

Protokoll^{*)}
der gemeinsamen Sitzung des Rechtsausschusses
des Deutschen Bundestages (138. Sitzung)
und des Finanzausschusses des Bundesrates

am 4. Mai 2009, 10.00 Uhr
Berlin, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Raum 3.101/Anhörungssaal

Beginn der Sitzung: 10.07 Uhr

Vorsitz: Andreas Schmidt (Mülheim), MdB, und
Minister Dr. Helmut Linssen, MdL

Öffentliche Anhörung

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

S. 1 - 80

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)

BT-Drucksache 16/12410

b) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform

BT-Drucksache 16/12400

^{*)} redigiertes Wortprotokoll

(Beginn: 10.07 Uhr)

Vorsitzender Andreas Schmidt: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe Gäste! Ich darf Sie sehr herzlich zu unserer Anhörung zur Föderalismusreform II hier im Deutschen Bundestag begrüßen. Es handelt sich um eine gemeinsame Anhörung von Bundestag und Bundesrat, weshalb ich die Begrüßung ausdrücklich auch im Namen des Kollegen Linssen ausspreche.

Ich rufe den **einzigsten Punkt der heutigen Tagesordnung** auf:

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91 c, 91 d, 104 b, 109, 109 a, 115, 143 d)

- BT-Drucksache 16/12410 -

Federführend:
Rechtsausschuss

Mitberatend:
Innenausschuss
Finanzausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Gesundheit
Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung
Haushaltsausschuss

Berichterstatter:
Abg. Dr. Günter Krings (CDU/CSU)
Abg. Volker Kröning (SPD)
Abg. Joachim Stünker (SPD)
Abg. Dr. Volker Wissing (FDP)
Abg. Wolfgang Neskovic (DIE LINKE)
Abg. Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

- b) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD

Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform

- BT-Drucksache 16/12400 -

Federführend:
Rechtsausschuss

Mitberatend:
Innenausschuss
Finanzausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Gesundheit
Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung
Haushaltsausschuss

Berichterstatter:
Abg. Dr. Günter Krings (CDU/CSU)
Abg. Volker Kröning (SPD)
Abg. Joachim Stünker (SPD)
Abg. Dr. Volker Wissing (FDP)
Abg. Wolfgang Neskovic (DIE LINKE)
Abg. Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Wir haben uns gemeinsam mit dem Bundesrat dafür entschieden, die Anhörung in zwei Einzelkomplexe aufzuteilen: Von 10.00 bis 14.30 Uhr werden wir die Finanzthemen und von 15.00 bis 18.30 Uhr die Verwaltungsthemen behandeln.

Die Anhörung wird aufgenommen und live im Parlamentsfernsehen übertragen. Ich bitte um Verständnis dafür, dass wir jetzt keine Debatte führen können - diese wird im Parlament stattfinden -, sondern lediglich eine Anhörung durchführen.

Für diese Anhörung haben wir strenge Regeln. Zunächst wird es eine Eingangsstatementrunde geben. Ich bitte die Sachverständigen, sich dabei auf fünf Minuten zu beschränken. Danach wird eine Frage- und Antwortrunde mit 32 Zeiteinheiten à sechs Minuten folgen. Innerhalb der sechs Minuten müssen Fragen und Antworten abgewickelt werden. Kurz vor Zeitablauf gibt es jeweils ein akustisches Signal.

Wir beginnen mit den Eingangsstaments der Sachverständigen.

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Alfred-Weber-Institute for Economics): Die neue Schuldengrenze ist meines Erachtens notwendig, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland sicherzustellen. Die uns vorliegenden Gesetzentwürfe dienen diesem Ziel in erheblichem Maße. Ihre Beschränkungswirkung ist effektiv. Eine ganze Reihe von Elementen wirken darauf hin, diese Beschränkungswirkung zu erreichen. Außerdem ermöglichen sie die notwendige Flexibilität, um auf besondere Entwicklungen reagieren zu können. Alles in allem wird der richtige Weg eingeschlagen. Die Vorlagen sind mit verschiedenen Vorschlägen aus der Wissenschaft kompatibel und europarechtskonform.

Es sind allerdings auch ein paar kritische Anmerkungen zu machen. Besonders kritisch ist die fehlende Steuerautonomie der Länder. Die Gesetzentwürfe sehen nicht vor, dass die Länder als Ausgleich für die Beschränkung der Staatsverschuldung ein zusätzliches Instrument auf der Einnahmenseite in die Hand bekommen. Ein solches Instrument wären meines Erachtens Zuschläge auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer.

Außerdem sind die Regelungen zum Stabilitätsrat an manchen Stellen verbesserungswürdig. Der Finanzplanungsrat soll zwar zu einem Stabilitätsrat aufgewertet werden. Die Bindungswirkung ist aber, auch im Vergleich mit dem Finanzplanungsrat, immer noch gering. Man hätte dem neuen Gremium zum Beispiel durch seine Zusammensetzung mehr Unabhängigkeit gewähren können, indem man etwa die Vertreter der Bundesbank nicht als Gäste behandelt, sondern als ständige ordentliche Mitglieder des Stabilitätsrates etabliert. Zudem hat der Stabilitätsrat in der Präventionsordnung zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen keinerlei Sanktionsmöglichkeiten, kann also, abgesehen von den Prozeduren, nicht viel unternehmen, um diejenigen, welche den Ratschlägen des Stabilitätsrates nicht folgen, auf die erforderliche Linie zu zwingen.

Ähnliches lässt sich im Hinblick auf die Konsolidierungshilfen feststellen. Ich habe nichts an den Beträgen oder den begünstigten Ländern zu kritisieren; das kann man aus wissenschaftlicher Sicht gar nicht beurteilen. Es wäre aber notwendig gewesen, bei der Verwendung der Mittel aus den Konsolidierungshilfen etwas restriktiver zu sein und keinerlei Ausweichmöglichkeiten - weder für

die Länder noch für die Entscheidungsträger im Stabilitätsrat - zu schaffen.

Im Hinblick auf die Erfassung der öffentlichen Haushalte in den Schuldenregeln fällt auf, dass einerseits die Sozialversicherungen nicht bei der Planung des Bundes und andererseits die Gemeinden nicht bei der Planung der Länder erfasst sind. Das wird mit dem Argument begründet, dass ihre Erfassung unerfüllbare Informationsanforderungen stellen würde. Wenn man aber über die Grenzen hinausschaut, stellt man fest, dass es in anderen Ländern gelingt, die projizierten Defizite der Sozialversicherungen zu berücksichtigen. Genauso könnte man sich das bei den Gemeinden vorstellen; denn auch diese müssen ihre öffentlichen Haushalte für die kommenden Jahre planen und entsprechende Defizite einstellen. Daher wäre es meines Erachtens möglich gewesen, die Sozialversicherungen und die Gemeinden mit in die Planung aufzunehmen.

Im Hinblick auf die Sondervermögen ist sehr zu begrüßen, dass diese zukünftig nicht mehr möglich sein sollen. Andererseits sind die Altbestände aber nicht unmittelbar mit der Schuldenregel verknüpft. Zwar ist etwa für den Tilgungsfonds, aus dem Teile des Konjunkturpakets II gezahlt werden, ein Tilgungsplan vorgesehen. Es wäre aber sinnvoll gewesen, eine Verbindung zwischen der neuen Schuldenregel und den aktuell existierenden Sondervermögen herzustellen.

Schließlich soll für die Feststellung außergewöhnlicher Situationen, die eine höhere Kreditaufnahme ermöglichen, lediglich eine qualifizierte Mehrheit der Mitglieder des Bundestages erforderlich sein. Das bedeutet ebenfalls nur eine relativ geringe Bindungswirkung; höhere Hürden - etwa in Form eines zustimmungspflichtigen Gesetzes - wären vorstellbar gewesen.

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest (Universität Oxford, Wissenschaftlicher Beirat beim BMF): Mich hat dieses Gesetzeswerk sehr beeindruckt, als ich es zum ersten Mal las. Es ist sehr weitgehend, und es liest sich fast so, als wäre es aus einem Lehrbuch der Finanzwissenschaft abgeschrieben. Das meine ich als Kompliment. Die Politik hat sich parteiübergreifend zu einem beeindruckenden Schritt entschlossen, und das ist sehr positiv.

Ich möchte zunächst etwas zum Stabilitätsrat sagen und mich anschließend zu der Frage äußern, wie die Schuldenschranke auf

die Länder übertragen werden kann; Letzteres ist im Detail noch nicht geregelt.

Der Stabilitätsrat ist im Vergleich zum Beispiel mit der europäischen Schuldenkontrolle in keiner einfachen Situation. Zwar sitzen auch auf der europäischen Ebene diejenigen, die beaufsichtigt werden sollen, in den entscheidenden Gremien; es gibt aber zwei Unterschiede zum innerstaatlich vorgesehenen Stabilitätsrat, weshalb die Durchschlagskraft der europäischen Schuldenkontrolle höher ist: Erstens hat der Stabilitätsrat keine Sanktionsmöglichkeit. Im Gesetz steht, dass der Stabilitätsrat ein Land, welches sich nicht an Auflagen hält oder ein Sanktionsprogramm vorlegt, das als nicht ausreichend angesehen wird, dazu auffordern kann, erneut ein Programm vorzulegen. Wenn das nicht zufriedenstellend geschieht, kann der Stabilitätsrat noch einmal dazu auffordern. Mehr sieht das Gesetz aber nicht vor. Auf europäischer Ebene gibt es immerhin Sanktionsmöglichkeiten. Im Hinblick auf Sanktionen kann man zwar unterschiedlicher Auffassung sein. Man muss aber sehen, dass der Stabilitätsrat ohne eine solche Möglichkeit in eine schwierige Lage geraten kann. Ich weiß nicht, was man zu tun gedenkt, wenn nach der zweiten Aufforderung nichts geschieht.

Zweitens gibt es im Stabilitätsrat keinen Akteur, welcher der Europäischen Kommission vergleichbar wäre. Die Europäische Kommission hat die Rolle eines Wächters über den Stabilitäts- und Wachstumspakt. Eine Stimme wie die der Europäischen Kommission haben wir im Stabilitätsrat nicht, und es ist zu prüfen, ob man nicht etwas Entsprechendes installieren könnte.

Die Idee der Schuldenschranke auf die Länder zu übertragen, ist nicht einfach. Denn eine Übertragung der Regelungen des Bundes eins zu eins würde bedeuten, dass man eine Konjunkturprognose für jedes Bundesland braucht, auf deren Grundlage man Verschuldungsspielräume bestimmt. Schon die BIP-Berechnung für die einzelnen Bundesländer ist aber umstritten, und man zögert sehr, zum Beispiel Finanzausgleichszahlungen auf dieser Basis zu regeln. Es ist die Frage, ob man dann Verschuldungsspielräume auf dieser Grundlage regeln kann, insbesondere mit Blick darauf, dass dafür neben den BIP-Zahlen noch eine Prognose erforderlich ist. Eine derartige Prognose kann - zum Beispiel durch Sondereffekte bei einzelnen Großunternehmen - insbesondere

bei den kleineren Bundesländern schwierig werden.

Es gibt zwei Alternativen dazu, die Regeln des Bundes eins zu eins auf die Länder zu übertragen. Die erste Alternative wäre ein Verschuldungsverbot. Das funktioniert aber wohl nicht; denn man müsste den Ländern den Zugang zu Kassenkrediten gewähren, und wir wissen von der Gemeindeebene, dass sich auch damit Verschuldung aufbauen kann. Außerdem gibt es noch andere Gründe, die dagegen sprechen. Eine andere Alternative wäre, die Konjunkturprognose des Bundes für die Länder zu übernehmen. Zwar kann es in einzelnen Bundesländern Sonderkonjunktoren geben; es gibt aber auch den Finanzausgleich, durch den sich die Einnahmensituation des Bundesdurchschnitts selbst dann auf das Einzelland überträgt, wenn die Konjunkturlage in dem Land ganz anders ist als im Rest des Bundes. Ohne dass diese Alternative zu Ende gedacht wäre, erscheint sie mir als ein pragmatischer und gangbarer Weg.

Der Gesetzentwurf ist ein großer Erfolg der Politik. Man muss nun sehen, wie der Stabilitätsrat in der Praxis funktioniert und wie die Details auf Länderebene geregelt werden. Ich bin aber optimistisch, dass man das hinbekommt.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde (Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder), Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht, Finanzrecht und Währungsrecht): In der Sitzung des Deutschen Bundestages am 2. Dezember 1992 ging es um das Gesetz zum Vertrag über die Europäische Union. Der damalige Bundestagsabgeordnete Kurt Faltlhauser sagte in der Debatte - ich zitiere -:

Ich frage mich, wie wir den Gleichklang der Konsolidierungsbemühungen herstellen können, ohne Art. 109 des Grundgesetzes zu ändern. Hier kann die Diskussion am heutigen Tag nicht beendet sein. Im Gegenteil: Die Diskussion zu diesem Problem muß erst beginnen.

Seither sind 17 Jahre vergangen, und die Diskussion dauert an. Die Bundesrepublik Deutschland hat ihre gemeinschaftsrechtlich festgeschriebene Pflicht, innerstaatliche Verfahren zu schaffen, die die Einhaltung der Haushaltsdisziplin sicherstellen, immer noch nicht erfüllt. Der jetzt vorliegende Gesetzent-

wurf zur Änderung des Grundgesetzes stellt aus meiner Sicht eine gute Grundlage dar, dieses Kapitel abzuschließen und endlich eine gemeinschaftsrechtskonforme Regelung zu schaffen.

Art. 109 Abs. 2 GG sollte allerdings so geändert werden, dass er nicht auf Rechtsakte, sondern direkt auf die Pflicht zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin abstellt; schon die bisherige Formulierung in Art. 109 Abs. 5 GG halte ich für einen Fehler.

Wenn Art. 109 Abs. 3 GG auch positive Situationen erfassen soll - Stichwort deutsche Wiedervereinigung -, dann sollte nicht auf Notsituationen abgestellt werden, sondern auf Ereignisse, wie es auch im europäischen Gemeinschaftsrecht der Fall ist, bei dem man weitgehend abgeschrieben hat.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist die wesentliche Frage, ob der Bund den Ländern den weitgehenden Verzicht auf die Nettokreditaufnahme auferlegen darf. Darin liegt eine erhebliche Einschränkung der durch Art. 109 Abs. 1 GG garantierten Haushaltsautonomie der Länder. Zwei Gründe sind wesentlich dafür, dass ich dieses Vorgehen für verfassungsrechtlich zulässig halte: Erstens schützt die sogenannte Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG nur die Staatlichkeit der Länder, nicht aber alle derzeit von Art. 109 GG im Bereich der Haushalte eröffneten Entscheidungsmöglichkeiten. Die Nettokreditaufnahme ist zwar ein wichtiger Aspekt, gehört aber nicht zum Kernbereich der Staatlichkeit der Länder. Zweitens wird mit der vorgesehenen Änderung eine gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung erfüllt. Aus dem Grundsatz der Gemeinschaftstreue in Art. 10 EG-Vertrag lässt sich die Forderung ableiten, dass es innerstaatlich nicht unzulässig sein darf, wenn europarechtliche Vorgaben pflichtgemäß umgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund kann ich einen Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG nicht feststellen.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber (Ludwig-Maximilians-Universität München, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie): Ich kann an den letzten Punkt anknüpfen. Das in der politischen Diskussion vorgebrachte Argument, dass die Staatlichkeit der Länder durch die Verschuldungsregelung des Art. 109 GG ausgehöhlt würde, schlägt letztlich nicht durch. In der einzigen Leitentscheidung, die das Bundesverfassungsgericht bisher dazu gefällt hat, ist von dem Hausgut der Länder, das ihnen

unentziehbar erhalten bleiben muss, die Rede. Aber das Bundesverfassungsgericht sagt in seinem Urteil auch, dass es genügt, wenn die Länder einen festen Anteil am Steueraufkommen besitzen.

Die Länder müssen nach der Neuregelung die Konkretisierung der von Art. 109 GG neuer Fassung vorgesehenen Schuldenregelung in ihrem Bereich vornehmen, haben im Rahmen der Föderalismusreform I die Gesetzgebungsbefugnis über die Besoldung ihrer Beamten und Richter erhalten, was auch haushaltspolitische Spielräume eröffnet, und verfügen seit 2006 in der Gesetzgebung insgesamt über größere Spielräume. Nimmt man das alles in den Blick, wird erkennbar, dass die Grenze des Art. 79 Abs. 3 GG nicht berührt ist, womit die einzige verfassungsrechtliche Einwendung, die man gegen das Gesetzesvorhaben vorbringen könnte, entkräftet ist.

Ich möchte noch etwas zu dem Stil des Gesetzesvorhabens sagen. Dieser beschäftigt die Gazetten, seit der Bundestagspräsident gesagt hat, eine Regelung wie die des Art. 143 d gehöre nicht in das Grundgesetz. So sympathisch einem Verfassungsjuristen die Bezugnahme auf die napoleonische Idee, dass Verfassungen kurz und unklar sein müssen, sein mag, so offen muss man eingestehen, dass der beklagte Trend nicht erst mit der Einführung von Art. 143 d GG begonnen hat, sondern bereits seit der Wiedervereinigung andauert. Mit Art. 13, 16 a, 23, 143 a und 143 b GG haben wir ähnlich lange Vorschriften in die Verfassung aufgenommen, sodass dieser nicht der erste Sündenfall ist; auch Art. 106 GG in seiner geltenden Fassung ist kein Musterbeispiel gesetzgeberischer Kürze.

Man muss sich allerdings darüber im Klaren sein, dass durch eine solche Änderung der Funktion der Verfassung dahin, dass der politische Kompromiss darin festgeschrieben wird, ihre Integrationskraft langfristig Schaden nehmen kann. In Österreich zum Beispiel gab es ungefähr 1 600 Verfassungsgesetze, wovon 1 000 kürzlich abgeschafft wurden; dort wird die Verfassung als etwas Instrumentelles betrachtet und nicht so beweihräuchert wie bei uns. Ob man eine Entwicklung in diese Richtung will, sollte der verfassungsändernde Gesetzgeber sich überlegen. Art. 143 d GG ist aber nicht geeignet, um damit anzufangen. Vielmehr muss die Richtung insgesamt überdacht werden.

Ich möchte noch etwas dazu sagen, ob die Neuregelung in Art. 109 und 115 GG funktioniert. Es gibt eine Reihe von offenen Flanken. Warum darf der Bund ohne Begründung jährlich eine Verschuldung in Höhe von 0,35 Prozent des BIP eingehen? Wieso muss die Rückführung in Aufschwungjahren nur 0,35 Prozent des BIP betragen und nicht vollständig erfolgen? Damit wird die strukturelle Verschuldung perpetuiert und der Ausstieg aus der Verschuldung erschwert. Ich schließe mich meinen Vorrednern in ihrer Beurteilung an, dass der Stabilitätsrat zu wenig Zähne hat. Was spricht eigentlich dagegen, ihm ähnliche Kompetenzen, wie sie in Art. 104 des EG-Vertrags vorgesehen sind, zu geben?

Trotzdem ist das Glas aus meiner Sicht eher halb voll als halb leer. Die Neuregelung ist besser als der Status quo. Die bisherige Regelung hat sich als völlig untauglich erwiesen. Herr Di Fabio und Herr Mellinghoff haben in dem Urteil zu der Klage gegen das Haushaltsgesetz 2004 zwar ein Sondervotum verfasst, und in Berlin hat der Verfassungsgerichtshof sogar einmal ein Haushaltsgesetz für nichtig erklärt. Gleichwohl hat das nicht zu einer effektiven Bremsung der Verschuldung beigetragen. Jetzt haben wir neue Kriterien, die justiziabel sind. Insofern ist das ein Schritt nach vorne.

Sachverständiger Prof. Dr. Kai A. Konrad (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung): Bei einer Stellungnahme zu dem vorliegenden Vorschlag sollte man sich kurz auf die Situation der Finanzverfassung in Deutschland im Jahre 2006 rückbesinnen. Sie war gekennzeichnet durch drei Merkmale: erstens ein Defizitverfahren gegen die Bundesrepublik seitens der Europäischen Kommission, weil Deutschland zum fünften Mal in Folge gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt zu verstoßen drohte; zweitens die rasch anwachsende Verschuldung auch der Länder; drittens das damals anstehende Bundesverfassungsgerichtsurteil zu den Berlin-Hilfen wegen einer extremen Haushaltsnotlage.

Die Verschuldungsproblematik mag derzeit von der tiefen Wirtschafts- und Finanzkrise überschattet sein. Aber ein im Kern gesunder Haushalt und ausreichende finanzielle Reserven sind ganz zentral dafür, dass ein Land eine solche Krise gut übersteht. Ich wünsche mir, dass Deutschland zukünftig in einer ähnlichen Situation wie Schweden ist.

Dort ist der finanzielle Puffer groß, und der Finanzminister Schwedens erklärt, dass das wesentliche Haushaltsproblem darin besteht, die nächste Krise zu meistern.

Im Jahr 2006 waren klare Fehlanreize erkennbar geworden, die auch in der wirtschaftlichen Normallage zu einer ausufernden Staatsverschuldung führten. Diese Fehlanreize galt es zu beseitigen. Zur Beseitigung dieser Fehlanreize gäbe es den Weg, die gesamtschuldnerische Haftung der Bundesländer-Gemeinschaft aufzulösen und eine volle Eigenverantwortung für aufgenommene Kredite herbeizuführen. Mit diesem Weg wäre das Problem im Hinblick auf die Länderautonomie, das meine rechtswissenschaftlichen Kollegen eben diskutiert haben, vermieden worden.

Der vorliegende Vorschlag von SPD und CDU/CSU geht in eine andere Richtung. Er schränkt die Autonomie von Bund und Ländern bei der Neuverschuldung ein. Auch auf diesem Weg können die Fehlanreize verringert werden, die für eine übermäßige Nettokreditaufnahme von Bund und Ländern in der konjunkturellen Normallage verantwortlich sind. Deswegen möchte ich mich der positiven Bewertung meiner Vorredner in vollem Umfang anschließen.

Die vorgeschlagenen Regelungen stellen eine erhebliche Verbesserung gegenüber dem Status quo dar. Es ist richtig, sich von dem Kriterium der öffentlichen Bruttoinvestitionen als Grenze für die Nettokreditaufnahme zu lösen und die Neuverschuldung an einer strukturellen Null zu orientieren. Es ist ebenfalls richtig, dem konjunkturellen Auf und Ab durch entsprechende Flexibilität Rechnung zu tragen und durch ein Kontrollkonto buchhalterisch darauf zu achten, dass die Schulden im Abschwung durch Überschüsse im Aufschwung ausgeglichen werden. Außerdem ist es sinnvoll, verbesserte und restriktivere Ausnahmeregeln für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen zu verankern. Es ist folgerichtig, dass ein Stabilitätsrat existieren soll, der die Haushaltsentwicklung unter dem Gesichtspunkt der langfristigen Tragfähigkeit beobachtet und, falls erforderlich, auf Korrekturen drängt.

Wie wirkungsvoll das neue Regelwerk ist, wird sich in der Praxis erweisen. Das neue Regelwerk hat keine verbindlichen Sanktionsmechanismen. Einige vermissen diese; Herr Feld und Herr Fuest haben bereits darauf hingewiesen. Der Sachverständigenrat

hatte in seinem ursprünglichen Konzept stärkere Sanktionsmechanismen vorgeschlagen. Da die Regeln nicht sanktionsbewährt sind, wird vieles davon abhängen, welche Akzeptanz die neuen Regeln bei den Akteuren haben werden. Große Hoffnungen setzen viele Experten auf eine Änderung der Verhaltensnormen der Entscheidungsträger und eine sinkende Akzeptanz für öffentliche Verschuldung seitens der Wähler.

Im Status quo ist Nettokreditaufnahme die Norm. Die Verfassungsänderung macht die strukturelle Null zur Norm. Das ist hilfreich; denn Schuldenbremsen wirken dann, wenn sie breite öffentliche Akzeptanz genießen. Man kann hoffen, dass diese Akzeptanz sich durch die vorgeschlagene Verfassungsänderung entwickelt.

Sachverständiger Prof. Dr. Stefan Krioth (Ludwig-Maximilians-Universität München, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Kirchenrecht): Staatsverschuldung ist kein originär föderalistisches Thema. Warum hat sich die Föderalismuskommission II, die die Aufgabe hatte, die Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu modernisieren, ausgerechnet mit diesem Thema beschäftigt und alle anderen Themen der Finanzverfassung außen vor gelassen? Darüber müsste einmal nachgedacht werden.

Die Staatsverschuldung ist auf jeden Fall deshalb zum Thema geworden, weil es offensichtlich ein Bedürfnis gibt, die Kreditaufnahme beider staatlicher Ebenen in der Bundesrepublik Deutschland zu koordinieren.

Die vorgeschlagenen Normen werden vermutlich zu einer gewaltigen Gewichtsverlagerung - nicht im engeren verfassungsrechtlichen Sinne, aber in finanzpolitischer Hinsicht - in Richtung des Bundes führen. Das hängt vor allen Dingen damit zusammen, dass die Länder aus einzelnen Verschuldungstatbeständen gedrängt werden, aber auch damit, dass es zukünftig im Grundgesetz viele Vorgaben für die Länder geben wird. Das ist ein interessantes Ergebnis für eine Reformstufe, bei der man sich zum Ziel gesetzt hat, die Unabhängigkeit und Selbstständigkeit der beiden bundesstaatlichen Ebenen zu stärken.

Wenden wir uns den neuen Normen zu. Die Ausgangsdiagnose, die immer wieder vertreten wird, lautet, die Schuldenbremse im Grundgesetz habe nicht funktioniert. Ich bin nicht sicher, ob diese Ausgangsdiagnose wirklich so richtig ist. Denn die Finanzpraxis

der letzten 40 Jahre zeigt, dass in der Finanzpolitik die geltenden Regeln eher großzügig angewendet wurden. Das Bundesverfassungsgericht hat zweimal ausbuchstabiert, wie die geltenden Regeln zu verstehen sind, und insbesondere festgestellt, dass in der konjunkturellen Normallage die Nullverschuldung die Regel sein sollte. Das hat nicht funktioniert.

