14), **Renzsch** (G12, G23)).

Da über den derzeitigen Finanzausgleich drei Viertel des Länderanteils der Umsatzsteuer zwingend nach Köpfen verteilt wird, kann über die Verteilung der restlichen Mittel keine „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ erreicht werden. (**Meyer** (G3)).

Bei Aufgabe der Einheitlichkeit der Erhebung der Gemeinschaftssteuern ist das Ziel der Herstellung gleichwertiger bzw. Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet nicht zu erreichen. Tendenziell würden die reichen Länder gestärkt und die armen Länder geschwächt. Gleiche Auswirkungen hat auch die Verlagerung von Steuergesetzgebungskompetenzen auf die Länder (**Wieland** (G15-16), **Lenk** (G4)). Zur Implementierung von Wettbewerbsföderalismus wäre demzufolge eine grundlegende Verfassungsreform unabdingbar (**Lenk** (G4)).

Abweichungen der Länder von den Vorgaben der Bundesgesetze sind insbesondere bei Geldleistungsgesetzen sinnvoll und notwendig. Unterschiedliche Einkommensteuersätze verhindern nicht zwangsläufig die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (**Blankart** (G97)).

Eine Ausdehnung der Steuerautonomie der Länder auf die Gemeinschaftssteuern steht in einem erheblichen Spannungsverhältnis zum Staatsziel gleichwertiger Lebensverhältnisse (**Hoff** (G30), **Lenk** (G22)). Es wird davon abhängen, in welchem Umfang die Politik bereit ist, Disparitäten zu akzeptieren. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist ein empirisch nicht zu bestimmender, wertbehafteter Begriff (**Seitz** (G99)).

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

### **Beschäftigung und Wachstum (Fragen 219 - 226)**

Sowohl die ökonomische Theorie als auch empirische Untersuchungen zeigen, dass steigende und hohe Schuldenstandsquoten langfristig mit Wachstumsverlusten verbunden sind (**SVR** (G2)).

Eine Reform, die eine Eindämmung der Staatsverschuldung in Deutschland erreicht, dürfte langfristig einen erheblichen Beitrag für die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte und die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands leisten (**Feld** (G2), **Seitz** (G117), **Konrad** (G27)).

Massenarbeitslosigkeit ist ein strukturelles Problem, dass man weder durch eine Schuldenbremse noch durch antizyklische Finanzpolitik lösen kann (**Kirchgässner (G11)**).

Die niedrige Wirtschafts- und Finanzkraft eines Landes wird mehr oder weniger als Ergebnis selbst verantworteter politischer Entscheidungen behandelt, obwohl in einer Marktwirtschaft die staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten beschränkt sind (**Wieland (G11)**).

Ein Land, dass eine wachstumsfreundliche Wirtschaftspolitik betreibt, profitiert fiskalisch auf Grund der hohen Abschöpfungsquoten des Finanzausgleichs nur wenig vom Wirtschaftswachstum (**Huber (G7)**).

Der bundesstaatliche Finanzausgleich ist ein anerkanntes verteilungspolitisches und kein wachstumspolitisches Instrument (**Lenk (G3, G24)**).

Schuldnerselbstverantwortung zwingt die Politiker, ihre Mittel sorgfältig einzusetzen und damit Wachstum und Beschäftigung und Staatseinnahmen zu fördern (**Blankart (G99)**).

Die Einschränkung der Staatsverschuldung und die Einführung einer echten Steuerautonomie der Länder dürften langfristig einen erheblichen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung leisten. Ein Steuerwettbewerb trägt positiv zur regionalen Wirtschaftsentwicklung bei, indem er den Strukturwandel, weg von einer Subventionierung alter Industrien, befördert (**Feld (G36, G37)**).