Was können wir daraus lernen? Schuldenbremsen sind offensichtlich ein politisches Problem, und es geht um die Entschlossenheit, die vorhandenen Bremsen zu betätigen. Schuldenbremse heißt, man nimmt keine Kredite auf, obwohl es im Einzelfall immer wieder gute Gründe dafür gibt. Dies sollte man im Hinterkopf haben, wenn man sich mit den neuen Regelungen befasst.

Ich will mich jetzt nicht damit aufhalten, dass es in sprachlicher und systematischer Hinsicht eine ganze Menge Kritikpunkte gibt. Einiges ist schon angesprochen worden. In der Neufassung des Art. 109 Abs. 2 GG ist in der Tat der Verweis auf Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft missverständlich. Es müsste der Verweis auf die materiellen Grundpflichten nach dem europäischen Gemeinschaftsrecht sein. Auch der vorgesehene Art. 143 d scheint mir problematisch zu sein. Konkrete Summen und Zeiträume für Konsolidierungshilfen in die Verfassung mit aufzunehmen, ist ein völlig neuer Verfassungsstil, den ich eher kritisch sehe. Auch werden Gleichheitsprobleme, die die Norm aufwirft, nicht dadurch behoben, dass man konkrete Summen in die Verfassung hineinschreibt. - Das sei aber nur nebenbei bemerkt.

Der erste Verschuldungstatbestand ist die strukturelle Verschuldung, die in Anlehnung an das Bruttoinlandsprodukt dem Bund vorbehalten sein soll. Das kann man negativ sehen und sich darauf beziehen, dass der Bund in Zukunft ohne Begründung Schulden aufnehmen kann. Man kann es auch positiv sehen, indem man hervorhebt, dass das auch einen politischen Gestaltungsspielraum mit sich bringt. Problematisch scheint mir bei diesem Verschuldungstatbestand allerdings, dass es so, wie die Dinge liegen, absehbar ist, dass dieser Spielraum in Zukunft sicherlich regelmäßig voll ausgenutzt wird. In der Neuregelung des Art. 115 Grundgesetz findet sich etwas versteckt das Wort „Regelgrenze“. Dieses Wort deutet schon an, wie dieser Verschuldungstatbestand in Zukunft gehandhabt werden könnte.

Problematischer erscheint mir, dass die Länder aus der strukturellen Verschuldung verdrängt werden sollen. Grundsätzlich ist es zwar möglich, dass man durch Änderung des Art. 109 Grundgesetz die Länder mit verfassungsrechtlichen Vorgaben des Bundesrechtes versieht. Allerdings muss man auch das Umfeld einer solchen Änderung betrachten. Wenn die Länder vielfach bundesrechtliche Standards ausführen und die Kosten dafür tragen müssen, aber keine Möglichkeiten haben, selbst über Steuern zu bestimmen, dann ist die Verdrängung der Länder aus der strukturellen Verschuldung ausgesprochen problematisch.

Bei den konjunkturbedingten und sonstigen Verschuldungstatbeständen, die vorgesehen sind, sehe ich kritisch, dass diese Ausnahmefälle sehr weit gefasst und die Tilgungspflichten ausgesprochen weich ausgefallen sind.

Fazit: Als Schuldenbremse kann dieses neue Recht nur dann funktionieren, wenn es als Schuldenbremse angenommen wird. Das neue Recht würde sich durchaus auch eignen, in jedem Jahr eine sehr hohe Neuverschuldung in Kauf zu nehmen. Einen wirklichen Fortschritt gegenüber dem geltenden Recht kann ich damit nicht sehen.

Sachverständiger Prof. Dr. Gustav A. Horn (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf): Es geht um das Ziel, den Staatshaushalt zu konsolidieren. Dieses Ziel ist sicherlich richtig, insbesondere vor dem Hintergrund, dass im Zuge der derzeitigen Weltwirtschaftskrise eine sehr große Aufgabe vor uns liegt.

Die Frage ist also nicht, um welches Ziel es geht, sondern wie es erreicht werden soll. Die Schuldenbremse ist ein mechanischer Versuch, dieses Ziel zu erreichen, den ich im Grundsatz für verfehlt halte. Lassen Sie mich das kurz erläutern.

Erstens enthält die Mechanik, wie sie im Gesetzentwurf vorgeschlagen wird und auf das EU-Verfahren rekurriert, schon in der Trennung von strukturellen und konjunkturellen Schulden eine große Problematik. Diese Trennung ist im Wesentlichen nicht exakt durchführbar. Es wird ein artifizielles Verfahren der Trendbereinigung angewendet, das sich mit der Konjunktur verändert, was es eigentlich nicht sollte. Das heißt - das hat sich auf der Basis der EU-Berechnungen schon bestätigt -, dass das strukturelle Defizit

auch in konjunkturellen Schwächephasen zunimmt, ohne dass sich sonst etwas an der Haushaltslage ändert. In konjunkturellen Schwächephasen verengt sich also der Spielraum der öffentlichen Haushalte, die Konjunktur zu stabilisieren. Dies muss dazu führen, dass in diesen Phasen die Fähigkeit des Staates, die Konjunktur zu beleben und die Krise schnell zu überwinden, eingeschränkt wird, was sich letztlich krisenverlängernd und wachstumsschädlich auswirkt und Beschäftigungsverluste nach sich zieht.

Zweitens. Wir haben durchgerechnet, was passiert wäre, wenn ein ähnliches Modell wie das vorgeschlagene zwischen 2001 und 2004 in der Praxis angewendet worden wäre. Dann wäre das Bruttoinlandsprodukt bis zu 2,5 Prozent niedriger ausgefallen, und es wären Beschäftigungsverluste in einer Größenordnung von 500 000 Arbeitsplätzen entstanden. Dies ist also aus unserer Sicht der falsche Weg, um eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zu erreichen.

Ein weiterer Punkt ist, dass immer wieder von dem Positivum ausgegangen wird, dass das Ziel einer strukturellen Verschuldung von Null - also über den Konjunkturzyklus hinweg - sehr sinnvoll ist. Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass eine ausufernde Staatsverschuldung kein geeigneter Weg ist. Sie beschränkt den staatlichen Handlungsspielraum auf Dauer und entspricht nicht dem Prinzip der Nachhaltigkeit. Allerdings würde durch die Neuregelungen die Staatsverschuldung auf knapp 12 Prozent sinken. Das entspricht einer Staatsschuldenquote, die im internationalen Vergleich sehr niedrig ist. Dies hat Konsequenzen für den Kapitalmarkt, wie die Debatte in den USA und Großbritannien Ende der 90-er Jahre gezeigt hat, als dort die Haushalte strukturelle Überschüsse aufwiesen. Der Staat als ein sehr sicherer Schuldner fällt dann weitgehend aus. Dies hat Folgen für Anleger, die sichere Anlagen beispielsweise im Rahmen von Lebensversicherungen suchen, diese aber nicht mehr finden. Lebensversicherungen und ähnliche Finanzmarktinstitutionen werden gezwungen, zu riskanteren Anlagen überzugehen. Dann werden Produkte, die heute eine starke Nachfrage erleben, nicht mehr angeboten werden können.

Was wäre der richtige Weg? Wir müssen in der Tat einen Weg finden, der konjunkturell unschädlich ist. Das kann kein Weg einer solchen mechanischen Schuldenbremse sein, wie auch die Erfahrungen mit anderen

mechanischen Schuldenbremsen zeigen. Besser wäre, es bestünde der politische Wille zur Konsolidierung. Das ist zu Recht schon angesprochen worden. Dieser Wille setzt sich vor allen Dingen in Hochkonjunkturlagen durch. In diesen Phasen - nicht in Zeiten schwacher Konjunktur - sind die Fehler gemacht worden.

Es wäre gut, wenn sich eine Regierung oder eine Koalition dann dazu durchringen könnte - meinethalben auch auf Gesetzesebene -, einen Ausgabenpfad für nichtkonjunkturelle Ausgaben zu beschließen und ihn ungeachtet der konjunkturellen Entwicklung einzuhalten. Dies wäre konjunkturell unschädlicher. Es ließe hohe Defizite in Zeiten schwacher Konjunktur zu und würde in Zeiten einer guten Konjunktur Überschüsse erfordern. Das wäre der richtige Weg anstelle einer mechanischen Schuldenbremse.

Sachverständiger Prof. Dr. Klaus Lange (Justus-Liebig-Universität Gießen, Fachbereich Rechtswissenschaft): Die Gesetzentwürfe zu den Finanzthemen der Föderalismusreform II begegnen aus meiner Sicht keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken, und auf die rechtliche Seite beschränkt sich meine Stellungnahme. Insbesondere habe ich keinen Zweifel daran, dass die Bindung der Länder an das grundsätzliche Verschuldungsverbot des Art. 109 Abs. 3 GG in der neuen Fassung mit dem Bundesstaatsprinzip vereinbar ist, wie es durch Art. 79 Abs. 3 des GG selbst gegen Verfassungsänderungen geschützt ist.

Die Bundesländer büßen durch das Verschuldungsverbot nicht ihre Staatsqualität ein, die zu den unerlässlichen Voraussetzungen des Bundesstaatsprinzips zählt. Die Vorstellung, dass die Eigenstaatlichkeit der Länder nur noch davon abhinge, dass sich die Länder immer weiter neu verschulden können, halte ich für weit überzogen. Die Eigenstaatlichkeit der Bundesländer wird, was deren Einnahmen anbelangt, dadurch als gesichert angesehen, dass ihre angemessene Finanzausstattung gewährleistet sein muss. Daran ändert sich durch das Verschuldungsverbot nichts.

Wenn das Verschuldungsverbot dazu führen sollte, dass die Finanzausstattung einzelner Bundesländer nicht mehr angemessen ist, dann wird deren Finanzausstattung geändert werden müssen. Durch die gemeinsame Bindung von Bund und Ländern an das Verschuldungsverbot verliert aber die Bun-

desrepublik nicht ihren Charakter als Bundesstaat, sondern meines Erachtens bewährt und bestätigt sich der Bundesstaat gerade in einem Akt bundesstaatlicher Solidarität, indem im gemeinsamen Interesse alle Seiten Opfer bringen.

Die Ausgestaltung der Föderalismusreform II in den Gesetzentwürfen halte ich, soweit ich es beurteilen kann, im Wesentlichen für sachgerecht. Die strukturelle Verschuldungsmöglichkeit des Bundes ist allerdings ein erheblicher Verlustpunkt bei dem Bemühen um die Begrenzung der Neuverschuldung, erst recht, wenn sie über die Jahre zu einer Akkumulation der Neuverschuldung führt.

Hinzu kommt als weiteres Negativum die nur eingeschränkte Pflicht zur Rückführung eines negativen Saldos des Kontrollkontos bei tatsächlichen Überschreitungen der Kreditgrenze. Die Notwendigkeit beider Regelungen scheint mir aber weniger eine rechtliche als eine haushalts- und wirtschaftspolitische Frage zu sein.

Die Gesetzentwürfe arbeiten in wesentlichen Punkten mit unbestimmten Rechtsbegriffen wie der symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normlage abweichenden konjunkturellen Entwicklung oder dem Begriff der außergewöhnlichen Notsituationen. Das kann insbesondere auf der Verfassungsebene auch kaum anders sein.

Ich warne sowohl vor einer zu großen Offenheit als auch vor einer zu großen Enge im Umgang mit diesen unbestimmten Rechtsbegriffen. Sie dürfen einerseits nicht so offen interpretiert werden, dass sie ihre Wirksamkeit verlieren; dazu zwingt die Formulierung aber auch nicht. Sie müssen andererseits nicht auf gesetzlicher Ebene im Einzelnen - etwa durch gesetzliche Fixierung der Methoden zur Feststellung von Abweichungen von der konjunkturellen Normlage - festgelegt und damit einer Weiterentwicklung entzogen werden. Auch unter Verwendung der in ihnen benutzten unbestimmten Rechtsbegriffe bringen die Gesetzentwürfe meines Erachtens einen deutlichen Schub in Richtung einer Begrenzung der Staatsverschuldung.

Meine kritischen rechtlichen Bemerkungen beziehen sich auf Einzelpunkte. Dazu gehört insbesondere das Erfordernis einer bislang wohl fehlenden verfassungsrechtlichen Grundlage für zusätzliche Kreditaufnahmen in Nachtragshaushalten.

Im Übrigen halte ich einige redaktionelle Korrekturen für angezeigt. In diesem Zusammenhang ist auch an eine Kürzung des Art. 115 Abs. 2 in der Neufassung zu denken, der teilweise unnötige Wiederholungen des neugefassten Art. 109 Abs. 3 enthält und teils Regelungen, die einem einfachen Bundesgesetz überlassen werden können. Mit der Kürzung des Art. 115 Abs. 2 wäre zugleich auch eine Kürzung des Art. 109 Abs. 3 möglich.

Die in Betracht zu ziehenden redaktionellen Änderungen bleiben in ihrem Gewicht allerdings weit hinter der großen inhaltlichen Bedeutung des Reformwerks zurück. Ich würde es deshalb als unverhältnismäßig ansehen, das Vorhaben etwa daran scheitern zu lassen.

Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Lenk (Universität Leipzig, Institut für Finanzen): Die Erwartungen an die Föderalismuskommission waren sehr hoch. Deshalb gibt es einerseits Enttäuschungen, und andererseits besteht Zufriedenheit, dass bei der Schuldenbegrenzung überhaupt etwas in Bewegung gekommen ist.

Von wissenschaftlicher Seite war die Hoffnung auf eine grundlegende Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern weit verbreitet. Da jedoch im Ergebnis nur eine neue Schuldenbegrenzung herausgekommen ist, bleiben viele grundlegende Fragen im Bereich der Bund-Länder-Beziehungen offen. Dazu zähle ich insbesondere die Finanzausgleichsproblematik sowohl zwischen der Bundes- und Länderebene als auch die Verteilungsfrage zwischen den einzelnen Ländern. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass 20 Jahre nach der Wiedervereinigung die eigene Steuerkraft pro Kopf - also vor der Umsatzsteuerzuordnung - in den neuen Bundesländern nach wie vor noch nicht einmal die Hälfte des vergleichbaren Wertes der westdeutschen Flächenländer erreicht hat.

Für eine weitere ökonomische und steuerliche Annäherung ist eine rechtliche Zeitschranke zu beachten, nämlich das Jahr 2019. Worüber wir reden, ist im Wesentlichen das Jahr 2020.

Jetzt steht aber im Wesentlichen nur die Schuldenregelung nach Art. 109 und 115 GG zur Begutachtung an. Der Finanzföderalismus hat unbestreitbar - das haben wir heute schon gehört - heftige Kritiker. Die von ihnen vorgeschlagenen Lösungsvorschläge bewe-

gen sich allerdings meist im Begrifflichen und Abstrakten oder auch, wie festgestellt wurde, im Lehrbuchhaften.

Das scheint mir für die Politikberatung zu wenig, weil die empirisch fundierte Begründung bisher nicht mitgeliefert wurde. Vergleicht man die Verfassungsregelungen zum Art. 109 GG nach dem bisherigen Recht mit den neuen Vorschlägen, so ist die Veränderung ernüchternd. Es fällt auf, dass der Verfassungstext der Neuregelungen von Art. 109 und 115 sehr wortreich ausgefallen ist. Ob das unbedingt ein Vorteil ist, sei dahingestellt. Neben der relativ weichen Formulierung der Beachtung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts werden als Verschuldungstatbestände die strukturelle Neuverschuldung, die konjunkturelle Entwicklung und außergewöhnliche Notsituationen aufgezählt. Auch diese neuen Begriffe der Verfassung werden zukünftig streitig sein.

Ich teile deshalb die Auffassung des Herrn Kollegen Seiler in seiner schriftlichen Stellungnahme, dass insbesondere die Konjunkturkomponente in ihrer gesetzestextlichen Fassung noch nicht vollzugsfähig ist und einer weiteren Konkretisierung bedarf. Ich glaube nicht, dass diese Erwartungen überhaupt erfüllt werden können.

Ob diese neuen Abgrenzungen die Schuldenentwicklung insbesondere seit der Wiedervereinigung in den letzten 20 Jahren verhindert hätten, kann meines Erachtens kräftig bestritten werden. Ich nenne nur die unvermeidbar hohen Kosten der deutschen Einheit und die konjunkturellen Auswirkungen auf die Haushalte. Ich erinnere nur an die zu erwartenden Steuerausfälle von 300 Milliarden Euro, von denen heute in der Presse die Rede ist. Nach meiner Einschätzung können daher von dem angestrebten Verfassungswortlaut im Vergleich zum alten Text - wie Herr Koriath sagte - keine stärker disziplinierenden Wirkungen auf die politischen Entscheidungsträger erwartet werden.

Die geplante Schaffung eines Stabilitätsrats nach Art. 109 a GG, der im Vergleich zum Finanzplanungsrat mit deutlich mehr Rechten ausgestattet werden soll, erscheint mir als Fortschritt gegenüber dem geltenden Recht. Allerdings sei darauf hingewiesen, dass der Aufgabenbereich bisher nur die Verhinderung von Haushaltsnotlagen umfasst. Alles andere liegt beim Finanzplanungsrat.

Wenn in der Neufassung von Art. 115 GG Tilgungen ausdrücklich erwähnt werden, scheint dies eine Verbesserung gegenüber dem Status quo zu sein. Bindende Tilgungsfestlegungen über viele Jahre und hohe Volumina setzen jedoch belastbare Schätzungen der wirtschaftlichen Entwicklung und der daraus resultierenden Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte voraus.

Ich muss darauf aufmerksam machen, dass dies eine Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers ist, die er sich selbst auferlegt, obwohl die gegenwärtige Rezession und die gravierenden Änderungen der amtlichen Einschätzungen deutlich zeigen, dass darin eine Überforderung der Wissenschaftler und Forscher liegt, die diese belastbaren Zuarbeiten leisten müssten.

Abschließend möchte ich als empirischer Finanzwissenschaftler darauf hinweisen, dass ich noch erhebliche Probleme bei der Realitätstauglichkeit der Neukonzeption der künftigen Staatsverschuldungsregeln sehe, die ich kurz erläutern möchte:

Erstens. Die über viele Jahre dauernde Tilgung der aktuellen konjunkturellen Neuverschuldung bei der noch offenen Höhe in diesem Jahr geht weit über einen vierjährigen Finanzplan hinaus. Insbesondere das Ausgleichskonto und die mittelfristigen Finanzpläne werden unterschiedliche Inhalte und Zeiträume erfassen. Das wird mit Sicherheit zukünftig zu Irritationen führen.

Zweitens. Die vorgesehene Begrenzung der Verschuldung zwingt den Haushaltsgesetzgeber dazu, bei den übrigen Haushaltsausgaben Spielraum für die festgelegten Tilgungsraten zu suchen, weil die Einnahmeautonomie fehlt.

Drittens. Die angestrebte niedrige strukturelle Verschuldung beim Bund und die Neuverschuldungen bei den Ländern wird eher die faktische Ausnahme werden, während die vorgesehenen verfassungsrechtlichen Ausnahmen eher der Normalfall werden.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer (Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät): Karl Valentin, der berühmte Münchener Komiker, sagte, von einem Freund auf der Straße angesprochen, warum er denn eine Brille mit Fensterglas trage: „Das ist besser als nix“. Wenn ich des Bundestagspräsidenten öffentliche Äußerungen richtig verstanden habe, meint er: Besser nix als das. Sein Vorwurf, der Gesetzentwurf sei

erschreckend ehrgeizig, träfe nur dann zu, wenn die Situation nicht so erschreckend gefährlich wäre.

Nun ist die Staatsschuld als solche nicht das Problem, und jeder darf seine ökonomischen und politischen Erwartungen daran knüpfen. Aber die Dosis macht das Gift, und die Staatsschuld ist längst im tiefroten Bereich angelangt. Es scheint nicht sehr bekannt zu sein, dass der Bund seit 30 Jahren im Durchschnitt mehr Zinsen für Altschulden gezahlt hat, als er neue Schulden aufgenommen hat. Wir verschulden uns also, um wenigstens einen Teil der Schuldzinsen für frühere Verschuldungen zurückzahlen zu können. Das nennt man wohl Schuldenfalle. Ein Privater wäre längst Gefahr gelaufen, entmündigt oder - moderner - unter Betreuung gestellt zu werden.

Die Haupttechnik, einen solchen fatalen Zustand zu erreichen, besteht in einem weiteren wenig bekannten Phänomen. Der Staat zahlt seine Schulden nach Ablauf des Kredits nicht zurück, sondern nimmt in gleicher Höhe neue auf. Er stapelt sie. Die sowieso meist brüchige Argumentation, die Schulden würden für Investitionen genutzt - dabei gehen sie, wie gesagt, für Schuldzinsen drauf -, wird dadurch ad absurdum geführt. So hat in den letzten Jahren die Investitionssumme des Bundes weit unter der Summe der Neuverschuldungen gelegen.

Bei so viel Schlendrian, der eingerissen ist, kann man dem Gesetzentwurf den Respekt nicht versagen, zumal er nur zwischen den Betroffenen einer Reform ausgehandelt wurde. Er geht wichtige Schritte in die richtige Richtung. Aber für eine Finanzverfassungsreform gilt nicht der Satz „Der Weg ist das Ziel“. Es fehlen die Schlussschritte; ohne diese kann man insgesamt nur ein Scheitern prophezeien.

Wenn der Gesetzentwurf dem Bund einen Verschuldungsrahmen von etwa 10 Milliarden Euro jährlich zubilligt, dann hat das selbstverständlich nichts mit einer Strukturkomponente zu tun, da er mit dieser Summe gerade einmal ein Viertel seiner jährlichen Zinsschuld abdecken kann. Ohne eine Tilgungsverpflichtung hieße das aber, dass wir in zehn Jahren - ohne dass ein besonderer Anlass bestünde -, 100 Milliarden Euro zusätzliche Schulden haben werden. Sieht so eine Schuldenbremse aus? Geht es dabei nicht mehr ums Gasgeben? Wenn man schon jenseits des Konjunktureinflusses einen Sonderverschuldungstatbestand haben

zu müssen glaubt, dann ist wenigstens eine strikte Tilgungsverpflichtung notwendig.

Auch die an sich sehr zu begrüßende Berücksichtigung der Wirkung konjunktureller Schwankungen auf den Haushalt ist in ihrer Einzelgestaltung so großzügig ausgelegt, dass eine zusätzliche jährliche Schuldzunahme zwischen 28 Milliarden und 50 Milliarden Euro nicht auszuschließen ist. Wohlgemerkt geht es um Normaljahre, nicht um die unumgängliche Eröffnung unbegrenzter Schuldsommen im Notfall. Bei diesen hat man wenigstens das Tilgungsproblem gesehen.

Wenn nicht wenigstens bei der Tilgungsverpflichtung eine sinnvolle Verbesserung gefunden wird, ist das Urteil unvermeidbar, dass die Verschuldungsregeln für den Bund nicht die prognostizierten Erfolge zeitigen werden. Da es nur um ein Problem des Bundes geht, ist der Rechtsausschuss des Bundestages hier in einer besonderen Pflicht. Die ohnehin anstehende Reform 2019, bei der nicht weniger als eine Neuerfindung des deutschen Föderalismus im Bereich der Finanzen ansteht, würde zusätzlich erheblich belastet werden.

Die Unschönheiten, die der Gesetzentwurf auch im Übrigen enthält - Stichwort Verfassungsästhetik -, bis zu den offensichtlich als Verhandlungsmittel genutzten Sonderzahlungen außerhalb des Finanzausgleichs macht Mut, eine Lanze für eine mehr konzeptionelle Arbeit an der Verfassung zu brechen. Diese lässt sich nicht über eine Verhandlungslösung der Betroffenen erreichen. Das war dem Parlamentarischen Rat klar, dem eine Kommission auf Herrenchiemsee vorarbeitete, aber auch dem Verfassungsgeber der ersten großen Finanzverfassungsreform, der die sehr kleine Troeger-Kommission aus politiknahen Personen, aber nicht aktiven Politikern einsetzte, der es freigestellt war, welche Spezialisten sie zur Beratung hinzuzog. Die Entscheidung blieb selbstverständlich bei der Politik. Sie war aber zur Argumentation gezwungen. Das ist immer heilsam.

Auf die Neuregelung des Art. 109 Abs. 3 GG als angeblich verfassungswidrige Verfassungsnorm sollte man nicht viel Zeit verwenden. Einem Verfahren vor dem Verfassungsgericht kann der Bund in Ruhe entgegensehen. Wenn die Vorschläge aufgegriffen würden, bestünde zwischen Bund und Ländern ohnehin kein sehr großer Unterschied mehr. Angesichts des in Bund und Ländern

angerichteten Schuldendesasters wirkt es mehr als merkwürdig, dass die gerade in einer Demokratie zweifelhafteste Finanzierungsform der Verschuldung einen Staat ausmachen soll.

Ich komme zum Schluss. Bei Verhandlungslösungen pflegen die Verhandler das mühsam erreichte Ergebnis als sakrosankt darzustellen, weil auch in dem abwegigsten Detail Herzblut steckt. Es wird nach Lage der Dinge vor allem am Bundestag liegen, ob aus dem Unternehmen im Sinne des Ausspruchs von Karl Valentin eine Als-ob-Reform wird oder ob sozusagen die Reformbrille geschliffene Augengläser erhält.

Sachverständiger Dr. Christian Müller (Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften): Ich möchte auf zwei Aspekte der vorliegenden Gesetzesvorschläge eingehen. Der eine betrifft die Verfahrensfrage, der andere die Inhalte.

Bezüglich des ersten Punktes knüpfe ich gerne an das an, was Herr Koriath als das Kernproblem dieses Prozesses benannt hat. Er hat gesagt, die beste Bremse nütze nichts, wenn man sie nicht benutzt. Für mich stellt sich bei der Lektüre der Texte die Frage, ob in Zukunft die vorgesehene Schuldenbremse betätigt wird oder ob wir den Gedanken daran aufgeben müssen.

Bei der oberflächlichen Lektüre des Art. 115 GG in der bestehenden Fassung und in der vorgeschlagenen Neufassung wird deutlich, dass die Ziele sehr ähnlich sind. Es gibt keinen großen Unterschied zwischen dem, was man mit Art. 115 in der alten und in der neuen Fassung bewirken wollte.

Es stellt sich die Frage, warum man sich dann so viel Mühe macht. Die Mühe lohnt sich meiner Meinung nach dann, wenn mit dieser Neuregelung so etwas wie ein Neuanfang versucht wird, man also sozusagen zurück zum Start geht und hofft, dass dieses Mal das Ziel der Schuldenbegrenzung erfüllt wird.

Ich frage mich also, ob wir Grund zu diesem Optimismus haben. Ist es wirklich ein Neuanfang? Ich habe darauf zwei Antworten, eine positive und eine negative.

Die positive Antwort lautet: Ja, wir haben teilweise Grund zum Optimismus. Denn die qualitativ neue Dimension dieses Vorschlags besteht darin, dass man jetzt Wert auf eine regelgebundene Politik legt. Bislang hat man eine Zielvorgabe geleistet. Nach den neuen

Vorschlägen wird auch noch gesagt, wie dieses Ziel erreicht werden soll.

In der Wirtschaftstheorie bezeichnet man das als Regelbindung versus Zielbindung. Unter bestimmten Bedingungen ist die Regelbindung das aussichtsreichere Instrument.

Insofern bin ich auch nach der Lektüre der Auffassung, dass hier ein Neuanfang geschaffen werden soll und diese Regelbindung tatsächlich tendenziell zielführend ist.

Es gibt aber leider auch einige Gründe dafür, weniger optimistisch zu sein. Ich bitte Sie, mir eine kleine Abschweifung zu gestatten. Es wurde gesagt, die neuen Regelungen seien an die der Europäischen Union angelehnt. Offensichtlich hat aber die Schweizer Schuldenbremse bei dem Entwurf des Verfassungstextes Pate gestanden hat. Ich möchte auf die Erfahrungen verweisen, die in der Schweiz gemacht worden sind. Neben der Frage, was Regelbindung und was Zielbindung ist, gab es zwei andere Gründe, die dazu geführt haben, dass aus Sicht der meisten Schweizer Politiker die Schuldenbremse nach Schweizer Vorbild ein Erfolg war. Der erste der beiden Faktoren, die dazu geführt haben, war - Herr Konrad hat es gesagt -: Es gab in der Schweiz eine breite Akzeptanz. Diese drückt sich durch eine 85-prozentige Zustimmung der Schweizer Stimmbürger zu dieser Regelung aus. Bei einer Zustimmung von 85 Prozent der Stimmbürger ist es für Politiker schwer, von dieser Vorgabe abzuweichen.

Der zweite Faktor. Mit der Schweizer Schuldenbremse wurde eine spezielle Neubalancierung der konkurrierenden Kräfte - Parlament, Stimmbürger und Regierung - vorgenommen. Was folgt für uns daraus? Möglicherweise weniger als erhofft; denn die Schweizer Regelungen sind maßgeschneidert für die Schweiz, und es ist sinnlos, anzunehmen, dass man einen Maßanzug auf eine andere Person übertragen könnte. Dennoch müssen wir in Deutschland genau diese Akzeptanzgründe finden. In den vorliegenden Texten ist dazu leider nicht viel zu entdecken.

Gibt es weitere Gründe für Optimismus? Ich glaube, eher nicht. Warum nicht? Weil erstens schon die Verfasser des Textes offensichtlich gar nicht daran glauben, dass diese Regel wirkt. In Art. 115 Abs. 2 GG - neue Fassung - wird sehr detailliert geregelt, was mit einem Negativsaldo des Kontrollkontos geschehen soll. Ich habe keine Regelung für einen Umgang mit einem Positiv-

saldo gefunden. Offensichtlich gibt es aufseiten der Verfasser gar keinen Grund, davon auszugehen, dass es auch einen Positivsaldo gibt.

Zweitens. Das Inkraftsetzen der Regelung soll um mehrere Jahre hinausgeschoben werden, sodass die jetzt aktiven Politiker in ihrem Handeln gar nicht mehr an die Regeln gebunden werden.

Weitere Aspekte stehen in der schriftlichen Stellungnahme, die ich eingereicht habe. Ich möchte zusammenfassend sagen: Die vorgeschlagenen Regeln sind ein guter Ansatz. Aber wir müssen an den Details noch sehr viel korrigieren.

Sachverständiger Prof. Dr. Wolfgang Renzsch (Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Institut für Politikwissenschaft): Ich möchte vier Anmerkungen machen.

Erstens. Grundsätzlich teile ich die Meinung der Kollegen, soweit sie den Vorschlag der Einführung einer Schuldenbremse für vernünftig halten. Auch ich halte ihn, jedenfalls vom Grundsatz her, für gut und sinnvoll. Ich möchte aber zugleich auf das Jahr 2019 hinweisen, das Herr Lenk bereits angesprochen hat. Insofern ist der zweite Schritt der Föderalismusreform sicherlich nicht der letzte. Es müssen weitere folgen, bis die Reform insgesamt im Jahre 2020 stehen wird.

Als Zweites möchte ich die Frage der Tilgungsverpflichtung ansprechen. Der Gesetzentwurf enthält zum ersten Mal die Formulierung, dass bei einer Schuldenaufnahme ein Tilgungsplan und eine Tilgungsverpflichtung vorgesehen sind. Das ist neu. Ich könnte mir vorstellen, dass sich im politischen Prozess aufgrund einer solchen Regelung die Kreditaufnahme sehr viel transparenter gestalten wird als bisher. Jede Regierung, die einen Kredit aufnehmen möchte, muss zugleich einen entsprechenden Tilgungsplan vorlegen. Damit wird der Prozess der Schuldenaufnahme sehr viel transparenter und offener für die parlamentarische Beratung als bisher; denn er ist auf einen Punkt bezogen. Dadurch wird er auch für die Opposition, für die Öffentlichkeit usw. zugänglich. Ich könnte mir vorstellen, dass der Rechtfertigungszwang, der dadurch entsteht, in der parlamentarischen Praxis eine durchaus schuldendämpfende Wirkung hat. Deswegen begrüße ich das sehr.

Drittens. Es ist vorgesehen, dass die Länder praktisch keine Schulden mehr auf-

nehmen, dass sie zu einer Nullverschuldung kommen. Der Gesetzgeber geht bei diesem Punkt sozusagen von einer durchschnittlichen Lage der Länder aus. Nun befinden sich die Länder aber nicht in einer durchschnittlichen Lage, sondern die Situation ist so, dass einige Länder strukturell höher belastet sind als andere. Nach dem Finanzausgleich beträgt die Spanne zwischen dem ärmsten und dem reichsten Land unter Berücksichtigung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten und unter vollständiger Einbeziehung der Gemeindesteuern etwa 10 Prozent. Das heißt, die Spanne liegt bei 95 bis 105 Prozent.

Dann ist die Situation zu berücksichtigen, dass in einigen strukturschwachen und besonders belasteten Ländern die Lasten, die sich aus Bundesgesetzen, aus der Sozialgesetzgebung usw., ergeben - ich will hier gar nicht von den Zinsen reden -, deutlich höher sind. Ich frage mich: Wie sollen diese Länder das auf lange Sicht leisten? Aus meiner Sicht ist das ehrenhafte Ziel der Nullverschuldung der Länder auf Dauer nur erreichbar, wenn dieses strukturelle Problem in weiteren Reformschritten wirklich gelöst wird. Das ist es heute noch nicht.

Der vierte Punkt ist die schon angesprochene Frage der Steuerautonomie. Wenn den Ländern verboten wird, selbstständig Kredite aufzunehmen, versperren wir ihnen die einzige Möglichkeit, autonom Einnahmen zu erzielen. So gesehen wird aus meiner Sicht der politische Druck, eine Steuerautonomie der Länder einzuführen, deutlich steigen. Auch hierfür sind meiner Meinung nach derzeit die Voraussetzungen noch nicht gegeben. Wir sollten sehr viel stärker die Frage diskutieren, unter welchen Bedingungen auch für die finanzschwachen Länder wie Sachsen-Anhalt, Brandenburg usw. eine Steuerautonomie akzeptabel ist. Unter den gegenwärtigen Bedingungen kann ich sehr gut verstehen, dass sie Nein sagen. Wir sollten jetzt nicht weiter über das Ob, sondern über das Wie einer Steuerautonomie diskutieren.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Seiler (Eberhard Karls Universität Tübingen, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Finanz- und Steuerrecht): Ich möchte erstens auf die Schuldenregel eingehen und zweitens einige Worte zu den Bundesfinanzhilfen sagen.

Erstens. Die neue Schuldenregel stärkt zusammen mit der Einrichtung eines Stabilitätsrates die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzierung. Ihr richtiger Grundgedanke ist indes auch im Detail wirkungsmächtig umzusetzen. Dies betrifft weniger die einfach handhabbare strukturelle Komponente als die voraussetzungsreiche konjunkturelle Komponente und die offene Ausnahme für Notsituationen. Die Konjunkturkomponente zielt auf eine mittel- bis langfristige Verschuldungsneutralität, bei der sich höhere Schulden in Krisenzeiten und Haushaltsüberschüsse in Aufschwungphasen ausgleichen. Diese zeitlich übergreifende Perspektive lässt sich aber nicht einfach in die periodenbezogene Technik der Haushaltswirtschaft übertragen. Deshalb sollte sie als Grundsatz verfassungsfest verankert und im Detail sorgfältig abgesichert werden.

Insbesondere die unterstellte konjunkturelle Normallage gründet sich auf anspruchsvolle volkswirtschaftliche Prämissen, die erst durch eine genaue Regelung im Ausführungsgesetz handhabbar werden. Die zu ihrer Konkretisierung ebenso wie zur Quantifizierung des daraus folgenden Verschuldungsrahmens verwandten Kriterien der Produktionslücke und der Budgetsensitivität sind jedoch als rechtsdogmatisch nicht vorgeprägte Begriffe mit komplexem ökonomischen Gehalt weder aus sich heraus verständlich noch werden sie durch ergänzende Regeln erläutert. Auch der Verweis auf das europäische Konjunkturbereinigungsverfahren hilft hier nur bedingt weiter, weil es seinerseits als informeller Code of Conduct mit nur eher unbestimmtem Inhalt festgehalten worden ist.

Damit bleiben die genauen Maßstäbe der Konjunkturkomponente in weitem Umfang der ausstehenden Rechtsverordnung vorbehalten. Dies gefährdet zum einen die sachliche Eignung der Konjunkturkomponente zur Schuldenbegrenzung; denn nur wenn die Normallage als realitätsgerechter Medianwert künftiger Konjunkturverläufe bemessen wird, erreicht sie ihr Ziel dauerhafter Verschuldungsneutralität. Wird sie hingegen zu hoch angesetzt, werden ihr Verfehlen und damit eine vermeintlich konjunkturbedingte Zusatzverschuldung zum Regelfall.

Zum anderen stellt sich die Frage, ob eine derart weite Verordnungsermächtigung mit Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar ist. Im Ausführungsgesetz sollten deshalb die Maßstäbe der konjunkturellen Komponente einschließlich des Verweises auf das europäi-

sche Konjunkturbereinigungsverfahren präzisiert werden. Ferner sollte die Anwendung der Konjunkturkomponente für Bund und Länder verzahnt und in ihrer Auswirkung langfristig beobachtet werden. Ausdrücklich zu begrüßen ist die Erstreckung auf den Vollzug des Bundeshaushalts.

Die Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder sonstige Notsituationen leidet unter unbestimmten Tatbestandsmerkmalen. Insbesondere die Zusätze zum Begriff der Notsituation können diesen nicht wirklich einengen. Zum Ausgleich sollte für den Tilgungsplan eine einfachgesetzliche Regelfrist, beispielsweise von fünf Jahren, gelten, von der allerdings in begründeten Sonderfällen abgewichen werden dürfte. Auch fehlen noch Zusatzregelungen für die Sozialversicherung und die Gemeinden.

Zu begrüßen ist daneben die Einrichtung des Stabilitätsrates. Aber auch hier sollte noch an eigene Sanktionsmechanismen gedacht werden. Insgesamt bringt die neue Schuldenregel beachtliche Fortschritte. Art. 79 Abs. 3 GG wird hierdurch keinesfalls berührt.

Zweitens. Der Bund soll den Ländern in gewissen Notsituationen sogar ohne Gesetzgebungskompetenz investitionsbezogene Finanzhilfen gewähren können. Die mit der Föderalismusreform I angestrebte Entflechtung von Bundes- und Landeshandeln wird damit partiell rückgängig gemacht. Dies berührt zwar nicht Art. 79 Abs. 3, ist aber verfassungspolitisch zu kritisieren. Abgesehen von der Unschärfe der tatbestandlichen Voraussetzung ist der Verlust an Verantwortungsklarheit zu bemängeln. Zuständigkeiten und Entscheidungsabläufe sind eindeutig und transparent auszugestalten. Sach- und Finanzierungsverantwortung sollten in einer Hand liegen. Dem widersprechen ebenenübergreifende Finanzhilfen mit konkreter Zweckbindung. Sie verkürzen als goldene Zügel die reale Autonomie der zuständigen Länder. Sie verstärken zudem die Ausgabenneigung, weil jede Ebene nur einen Teil der Kosten zu tragen hat. Solche Mischfinanzierungen sind also möglichst zu vermeiden.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Speyer): Ein vernünftiger und sachgerechter Umgang mit der Staatsverschuldung ist eine Frage guter Politik und nur sehr nachrangig

eine Frage des Verfassungsrechts. Ich bewundere den Optimismus des verfassungsändernden Gesetzgebers, nach 30 Jahren Erfahrungen mit dem Versuch, eine Schuldenregel zu operationalisieren und vor Verfassungsgerichten durchzusetzen - was ganz offensichtlich nicht sehr erfolgreich gewesen ist -, jetzt mit einer Neuregelung, die wieder viele unbestimmte Rechtsbegriffe enthält und Rechtsstreitigkeiten schon erahnen lässt, diesen Schritt zu tun. Ich habe an anderer Stelle gelegentlich darauf hingewiesen, dass das eine ganz wesentliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahme für Finanzverfassungsrechtler und Finanzwissenschaftler, Doktoranden und Ähnliche ist. Dafür kann man danken. Ob es viel Wirkung haben wird, wage ich jedoch zu bezweifeln.

Ich werde in meinen Zweifeln dadurch bestärkt, dass offenbar auch der verfassungsändernde Gesetzgeber eine Anwendung dieser Norm nicht unmittelbar wünscht, sondern sie weit in die Zukunft geschoben hat. Da soll dann eine Politikergeneration tätig werden, der man heute etwas die Hände binden will. Aber man selber sagt: Für uns soll das bitte noch nicht gelten. - Das ist aus der Sicht eines Verfassungsrechtlers etwas bedauerlich, weil es die normative Kraft der Verfassung schwächt. Es wird in Zukunft Verfassungsrecht geben, an das man sich nicht halten muss. Wenn der verfassungsändernde Gesetzgeber das wünscht, wird die Verfassungsrechtsdogmatik dies verarbeiten müssen. Für glücklich halte ich es nicht.

Im umgekehrten Verhältnis zu diesem Hinausschieben in die Zukunft steht die Detailfreude der Regelung. Ich denke, der Bundestagspräsident hat durchaus recht mit seinem Hinweis darauf, dass hier viele Regelungen enthalten sind, die in ein Gesetz gehören und nicht in eine Verfassung. Die Verfassung ist eine Rahmenordnung. Sie soll noch Raum für den politischen Prozess lassen. Hier spiegelt sich häufig der Pakt, der politische Kompromiss wider, der in der Kommission gefunden worden ist. Wie ich heute Morgen in der Zeitung gelesen habe, hat der bayerische Ministerpräsident gesagt: Wer einen Stein verändern will, bringt das Ganze zu Fall. - Da kann man natürlich fragen: Warum sitzen wir heute hier? Ich denke, eine solche Vorschrift, wie in Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG vorgesehen, in der darauf verwiesen wird, dass der Bund unter bestimmten Voraussetzungen diesen Anforderungen

genügt, was dann in Art. 115 noch einmal gesagt wird, ist verfassungsdogmatisch nur sehr schwer zu erklären. Man könnte darauf verzichten.

Ich habe die Bemühungen um eine Föderalismusreform immer so verstanden, dass es darum geht, die Länder zu stärken. Wenn man das will, dann ist es zumindest überraschend, wenn man eine Regelung über die Staatsverschuldung der Länder in die Bundesverfassung aufnimmt.

(Zuruf)

- Wenn das der Wunsch der Ministerpräsidenten war, muss das der Wissenschaftler akzeptieren. Ich kann nur feststellen, dass es jedenfalls auf den ersten Blick keine Stärkung der Autonomie der Länder ist, wenn man ihnen auch in diesem Punkt strikte Vorgaben macht. Der wesentliche Gehalt der Staatlichkeit der Länder wird dadurch zumindest gefährdet. Der Bund gibt den Ländern über seine Steuergesetze die Einnahmen und über seine Sozialgesetze die Ausgaben vor. In Zukunft versperrt er ihnen auch noch die Möglichkeit, in die Verschuldung zu gehen, die er sich selber großzügigerweise mit 0,35 Prozent offenlässt. Warum das den Ländern nicht möglich sein soll, dafür habe ich keine Begründung gefunden.

(Zuruf: Sie wollen es nicht!)

- Wenn die Länder es nicht wollen: „Volenti non fit iniuria“, sagt der Jurist. Verfassungssystematisch sollte man sich das überlegen.

Nach meinem Verständnis übernimmt der Bund, indem er dem Handeln der Länder so enge Grenzen setzt, Verantwortung für die Finanzausstattung der Länder. Die Staatlichkeit der Länder ist nur noch dann gewährleistet, wenn der Bund in Zukunft insbesondere den finanzschwachen Ländern, den Ländern mit einer hohen Staatsverschuldung durch eigene Mittel die Möglichkeit gibt, hinreichende Autonomie zu entfalten. Das sollte sich der Bund überlegen. Art. 143 d bringt das zum Ausdruck, aber natürlich mit sehr begrenzten Mitteln. Man wird jedoch sagen müssen: Hier begibt sich der Bund auf ein Terrain, das eigentlich den Ländern zusteht. Dadurch, dass er ihre Handlungsmöglichkeiten beschränkt, übernimmt er eine Verantwortung.

Abschließend der Hinweis: Die Ausrichtung der Haushalts- und Verschuldungspolitik auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bleibt erhalten. Nach

der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geht das der konkreten Verschuldungsregelung als Grundnorm eigentlich vor. Ist das wirklich weiterhin gewollt? Was geschieht mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz? Nach meiner Auffassung muss es zumindest ein Stück weit angepasst werden. Der verfassungsändernde Gesetzgeber sollte sich jedenfalls überlegen, in welcher Beziehung seine Schuldenregel zu dieser Regelung der Konjunktursteuerung steht.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Herzlichen Dank, meine Herren, für die Disziplin, was die Zeit angeht.

Wir kommen damit zur Fragerunde. Ich wiederhole: Jede Zeiteinheit beträgt sechs Minuten. Wenn Sie schon für die Fragestellung vier Minuten brauchen, verbleiben für die Antwort nur noch zwei Minuten.

Es beginnt die CDU/CSU-Fraktion.

Antje Tillmann (CDU/CSU): Ich will der Runde einleitend ein Dankeschön für die dem Grunde nach positive Einschätzung der vorgelegten Gesetzentwürfe aussprechen.

Ich richte meine Frage an Herrn Professor Fuest, der die Regelungen auch grundsätzlich positiv bewertet hat. Sie haben sich jedoch insbesondere bei den Ausnahmesituationen, den Notsituationen kritisch dahingehend geäußert, ob sie tatsächlich so durchgesetzt werden könnten, wie sie von uns vorgesehen sind. Nun sind wir als Gesetzgeber in der traurigen Situation, dass ein Gesetz in Worte gefasst sein muss. Können Sie hinsichtlich der Kritik, die Sie dargestellt haben, einen Änderungsvorschlag zum Gesetzentwurf vorlegen? Vielleicht können Sie in Ihre Stellungnahme den Vorschlag von Herrn Professor Dr. Feld einbeziehen, der sagte, dass man die Feststellung des Vorliegens einer Notsituation von einem zustimmungspflichtigen Gesetz abhängig machen sollte.

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest (Universität Oxford, Wissenschaftlicher Beirat beim BMF): Es wird in dem Gesetzentwurf ja versucht, die Notsituation enger zu fassen. Ich habe mich gefragt, ob das eigentlich erfolgreich sein kann. Klauseln wie etwa die, dass eine höhere Verschuldung nur dann zulässig ist, wenn der Staat die Verschuldung nicht selbst verursacht hat, wirken etwas ulkig. Gemeint ist natürlich, dass der

Staat nicht willkürlich Schulden machen und dann sagen darf, es sei eine Notsituation entstanden. Aber wenn wirtschaftspolitische Fehler gemacht werden - dies habe ich in meiner schriftlichen Stellungnahme dargestellt -, dann ist das Kind in den Brunnen gefallen, und dann kann es, selbst wenn der Staat diese Situation herbeigeführt hat, trotzdem sinnvoll sein, Schulden aufzunehmen. Ich bin weiß Gott kein Experte, was die Formulierung von Gesetzen angeht, habe mich aber gefragt, ob man es in diesem Fall nicht etwas vager hätte formulieren sollen und von außergewöhnlichen Notsituationen hätte sprechen können, die den Haushalt maßgeblich in Schwierigkeit bringen. Ich glaube, dass der Versuch, das jetzt immer enger zu fassen, der Sache letztlich nicht allzu sehr dient. Ich kann hierzu aber keinen eigenen Formulierungsvorschlag anbieten.

Vielleicht darf ich noch eines ergänzen: Es ist hier sehr viel Skepsis dazu geäußert und spekuliert worden, ob eine solche Schuldenbremse etwas bringt oder nicht. Es gibt viele Erfahrungen mit Schuldenbremsen. In den letzten 30 Jahren haben fast alle OECD-Staaten so etwas eingeführt. Dazu gibt es eine umfangreiche Forschung, die besagt: Wer Schuldengrenzen einführt, macht weniger Schulden. Deshalb verstehe ich den Pessimismus nicht. Ob man weniger Schulden macht, weil die Politik durch Schuldengrenzen eingeschränkt ist, oder ob die Politik Schuldengrenzen einführt, weil sie weniger Schulden machen will, wie also die Kausalität ist, lässt sich nicht klären. Ziemlich klar aber ist: Dort, wo Schuldengrenzen eingeführt werden, werden auch weniger Schulden gemacht. Insofern habe ich überhaupt kein Verständnis für den großen Pessimismus, der hier herrscht. Empirisch gedeckt ist er nicht.

Jochen-Konrad Fromme (CDU/CSU): Meine Frage richtet sich an Herrn Professor Huber. Mir geht es um die Anwendung des Kontrollkontos. Sie haben sich damit ein wenig kritisch auseinandergesetzt. Mich würde interessieren, wo Sie Möglichkeiten sehen, dies anwenderfreundlicher zu gestalten; denn es ist klar, dass man einen Mechanismus braucht. Die Erfahrung der letzten 30 Jahre zeigt, dass es ohne Mechanismus nicht geht.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber (Ludwig-Maximilians-Universität Mün-

chen, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie): Meine Kritik bezieht sich insbesondere darauf, dass die Tilgungsverpflichtung in den Aufschwungjahren auf 0,35 Prozent begrenzt wird. Ich verstehe nicht, warum man nicht eine vollständige Tilgungspflicht vorsieht; denn so wird sich die strukturelle Verschuldung zusätzlich zu den 0,35 Prozent, die unabhängig von der konjunkturellen Komponente zulässig sind, kontinuierlich erhöhen. Mein Verbesserungsvorschlag geht dahin, die Begrenzung auf 0,35 Prozent am Ende des entsprechenden Absatzes zu streichen und eine vollständige Tilgung vorzusehen.

Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen) (CDU/CSU): Meine Frage richtet sich an Professor Dr. Huber. Art. 115 Abs. 2 und Art. 143 d GG sind verbale Monstren. Kann man auf die Schnelle abschichten, was alles in eine Verfassung muss, und nicht, was alles in eine Verfassung kann?

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber (Ludwig-Maximilians-Universität München, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie): Herr Wieland hat davon gesprochen, dass die Verfassung eine Rahmenordnung sein soll. In der Tat ist es einerseits idealerweise so, dass keine allzu großen Detailregelungen in der Verfassung fixiert werden. Ich habe in meinem Eingangstatement deutlich gemacht, dass die Überfrachtung der Verfassung mit den politischen Tageskompromissen auf Dauer ihre Legitimität untergräbt.

Andererseits leben wir in der realen Welt und sehen, dass es nicht nur an dieser Stelle, sondern zum Beispiel auch bei der Rückabwicklung der verbotenen Finanzhilfen in Art. 104 b ein gesättigtes Maß an Misstrauen zwischen den Akteuren gibt. Das ist dem Grundsatz der Bundestreue zwar nicht adäquat; aber das ist nun einmal Fakt. Da es dieses Misstrauen gibt, habe ich Verständnis dafür, dass man diese Tageskompromisse, die sich über einen längeren Zeitraum auswirken werden, auch in die Verfassung schreibt. Gleichwohl meine ich, dass es Möglichkeiten der Entschlackung gibt - diese sind von meinen Koreferenten angesprochen worden -, insbesondere was das Verhältnis von Art. 109 und Art. 115 GG angeht. Darüber hinaus sollte sich der Gesetzgeber à la longue und nicht nur hier Gedanken darüber

machen, ob er nicht zu kürzeren Formulierungen zurückkehren kann.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Wir kommen nun zum Bundesland Baden-Württemberg.

Staatssekretär Gundolf Fleischer (Baden-Württemberg): Ich wende mich Herrn Professor Seiler zu. Sie haben am Schluss Ihres Statements Äußerungen gemacht, die mich veranlassen, folgende Frage zu stellen: Wie beurteilen Sie vor dem Hintergrund unserer föderalen Grundordnung die Neuregelung des Art. 104 b, welche aufgrund der gegenwärtigen Wirtschaftskrise und den aufgelegten staatlichen Konjunkturpaketen dem Bund erweiterte Möglichkeiten zur Gewährung von Finanzhilfen zugesteht?

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Seiler (Eberhard Karls Universität Tübingen, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Finanz- und Steuerrecht): Nachdem ich für die Schuldenregel grundsätzlich Sympathie entwickelt habe, muss ich, was Art. 104 b angeht, leider etwas kritisch antworten. Ich denke, es ist eine sinnvolle Ausgestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, wenn die Entscheidungen für sachliche Zuständigkeiten und Finanzzuständigkeiten in einer Hand liegen. Die Ebene, die die Sachentscheidungen trifft, sollte also auch die Kosten tragen, und zwar vollständig. Das bringt Verantwortungsklarheit mit sich, das erhöht die rechtsstaatliche Transparenz. Es ermöglicht auch die demokratische Legitimation der getroffenen Entscheidung und knüpft Lasten und Nutzen aneinander. Mischfinanzierungen hingegen vermengen dies und führen meines Erachtens langfristig auch zu höheren Ausgaben, weil jede Ebene politisch den Gesamtnutzen der eigenen Entscheidung ins Kalkül zieht, aber nur die Teilkosten zu verantworten hat. Ich befürchte, dass das einer stärkeren Ausgabenneigung Vorschub leistet. Insofern habe ich es für sehr weise gehalten, dass man sich mit der Föderalismusreform I bemüht hat, die Zuständigkeiten zu entflechten. Dass man hier wieder ein Stück weit davon abgeht, halte ich für bedauerlich.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Dann fahren wir mit der SPD-Fraktion fort.

Joachim Poß (SPD): Meine Frage geht an Professor Konrad und bezieht sich auf das Argument, dass die vorgesehene Regelung womöglich nicht ausreicht, um in konjunkturellen Schwächeperioden ausreichend gegenzusteuern. Ich frage Professor Konrad, wie er das Konzept beurteilt, aktive Konjunkturpolitik nur noch im Rahmen der strukturellen Verschuldungskomponente zuzulassen, bzw. ob er noch Möglichkeiten zu aktiver Konjunkturpolitik sieht, die darüber hinausgehen. In der Begründung des Gesetzentwurfes heißt es auf Seite 17:

Zyklische Konjunkturverläufe ... ist im Rahmen der Schuldenregel allein durch die ... Konjunkturkomponente Rechnung zu tragen.

Sachverständiger Prof. Dr. Kai A. Konrad (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung): Ich teile die Einschätzung, dass der Reformvorschlag darauf hinwirken soll, dass der aktiven Konjunkturpolitik in Deutschland ein weitaus geringerer Raum zugemessen werden soll, als es in der Vergangenheit der Fall gewesen ist. Das heißt nicht, dass es keine Konjunkturpolitik im Abschwung oder im Aufschwung mehr geben soll. Es sollen die automatischen Stabilisatoren wirken. Das heißt, es soll nicht eine bewusst prozyklische Haushaltspolitik dadurch entstehen, dass im Abschwung beispielsweise zusätzliche Ausgaben entstehen oder die Einnahmen wegbrechen. Dafür ist im Prinzip in dem Vorschlag Vorsorge getroffen. Aber eine aktive Konjunkturpolitik soll es eben nicht geben. Ich halte das im Grundsatz auch für richtig. In der Wirtschaftswissenschaft gibt es überwiegend grundsätzliche Bedenken gegen eine diskretionäre Konjunkturpolitik, und zwar aus verschiedenen Gründen:

Erstens hat sich in der Vergangenheit häufig erwiesen, dass die diskretionäre Konjunkturpolitik nicht zeitnah erfolgt. Sie erfolgt so, dass der konjunkturelle Impuls, wenn er denn überhaupt eintritt, nicht dann eintritt, wenn er eintreten soll, sondern zu spät, also dann, wenn man bereits wieder aus der Krise heraus ist.

Zweitens ist fraglich, ob es in einer so offenen Volkswirtschaft wie der deutschen überhaupt sinnvoll ist, eine aktive Konjunkturpolitik zu betreiben; denn im Gegensatz zu einer geschlossenen Volkswirtschaft, in der es noch konjunkturpolitische Impulse gege-

ben hätte, verpuffen diese in der offenen Volkswirtschaft mit großer Wahrscheinlichkeit einfach und fließen ins Ausland ab.

Drittens hat es in der Vergangenheit, gerade was die aktive Konjunkturpolitik angeht, die fiskalische Asymmetrie gegeben, dass man sie im Abschwung genutzt hat, um Schulden zu machen, und im Aufschwung vergessen hat, zu konsolidieren. Genau dem soll mit dem Reformvorschlag - so verstehe ich ihn jedenfalls - entgegengewirkt werden. Dann muss man eben auf die aktive Konjunkturpolitik mehr oder weniger verzichten.

Das vierte Argument ist, dass die aktive Konjunkturpolitik meines Erachtens häufig von Interessengruppen genutzt wird. Man befindet sich in einer leichten Krise und nimmt die aktive Konjunkturpolitik zum Anlass, bestimmte Maßnahmen zu implementieren, indem man sagt: Hier ist ein Problem; ich habe die Lösung dafür. - Es ist vielleicht gar kein Problem vorhanden, aber die Lösung ist da. Die Lösung kommt in den politischen Raum, und sie kann, soweit es aktive Konjunkturpolitik gibt, leichter umgesetzt werden. Gibt es sie nicht mehr, ist, denke ich, dieser Kanal zu. Das würde ich persönlich auch begrüßen.

Abschließend sei zu diesem Punkt festgehalten, dass der Vorschlag ganz bewusst die Tür für extreme Situationen offen lässt, Situationen, wie wir sie im Augenblick haben, in denen der Konjunkturpolitik vielleicht eine andere Bedeutung zuwächst als in dem normalen Auf und Ab des Wirtschaftsgeschehens.

Volker Kröning (SPD): Herr Professor Konrad, ich möchte eine Zusatzfrage stellen. Sie grenzen sich nach einem bestimmten Verständnis, das im Protokoll sicher eindeutig zu erkennen ist, von aktiver Konjunkturpolitik ab. Zeigen nicht gerade die letzten Jahre mit dem Umbau des Haushaltes gerade im Sinne der FuE-Strategie, die ja auch mit Europa koordiniert ist, dass noch Möglichkeiten der aktiven Konjunkturpolitik in der Haushaltsstruktur liegen?

Sachverständiger Prof. Dr. Kai A. Konrad (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung): Die Regelungen, die jetzt angestrebt werden, sind natürlich nicht starr. Es ist sozusagen ein bestimmter Raum für das Atmen des Haushalts vorgesehen. Auch die Möglichkeiten eines Nachtragshaushalts sind in begrenztem Umfang vorhanden. Da

ergibt sich ein gewisses Potenzial für eine aktive Konjunkturpolitik gerade dann, wenn die Krise besonders klein ist. Wenn die Krise nicht groß genug ist, um das Potenzial durch die automatischen Stabilisatoren bereits voll auszuschöpfen, kann der Gesetzgeber im Prinzip - so verstehe ich jedenfalls den Vorschlag - in gewissem Umfang aktive Konjunkturpolitik betreiben. Das halte ich, ehrlich gesagt, eher für eine Konstruktionschwäche, die man aber wahrscheinlich nicht vermeiden kann. Persönlich denke ich, dass die Zeit der aktiven Konjunkturpolitik vorbei ist. Sie hatte die Chance, sich zu bewähren. Sie hat sich jedoch nicht bewährt. Jetzt ist es Zeit, sie in diesem Sinne zu beenden. So verstehe ich den Vorschlag, den ich auch für sehr gut halte.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Wir kommen jetzt zum Bundesland Bayern.

Staatssekretär Dr. Bernd Weiß (Bayern): Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Huber. Erste Frage. Der Herr Bundestagspräsident hat im Vorfeld der heutigen Anhörung das Volumen der vorgeschlagenen Verfassungsänderungen als unmaßstäblich bemängelt und um Prüfung gebeten, ob die mit dem Gesetzentwurf verfolgten Absichten nicht mit sehr viel schlankeren Regelungen und vor allem ohne Eurobeträge verwirklicht werden könnten. Nun stellen aus bayerischer Sicht die Regelungen zur gemeinsamen Schuldenbremse und zur Gewährung von Konsolidierungshilfen ein Gesamtpaket dar, welches mit einer Zweidrittelmehrheit verfassungsfest gemacht werden sollte. Wir haben heute schon von der Unterscheidung zwischen regel- und zielgesteuertem Vorgehen und auch von den Bemühungen eines zielgesteuerten Vorgehens zur Schuldeneindämmung der vergangenen Jahrzehnte gehört. Ich meine nicht, dass wir aus Gründen der Verfassungsästhetik vom Volumen der vorgeschlagenen Verfassungsänderung abweichen sollten. Wie beurteilen Sie diese Frage, vor allem vor dem Hintergrund, dass der Konsolidierungskurs aus Sicht der sogenannten Zahlerländer planbar und soweit wie möglich unumkehrbar gestaltet werden sollte?

Die zweite Frage betrifft Art. 104 b GG, der heute schon mehrfach angesprochen worden ist. Die Entflechtung von Finanzierungs Kompetenzen war ein zentrales Ergebnis der Föderalismusreform I. Eine der Kon-

sequenzen war in diesem Zusammenhang auch die Vorgabe der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes als Voraussetzung für die Gewährung von Finanzhilfen gemäß Art. 104 b GG. In der Föderalismuskommission II wurde nun die Einschränkung auf Fälle von Naturkatastrophen und vergleichbare außergewöhnliche Notsituationen aufgehoben. Wie beurteilen Sie diese Öffnung der Finanzhilfen des Bundes? Sind die Vorgaben konkret genug, um ein Ausufern, um ein Aufweichen, ein Herausbrechen dieses wichtigen Art. 104 b GG aus dem Gesamtkonstrukt zu vermeiden?

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber (Ludwig-Maximilians-Universität München, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie): Zu dem ersten Punkt habe ich auf die Frage des Abgeordneten Kauder im Grunde schon geantwortet. Ich habe gesagt: Es ist zwar nicht der Idealfall, und es ist ein Prozedere, das langfristig zu einer Delegitimation der Verfassung beitragen kann. Aber es ist ein Verfahren und ein Prozedere, das nicht erst heute seinen Ausgang genommen hat, sondern das wir im Wesentlichen seit 1990 an vielen Stellen erleben. Ich verstehe durchaus das Interesse, dass angesichts wechselnder Mehrheitsverhältnisse im Bundestag und beim Bundesgesetzgeber die beteiligten Länder Planungssicherheit haben wollen, die offensichtlich nicht gewährleistet wäre, wenn es nur einen einfachgesetzlichen Ausgestaltungsvorbehalt gäbe. Insofern denke ich, dass es zwar eine Kröte ist, dass man diese Kröte aber um des Gesamtkompromisses willen schlucken muss. A la longue würde ich allerdings zu mehr Kürze raten. Es gibt durchaus entsprechende Möglichkeiten. So kann man - ich habe es vorhin schon gesagt - in Art. 109 auf einen Satz verzichten, der sich in Art. 115 wiederfindet. Damit ist dem Anliegen zumindest tendenziell ein bisschen Rechnung getragen. Auf die Ziffernbeträge würde ich, da es sich um Übergangsvorschriften handelt, nicht verzichten.

Was die zweite Frage zu Art. 104 b GG angeht, so bin ich, da ich selbst Mitglied der Föderalismuskommission I sein durfte, natürlich ein bisschen enttäuscht, dass der damit ins Werk gesetzte Entflechtungsgewinn auf diese Weise reduziert wird. Die beiden Ausnahmevorschriften sind, weil sie sich auch in anderen Tatbeständen finden, allerdings hinreichend konkret, sodass ein großer

Dammbruch damit nicht verbunden sein wird. Besser gefiele mir, wenn der Bundesgesetzgeber Vertrauen in die Länder hätte, dass sie im Rahmen von Konjunkturpaketen die Gelder schon richtig ausgeben, anstatt zu versuchen, an dieser Stelle den goldenen Zügel anzulegen.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Dann kommen wir zur CDU/CSU-Fraktion.

Antje Tillmann (CDU/CSU): Meine Fragen gehen an Herrn Professor Feld und Herrn Professor Fuest. Es ist von zwei Sachverständigen dargestellt worden, dass der Weg zur Konsolidierung der nächsten Politkergeneration überlassen würde. Mich irritiert das etwas, es sei denn, man nimmt den 27. September als Stichtag für die nächste Generation. Teilen Sie die Auffassung, dass wir hinsichtlich der Konstruktion beim Bund einen zu späten Zeitpunkt vorsehen? Mir wäre lieb, wenn Sie auf die Gesetzesformulierung eingingen, dass mit dem Abbau des bestehenden Defizits im Jahre 2011 begonnen werden soll.

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Alfred-Weber-Institute for Economics): Diese Frage ist relativ schnell zu beantworten; denn mit der Konsolidierung ab 2011 ist bereits in der nächsten Legislaturperiode zu beginnen. Ich würde nicht sagen, dass damit schon die nächste Generation der Politiker gefragt ist, vielleicht an der einen oder anderen Stelle, aber nicht in der Gesamtheit. Das hoffe ich zumindest nicht, und zwar für alle Beteiligten.

Meines Erachtens ist mit dem Zeitpunkt ab 2016 sichergestellt, dass man eine relative kurze Übergangsfrist hat, in der es möglich ist, von dem gegenwärtig hohen Verschuldungsniveau, auch der hohen Netto neuverschuldung, die wir aufgrund der Finanzkrise haben, wieder herunterzukommen. Es werden nicht wenige Anstrengungen erforderlich sein, um dann in 2016 die Schuldenbremse voll zur Wirkung kommen zu lassen.

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest (Universität Oxford, Wissenschaftlicher Beirat beim BMF): Ich stimme dem zu. Es kommt nicht zu spät; es betrifft auch nicht die nächste Generation. Die hochverschuldeten Bundesländer, die Hilfen erhalten, müssen sofort anfangen zu konsolidieren.

Die Hilfen sind konditional. Es ist also nicht so, dass das die nächste Generation machen kann, sondern es geht sofort damit los. Auch beim Bund wird man schon jetzt in der Finanzplanung daran denken müssen. Gut, wir befinden uns im Moment in der akuten Krise; aber 2016 kommt sehr schnell.

Das Ganze hat außerdem den Aspekt des Realismus - wir müssen uns den aktuellen Etat ansehen - und den der Konsensfindung. Man muss eben alle mitnehmen und muss einfach gewisse Übergangsfristen gewähren. Insofern, denke ich, ist der Vorwurf nicht gerechtfertigt.

Dr. Günter Krings (CDU/CSU): Ich würde gern noch einmal Art. 104 b GG aufgreifen. Das, was Professor Huber gesagt hat, trifft mich auch persönlich, weil ich offen dafür gekämpft habe, dass wir das so trennen. Wir haben sicherlich auch Lehren aus der gegenwärtigen Finanzkrise ziehen müssen. Deswegen würde ich gerne noch einmal einen der Ökonomen oder vielleicht Herrn Fuest fragen: Was wäre denn die Alternative gewesen? Wäre es in der jetzigen Krise nicht beispielsweise so gewesen, dass, wenn wir alles sehr streng ausgelegt hätten, dem Bund nicht viel mehr übrig geblieben wäre, als den Ländern befristet die Einnahmen aus einigen Mehrwertsteuerpunkten zu übertragen? Was wäre denn die Alternative, wenn wir Änderungen in der Krise beispielsweise nicht vornehmen, uns aber die Möglichkeit vorbehalten wollen, außer energetischen Sanierungen und anderen Dingen Konjunkturmaßnahmen anzustoßen? Ist die Änderung nicht notwendig, damit ein solches Konjunkturpaket, das offenbar für sinnvoll gehalten wird - deshalb werden die Grenzen ja auch hochgezogen -, dann auch thematisch wirken kann und nicht relativ erratisch irgendwelche Themenfelder herausgegriffen werden müssen?

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest (Universität Oxford, Wissenschaftlicher Beirat beim BMF): Ich bin nicht sicher, ob ich die Frage richtig verstehe. Es ist klar, dass die aktuelle Situation geradezu ein Labor für das Funktionieren dieser Regelungen ist. Natürlich müssen Spielräume für Konjunkturpolitik bestehen. Es ist übrigens einer der ganz seltenen Fälle, in denen ein Wirtschaftsabschwung zu Zeiten angekündigt worden ist, als die Konjunktur noch ganz gut lief. Deshalb war das, glaube ich, ein Mo-

ment, in dem aktive Konjunkturpolitik notwendig war. Die Regelungen, die wir jetzt haben, schaffen dafür Raum. Das ist wichtig. Das ist eine klare Notsituation; das ist ja auch in der Erläuterung zu dem Gesetzentwurf dargelegt. Insofern, finde ich, passt die Regelung zur aktuellen Situation.

Dr. Günter Krings (CDU/CSU): Das ging zwar in die Richtung, in die ich fragen wollte. Aber ich möchte es noch einmal präzisieren. Würden Sie, wenn wir Art. 104 b nicht ändern würden, befürchten, dass die Regelung bezüglich des Spielraums, den wir geschaffen haben und der darin besteht, dass in konjunkturellen Krisenfällen die Schuldenregelung gelockert wird, dann leerläuft?

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest (Universität Oxford, Wissenschaftlicher Beirat beim BMF): Ich glaube, es ist in der Diskussion über die Konjunkturprogramme deutlich geworden, dass man da in der Tat mehr Flexibilität braucht. Dem würde ich sehr zustimmen. Das geht meines Erachtens nicht ohne. Die Diskussion, jetzt Investitionen anzustoßen, war wichtig. Es kann nicht sein, dass die Finanzverfassung den Bund da in seinen Instrumenten beschränkt. Ich kann mir nicht vorstellen - obwohl man dazu die juristischen Kollegen befragen müsste -, dass das zu Missbräuchen oder zu unerwünschten Entwicklungen hinsichtlich der Finanzverfassung führt. Ich habe das eigentlich nachvollziehen können und fand sehr plausibel, wie es geregelt ist.

Jochen-Konrad Fromme (CDU/CSU): Ich will noch einmal bei der Kritik, die Regeln griffen zu spät, ansetzen. Herr Professor Fuest, gehen Sie davon aus, dass die Finanzplanung und auch die gegenüber der EU abzugebende Stabilitätsplanung keine Wirkung entfalten? Es ist doch eigentlich genau umgekehrt: Da man das in dieser Planung einfangen muss, beginnen all die Mechanismen zu wirken, ohne dass gesetzlich ein Stichtag festgelegt ist. Können Sie das noch einmal verdeutlichen?

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest (Universität Oxford, Wissenschaftlicher Beirat beim BMF): Ich glaube, dass man das bei dem, was im Moment in den Ministerien passiert, sogar schon beobachten kann, indem man sich Gedanken darüber macht, wie man den Zeitpunkt 2016 angehen kann.

Man muss konzedieren, dass wir nicht wissen, wie diese Krise verläuft. Aber wir bewegen uns, glaube ich, auch dann auf dem Boden dieses Gesetzes, wenn es schlecht verläuft; denn dann gibt es wirklich eine Not-situation, die man verfolgen muss. Nach dem, was ich mitbekomme - das ist natürlich nur sehr beschränkt -, passt sich die Planung dem schon an.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Das Fragerecht liegt beim Land Berlin.

Ltd SenR Karl-Heinz Hage (Berlin): Ich habe zwei Fragen zur praktischen Konsistenz der Neuregelungen. Die erste geht an Herrn Professor Wieland. Erfordern die neuen Art. 109, 109 a und 115 GG angesichts der darin enthaltenen konjunkturbezogenen Regelungen und der Streichung des bisherigen Art. 109 Abs. 4 nicht die weitgehende Aufhebung bzw. Anpassung des Stabilitätsgesetzes und der darin enthaltenen überholten Instrumente und angesichts des neuen Stabilitätsrates, der ja ab 2010 arbeiten soll, nicht die Aufhebung der Bestimmungen über den bisherigen Finanzplanungsrat im Haushaltsgrundsätzegesetz? Das Begleitgesetz sagt dazu nichts, sodass beides offenbar fortbestehen soll.

Die zweite Frage geht an den Sachverständigen Professor Lange und betrifft die Transparenz des Stabilitätsrates. Nur in der Begründung des Gesetzentwurfs zu der betreffenden Regelung des Stabilitätsrats steht, dass Minderheitsmeinungen von Betroffenen veröffentlicht werden können. Gesetzlich geregelt ist aber die Vertraulichkeit und Nichtöffentlichkeit des Stabilitätsrates. Sollte man deshalb nicht klar sagen, wie im Sachverständigenengesetz und in anderen Gesetzen auch, dass auf Verlangen eines nicht stimmberechtigten oder überstimmten Mitglieds dessen abweichende Meinung zusammen mit den Stabilitätsratsbeschlüssen zu veröffentlichen ist?

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Speyer): Tatsächlich scheint mir über die Frage, wie in Zukunft Haushaltspolitik in Bezug auf die Konjunktur gestaltet werden soll, Unklarheit zu bestehen. Bisher gilt die Regelung gemäß dem Grundsatz in Art. 109 Abs. 2 GG, dass Bund und Länder bei ihrer

Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen haben. Das hat das Bundesverfassungsgericht immer als die Grundnorm verstanden, die praktisch der speziellen Verschuldungsregelung in Art. 115 GG vorgeht.

Zunächst einmal muss konjunkturwirksam gearbeitet werden. Das ist in Art. 109 Abs. 4 GG näher erläutert. Dieser soll aber in Zukunft gestrichen werden. Das heißt, das ist, wie Herr Konrad eben gesagt hat, ein Stück weit eine Abkehr von aktiver Konjunkturpolitik, wie sie von vielen Ökonomen vertreten wird. Aber den Grundsatz lässt man weiter bestehen. Man wird auf keinen Fall das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz so, wie es jetzt nach Art. 109 Abs. 4 der geltenden Verfassung ausgerichtet ist, bestehen lassen können; denn es verkörpert genau den Prototyp der aktiven Konjunktursteuerung, wie man ihn vor 30 Jahren angelegt hat. Das will man offenbar nicht mehr.

Wie viel Konjunktursteuerung man in Zukunft aber noch zulassen will und wie Art. 109 Abs. 2 GG in Zukunft im Verhältnis zu Art. 115 GG - Haushalt des Bundes - stehen soll, wird für mich aus den bisherigen Regelungen nicht deutlich. Da wird sich der verfassungsändernde Gesetzgeber selber Rechenschaft ablegen müssen - das ist schon vorhin in einigen Fragen und Antworten angeklungen -: Wie weit soll in Zukunft Haushaltspolitik noch Konjunkturpolitik sein können?

Die gleiche Frage betrifft natürlich den Finanzplanungsrat. Will man ihn neben dem neuen Stabilitätsrat fortbestehen lassen, oder soll er aufgegeben werden?

Hier liegt möglicherweise das vor, was die Juristen einen „versteckten Dissens“ nennen. Das heißt, es kann jeder das hineinlesen, was er möchte. Wer gerne Konjunkturpolitik machen möchte, wird sich auf Art. 109 Abs. 2 GG berufen. Derjenige, für den die Konjunkturpolitik erledigt ist, wird darauf verweisen, dass Art. 109 Abs. 4 GG gestrichen wurde. Es wäre aber im Sinne der Rechtsklarheit sehr wünschenswert, dass im Laufe der Beratungen deutlich würde, wie diese konjunkturelle Komponente in der Haushaltspolitik in Zukunft zu bewerten sein wird. Ansonsten wird das irgendwann das Bundesverfassungsgericht regeln müssen.

Sachverständiger Prof. Dr. Klaus Lange (Justus-Liebig-Universität Gießen,

Fachbereich Rechtswissenschaft): Ich halte die Überlegungen des Landes Berlin, das neu zu schaffende Stabilitätsratsgesetz, was die Veröffentlichung von Minderheitsvoten angeht, um eine zumindest klarstellende Formulierung zu ergänzen, für sehr berechtigt. In der Begründung dieses Gesetzentwurfs heißt es, dass Minderheitsmeinungen veröffentlicht werden dürfen. Im Stabilitätsratsgesetz selbst soll stehen, dass die Sitzungen des Stabilitätsrates vertraulich und nicht öffentlich sind. Dem widerspricht meines Erachtens eine Veröffentlichung von Minderheitsvoten. Sie kann auch nicht darauf gestützt werden, dass es im Stabilitätsratsgesetz weiter heißt:

Die Beschlüsse und die zugrunde liegenden Beratungsunterlagen werden veröffentlicht.

Minderheitsmeinungen zu Beschlüssen des Stabilitätsrates sind weder Beschlüsse noch Beratungsunterlagen. Deswegen halte ich eine Ergänzung zur Veröffentlichung für sachgerecht.

Vorsitzender Dr. Helmut Linssen: Dann geht das Fragerecht an die FDP-Fraktion.

Ernst Burgbacher (FDP): Wir wollten eine wesentlich umfassendere Reform. Das ist nicht gelungen. Jetzt muss ich diese Reform daran messen, ob wenigstens die vorliegenden Regelungen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Ausstieg aus der Verschuldungsspirale führen.

Vor diesem Hintergrund möchte ich Sie, Herr Professor Feld, fragen. Sie haben die mangelnde Steuerautonomie beklagt. Halten Sie es überhaupt für möglich, dass die Länder ohne Steuerautonomie die Aufgaben erfüllen können, die auferlegt sind? Besteht nicht die Gefahr, dass der Bund noch stärker eingreifen muss und damit die Länder noch stärker an die Zügel des Bundes gelegt werden?

Eine Frage an Professor Konrad. Sie haben beklagt, dass der Haftungsverbund beibehalten und hier nichts geändert wird. Halten Sie es vor dem Hintergrund Beibehaltung des Haftungsverbunds und keine Änderungen am Länderfinanzausgleich für möglich und wahrscheinlich, dass die Ziele trotzdem erreicht werden?

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Al-

fred-Weber-Institute for Economics): Meines Erachtens ist die Frage der mangelnden Steuerautonomie nicht notwendigerweise ein Stolperstein für die Wirkungsweise dieser Schuldenregel. Mit anderen Worten: Die erhoffte Beschränkung der Staatsverschuldung, die mit dieser Schuldenregel erreicht werden soll, wird auch ohne Steuerautonomie möglich sein.

Das Problem, das sich im Hinblick auf die Steuerautonomie ergibt, ist folgendes: Wenn die Länder die erforderlichen Anpassungen vornehmen, um die Schuldenregel in der Zukunft einzuhalten, dann werden sie das nur über eine Anpassung der Staatsausgaben tun können. Das ist in gewissem Umfang sicherlich sehr vernünftig. Meines Erachtens ist mittelfristig eine hinreichende Flexibilität vorhanden. Herr Seitz hat im vergangenen Jahr Berechnungen vorgelegt, die belegen, dass mittelfristig die Flexibilität der Länderhaushalte auf der Ausgabenseite hinreichend groß ist. Insofern ist die Schuldenregel einzuhalten.

Allerdings sind bei kurzfristigen Schocks, wie wir das in der Ökonomie so gerne sagen, wenn also unerwartet Veränderungen auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite der Länderhaushalte auftreten, insbesondere solche, die bestimmte Länder asymmetrisch betreffen - es gibt in bestimmten Ländern Konzentrationen in der Struktur -, die kurzfristigen Reaktionsmöglichkeiten der Länder sehr begrenzt, weil ihnen die Steuerautonomie fehlt. In solchen Situationen kann es sein, dass die Hilfe des Bundes zumindest nachgefragt wird und gewisse Verwerfungen auftreten.

Auf der anderen Seite ist die Steuerautonomie erforderlich, damit diese Anpassungen der Ausgaben in der Bevölkerung eines Landes, also bei den Wählern, akzeptiert werden. Ansonsten wird man, wenn man nicht immer mit den Preisen für die nachgefragten Wohltaten des Staates konfrontiert werden will, sehr stark nachfragen, sodass es inhärent zu einem gewissen Druck auf die Länder kommen wird.

Sachverständiger Prof. Dr. Kai A. Konrad (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung): Herr Burgbacher, Sie haben die Problematik des Haftungsverbunds und der Haftung der Bund-Länder-Gemeinschaft in letzter Instanz angesprochen. Ich halte das für ein Problem. Wie Ökonomen das gerne

tun, antworte ich mit zwei möglichen Szenarien.

Das eine Szenario, das sich ergeben könnte, besteht darin, dass es durch diese Veränderung der Verfassung eine Veränderung der Norm in der Gesellschaft gibt, dass Verschuldung bzw. Neuverschuldung für den Bürger nicht mehr akzeptabel ist, dass der Bürger den Politiker, der die Neuverschuldung will, nicht wählt, sondern den Politiker wählt, der die Neuverschuldung eben nicht will. Wenn es zu einer solchen Veränderung der Norm kommt, dann wird diese Reform wirksam sein.

Tritt diese Veränderung der Verhaltensnorm nicht ein - das ist das zweite Szenario -, dann kommen wir in eine Situation, die meines Erachtens von der alten Situation gar nicht sehr weit entfernt ist. Sie verschärft sich sogar noch hinsichtlich der Frage der Länder. Bisher ist - so interpretiere ich jedenfalls das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Berlin-Hilfen - die Nettoneuverschuldung eine mögliche Eigenanstrengung eines Landes, um sich zu finanzieren. Durch die Veränderung der Verfassung fällt diese Option als Eigenanstrengung eines Landes weg. Das Land ist in seinen Möglichkeiten zur Nettokreditaufnahme beschränkt. Es ist also keine mögliche Reaktion auf eine Haushaltsnotlage, neue Schulden zu machen. Damit werden im Prinzip die Türen zum Bundesverfassungsgericht für die Beantragung von Finanzhilfen für Länder, die sich auf eine extreme Haushaltsnotlage zubewegen, weiter geöffnet.

Hier sehe ich eine ernste Gefahr. Ich hoffe aber, dass es zu der genannten Veränderung der Norm kommt und dass die Verfassungsänderung eine massive Verbesserung bewirken wird.

Vorsitzender Dr. Helmut Linssen: Dann geht das Fragerecht an Brandenburg.

Anke Hoestermann (Brandenburg): Ich habe eine Frage an Professor Lenk. In den Regelungen zur Einführung der Schuldenbremse ist vorgesehen, dass für die Länder ab dem Jahr 2020 eine Kreditfinanzierung von Ausgaben grundsätzlich nicht mehr zulässig ist. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Steuerkraft der einzelnen Länder auch im Jahr 2020 noch sehr stark streuen wird. Auch aus diesem Grunde haben die Länder sehr unterschiedliche Voraussetzungen, die Einhaltung der Schuldengrenze aus

eigenen Steuereinnahmen und damit aus eigener Kraft sicherstellen zu können.

Welche Implikationen ergeben sich daraus für die Anschlussregelung für den bis zum Jahr 2019 befristeten bundesstaatlichen Finanzausgleich ab dem Jahr 2020?

Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Lenk (Universität Leipzig, Institut für Finanzen): Sie haben in der Frage schon beschrieben, dass auch Sie davon ausgehen, dass im Jahre 2020 die Steuerkraft der Länder noch nicht angeglichen sein wird. Ich hatte schon in meinem Eingangsstatement darauf hingewiesen, dass die Steuerkraft der neuen Bundesländer bei 50 Prozent im Verhältnis zu den alten Bundesländern liegt. In den letzten 20 Jahren hat sich daran in den neuen Ländern nichts geändert. Warum sollte sich das in der nächsten Zeit gravierend ändern?

Wenn wir das als Ausgangslage nehmen und auf der anderen Seite das sehen, was Herr Wieland schon angesprochen hat, dass sehr viele Aufgaben und damit Ausgaben vorgegeben sind, etwa durch Bundesgesetze und Sozialgesetze, wenn wir darüber hinaus davon ausgehen, dass mindestens 90 Prozent der Landeshaushalte durch diese Gesetze gebunden sind, und wenn wir dann noch die laufenden Tarifverträge beachten, dann stellen wir fest, dass der Haushaltsspielraum in den einzelnen Ländern mehr oder weniger gering ist, wenn die Möglichkeit der Verschuldung entfällt. Setzen wir voraus, dass die einzelnen Gebietskörperschaften eine aufgabenadäquate Finanzausstattung haben wollen - die Aufgaben sind weitgehend determiniert -, die Verschuldungsregel ab 2020 eingeschränkt wird und auch noch keine Steuerautonomie gilt, sodass auf der Einnahmenseite reagiert werden könnte, dann heißt das: In dem kleinen Spielraum der Landeshaushalte wird es sehr eng, überhaupt noch irgendetwas selbst zu bestimmen.

Darüber hinaus sehe ich, wie manche Länder bisher mit den Solidarpaktmitteln umgegangen sind, dass damit eben nicht alle Infrastrukturlücken geschlossen werden konnten, wie das vorgesehen war. Es gibt ja Gründe dafür, warum das so geschehen ist, warum die Mittel in den laufenden Haushalt eingestellt wurden. Ich habe an dieser Stelle zumindest die Erwartung, dass wir im Anschluss entweder Regelungen für den jetzigen Finanzausgleich finden, der stärker ver-

tikalisiert ist, sodass der Bund eine größere Finanzverantwortung übernimmt - so habe ich Sie verstanden, Herr Wieland -, oder dass wir eine Regelung finden, wie das Herr Feld und Herr Fuest angesprochen haben, dass es zu einer größeren Steuerautonomie kommt. Dazu gab es aber auch schon in anderen Diskussionen Vorbehalte - ich denke da an Herrn Rensch -, warum das schwierig wird. Es wird für die Länder bei dieser Verschuldungsgrenze sehr schwierig, ihre Aufgaben zu erfüllen, weil die Ausgaben determiniert sind.

Vorsitzender Dr. Helmut Linssen: Dann liegt das Fragerecht jetzt bei der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.

Antje Tillmann (CDU/CSU): Herr Professor Feld, Herr Professor Konrad hat gerade dargestellt, dass die Gefahr, dass Finanzhilfen in Anspruch genommen werden, für den Bund dadurch steigt, dass die Länder demnächst keine Möglichkeit zur Neuverschuldung mehr haben. Teilen Sie diese Auffassung? Ich möchte diese Frage auch gern Herrn Professor Huber stellen.

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Alfred-Weber-Institute for Economics): Ich teile die Auffassung insoweit, als dadurch aufseiten der Länder klare Anreize gesetzt sind, die Finanzhilfen des Bundes nachzufragen. Ob man auf Basis der existierenden Regelungen vonseiten des Bundes nachgeben muss, steht auf einem anderen Blatt. Inwiefern dadurch politisch die Notwendigkeit entsteht, zu solchen Finanzhilfen zu greifen, wird sicherlich von Fall zu Fall zu entscheiden sein. Aber die Anreize sind eindeutig vorhanden, sodass sich die Länder erhoffen können, vonseiten des Bundes mehr zu bekommen.

Das wäre sicherlich anders, wenn die Steuerautonomie gewährleistet wäre und wenn man die Länder von vornherein darauf verweisen könnte, dass sie mit der Einnahmenseite ein flexibles Instrument zur Reaktion haben. Deswegen ist das für mich ein wichtiger Punkt bei der Kritik an den existierenden Regelungen. Ich erhoffe mir, dass wir in dieser Hinsicht bis 2019 weiterkommen.

Ich muss aber hinzufügen, dass es, wie bei allen Finanzausgleichsverhandlungen, die Frage ist, wie der Bund darauf reagieren wird. Er ist nicht dazu verpflichtet, Finanzhilfen zu gewähren. Das heißt, er muss sich

überlegen, was er macht und was er nicht macht.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber (Ludwig-Maximilians-Universität München, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie): Ich kann mich dem im Grunde nur anschließen. Wenn die Länder keine Spielräume bei den Steuern und bei der Verschuldung haben und ihre Ausgaben durch Leistungsgesetze determiniert sind, dann erscheint es mir zwingend, dass der Bund in seiner Stellung als Garant für die Länder sowie die Rolle der Bundesergänzungszuweisungen und möglicherweise auch der Finanzausgleich in größerem Maße als bisher gefordert werden.

Antje Tillmann (CDU/CSU): Eine Nachfrage. Die Regelung, dass die Neuverschuldung der Länder auf null gesetzt wird, ist in diese Debatte von den Ländern hineingetragen worden. Die Frage, dass die Länder über keine Steuerautonomie mehr verfügen, ist ebenfalls vonseiten der Länder sehr stark diskutiert worden. Glauben Sie, Herr Professor Konrad, dass das Bundesverfassungsgericht beide Punkte unberücksichtigt ließe und den Bund trotzdem in die Pflicht nähme?

Sachverständiger Prof. Dr. Kai A. Konrad (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung): Meinen Sie eine zukünftige Entscheidung oder die Berliner Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes?

(Antje Tillmann (CDU/CSU): Nein, eine zukünftige!)

- Vielen Dank für die Frage.

(Heiterkeit)

Es ist für einen Wirtschaftswissenschaftler immer außerordentlich schwierig, sich in die Rolle des Bundesverfassungsgerichts hineinzuversetzen. Ich glaube, das Gericht hat mit seinem Berlin-Urteil klargemacht, dass es bei Bund und Ländern in letzter Instanz eine Haftungsgemeinschaft gibt. Das heißt, der Gesetzgeber hat hier nicht den Weg für eine Sanierungsinsolvenzordnung für Gebietskörperschaften frei gemacht. Damit steht der Bund den Ländern gegenüber im Wort, für die Schulden geradzustehen. Wenn ein Land in einer extremen Haushaltsnotlage wäre und sich nicht mehr verschulden dürfte, dann müsste aus der Logik des Berlin-Urteils heraus das Bundesverfassungsgericht so

entscheiden, dass es dem in der extremen Haushaltsnotlage befindlichen Land Bundeshilfen zuspricht.

Jochen-Konrad Fromme (CDU/CSU): Ich will daran eine Frage an Herrn Professor Koriath anschließen. Wenn man die Frage so beantwortet, wie das eben geschehen ist, dass also der Bund in jedem Fall einspringen muss, bedeutete das eine absolute Haftung des Bundes für ein Fehlverhalten der Länder, wenn diese nämlich auf der Ausgabenseite nicht genug tun. Können Sie sich so etwas unter rechtlichen Bedingungen in der Bundesordnung vorstellen?

Sachverständiger Prof. Dr. Stefan Koriath (Ludwig-Maximilians-Universität München, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Kirchenrecht): Das kann ich mir schwer vorstellen. Aber wenn wir spekulieren wollen, wie das Bundesverfassungsgericht in Zukunft urteilen wird, sollten wir uns den Ausgangspunkt der bisherigen Rechtsprechung vornehmen. Dieser lautet: Die Finanzverfassung muss so ausgestaltet sein, dass alle Gebietskörperschaften eine aufgabenangemessene Finanzausstattung erhalten. Diese Leitlinie hat das Bundesverfassungsgericht bereits in den 50er-Jahren entwickelt und seither in ständiger Rechtsprechung weiterentwickelt.

Wenn eine Situation eintritt, so wie sie Herr Huber gerade schon beschrieben hat, dass die Länder über keine Steuerautonomie verfügen und Verschuldungsmöglichkeiten versperrt sind, gleichzeitig aber viele Ausgaben auf der Länderseite durch bundesgesetzliche Entscheidungen vorbestimmt sind, dann droht in der Tat dieser Grundsatz in der Finanzverfassung ins Wanken zu geraten. Ich glaube nicht, dass sich das Bundesverfassungsgericht in dieser Situation die Frage vorlegen würde, wer politisch für diese Situation auch in den verfassungsrechtlichen Regelungen verantwortlich ist. Das wird das Gericht nicht ganz unbeeindruckt lassen; aber das wäre eher ein sekundärer Grundsatz. Die Hauptlinie ist: Die Finanzverfassung muss allen Gebietskörperschaften aufgabenangemessene Finanzen zur Verfügung stellen. Da könnte in der Tat gewaltiger Druck entstehen.

Man sollte allerdings noch eines sehen: Ich kann mir vorstellen, dass die Verdrängung der Länder aus der sogenannten strukturellen Verschuldung ihre Schatten

vorauswirft und dass die Länder mit Ausführungsgesetzen versuchen werden, sich auf diese Situation einzustellen und die weiteren Verschuldungsmöglichkeiten, die ihnen offenstehen, so weit als möglich interpretieren werden, um dieses Dilemma zu vermeiden.

Vorsitzender Dr. Helmut Linssen: Jetzt geht das Fragerecht an Bremen.

Senatorin Karoline Linnert (Bremen): Ich habe eine Frage an Professor Wieland. Es geht um den Zusammenhang zwischen der Schuldenbremse und möglichen Steueraufkommen. Hinsichtlich der Schuldengrenze für Bund und Länder bedarf es eines strukturell stärkeren Wachstums der Einnahmen als der Ausgaben. Der Staat muss seine Aufgaben angemessen wahrnehmen. Wir haben erfreut zur Kenntnis genommen, dass die Steuerquote in den letzten Jahren wieder einen Stand erreicht hat, der beim Finanzierungssaldo der Länder in ihrer Gesamtheit zumindest in einer guten konjunkturellen Lage immerhin zu einer schwarzen Null geführt hat. Im Verlauf der Diskussion über die Reform unseres Bundesstaates ist die Rede davon gewesen, dass eine Schuldenbremse letztlich auch eine Steuersenkungsbremse bedeuten muss.

Würden Sie sagen, dass das Prinzip der Bundestreue künftig dazu zwingt, die Ausrichtung der Steuerpolitik und das Prinzip der Schuldengrenze in Übereinstimmung zu bringen bzw. zu halten?

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Speyer): Frau Senatorin, im Grundsatz sehe ich das so. Diese Zusammenhänge sind in den vorangegangenen Redebeiträgen ja schon relativ deutlich geworden. In meinem Statement hatte ich das auch an der Staatlichkeit der Länder festgemacht. Selbstverständlich ist es so: Wenn der Bund in seiner Verfassung den Ländern eine Nullverschuldung vorgibt - egal ob das auf Wunsch der Länder oder auf Wunsch des Bundes geschieht; verfassungsrechtlich entscheidend, was in der Verfassung steht - -

(Volker Kröning (SPD): Die gesamtstaatliche Verfassung!)

- Die Verfassung des Bundes ist von den Verfassungen der Länder zu unterscheiden,

Herr Kröning. Normalerweise gehört eine Verschuldungsregelung in die Verfassung des Staates, für den sie gilt.

Der Bund greift hier über in den Bereich der Länder. Das bringt Garantienpflichten mit sich. Grundsatz des Finanzverfassungsrechts ist - darauf hat Herr Kollege Koriath gerade noch einmal hingewiesen -, dass Bund und Länder eine aufgabenangemessene Finanzausstattung haben müssen. In der Konsequenz muss der Bund dann, wenn er einerseits dieses Tor fest zumacht und andererseits die Ausgaben weithin vorgibt, dafür sorgen, dass die Steuereinnahmen der Länder hinreichend hoch sind, damit sie ihre Aufgaben wahrnehmen können. Wenn er das nicht tut, muss er ihnen Finanzhilfen gewähren. Sonst haben die Länder nämlich keinen Spielraum mehr und können ihre Staatlichkeit nicht mehr entfalten. Dann ist die Grenze in Bezug auf Art. 79 Abs. 3 GG überschritten. Das würde ich in aller Deutlichkeit so sehen. Man kann die Länder nicht fesseln und ihnen, insbesondere den verschuldeten Ländern, sagen: Die Ausgaben geben wir euch vor; die Einnahmen geben wir euch vor; wenn es nicht reicht, müsst ihr halt sehen, wo ihr bleibt. - Das entsprechende Ergebnis würde wohl auch das Verfassungsgericht beeindrucken.

Vorsitzender Dr. Helmut Linssen: Jetzt rufe ich die SPD-Fraktion auf.

Petra Merkel (Berlin) (SPD): Ich möchte an diesem Punkt noch etwas weiterarbeiten. Meine Fragen richten sich an Herrn Professor Konrad und dienen der Klarstellung, wie sich die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern vor dem Hintergrund des Nullverschuldungsgebots der Länder darstellen werden.

Erstens. Teilen Sie meine Einschätzung, dass das Ganze eher zulasten des Bundes geht, gerade in Bezug auf die Neuverhandlung des Länderfinanzausgleichs und des Solidarpakts II, und zwar sogar unabhängig von einer möglichen Steuerautonomie, weil diese den Ländern je nach Finanzkraft unterschiedliche Einnahmen bringen würde?

Zweitens. Wie schätzen Sie die Investitionsmöglichkeiten der Länder vor dem Hintergrund der Nullverschuldung, die im Grundgesetz verankert werden soll, ein?

Sachverständiger Prof. Dr. Kai A. Konrad (Wissenschaftszentrum Berlin für So-

zialforschung): Das sind zwei schwierige Fragenkomplexe. Was die erste Teilfrage angeht, muss man in zwei Szenarien denken. Das eine Szenario ist das positive, optimistische Szenario, in dem sich die Einstellung der Bürger zur Staatsverschuldung maßgeblich verändert. Das hat mit Kausalität zu tun. Die Verabschiedung einer solchen Reform hat zunächst einmal normbildende Kraft. Die Tatsache, dass diese Veränderung verabschiedet wird, spiegelt aber auch eine Geisteshaltung in der Bevölkerung wider. Es besteht also eine echte Chance, dass sich in der Bevölkerung in Bezug auf die Normen etwas verändert. Dann ist das Ganze kein Problem. Falls dieses positive Szenario nicht eintritt, stehen wir natürlich vor einer gewissen Schwierigkeit.

Jetzt sind lange Übergangsfristen vorgesehen. Auch wenn die Finanzverhandlungen sicher vor 2020 beginnen werden, gibt es in diesen langen Übergangsfristen im Wesentlichen zwei Gefahren. Die eine Gefahr ist die gerade schon diskutierte: dass Länder, die ohnehin bereits stark verschuldet sind, möglicherweise einen Anreiz sehen, sich in diesen Verhandlungen einen strategischen Vorteil zu verschaffen, indem sie ihre Verschuldung weiter ausbauen und sich praktisch in eine Situation bringen, in der sie aus eigener Kraft nicht mehr weiterkommen, um dann in den Verhandlungen zu sagen: Ihr seid verpflichtet, uns zu retten. Daher müsst ihr uns auch retten. - Insofern sehe ich an dieser Stelle durchaus eine Gefahr.

Damit komme ich zu der zweiten Teilfrage nach den zukünftigen Investitionsmöglichkeiten der Länder. Diese Frage könnte man im Prinzip auch für den Bund stellen. Man muss berücksichtigen, dass sich die Bund-Länder-Gemeinschaft in Deutschland nicht etwa nach einem Krieg in einer desolaten Situation befindet, in der die öffentlichen Einrichtungen darniederliegen und neue Straßen, Brücken usw. gebaut werden. Wir leben in einer reifen Volkswirtschaft. Eine reife Volkswirtschaft zeichnet sich dadurch aus, dass die Nettoinvestitionen nahe null liegen können. Wir müssen zwar die Abschreibungen ersetzen usw.; in der mittleren Frist haben wir dafür aber immer wieder das Gleiche zu investieren. Wir befinden uns also nicht in der Situation eines Entwicklungslandes, das im Inland und im Ausland riesige Kredite aufnehmen muss, um einmal richtig in Investitionen einzusteigen.

Die Länder sind ebenfalls nicht in dieser Situation. Meines Erachtens nehmen Länder, die sich in diesem Reifestadium massiv verschulden, eine Hypothek auf die Zukunft auf; denn wer sich in einem solchen Steady State für die Investitionen verschuldet, hat morgen noch weniger Geld für die Investitionen zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund kann man sagen, dass die Verschuldungsbremse heute dafür sorgt, dass sich die Länder morgen noch in einer Situation befinden, in der sie investieren können.

Petra Merkel (Berlin) (SPD): Schauen Sie sich nur einmal an, wie prozentual gering und bruchstückhaft unsere Investitionen sind, die wir im Augenblick im Bildungsbereich tätigen. Wir helfen auch, dass die Länder dort investieren können. Trotzdem stehen noch große Aufgaben vor uns. Ich habe die Befürchtung - vielleicht können Sie mich von dieser Sorge befreien -, dass die Länder dann eher in Schattenhaushalte gehen, PPP-Modelle realisieren und Leasinggeschäfte abschließen werden, obwohl sie eigentlich selbst investieren müssten. Schätzen Sie das ähnlich ein, oder sehen Sie es völlig anders?

Sachverständiger Prof. Dr. Kai A. Konrad (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung): Die Möglichkeit, durch Maßnahmen, wie Sie sie gerade skizziert haben, in eine Art indirekte Verschuldung zu gehen, existiert natürlich. Die grundsätzlichere Frage ist meines Erachtens aber folgende: Sollte man im Moment den Verschuldungsspielraum für die Länder ausweiten, damit sie sich heute investiv verhalten können - zum Beispiel in Bezug auf Bildung, Forschung und die Themen, die Sie im Sinne haben -, oder sollte man das nicht zulassen? Von den Umgehungsmöglichkeiten einmal ganz abgesehen, lautet die grundsätzliche Antwort: Wir befinden uns in einem Reifestadium. In diesem Reifestadium kann man nicht mehr in Anspruch nehmen, dass man eine junge, wachsende Volkswirtschaft ist, in der es einen Investitionsstau gibt, den man aufholen muss. Vielmehr befindet man sich in einer Situation, in der heute vorgenommene schuldenfinanzierte Investitionen bedeuten, dass morgen das Geld für diese Investitionen fehlt. In diesem Sinne halte ich die Schuldenbegrenzung auch für eine gute Politik in Bezug auf die Investitionsmöglichkeiten der Länder.

Vorsitzender Dr. Helmut Linssen: Nächster Fragesteller wäre Hamburg. Da sie verzichten, rufe ich jetzt Die Linke auf.

Bodo Ramelow (DIE LINKE): Das hier zu erörternde Thema hat Binnenwirkungen und Außenwirkungen. Eine der Binnenwirkungen ist die Frage: Wie wird sich der Föderalismus entwickeln? Dazu hat Professor Wieland einige Hinweise gegeben bzw. Befürchtungen benannt. Ich will auch erwähnen, dass Professor Hans-Peter Schneider immer wieder deutlich gemacht hat, aus seiner Sicht führe die Null für die Länder beim Verschuldungsverbot doch eher zu einer Verfassungswidrigkeit. - Das alles sei einmal dahingestellt; schließlich bleibt die Überprüfung den Gerichten überlassen.

In Bezug auf das Thema der heutigen Anhörung habe ich an Professor Horn eine Nachfrage zum Konsolidierungsbedarf. Wir reden über eine Schuldenbremse, die bei einer zusammenbrechenden Konjunktur, einem Schuldenstand, der nach oben getrieben wird, und Bürgschaften, die in Größenordnungen ausgereicht werden, aufgesetzt wird. Welchen Konsolidierungsbedarf sehen Sie? Wie Sie vorhin dargestellt haben, hat das von Ihnen im IMK gerechnete Modell zu den Auswirkungen von Schuldenbremse und Schuldenstand ein 2 Prozent niedrigeres BIP und 500 000 Arbeitsplätze weniger ergeben. Wie würden Sie das angesichts der jetzt entwickelten Zahlen und Daten, die wir schon kennen, einschätzen?

Sachverständiger Prof. Dr. Gustav A. Horn (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf): Bei der aktuellen Haushaltslage und den zu erwartenden Steuerausfällen würde sich, wäre jetzt eine Schuldenbremse in Kraft, sicherlich ein akuter Konsolidierungsbedarf von 50 bis 60 Milliarden Euro ergeben - wohlgemerkt pro Jahr. Ich weiß, dass diese Zahl im nächsten Jahr sicherlich in keiner Form angestrebt werden wird. Sie macht aber die grundsätzliche Problematik dieses Vorschlags deutlich.

Die Aussage des Kollegen Konrad ist ja richtig. In diesen Vorschlägen kommt auch die Skepsis der Mehrheit der Ökonomen gegenüber aktiver Konjunkturpolitik zum Ausdruck. Allerdings basiert diese Skepsis auf Modellen, in denen konjunkturelle Krisen höchstens in Gestalt von Dellen auftreten - die man in der Tat nicht aktivistisch be-

kämpfen muss; in diesen Fällen gibt es keinen Anlass für aktive Konjunkturpolitik. Wir haben im letzten Jahr lernen müssen, dass die Validität dieser Modelle ernsthaften Zweifeln zu unterziehen ist. Es geht nicht um kleine Schocks und kurze Dellen, sondern möglicherweise um tiefgreifende Konjunkturkrisen. Dafür haben Sie Ausnahmeregelungen vorgesehen. Dann stellt sich die Frage: Wann ist eine Delle nur eine Delle, und wann wird sie zur Krise? Diese Frage ist unbeantwortet.

Wenn Sie auch diese Vorschläge als ein Votum gegen aktive Konjunkturpolitik betrachten, gehen Sie das Risiko ein, dass Sie so lange zuwarten, bis Sie genau wissen, dass eine Delle eine Krise ist. Damit verzögern Sie natürlich den Erholungsprozess auf Kosten von Arbeitsplätzen.

Im Moment wird, auch international, eine Diskussion geführt, ob diese Modelle, die in der Tat eher ein Schwanken um einen Steady State darstellen, nicht obsolet sind.

Insofern laufen diese Vorschläge der Realität deutlich hinterher. Hiermit werden die Schlachten der 80er- und 90er-Jahre geschlagen. In Zukunft werden wir uns sehr viel mehr Gedanken über globale Krisen machen müssen. Wir haben eine globalisierte Wirtschaft. In der Tat wäre nationale aktivistische Konjunkturpolitik ebenfalls von gestern. Wir werden uns viel stärker Gedanken über die Frage machen müssen, wie wir im heutigen international verwobenen Kontext mit solchen Krisen umgehen. Dort befinden wir uns auf einem noch weitgehend unbeackerten Feld, wie auch die wirtschaftspolitischen Debatten zeigen. Dieses Feld müssen wir intellektuell beackern, anstatt rückwärtsgerichtet mit einem Steady State mit kleineren Schwankungen nach oben und nach unten umzugehen. Das sind Dinge von gestern.

Die Dimension der Krise, die wir gerade erleben, zeigt uns überdeutlich auf, dass das Instrumentarium, das hier aufgezeigt ist, ein Instrumentarium für Schönwetterlagen ist, aber nicht für harte Realitäten. Deshalb kann ich nur dringend davor warnen, dass die Politik sich Fesseln anlegt, unter denen sie sehr leiden wird und unter denen vor allen Dingen die Bürger leiden werden.

Sie werden in Zukunft nicht um die Frage herumkommen: Wann ist eine Delle eine Delle, und wann ist sie eine Krise? Diese Frage werden Sie politisch entscheiden müssen - und nicht mechanisch. Die Mechanik des EU-Mechanismus wird Ihnen im Laufe

einer Krise immer engere Fesseln anlegen, wenn Sie sie verabschieden. Ihre Möglichkeit, gegenzusteuern, wird also abnehmen.

Umgekehrt wird es übrigens passieren, dass genau diese Mechanik, die hier zum Zwecke des Schuldenabbaus eingeführt wird, Ihnen in einer Hochkonjunktur immer größere Spielräume dahin gehend erlaubt, doch Schulden aufzunehmen, weil das strukturelle Defizit in der Hochkonjunktur bei dieser Mechanik sogar sinkt. Das ist genau das Gegenteil dessen, was man anstreben sollte; denn die Fehler werden in der Hochkonjunktur gemacht. Wenn die Kassen voll sind, kommen Vorschläge, die Kassen wieder leertzumachen, beispielsweise durch Steuersenkungen.

Dass solche Dinge passieren, muss in der Tat verhindert werden. Deshalb muss man, wenn überhaupt, einen Mechanismus erfinden, der diese Dinge angeht - und nicht eine Mechanik, die letztlich die Konjunktursteuerung des Staates infrage stellt.

Vorsitzender Dr. Helmut Linssen: Jetzt ist Hessen an der Reihe.

Staatssekretär Horst Westerfeld (Hessen): Herr Professor Häde, die Länder haben nur sehr wenige variable Elemente in ihrer Haushaltspolitik. Durch die neue Schuldenschranke werden diese nochmals deutlich vermindert. Ist es deshalb nicht erforderlich, früher oder später - lieber früher - mehr Autonomie auf der Ausgaben- und Einnahmenseite, zumindest aber mehr Steuerautonomie zu installieren?

Dann noch eine Nachfrage an Herrn Professor Feld: Sie haben vorhin gesagt, dass die Möglichkeiten auf der Ausgaben- und Einnahmenseite bei den Ländern gegeben seien. Das sehen wir nicht so, vor allem nicht bei den Aufgaben, die wir in Bezug auf Bildung und Sicherheit haben. Wäre es vor diesem Hintergrund nicht doch sinnvoll, mehr Möglichkeiten auf der Einnahmenseite zu schaffen?

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde (Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder), Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht, Finanzrecht und Währungsrecht): Die Gewährung von mehr Steuerautonomie wäre die logische Konsequenz aus der weiteren Einschränkung der Spielräume der Länder. Wenn man den Ländern bisher keine Steuerautonomie gibt -

was für sie momentan möglich ist, geht gegen null, glaube ich - und gleichzeitig zwar nicht die Staatsverschuldung, aber immerhin die Nettokreditaufnahme einschränkt, wäre das die logische Konsequenz. In meiner schriftlichen Stellungnahme habe ich bereits ausgeführt, dass ich den Entwurf daran zwar nicht verfassungsrechtlich scheitern lassen würde; verfassungspolitisch wäre dies aber logisch.

Zu ergänzen ist, dass es gerade bei einigen der Länder, die vor dem Bundesverfassungsgericht Notlagen-Ergänzungszuweisungen einfordern, nicht in erster Linie um die Einnahmen ging, sondern vor allem auch um die Ausgaben. Das Bundesverfassungsgericht hat Berlin ins Stammbuch geschrieben, dass dort durchaus noch Potenziale bestehen. Daher würde ich auch die Diskussion um die Garantenstellung des Bundes nicht ganz so dramatisch sehen. Wenn man den Stabilitätsrat mit, wie vorhin gesagt wurde, etwas mehr Zähnen ausstattet, kann man auch bei einem Nettokreditaufnahmeverbot durchaus verhindern, dass solche Länder in eine Haushaltsnotlage geraten.

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Alfred-Weber-Institute for Economics): Ich habe schon an verschiedenen Stellen deutlich gemacht, dass meines Erachtens eine höhere Steuerautonomie der Länder in der Zukunft die wünschenswerte Reaktion auf die neue Rechtslage, die durch diese Gesetzentwürfe entstehen wird, sein muss. Ich hätte mir gewünscht, dass man das schon heute verabschiedet. Dazu hat sich die Föderalismuskommission aber nicht durchgerungen.

Lassen Sie mich trotzdem noch anfügen, dass andererseits die Spielräume auf der Ausgabenseite nicht so gering sind, wie Sie das von Jahr zu Jahr vielleicht immer wieder vor Augen haben mögen. Selbst bei finanzschwachen Ländern lassen sich in der mittleren Frist, also im Zeitraum von vier bis fünf Jahren, hinreichende Spielräume ermitteln. Sie müssen hier nicht immer nur an die Sozialausgaben denken. Durch die Föderalismusreform I sind gewisse Spielräume bei den Personalausgaben entstanden. Im Bereich der Wirtschaftsförderung ist in den Länderhaushalten sehr viel Spielraum vorhanden. Ich will nicht durch alle Positionen durchgehen und kann Sie nur noch einmal auf die Berechnungen von Herrn Kollegen

Seitz, der leider nicht mehr hier ist, verweisen. Er hat zu unterschiedlichen Fristigkeiten für verschiedene Länder sehr schön dargelegt, wie diese Variationsmöglichkeiten im Haushalt aussehen. Die Flexibilität ist doch wesentlich höher, als man von Länderseite von Jahr zu Jahr immer wieder hört.

Insofern sehe ich durch die fehlende Steuerautonomie nicht das Ziel der Eindämmung der Verschuldung auf der Länderebene in Gefahr. Meines Erachtens ist es aber dringend notwendig, auf der Einnahmenseite zur Schaffung kurzfristiger Reaktionsmöglichkeiten ein weiteres Instrument vorzusehen. Das kann nur die Steuerautonomie sein.

Die Garantenstellung des Bundes schätze ich genau wie Herr Häde als nicht so dramatisch ein. Die durch dieses neue Recht jetzt entstehende Anreizsituation wird dazu führen, dass manche Länder einen gewissen Ansporn haben, auf Finanzhilfen des Bundes zu hoffen. Andererseits wird es erstens Vorzieheffekte geben, um zu verhindern, dass man überhaupt in diese Situation kommt. Zweitens wird man versuchen, ausgabenseitig die existierenden Spielräume bereits auszuloten, und zwar auch in rechtlicher Hinsicht. Drittens wird der Stabilitätsrat sich bemühen müssen, auf diese Anreize rechtzeitig zu reagieren. Von daher hat man durch die Aufwertung des Finanzplanungsrates zu einem Stabilitätsrat eine günstigere Situation geschaffen. Wir können erst einmal abwarten, wie sich diese Mischung von verschiedenen Anreizen in den nächsten Jahren auswirken wird und welche Probleme dadurch neu entstehen werden.

Vorsitzender Dr. Helmut Linssen: Jetzt rufe ich die CDU/CSU-Fraktion auf.

Jochen-Konrad Fromme (CDU/CSU): Herr Professor Horn, ich muss noch einmal an Ihre letzte Äußerung anknüpfen. Sie sagen, in dieser Situation dürfe man sich keine Fesseln anlegen. Das hieße ja: Weiter Verschuldung. Das kann doch nicht die Lösung sein. Vielmehr ist es umgekehrt: Man muss doch sagen, dass es schon viel zu spät ist. Daraus ergibt sich die Konsequenz: Wenn nicht jetzt, wann dann? - Hätten wir das früher gemacht, wären wir in einer besseren Ausgangssituation.

Sachverständiger Prof. Dr. Gustav A. Horn (Institut für Makroökonomie und Kon-

junkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf): „Keine Fesseln anlegen“ heißt nicht: Weiter Verschuldung. „Keine Fesseln anlegen“ bezieht sich auf die wirtschaftspolitische Entscheidung, zu konsolidieren oder die Wirtschaft zu stimulieren - je nach Situation, in der Orientierung am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht, wie es im Moment auch in der Verfassung vorgeschrieben ist. Das heißt zum Beispiel auch, dass man bei einer guten Konjunktur in der Tat eine aktive Konjunkturpolitik betreiben kann, die darin besteht, über jedwede Regel hinaus zu konsolidieren. Das bedeutet „keine Fesseln anlegen“. Ich habe ja gesagt, dass die an dieser Stelle zur Debatte stehende Regel in einem länger anhaltenden Aufschwung sehr lax ist, weil das strukturelle Defizit bei dem hier festgeschriebenen Verfahren sinkt. Es geht unabhängig von der Konjunkturentwicklung immer zu etwa 50 Prozent ins strukturelle Defizit. Das gilt sowohl für den Aufschwung als auch für den Abschwung. Sie legen sich hier also Fesseln in Bezug auf die wirtschaftspolitische Entscheidung an. Das ist damit gemeint.

Sie sollten sich aber keine Fesseln anlegen, sondern sich die Möglichkeiten offenhalten, sowohl im Abschwung zu stimulieren, wenn Sie dies unter Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts für wirtschaftspolitisch geboten halten, als auch in einer Hochkonjunktur stärker zu konsolidieren, als solche Regeln vorschreiben. Die entsprechenden Regeln haben sich auch bewährt. Dann können Sie insbesondere Ansprüchen begegnen, die in der Hochkonjunktur an den Haushalt gestellt werden - sei es in Form von Steuersenkungen, sei es in Form von zusätzlichen Ausgaben.

Jochen-Konrad Fromme (CDU/CSU): Herr Professor Horn, in den letzten 30 Jahren hat sich ja gezeigt, dass das nicht funktioniert. Sie müssten uns dann schon einmal entsprechende Mechanismen empfehlen. Welche Regeln braucht man denn, um in einer Aufwärtsphase auch eine solche Überkonsolidierung sicherzustellen? Ich würde Sie doch einmal um konkrete Vorschläge bitten. So ist das Ganze ein theoretisches Sandkastenspiel, das an der Praxis der letzten 30 Jahre vorbeigeht.

Sachverständiger Prof. Dr. Gustav A. Horn (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung,

Düsseldorf): In den letzten 30 Jahren sind die Staatsschulden nicht stetig, sondern sprunghaft gestiegen, zum Beispiel durch die deutsche Vereinigung. Sie werden jetzt in dieser tiefen Krise auch wieder sprunghaft steigen. Hier ist also nicht ein stetiges Fehlverhalten des Staates festzustellen, wie das häufig bebildert wird. Vielmehr sind es Situationen gewesen, in denen der Staat vielleicht auch handeln musste.

Fehler sind in der Tat in der Hochkonjunktur gemacht worden. Dann waren die Begehrlichkeiten groß, und es gab keine solche Grenze. Wir haben beispielsweise den Vorschlag gemacht - Entschuldigung, falls das in meinem ersten Statement untergegangen ist -, dass sich jede Regierung für die Legislaturperiode einen Ausgabenpfad vorgibt. Das muss nicht Verfassungsrang haben; es reicht, wenn eine Koalition eine Vereinbarung zu den Ausgaben trifft, die nicht konjunkturellen Schwankungen unterliegen, die sie unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung - wir wissen alle um die Prognoseschwierigkeiten in Bezug auf die Konjunktur; ich spreche da aus eigener Erfahrung - einhält. Dann entwickeln sich die Defizite sozusagen in Synchronität mit der Konjunktur. Darauf schauen Sie aber gar nicht, sondern lassen einfach die Ausgaben durchlaufen. Diese Ausgaben führen auf Dauer zu einer niedrigen Schuldenstandsquote. Das ist die entscheidende Größe. Als Orientierungspunkt können Sie zum Beispiel den Vertrag von Maastricht nehmen und die Ausgaben so begrenzen, dass Sie auf Dauer auf eine Schuldenstandsquote von weniger als 60 Prozent kommen. Eine solche Politik würde ich für sinnvoll halten.

Im Übrigen ist das Ganze kein theoretisches Sandkastenspiel. Etwas Ähnliches ist in den 90er-Jahren in den USA praktiziert worden, nämlich mit der Konsolidierungspolitik der Administration Clinton. Sie hatte 1992 einen Rekordschuldenstand übernommen, der mit einer mechanischen Schuldenbremse, dem Gramm-Rudman Act - es gab ganz konkrete Defizitziele, die Jahr um Jahr nicht eingehalten wurden -, zustande gekommen war. Mit der dann angewandten Ausgabenregel wurde bis 1996 ein Überschuss im Haushalt erzielt, der anschließend von der Bush-Administration durch massive Steuersenkungen wieder verspielt wurde. Es hat aber gewirkt; es hat in der Praxis funktioniert. Was wollen Sie mehr?

Jochen-Konrad Fromme (CDU/CSU): Das ist ja die Theorie der Verfassungsänderung von 1969, die in der Praxis in Deutschland aber nicht funktioniert hat. Aufgrund dieser Erfahrungen wissen wir, dass wir etwas Mechanistisches brauchen. Deshalb kann ich Ihre Aussage nicht nachvollziehen, man könne dies ohne mechanistische Regelung machen. Wenn man guten Willens ist und die entsprechende Kraft hat, kann man theoretisch natürlich alles machen. Unser Problem ist aber, dass Politik ständig dem offenen Druck ausgesetzt ist. Deshalb braucht Politik auch Mechanismen, um solche Ziele zu erreichen. Ihr Ziel ist durchaus richtig. Das war ja auch die Theorie von 1969 und den Folgejahren. Die Praxis hat allerdings gezeigt, dass es nicht einhaltbar ist, weil man sich über den Zeitpunkt des Überkonsolidierens nicht einigen konnte.

Deshalb frage ich noch einmal: Wie kann man in Ihrem System sicherstellen, dass das Ganze nicht von politischen Willensentscheidungen abhängt, sondern tatsächlich von einer Regel, die greift, auch wenn die Politik das nicht unbedingt will?

Sachverständiger Prof. Dr. Gustav A. Horn (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf): Die Regel habe ich eben schon geschildert: die Ausgabenregelung. Dahinter muss natürlich ein politischer Wille stehen. Wenn der Wille nicht da ist, werden Sie gar nichts erreichen.

Im Übrigen hat die derzeitige Bundesregierung im Aufschwung ja gezeigt, dass sie den Staatshaushalt insgesamt sehr gut konsolidieren kann. Man kann über die Instrumente streiten. Sie hat die Defizite aber deutlich zurückgeführt. Es geht also.

Vorsitzender Dr. Helmut Linssen: Jetzt ist Mecklenburg-Vorpommern an der Reihe.

MR'n Dr. Sabine Mecklenburg (Mecklenburg-Vorpommern): Ich habe nur noch eine Nachfrage an Professor Feld, Professor Lenk und Professor Renzsch zu der hier schon viel diskutierten Frage der Steuerautonomie für die Länder infolge der Schuldenbremse oder des Gebots der strukturellen Nullverschuldung. Wie kann man Ihres Erachtens vor dem Hintergrund der differenzierten Steuerkraft unter den Ländern - die auch 2020 nicht beseitigt sein wird, wie wir von Professor Lenk schon gehört haben - mit

der Steuerautonomie für alle Länder gleichermaßen mehr Haushaltsflexibilität erreichen? Schließlich wissen wir, dass die Möglichkeiten sehr verschieden sind und die Aufschläge für den Bürger ganz unterschiedlich gestaltet werden.

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Alfred-Weber-Institute for Economics): Die Vorstellung ist relativ einfach. Sie haben die Möglichkeit, mit einem Zuschlag auf Einkommen- und Körperschaftsteuer von Haushaltsjahr zu Haushaltsjahr zusätzliche Einnahmen zu generieren. Je nachdem, wie hoch Ihr Einnahmenbedarf ist, müssen Sie die Zuschläge etwas höher oder etwas weniger hoch ausgestalten.

(Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Meinen Sie das ernst?)

Das ist eine relativ einfache Antwort - die natürlich ein bisschen am Kern Ihrer Frage vorbeigeht, wie ich zugestehen muss.

Einerseits haben Sie dabei das Problem der Verzahnung dieses Zuschlagsrechts mit dem geltenden Länderfinanzausgleich. Die Lösung lässt sich über normierte Steuersätze erreichen, sodass auf diese Art und Weise die Finanzkraft weiter ausgeglichen wird. Damit besteht auch über den Finanzausgleich zumindest die Möglichkeit, sicherzustellen, dass die von Ihnen reklamierten Finanzkraftunterschiede im deutschen Finanzsystem ausgeglichen werden. Dadurch werden diese Zuschlagsmöglichkeiten nicht von vornherein unmöglich und undurchführbar. Sie haben weiterhin die Möglichkeit, im Finanzausgleich Ihre Einnahmensituation zu halten.

Andererseits haben Sie mit der Steuerautonomie aber die Möglichkeit, kurzfristig auf bestimmte Einnahmenbedarfe zu reagieren, die Sie mit einer Verschuldung von null jetzt nicht mehr haben. Diese Möglichkeiten existieren auch in den finanzschwächeren Ländern.

Zudem bestehen für die finanzschwachen Länder in einem solchen System vor allen Dingen Chancen, mit einer autonomen Steuerpolitik zu reagieren. Sie können versuchen, ihre sonstigen Nachteile auszugleichen. Dabei beziehe ich mich auf die Berechnungen, die Herr Fuest vor zwei Jahren angestellt hat. Daran lässt sich sehr schön zeigen, dass hier ein Instrument existiert, mit dem man insbesondere im Hinblick auf die Wirtschaftsförde-

rung günstigere Ausgangsbedingungen für die finanzschwachen und strukturschwachen Länder schaffen kann.

Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Lenk (Universität Leipzig, Institut für Finanzen): In der Art, wie er es dargestellt hat, stimmt das von Herrn Feld Gesagte natürlich. Wir werden normierte Steuerkraftunterschiede haben, die wir immer über den Finanzausgleich ausgleichen. Allerdings haben wir - das ist die große Frage - nicht sehr viele Zahlerländer, aber sehr viele Empfängerländer. Außerdem merken wir in den Zahlerländern den zunehmenden Widerstand über den Ausgleichsgrad. Wenn in diesem Mechanismus ein entsprechend niedrigerer Ausgleichsgrad angestrebt wird, werden wir natürlich mit der Forderung konfrontiert werden, dass die ärmeren Länder diese Steuerautonomie nach oben ausnutzen sollen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie attraktiv ihr Land dann als Wirtschaftsstandort, Wohnstandort etc. ist.

Diese Diskussion über die Steuerautonomie können wir heute noch nicht abschließen. Wir müssen erst noch durchdeklinieren - und letztendlich entscheiden -: Wollen wir einen niedrigeren Ausgleichsgrad und höhere Steuerautonomie? Oder wollen wir sicherstellen, dass die Länder nach wie vor, wie es in der Finanzverfassung steht, aufgabenahtäquäat ausgestattet sind?

Sachverständiger Prof. Dr. Wolfgang Renzsch (Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Institut für Politikwissenschaft): Eines der wichtigsten Argumente für eine Steuerautonomie hat vor einiger Zeit Herr Staatsminister Deubel angeführt, als er darauf hingewiesen hat, dass ein Land durchaus Spielräume dahin gehend haben sollte, dass es bestimmte Aufgaben über Beiträge oder über Steuern finanzieren kann. Dies halte ich für ein sehr starkes Argument, das im Grundsatz auch für die finanzschwachen Länder gilt.

Wie ich vorhin schon gesagt habe, haben wir im Moment aber noch gar nicht die Voraussetzungen für die Einführung einer Steuerautonomie. Aus meiner Sicht ist eine Voraussetzung dafür, dass die momentan vorhandenen strukturellen Verwerfungen, nämlich die Höherbelastung insbesondere von finanzschwachen Ländern durch sozialpoliti-

sche Aufgaben usw., beseitigt sind. Diese Frage muss erst einmal geregelt werden.

In anderen Staaten sieht das anders aus. Letztes Jahr habe ich mir das einmal in Kanada angesehen. Dort haben die Provinzen sehr viel mehr Möglichkeiten bei der Gestaltung eigener Ausgaben. Im Ergebnis wird in Kanada mit größerer Steuerautonomie in den Provinzen eine höhere Gleichheit der Lebensverhältnisse erreicht als in Deutschland. Es würde zu weit führen, das jetzt genauer zu erläutern. Ich habe einmal einen kleinen Artikel darüber geschrieben, den ich Ihnen gerne zuschicke. Es funktioniert.

Vorsitzender Dr. Helmut Linssen: Jetzt rufe ich die SPD-Fraktion auf.

Fritz Rudolf Körper (SPD): Herr Professor Lange und Herr Professor Meyer, ich habe eine konkrete Frage zur Beschränkung der Kreditaufnahmemöglichkeit der Länder auch in Phasen konjunktureller Schwäche und in außergewöhnlichen Notsituationen: Verstößt diese Beschränkung Ihrer Meinung nach gegen den Kerngehalt der Länderstaatlichkeit gemäß Art. 79 Abs. 3 GG? Oder handelt es sich nicht vielmehr um eine sowohl zulässige als auch sinnvolle Vorgabe im Rahmen der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung einer einheitlichen staatlichen Finanzwirtschaft?

Sachverständiger Prof. Dr. Klaus Lange (Justus-Liebig-Universität Gießen, Fachbereich Rechtswissenschaft): Wie ich in meinem Statement schon kurz angesprochen habe, gehört zum Kernbereich der Eigenstaatlichkeit der Länder, dass sie über eine angemessene Finanzausstattung verfügen - über dieses Thema diskutieren wir gerade auch -, aber nicht die Fähigkeit, sich weiter neu zu verschulden. Diese Aussage lässt sich durch eine Reihe von Argumenten ergänzen.

Zunächst einmal handelt es sich hier nicht um ein absolutes Verschuldungsverbot, sondern um ein grundsätzliches Verschuldungsverbot. Das heißt beispielsweise - auch wenn diese Vorstellung heutzutage merkwürdigerweise unreal wirken mag -, dass es den Ländern unbenommen ist, nach dem Zurückführen bestehender Kreditverpflichtungen in gleichem Maße neue Kredite aufzunehmen. Verwehrt ist ihnen nur eine weitere Stärkung der bereits bestehenden Schuldenlast. Sie haben weiterhin die schon erwähnten kon-

junkturrellen Möglichkeiten der Kreditaufnahme sowie die Möglichkeit, in Notsituationen und bei Naturkatastrophen Kredite aufzunehmen.

Im Zusammenhang mit dem Aspekt der Bundesstaatlichkeit und deren Garantie durch das Grundgesetz spielt meines Erachtens auch eine Rolle, dass das Verschuldungsverbot, dem Bund und Länder künftig unterliegen sollen, nicht bedeutet, dass Aufgaben und Kompetenzen von den Ländern auf den Bund übertragen werden. Traditionell wird aber als ein entscheidendes Merkmal der Bundesstaatlichkeit angesehen, wie Aufgaben zwischen dem Bund und den Gliedstaaten aufgeteilt sind. Daran ändert sich hier nichts.

Außerdem wird die geplante Neuregelung mit dem grundsätzlichen Verschuldungsverbot nicht von leichter Hand vorgenommen. Vielmehr sprechen auch aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts gravierende Gründe dafür. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Entscheidung selbst formuliert:

Eine übermäßige Staatsverschuldung und die damit verbundene wachsende Zinslast hemmen das langfristige Wachstum der Wirtschaft, verengen die aktuellen Handlungsspielräume des Staates und verlagern Finanzierungslasten in die Zukunft auf künftige Generationen. Vieles spricht deshalb dafür, die gegenwärtige Fassung des Art. 115 GG in ihrer Funktion als Konkretisierung der allgemeinen Verfassungsprinzipien des demokratischen Rechtsstaats für den speziellen Bereich der Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben (...) nicht mehr als angemessen zu werten und verbesserte Grundlagen für wirksame Instrumente zum Schutz gegen eine Erosion gegenwärtiger und künftiger Leistungsfähigkeit des demokratischen Rechts- und Sozialstaats zu schaffen.

Dieser vom Bundesverfassungsgericht formulierten Forderung trägt das Verschuldungsverbot Rechnung. Einen Verstoß gegen den Kerngehalt der Bundesstaatlichkeit vermag ich darin nicht zu erkennen.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer (Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät): Dem kann ich nicht viel hinzufügen. Es wäre in der Tat sehr eigenartig, wenn ein Verschuldungsverbot, das ja nur

relativ ist, für die Länder unzulässig wäre, während die Tatsache, dass die Länder überhaupt keine Steuereinnahmenhoheit haben, selbstverständlich hingenommen wird, obwohl die Steuereinnahmen als Finanzierungsquelle entscheidend sind. Dieses Argument stimmt vorne und hinten nicht.

Außerdem ist völlig klar, dass in unserem Finanzverfassungssystem alle drei Ebenen sehr eng zusammenhängen. Da es eine gemeinsame Solidarverpflichtung gibt, muss auch das Recht bestehen, durch Bundesverfassung - nicht durch den Bund, sondern durch Bundesverfassung - sicherzustellen, dass diese Solidarverpflichtung nicht zu schnell eintritt.

Volker Kröning (SPD): Herr Professor Koriath, Sie haben hier auf die aufgabenadäquate Finanzausstattung hingewiesen, die nach geltendem Recht über Art. 106 GG zu einem gewissen Grade realisierbar sein müsste, möglicherweise aber auch am Ende der nächsten Dekade eines zusätzlichen Impulses durch den Verfassungsgesetzgeber bedarf. Vor diesem Hintergrund frage ich Sie als den Bürger Koriath, den politisch denkenden Juristen: Wie sollte die föderale Gemeinschaft in den nächsten zehn Jahren denn den gesamten Schuldenstand in Angriff nehmen?

Sachverständiger Prof. Dr. Stefan Koriath (Ludwig-Maximilians-Universität München, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Kirchenrecht): Ich will doch ein wenig versuchen, diese Frage als Verfassungsjurist zu beantworten. Der Schuldenstand ist ein gewaltiges Problem. Wir dürfen diese Frage nicht zu isoliert sehen. Wir dürfen nicht mechanisch mit der Schuldenbremse denken, sondern müssen das ganze Umfeld sehen, vor allen Dingen das rechtliche Umfeld, in dem sich die Länder bewegen. Nach unserem System der Finanzverfassung haben sie viele Aufgaben wahrzunehmen und zu finanzieren. Auf der anderen Seite sind ihnen auf der Einnahmenseite bestimmte Gestaltungsmöglichkeiten verstellt.

Wir sollten aber auch einen weiteren Punkt betrachten. Abgesehen von allen konjunkturellen Schwierigkeiten, die uns im Moment große Mühe bereiten, stehen uns in den nächsten Jahren noch andere gewaltige Probleme ins Haus, etwa die Frage, wie wir das Verhältnis von Beitragsfinanzierung und Haushaltsfinanzierung im Bereich der sozia-

len Sicherung zentrieren. Auch dort stellen sich immense Aufgaben, die zu lösen sind und die unter Umständen zu Schwierigkeiten führen.

Meiner Ansicht nach müsste die von Ihnen angesprochene Frage in einem Gesamtpaket der Aufgabenbereinigung, der Verteilung von Ausgabenlasten und, dem nachgeordnet, der Ausgestaltung der einzelnen Gebietskörperschaften mit Rechten auf der Einnahmen- und Ausgabenseite zu beantworten sein.

Vorsitzender Dr. Helmut Linssen: Jetzt wäre Niedersachsen an der Reihe. Da sie verzichten, rufe ich Bündnis 90/Die Grünen auf.

Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Einer der Herren Sachverständigen hat heute bei seinem Einführungsstatement den bayerischen Ministerpräsidenten zitiert, der angeblich gesagt haben soll: Wenn auch nur ein Wort aus diesem Text herausgenommen wird, bricht das alles zusammen. - Wenn es wirklich so wäre, wäre die heutige Veranstaltung eine unnötige oder gar unwürdige. Ich hoffe, dass es nicht so ist und dass wir unsere Aufgabe ernst nehmen.

In diesem Sinne habe ich eine Frage an Sie, Herr Professor Meyer. Mir geht es um einige Begriffe, die wir jetzt in die Verfassung hineinschreiben sollen. Es gibt ja unbestimmte Rechtsbegriffe und daneben auch noch Wörter, mit denen sich in Bezug auf die Verfassung fast nichts mehr machen lässt.

Erste Frage: Ich glaube, es war Professor Fuest, der gesagt hat, die Formulierung „außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen“ sei ihm zu eng; denn der Staat müsse auch in Notlagen eingreifen können, die er selbst durch Fehler verursacht habe. Ich verstehe diesen Passus überhaupt nicht so, dass es dabei auf ein Verschulden ankommt. Dort steht ja: „die sich der Kontrolle des Staates entziehen“. Was soll das eigentlich heißen? Worüber hat der Staat Kontrolle? Ist das ein voluntatives Verhältnis, bei dem er keine Kontrolle haben will? Oder ist es ein naturwissenschaftliches Verhältnis, bei dem er gar keine Kontrolle haben kann, selbst wenn er sich eine solche aneignen wollte? Was bedeutet es, wenn sich eine Notsituation der Kontrolle des Staates entzieht? Und warum muss sie eigentlich außergewöhnlich sein? Gibt es auch gewöhnliche Notsituationen, bei denen der

Staat eingreifen kann? Wie soll das abgegrenzt werden?

In Art. 115 Abs. 2 des Entwurfs lese ich: „... von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“. Was ist in diesem Zusammenhang eigentlich eine Normallage? Für einen halbwegs geschulten Juristen wie mich, der sich ein bisschen mit dem Thema Verfassung beschäftigt, eröffnet sich hier Niemandsland. Was soll die Normallage sein?

Die Zurückführung soll „konjunkturrecht“ erfolgen. Was ist eigentlich Konjunkturgerechtigkeit?

Schließlich steht dort:

Die Rückführung ... hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.

Was ist in diesem Zusammenhang eigentlich angemessen, und was ist unangemessen? Ich möchte Sie bitten, zu diesen Dingen Stellung zu nehmen.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer (Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät): Ich habe den Entwurf nicht gemacht.

(Heiterkeit)

Ich erinnere mich, zu Art. 109 Abs. 3 des Entwurfs gesagt zu haben: Donnerwetter, das jedenfalls ist eine Formulierung, mit der man leben kann. Das Außergewöhnliche ist das, was nicht gewöhnlich ist. Gewöhnlich ist, dass der Staat sagt, dass er zu wenig Geld hat. Das tun alle Regierungen. Wenn sie Geld haben, dann geben sie es auch aus. Auch das tun alle Regierungen. Das heißt, es muss eine Situation gegeben sein, die aus der Rolle fällt. Zweitens muss diese Situation entstanden sein, ohne dass der Staat irgendwie verursachend tätig geworden ist.

(Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Verzeihen Sie, von Verursachung steht da überhaupt nichts!)

Die Situation muss sich der Kontrolle des Staates entziehen. Der Kontrolle entzieht sich die Situation aber nicht, wenn der Staat die Situation vorher sozusagen ins Werk gesetzt hat. Ich denke, so muss man das auslegen. Außerdem muss eine Äquivalenz zu einer Naturkatastrophe und deren Folgen bestehen. Diese beiden Dinge könnte man zusammen betrachten.

Zu Art. 115 GG - Stichwort „Normallage“ - müssten Sie eigentlich einen Volkswirt fragen. Ich weiß nicht, ob es eine solche Normallage gibt. Mein Eindruck ist: Es ist normal, dass die Konjunktur schwankt. Wenn sie wenig schwankt, ist das nicht so schlimm. Wenn sie aber stark schwankt, haben wir keine Normallage mehr. Das ist mit dieser Formulierung offensichtlich gemeint. Das lässt sich jedenfalls so auslegen.

Hinter dem Begriff „konjunkturgerecht“ steckt der Gedanke, dass der Staat tatsächlich in der Lage ist, die Konjunktur zu beeinflussen, und zwar durch Einzelmaßnahmen. Ich halte das in einer globalisierten Welt für eine Illusion. Ich halte das nicht für eine Illusion bezogen auf das Jahr 1969, als die Finanzverfassung reformiert worden ist. Damals hat man gedacht, man könnte die Konjunktur beeinflussen. Vielleicht konnte man das innerhalb der Bundesrepublik damals auch noch machen. Heute ist das jedoch außerordentlich schwierig. Denken Sie zum Beispiel daran, dass diese Regierung am Beginn ihrer Regierungszeit die Umsatzsteuer um 3 Prozentpunkte erhöht hat, und zwar in einer Situation, in der es langsam bergauf ging. Damals haben alle geschrien: Ihr würgt die Konjunktur ab! - Nichts ist abgewürgt worden. Der Konjunkturaufschwung war so stark, dass er diese Erhöhung vollkommen geschluckt hat. Die Frage, ob der Staat wirklich die Konjunktur beeinflussen kann oder nur so tut, als könnte er es, um den Leuten zu zeigen, wie stark er ist, ist eine Frage, die ich nicht beantworten kann. Ich habe meine Zweifel.

Die Formulierung „angemessener Zeitraum“ ist auch mir zu vage. Man müsste schon sagen, ob das fünf oder zehn Jahre sein sollen. Jedenfalls sollte der Zeitraum nicht größer sein. „Spätestens in ...“ könnte man hineinschreiben.

Der Gesetzentwurf enthält sehr viele allgemeine Ausdrücke. Mit den meisten kann man aber umgehen.

Vorsitzender Dr. Helmut Linssen: Jetzt ist Nordrhein-Westfalen an der Reihe. - Ich habe zwei Fragen an Professor Feld.

Erstens. Wir haben gerade etwas über die Konjunkturlage gehört. Wir wissen aufgrund dessen, was hier vorgetragen wurde, wie kompliziert die Sache mit der Produktionslücke ist. Das ist ein erprobtes Verfahren, das wir von den Maastricht-Kriterien kennen. Können Sie sich ein anderes Verfahren vor-

stellen, das insbesondere für die Länder interessanter bzw. einfacher wäre? Sie haben auf die Schwierigkeiten der Regionalisierung aufmerksam gemacht.

Zweite Frage: In Art. 115 des Entwurfs ist ein Kontrollkontensystem vorgesehen. Gibt es Alternativen, wie man so etwas, gerade im Hinblick auf die Länder, einfacher handhaben könnte?

Meine dritte Frage richte ich an Herrn Häde: Sie haben sich gewünscht, dass der Stabilitätsrat mehr Zähne hat. Können Sie das noch etwas weiter ausführen?

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Alfred-Weber-Institute for Economics): Herr Linssen, Sie haben zwei schwierige Fragen gestellt. - Natürlich kann man sich ein anderes, einfacheres Verfahren vorstellen. Das ist in dieser Runde aber nicht einfach darzulegen. Ein solches Verfahren wäre mit jeder gängigen Statistiksoftware zu handhaben und müsste sich nicht unbedingt unmittelbar an das Modell der Europäischen Union anlehnen. Dieses Verfahren nennt sich Konjunkturbereinigungsverfahren, beispielsweise mit einem Hodrick-Prescott-Filter. Ich würde allerdings nicht davon ausgehen, dass das eine für die Länder besonders günstige Möglichkeit der Konjunkturbereinigung ist, und zwar, weil wir das Regionalisierungsproblem schon beim Bruttoinlandsprodukt haben. Vermutlich ist das für Nordrhein-Westfalen ein geringeres Problem als für die Stadtstaaten und die kleineren Flächenländer, für die der Austausch in der Wertschöpfungskette über die Grenzen hinweg ein wesentlich größeres Problem darstellt.

Ich würde Ihnen vorschlagen - Clemens Fuest hat das eben schön formuliert -, sich an die konjunkturellen Voraussagen und die Bereinigungsvorgaben, die vom Bund gemacht werden, anzulehnen und das auf die Länderhaushalte anzuwenden. Es kann trotzdem sein, dass aufgrund einer asymmetrischen Entwicklung infolge spezifischer Strukturkomponenten in der konjunkturellen Entwicklung eines Landes spezifische Probleme auftreten. Das wird man im Nachgang korrigieren müssen. Ich würde nicht davon ausgehen, dass die Länder im Haushaltsplanungsverfahren eine entsprechende Korrektur benötigen.

Zu den Kontrollkonten sage ich: Ich würde es begrüßen, wenn die Länder ebenfalls Kontrollkonten anlegen würden. Auch in die-

sem Zusammenhang sind gewiss andere Möglichkeiten denkbar. Ich habe mir verschiedene Schuldenbremsen auf der kantonalen Ebene in der Schweiz genauer angeschaut. Dort besteht die Verpflichtung, in normalen Zeiten Eigenkapital zu bilden, bevor man in einer konjunkturellen Hochphase Steuersenkungen vornehmen darf. Das Problem der Steuersenkungen haben Sie auf Länderebene ja nun nicht. Ich weiß daher nicht, ob eine so spezielle Eigenkapitalbildung für die Länder besonders günstig wäre. In der Bundesrepublik bestehen dahin gehend ja auch andere Restriktionen. Insofern ist das Kontrollkonto für die einzelnen Länder vielleicht die einfachste Möglichkeit, eine Rückkoppelung zwischen Haushaltsplanung und Haushaltsvollzug vorzunehmen. Das Verfahren ist schließlich nicht so kompliziert, als dass man es nicht einführen könnte.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde (Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder), Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht, Finanzrecht und Währungsrecht): Zum Stabilitätsrat und den bisher fehlenden Zähnen: Vorhin ist von anderen Kollegen schon angemerkt worden, dass der Stabilitätsrat berät, beschließt und dies und jenes tut, aber eben keine Sanktionen verhängen kann. Wenn man das im Zusammenhang mit der von einigen erhobenen Forderung sieht, dass der Bund letztlich als Garant auftritt, wenn die Länder keine Möglichkeiten mehr haben, ihren Haushalt auszugleichen, dann kommt man zu dem Schluss, dass der Stabilitätsrat die Möglichkeit haben muss, Sanktionen zu verhängen. Sanktionen in Form von Geldbußen, die der Ministerrat der Europäischen Union verhängen kann, halte ich für kontraproduktiv. Einem Land, das schon hohe Schulden hat, Geldbußen aufzuerlegen, ist sicherlich nicht besonders sinnvoll.

Der Sachverständigenrat hat in seinem Gutachten vorgeschlagen, zumindest in diesem Fall die Möglichkeit vorzusehen, die Länder zur Erhebung eines Steuerzuschlags zu verpflichten; also Steuererhebung durch die Hintertür, sozusagen nur für die Sünder oder die Armen, die es nicht schaffen, ihren Haushalt auf anderem Wege auszugleichen. Es wäre doch sehr viel sinnvoller, diese Möglichkeit auszuschöpfen, bevor man salopp gesagt - dem Bund in die Tasche greift.

Ein letzter kurzer Hinweis zur Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe: All das sind Begriffe aus dem Europarecht. Ich will nicht behaupten, dass sie dort klar definiert sind. Diese Begriffe stammen aus Art. 100 EG-Vertrag, aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt auf EG-Ebene. Das heißt, dies ist ein Versuch, den Stabilitätspakt und das Europarecht auf die nationale Ebene zu übertragen. Deshalb muss man versuchen, bei der Auslegung eine Parallelität zu finden.

Vorsitzender Dr. Helmut Linssen: Jetzt ist die FDP-Fraktion an der Reihe.

Dr. Volker Wissing (FDP): Ich habe Fragen an Herrn Professor Meyer. Herr Professor Meyer, Sie haben darauf hingewiesen, dass der Aspekt der Schuldentilgung bei den bisherigen Regelungen zu kurz kommt, dass man ihm einen größeren Stellenwert einräumen sollte. Meine Frage ist: Wie könnte man das erreichen?

Ferner möchte ich zur sprachlichen Ausgestaltung eine Frage stellen: Wie könnte man Art. 109 und Art. 115 GG sprachlich besser formulieren?

Ich möchte Sie darüber hinaus bitten, auf das einzugehen, was eben gesagt worden ist, nämlich darauf, dass die Begriffe zum Teil bewusst dem Europarecht entnommen wurden. Wir haben, nachdem die Kommission ihren Vorschlag unterbreitet hat, viel Kritik gehört. Der Aspekt, dass man sich hinsichtlich der Terminologie bewusst an das Europarecht angelehnt hat, ist meines Erachtens in der Diskussion bisher zu kurz gekommen.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer (Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät): Sie haben zunächst gefragt, wie man die Schuldentilgung organisieren könnte. Es ist doch völlig klar: Ein Kredit ist ein auf Zeit gegebenes Darlehen, das zurückgezahlt werden muss. Das gehört zum Wesen des Kredits. Die Tilgungsfristen für solche Kredite betragen in der Regel fünf oder sieben Jahre. Die Zurückzahlung ist das Selbstverständlichste von der Welt. Jede Prolongierung wäre die Aufnahme eines neuen Kredits, die zu genau denselben Regeln erfolgen würde. Das wäre anders als heute. Die Tatsache, dass das seit 1969 anders gehandhabt worden ist, hat ja erst zu dieser hohen Verschuldung geführt. Das heißt, Sie können die Schuldentilgung hi-

neinschreiben. Bei der Notstandsverschuldung haben Sie das komischerweise hineingeschrieben; aber bei der strukturellen Verschuldung haben Sie es nicht hineingeschrieben.

(Zuruf des Abg. Volker Kröning
(SPD))

- Nein. Das müsste ich überlesen haben.

(Volker Kröning (SPD): „Sind ... zurückzuführen“!)

- Entschuldigung. Das habe ich überlesen. - Was heißt aber „sind ... zurückzuführen“? Was denn? Keine Frist? In welchem Rhythmus? Wie schnell? In 20 Jahren, wenn wir mal wieder viel Geld haben? Das hätte ich gerne etwas deutlicher formuliert.

Was die Formulierung der Art. 109 und 115 des Entwurfs angeht, kann man den Art. 109 GG erheblich vereinfachen. Es ist nicht einzusehen, warum die Regel für den Bund, die in Art. 115 wortgleich steht, auch in Art. 109 auftaucht. Das ist schlicht überflüssig. Das kann man streichen. Die Formulierung „entsprechende Tilgungsregelung“ ist mir zu wenig. Es gibt keinen Hinweis auf die Entsprechung. Wem entsprechend? Dort müsste deutlich stehen, wann bzw. wie lange getilgt werden muss. Dann würde Art. 109 Abs. 3 des Entwurfs nicht mehr so furchtbar aussehen, dass der Bundestagspräsident sich so aufregen muss. Natürlich sind in Art. 115 des Entwurfs allgemeine Begriffe enthalten, die offensichtlich nicht zu vermeiden sind. Dazu möchte ich jetzt aber nichts mehr sagen.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Dann hat jetzt das Land Rheinland-Pfalz das Wort.

Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz): Ich habe eine Frage an Herrn Professor Wieland. Wenn ich es richtig sehe, werden Bund und Länder zusammen im nächsten Jahr ein strukturelles Defizit in der Größenordnung von 2 bis 3 Prozent haben. Wir haben uns vorgenommen - so steht es im Grundgesetz -, das strukturelle Defizit des Bundes bis 2016 und das der Länder bis spätestens 2020 zurückzuführen; beim Bund zumindest bis auf 0,35 Prozent. Einmal angenommen, wir haben dann eine Situation, in der die Konjunktur wieder etwas anzieht und eine Mehrheit in Bundestag und Bundesrat kräftige Steuersenkungen beschließt, was zur Folge hat, dass das strukturelle Defizit

nicht sinkt, sondern steigt: Wie wäre das verfassungsrechtlich zu beurteilen? Könnte man gegen die Steuersenkung unmittelbar klagen, oder müsste man anders vorgehen?

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland, (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Speyer): Herr Minister, bezüglich der Klage müsste ich nachdenken. Grundsätzlich würde ich aber sagen: Es kommt nicht auf einen Einzelakt an. Ausgangspunkt ist letztlich - das hat Herr Koriath jetzt schon mehrfach gesagt -: Die Länder müssen eine ihren Aufgaben angemessene Finanzausstattung haben. Der Bund hat sowohl bei den Einnahmen - Gestaltung der Steuern - als auch bei den Ausgaben - Sozialausgaben, Wirtschaftsförderung, Personalausgaben usw. - im weitesten Sinne Gestaltungsspielraum. Er hat auch Gestaltungsspielraum beim Länderfinanzausgleich. Jetzt hätte er auch noch einen Gestaltungsspielraum, was die Verschuldung der Länder angeht.

Wenn er an all diesen Schrauben so dreht, dass den Ländern keine vernünftigen Handlungsspielräume mehr bleiben, kann das Verbot struktureller Verschuldung gleichzeitig verbunden mit Steuersenkungen der entscheidende Schritt sein. Irgendwann werden auch die Kollegen, die keine Bedenken bezüglich der Eigenstaatlichkeit der Länder haben, sagen, dass eine Grenze erreicht ist, dass die die Länder so eingemauert sind, dass sie nur noch Verwaltungseinheiten sind und keine Eigenstaatlichkeit mehr haben. Man kann dann immer sagen: Jedenfalls an diesem Punkt ist es noch nicht so. Kollege Meyer hat eben gesagt, ein Recht auf Verschuldung gebe es praktisch nicht und es müsse schon längst Steuerhoheit geben. Das Zusammenwirken lässt den Ländern keine Möglichkeit mehr.

Wenn der Bund in einer Situation, in der ein Verbot struktureller Verschuldung besteht, die Ausgaben der Länder stark beschränkt und dann auch noch die Steuern ganz erheblich senken will, sodass die Einnahmen der Länder derart abgesenkt werden, dass sie nicht mehr die Handlungsmöglichkeiten haben, die ein Staat haben muss, dann kann man klagen, und zwar darauf, dass der Bund die aufgabenangemessene Finanzausstattung der Länder sicherzustellen hat, entweder dadurch, dass er die Steuern erhöht, oder dadurch, dass er im Finanz-

ausgleich mehr Mittel gewährt, dass er Konsolidierungshilfen gibt. Das ist im Einzelnen nicht vorgegeben. Aber das Ergebnis ist vorgegeben: Die Länder müssen die Möglichkeiten haben, die Staaten haben, nämlich eigenverantwortlich zu handeln und ihre Aufgaben zu erfüllen.

Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz): Ich habe eine zweite Frage. Von verschiedenen Seiten ist gesagt worden, durch die Änderungen in der Verfassung sei Schluss mit der aktiven Konjunkturpolitik außer in absoluten Notzeiten. So ganz habe ich das nicht verstanden. Diese Frage richtet sich vor allen Dingen an Herrn Horn, weil er zu denen gehört, die sagen, dass aktive Konjunkturpolitik aufgrund der neuen Regeln nicht mehr möglich ist. In den neuen Regeln steht doch lediglich, dass symmetrisch vorzugehen ist. Dort steht nicht, dass nur die automatischen Stabilisatoren wirken dürfen, sondern es ist - wenn ich das richtig sehe - sehr wohl möglich, äußerst aktive Konjunkturpolitik zu betreiben. Sie muss nur symmetrisch sein. Herr Horn, Sie sagen einerseits, dass genau das wünschenswert ist, und andererseits, dass das aufgrund der neuen Regeln in der Verfassung nicht möglich ist. Das verstehe ich nicht. Könnten Sie mir das einmal erläutern?

Sachverständiger Prof. Dr. Gustav A. Horn (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf): Es ist zwar so angedacht, dass es symmetrisch sein soll, aber die Frage ist: Wird die Konjunkturpolitik, die nach dem neuen Verfahren zulässig ist, adäquat sein? Das heißt, wird sie genügend Spielraum haben, sowohl in der einen wie in der anderen Richtung? Das war mein Punkt. Die bei diesem Verfahren zulässige Sensitivität im Hinblick auf konjunkturelle Gegebenheiten reicht nach unseren Berechnungen, die wir auf Basis der Erfahrungen der Vergangenheit durchgeführt haben, nicht aus. Dabei nehme ich nicht die derzeitige Krise als Maßstab - sie ist nicht in den Berechnungen berücksichtigt -, sondern zum Beispiel die Entwicklung zwischen 2001 und 2004. Hätte die Schuldenbremse ausgereicht, um in dieser Zeit eine adäquate Konjunkturpolitik zu betreiben? Die Antwort, die wir gefunden haben, lautet eindeutig Nein. In dieser Zeit hätte der Staat vielleicht am Anfang der Krise etwas Konjunkturpolitik betreiben können -

das wäre zulässig gewesen -, aber im Laufe der Zeit hätte er, obwohl die Krise anhielt, in einen Sparmodus gehen müssen, weil sich das strukturelle Defizit zu stark aufgebaut hätte.

Das ist übrigens de facto vonseiten der EU-Kommission moniert worden. So wurde zum Beispiel - ich denke jetzt an das Jahr 2003 - dem damaligen Bundesfinanzminister ein blauer Brief zugestellt, in dem stand, dass sein strukturelles Defizit zu hoch sei. Dies geschah, obwohl sich an den aktuellen Zahlen der Haushaltslage gar nichts geändert hatte. Die Erklärung für das Phänomen ist, dass sich über dieses Verfahren, in dem übrigens zum Teil der Hodrick-Prescott-Filter zur Anwendung kommt, im Laufe einer Konjunkturschwäche das strukturelle Defizit erhöht und der Finanzminister nach dem EU-Verfahren gezwungen war, in der Krise zu sparen und sie damit zu verlängern.

Vorsitzender Dr. Helmut Linszen: Das Wort zur Fragestellung hat jetzt die Fraktion Die Linke.

Bodo Ramelow (DIE LINKE): Ich habe zwei Fragen an zwei Professoren; ich möchte das gern auf die Fragezeit verteilen. An Sie, Herr Professor Horn, richte ich die Frage: Wie bewerten Sie, dass man die Schuldenbremse jetzt als Steuersenkungsbremse interpretiert? Umgekehrt stellt sich die Frage, ob man Schulden nicht durch ein Gesetz wie das Lastenausgleichsgesetz, also eine Realvermögensbesteuerung, abbauen kann.

Sachverständiger Prof. Dr. Gustav A. Horn (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf): Ob die Schuldenbremse eine Steuersenkungsbremse ist, ist völlig offen. Man könnte sich in Hochkonjunktoren darauf einigen, das Geld nicht in Form von Steuersenkungen sofort weiterzureichen; denn dies hat die Defizite zur Folge, die man hinterher beklagt. Voraussetzung ist der politische Wille hierzu. Er wird aber nicht durch diesen Mechanismus impliziert, sondern durch den politischen Willen der Parteien. Wir haben im vergangenen Zyklus gesehen, dass dieser Wille im Laufe des Konjunkturaufschwungs deutlich nachließ, um es einmal vorsichtig zu formulieren. Das heißt, der Konsolidierungsprozess wäre, hätte der Aufschwung angehalten, durch Steuersenkungen sicherlich

sehr schnell zum Ende geführt worden. Es wären Defizite entstanden, die man hinterher beklagt hätte. Ich sehe also nicht, dass hier ein rechtlicher Zwang besteht - das mögen die Juristen vielleicht genauer beurteilen als ich -, über diesen Mechanismus ein Steuer-senkungsverbot herbeizuführen.

Selbstverständlich können im Zuge des Konsolidierungsprozesses Steuererhöhungen - das wäre der Realtransfer, den Sie angesprochen haben - durchgeführt werden. Solch ein Transfer in Zeiten, in denen ein höherer Vermögensaufbau möglich ist und der Schuldenstand abgebaut werden kann, ist im Übrigen konjunkturell relativ unschädlich. Zur konkreten Ausgestaltung stellen sich natürlich eine ganze Menge Fragen, auf die ich jetzt hier nicht eingehen möchte.

Bodo Ramelow (DIE LINKE): Ich habe eine zweite Frage an Herrn Professor Wieland bezüglich des Verhältnisses zu den Ländern. Bei den Instrumentarien, über die wir hier gerade debattieren, hat man das Gefühl, als ob mit dem Stabilitätsrat ein Haushalts-TÜV als oberster Haushaltshüter über die Länder gesetzt werden soll. Umgekehrt werden die Länder nicht in die Lage versetzt, eigenständig Entscheidungen zu treffen. Man hat den Eindruck, dass Druck in Richtung Steuerzu- und -abschläge oder Standardsenkungen ausgeübt werden kann. Wie bewerten Sie diese Entwicklung? Wohin führt das - auch aus Sicht des Föderalismus?

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Speyer): Das führt aus Sicht des Föderalismus letztlich zu einer Schwächung der Länder. Ich denke, dass das, was von den finanzwissenschaftlichen Kollegen gefordert wird, also mehr Steuerautonomie der Länder, in unserer bundesstaatlichen Ordnung dazu führen würde, dass in Zukunft den finanzschwächeren Ländern von den finanzstarken Ländern im Finanzausgleich vorgehalten würde, sie sollten erst einmal ihre eigenen Steuerquellen ausschöpfen. Das hätte zur Konsequenz, dass ostdeutsche Länder, Länder, die eine geringe Steuerkraft haben, einen relativ hohen Zuschlag - das kann ich jetzt als Jurist nicht beurteilen; die Zahlen gehen durchaus bis zu 20 Prozent - erheben müssten, um diesen Ausgleich wettzumachen. Die reicheren Länder hingegen könn-

ten es sich gerade in konjunkturellen Hochzeiten leisten, ihre Steuern zu senken. Das würde Wanderungsbewegungen in Deutschland deutlich verstärken und dazu führen, dass der öffentliche Dienst als Arbeitgeber mancherorts mehr und mancherorts weniger attraktiv wäre, weil die finanzschwächeren Länder geringere Bezüge zahlen würden. Das betrifft nicht nur Hochschul-lehrer, sondern auch viele andere Bereiche.

Ich sehe nicht, wie man das Instrument der Steuerautonomie in dieser Situation sinnvoll einführen kann. Bei den relativ gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen, wie es sie in der alten Bundesrepublik gab, hatte man nicht gewagt, es einzuführen. Jetzt, 20 Jahren nach der Wiedervereinigung, haben sich die Verhältnisse so grundlegend geändert, dass die Finanz- und Wirtschaftskraft der Länder ganz unterschiedlich sind. Eine Einführung des Instruments der Steuerauto-nomie würde nur dazu führen, dass finanzstarke Länder versuchten, sich ihren Ver-pflichtungen zu entziehen, indem sie sagen würden: Ihr habt Möglichkeiten, euch selber zu helfen. - Es würde dazu führen, dass die Gegebenheiten in Deutschland noch weiter auseinanderwüchsen. Es würde nicht dazu führen, dass die innere Einheit gefestigt und den finanzschwächeren Ländern geholfen würde.

Die primäre Finanzverteilung müsste ge-ändert werden. Das habe ich schon häufiger gesagt. Mir wird dann immer entgegengehalten, dass dies nicht vor 2019 möglich ist. Das sei eine solch große Aufgabe, das schaffe man nicht vorher. Vielleicht ist ja auch der Gedanke, den Ländern bis 2020 Zeit zu lassen und dann die grundsätzlichen Veränderungen in Angriff zu nehmen.

In der gegebenen Situation Zuschläge zu Steuern einzuführen, wäre verhängnisvoll. Stellen Sie sich nur vor, was es für die Stadtstaaten Bremen und Berlin angesichts deren Altschuldenlast bedeuten würde, wenn sie darauf verwiesen würden, entsprechende Zuschläge zu erheben. Die Flucht ins Um-land, in den Speckgürtel, würde sich natürlich verstärken. Das kann nicht im Sinne einer vernünftigen Gesetzgebung sein.

Bodo Ramelow (DIE LINKE): Das heißt, Herr Professor Wieland, die grundgesetzliche Regelung für die Länder, die jetzt festge-schrieben werden soll und beinhaltet, die Neuverschuldung auf null zurückzuführen, ist

ein Instrumentarium, um Druck bis 2019 aufzubauen?

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Speyer): Ich denke schon, dass Druck entstehen wird, wenn das ins Grundgesetz geschrieben wird. Ob das final ist, ist nicht vorherzusehen. Aber in dem Augenblick, in dem man dies festlegt, zwingt man die Länder, anderes in Angriff zu nehmen und möglicherweise den Weg zu gehen, den ich für nicht sinnvoll halte.

Vorsitzender Dr. Helmut Linssen: Das Fragerecht ist jetzt beim Bundesland Saarland.

Wolfgang Förster (Saarland): Ich möchte bezogen auf die besondere Situation der Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten, zwei Aspekte aufgreifen, zu denen bezogen auf die Ländergesamtheit schon einmal Fragen gestellt worden sind. Die Frage bezüglich der besonderen Bedeutung für die Konsolidierungshilfsländer ist meines Erachtens noch nicht beantwortet worden.

Die erste Frage richtet sich an Herrn Professor Renzsch und bezieht sich auf die unbestimmten Rechtsbegriffe, die im Gesetzentwurf im Zusammenhang mit der Konsolidierungshilfe enthalten sind. Der Stabilitätsrat soll gegenüber den Ländern, die Hilfen erhalten, einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Frage haben, ob eine eventuelle Überschreitung von Defizitgrenzen in einem Jahr unbeachtlich ist, weil sie auf einer Ausnahmesituation beruht, oder ob sie ein Grund dafür sein kann, dass die Konsolidierungshilfe zurückgefordert wird.

Jetzt stellt sich die Frage: Können diese unbestimmten Rechtsbegriffe benannt werden? Können Beispiele, wie die Bundesgesetzgebung, auf die schon mehrfach eingegangen worden ist, aufgegriffen werden? Wenn ja: Sollten diese Punkte, die benannt werden können, in der Verwaltungsvereinbarung, die zwischen dem Bund und den Ländern noch abgeschlossen werden muss, aufgegriffen werden, oder sollte es bei dem großen Ermessensspielraum des Stabilitätsrates bleiben? - Das ist meine erste Frage.

Sachverständiger Prof. Dr. Wolfgang Renzsch (Otto-von-Guericke-Universität

Magdeburg, Institut für Politikwissenschaft): Das grundlegende Problem besteht meiner Meinung nach darin, dass wir auf der einen Seite nie so richtig wissen, wie die Zukunft sein wird. Wir erleben oft genug, dass unsere Prognosen nicht eintreffen. Wir sehen im Moment, dass die Vorhersage der Zukunft extrem schwierig ist. Auf der anderen Seite wollen wir möglichst justiziable Rechtsbegriffe und möglichst genaue Zahlen haben. Das heißt sich natürlich. Das Problem lässt sich nicht vollständig lösen. So gesehen sind wir in der Situation, dass Ermessensspielräume bestehen bleiben müssen, dass man ohne sie gar nicht arbeiten kann. Ich hatte vorhin schon einmal darauf hingewiesen, dass aus meiner Sicht durch die Änderung, die jetzt vorgenommen werden soll, neue Begründungszwänge, neue Argumentationszwänge entstehen. Ich habe die Hoffnung, dass sich durch ein transparenteres Verfahren als bisher mit Begründungszwängen einiges ändert.

In diesem Zusammenhang möchte ich Folgendes sagen: Herr Konrad hat völlig zu Recht auf die Köpfe hingewiesen. Es geht sozusagen um das Bewusstsein der Menschen, der Beteiligten. Herr Fuest hat darauf hingewiesen, dass die Schuldenbremsen, egal wie sie gestaltet sind, wirken. Ich glaube, dass man mit Ermessensspielräumen, mit Argumentationszwängen usw. ganz gut fahren kann.

Im Ergebnis wird man wahrscheinlich Kriterien haben, um zu sagen, wie es den Ländern insgesamt geht und aus welchen Gründen ein Land abweicht. Im Moment, in dieser Krise habe ich den Eindruck, dass man möglicherweise nicht auf alle historischen Erfahrungen hinsichtlich der Auswirkungen der Krise zurückgreifen kann. Es gibt Länder, denen es im Moment recht gut geht, anderen geht es schlechter; in Krisen in der Vergangenheit war dies teilweise anders. In solchen Situationen kann man nicht anders verfahren als mit Argumentations- und Begründungszwängen. Das ist die Schwierigkeit bei der Objektivierung, der ganz klare Grenzen gesetzt werden. Soweit Objektivierung möglich ist, sollte man sie meines Erachtens durchaus in eine Verwaltungsvereinbarung aufnehmen.

Wolfgang Förster (Saarland): Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Professor Lenk und Herrn Professor Horn. Es wird die Aufgabe bestehen, die Defizite der Konsoli-

dierungshilfsländer um Konjunkturreffekte zu bereinigen. Jetzt haben wir erfahren, dass diese Bereinigung mit Unsicherheiten, mit Unwägbarkeiten behaftet ist, und zwar einmal ex ante und einmal ex post. Das heißt, die Ergebnisse der Konjunkturbereinigung lassen sich bei der Haushaltsplanaufstellung möglicherweise noch nicht exakt prognostizieren. Daneben gibt es unvorhersehbare und unplanbare Ereignisse mit Auswirkungen auf die Haushalte. Ist das nicht ein weiterer Grund dafür, dass das, was bezogen auf die Ländergesamtheit gefordert wurde, nämlich die Einrichtung eines Kontrollkontos, erst recht für die Länder gelten muss, die Konsolidierungshilfen erhalten?

Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Lenk (Universität Leipzig, Institut für Finanzen): Herr Förster, Sie haben es schon angesprochen: Dadurch wird die Haushaltsplanaufstellung nicht einfacher. Ich habe in meinem Eingangsstatement bereits deutlich gemacht, dass ich von der Praxistauglichkeit dieses Modells insgesamt noch nicht überzeugt bin. Natürlich muss man auf Prognosen zurückgreifen und entsprechende Spielräume einbauen, die man auf der Ausgabenseite aber nicht hat. Ich halte es für schwierig, dieses Modell umzusetzen. Diese Regelung halte ich für kontraproduktiv.

Sachverständiger Prof. Dr. Gustav A. Horn (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf): Ich schließe mich dem Kollegen Lenk in vollem Umfang an. Was die Berechnung des strukturellen Defizits betrifft, hängt dieses Verfahren sehr stark von den Prognosen ab; dieses sogenannte Endwertproblem ist in der Ökonometrie bei Filtern wie dem Hodrick-Prescott-Filter bekannt. Ob ein zu großes strukturelles Defizit besteht, hängt also davon ab, was man prognostiziert. Eine Prognose muss aber, wie wir alle wissen, nicht unbedingt richtig sein.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Jetzt ist die SPD-Fraktion an der Reihe.

Ortwin Runde (SPD): Meine erste Frage richte ich an Professor Fuest. Von Frau Senatorin Linnert aus Bremen haben wir gehört, dass der im Jahre 2007 fast ausgeglichene staatliche Gesamthaushalt und die vielen ausgeglichenen Länderhaushalte mit einer bestimmten Steuerquote zu tun hatten. Jetzt

sind wir mit der Realität konfrontiert, dass bis zum Jahr 2013 Steuermindereinnahmen in Höhe von 300 Milliarden Euro erwartet werden. Herr Deubel wies darauf hin, dass die strukturelle Defizitquote 3 Prozent beträgt und zwischen 2011 und 2015 auf 0,35 Prozent zu reduzieren ist. Sind Sie der Meinung, dass diese Regelung der Schuldenbremse wie ein Steuersenkungsverbot wirkt, oder ist sie ein Steuersenkungsverbot?

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest (Universität Oxford, Wissenschaftlicher Beirat beim BMF): Wie das juristisch aussieht, kann ich nicht beurteilen; dazu haben sich die Kollegen gerade schon geäußert. Aber de facto ist das ein Steuersenkungsverbot. Was denn sonst? Der Schuldenabbau fällt schließlich nicht vom Himmel. Selbstverständlich ist die Festlegung, Schulden abzubauen bzw. sie nicht mehr so stark wie früher steigen zu lassen, entweder ein Steuersenkungsverbot oder ein Ausgabensteigerungsverbot, wahrscheinlich eine Mischung von beidem. Das ist auch der Zweck des Ganzen.

Es wird immer so getan, als sei die Aufnahme von Schulden für den Staat ein dauerhaftes Finanzierungsmittel. Es wäre wirklich Klasse, wenn das so wäre. Dann würden wir alle sagen: Lasst uns Schulden aufnehmen. Warum sollten wir lästige Steuern erheben? Das ist doch unangenehm. - Das ist auf jeden Fall ein Steuersenkungsverbot. Das bedeutet natürlich nicht, dass man nicht auch die Struktur des Steuersystems ändern und in diesem Bereich alles Mögliche verbessern kann. Selbstverständlich hat das aber auch etwas mit Ausgaben und Steuern zu tun.

Ortwin Runde (SPD): Insofern haben Sie auch die Hoffnung, dass diese Verfassungsnorm zu einer Verhaltensnorm wird und das Verhalten prägt?

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest (Universität Oxford, Wissenschaftlicher Beirat beim BMF): Ich bin fest davon überzeugt; das ist auch die Absicht, die mit dem Ganzen verfolgt wird. Es wäre erstaunlich, wenn das nicht so wäre.

Ortwin Runde (SPD): Meine zweite Frage geht an Professor Lenk. Zu den Stichworten Steuerwettbewerb und Steuerautonomie haben wir schon einiges gehört. Ha-

ben Sie vor dem Hintergrund der Diskussion, die wir führen, den Eindruck, dass der Steuerwettbewerb nur im Zuschlagsbereich stattfinden könnte/sollte/würde, oder wird es auch aufgrund der unterschiedlichen Interessenslage sehr schnell zu einer tatsächlichen Steuerautonomie nach oben und unten kommen? Wie würden Sie diese Entwicklung im Hinblick auf die finanzschwächeren Länder bewerten?

Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Lenk (Universität Leipzig, Institut für Finanzen): Ich denke, in diesem Zusammenhang geht es tatsächlich um die Frage, ob der Tarif ein Zuschlags- oder ein Abschlagsrecht hat. Ich hoffe, der Steuerwettbewerb führt nicht dazu, dass auch noch die Bemessungsgrundlagen in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich definiert werden. Das sollten wir außen vor lassen.

Wenn es im Hinblick auf den Tarif um die Frage „Zuschlags- oder Abschlagsrecht?“ geht, ist im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich, wie vorhin schon gesagt wurde, natürlich zu erwarten, dass der Druck der finanzstarken auf die finanzschwachen Länder so groß wird, dass diese im Prinzip nur die Erwartung, einen Zuschlag zu bekommen, erfüllen sollen. Vorhin haben wir gehört, dass die reicheren Länder dann natürlich die Chance auf einen Abschlag haben, was eventuell Migrationsbewegungen auslöst. In einer meiner Antworten habe ich bereits darauf hingewiesen, dass damit natürlich auch unterschiedliche Anreize für Unternehmensansiedlungen verbunden sind.

Auch an dieser Stelle teile ich die Auffassung von Herrn Renzsch, dass die Zeit dafür aufgrund der momentan vorhandenen strukturellen Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern noch nicht reif ist. Bevor wir darüber nachdenken, müssen wir zunächst einmal dafür sorgen, dass eine Annäherung bei der Steuerkraft stattfindet. Bis das erreicht ist, ist es noch ein weiter Weg.

Swen Schulz (Spandau) (SPD): Ich habe eine Frage an Professor Dr. Horn. In der öffentlichen Debatte ist es nachgerade Konsens, dass wesentlich mehr in Bildung und Forschung zu investieren ist, auch aus den öffentlichen Haushalten. Die Länder sind insbesondere für den Bildungsbereich zuständig. Jetzt stellt sich die Frage, ob die durchaus rigide Schuldenbremse gerade in den Ländern ein Hindernis für diese Investi-

tionen, die Investitionen in die Zukunft sind, darstellen könnte. Wie ist Ihre Einschätzung hierzu?

Sachverständiger Prof. Dr. Gustav A. Horn (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf): Meine Einschätzung ist, dass die Investitionen in Bildung, wie die Vergangenheit gezeigt hat, erhöht werden sollten und müssen; dieses Thema steht nicht erst seit heute auf der Tagesordnung. Die Konsolidierungspolitik, die insbesondere in den Ländern durchgeführt wurde, hat genau diese Investitionen schon in der Vergangenheit vielfach verhindert. Es ist zu befürchten, dass dieses Hindernis, wenn eine solche Regelung getroffen wird, größer statt kleiner wird.

Swen Schulz (Spandau) (SPD): In diesem Zusammenhang habe ich noch eine Frage zu Art. 104 b GG, zu den Finanzhilfen. Die Kooperationsmöglichkeiten des Bundes sollen erweitert werden. Halten Sie die Begrenzung auf Naturkatastrophen und besondere Notsituationen für sinnvoll?

Sachverständiger Prof. Dr. Gustav A. Horn (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf): Nein, weil der Unterschied zwischen einer konjunkturellen Delle, bei der man vielleicht nichts tun muss, sondern abwarten kann, und einer Krise gradueller Natur und nichts Sprunghaftes ist. Was ist mit dem, was dazwischen liegt? Ich möchte, dass es dem Gesetzgeber bzw. der Regierung überlassen bleibt, zu entscheiden, ob im konkreten Fall aktivistische Politik notwendig ist oder ob man abwarten kann.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Jetzt hat das Bundesland Sachsen das Fragerecht.

Staatssekretär Erhard Weimann (Sachsen): Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Lenk. Es geht um den neuen Art. 109 Abs. 3 GG, die missbräuchliche Ausweitung der neuen Schuldengrenzen und deren Unterbindung. Sind Sie der Meinung, dass dies ausreichend geregelt ist? Falls nein, wie müssten entsprechende Ausnahmeregelungen in Verbindung mit Sanktions- und Steuerungsregelungen formuliert sein?

Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Lenk (Universität Leipzig, Institut für Finanzen): Ehrlich gesagt, halte ich die Sanktionsmöglichkeiten insgesamt für zu gering. Wenn ich die Sanktionsmöglichkeiten richtig verstanden habe, dann ist es so, dass der Stabilitätsrat nur auffordern kann, etwas zu tun, und das in verstärkter Art und Weise.

Vor rund anderthalb Jahren habe ich mit den Kollegen Bofinger und Hans-Peter Schneider in einem Gutachten dargelegt, dass man nicht unbedingt hineinregieren muss. Wir haben darauf hingewiesen, dass der Stabilitätsrat ähnliche Funktionen hat, wie es auch im Verhältnis von Landesebene zu kommunaler Ebene der Fall ist. Haushaltsverantwortung sollte er nicht bekommen. Ihm könnten aber durchaus mehr Kompetenzen übertragen werden als nur das Recht, Aufforderungen auszusprechen. Man könnte die Länder zum Beispiel verbindlich auffordern, ein Konsolidierungsprogramm zu veröffentlichen, sodass sie, etwas salopp formuliert, die Hosen herunterlassen müssen. Daran könnten sie gemessen werden. Dadurch käme eine größere Verbindlichkeit zum Ausdruck. Nur durch einen größeren Veröffentlichungszwang wird es möglich sein, hier für mehr Druck zu sorgen. Ich glaube aber nicht, dass der Bund in die Länder direkt hineinregieren kann. Dadurch würde die Eigenstaatlichkeit der Länder zu sehr verletzt. Dann würde ein ähnliches Verhältnis wie das zwischen Land und Kommune entstehen.

Staatssekretär Erhard Weimann (Sachsen): Ich habe noch eine Frage zu Art. 143 d Abs. 1 GG, die den Zeitraum vor 2016 bzw. vor 2019 betrifft. Auch diese Frage richte ich an Sie, Herr Professor Lenk, da Sie die öffentlichen Finanzen, auch die der neuen Bundesländer, ganz gut kennen. Wie schätzen Sie die realen Chancen ein, dass es bereits bis 2016 bzw. in den Ländern bis 2019 zu einem Defizitabbau kommt, sodass die Schuldengrenzen künftig tatsächlich eingehalten werden können?

Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Lenk (Universität Leipzig, Institut für Finanzen): Ich habe heute schon mehrfach darauf hingewiesen: Die Steuerkraft der ostdeutschen Bundesländer beträgt auch 20 Jahre nach der deutschen Einheit erst ungefähr 50 Prozent der durchschnittlichen Steuerkraft der westdeutschen Bundesländer. Vor diesem Hintergrund glaube ich nicht

ernsthaft, dass viele ostdeutsche Länder - eine Ausnahme könnte Sachsen sein, weil dieses Bundesland, was die Verschuldung angeht, besser dasteht als die anderen ostdeutschen Länder - in diesem Zeitraum eine so starke eigene Steuerkraft entwickeln werden, dass sie dann einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen und die Ziellinie mit einem Nullhaushalt überqueren können.

Es gibt einen zweiten Punkt, der heute noch nicht angesprochen wurde. Ich möchte kurz darauf hinweisen, dass wir noch nicht darüber gesprochen haben, inwieweit das Programm auf die kommunale Ebene durchschlagen könnte. Wenn die Länder tatsächlich in die Zwangslage geraten, einen ausgeglichenen Haushalt vorzuhalten, wer garantiert uns, dass dann nicht entweder die Verschuldungsregelungen für die Kommunen in den Ländern aufgeweicht oder Aufgaben auf die kommunale Ebene übertragen werden? Hier gibt es nach wie vor viele offene Fragen, die noch gar nicht angesprochen wurden. Ich bitte, bei der Diskussion über diese Regelung auch zu bedenken, was das Ganze für die kommunale Ebene bedeutet.

Die Landeshaushalte werden sehr stark eingeschränkt. Hinzu kommt, dass die Kommunen in jedem Bundesland aufgrund von Verbundquoten und Gleichmäßigkeitsgrundsätzen sehr eng miteinander verbunden sind. In den Ländern, in denen es ein Verbundquotensystem gibt, wäre es relativ einfach, die Verbundquote zulasten der kommunalen Ebene zu ändern. Das kann aber nicht der Sinn dieser Aktion sein. Ich denke, über dieses Thema sollte noch einmal diskutiert werden.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Jetzt ist die CDU/CSU-Fraktion an der Reihe.

Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen) (CDU/CSU): Ich habe zwei Fragen, jeweils an Herrn Professor Huber und Herrn Professor Wieland. Ich greife das auf, was der Kollege Montag angesprochen hat, nämlich das in der Schuldenbremse vorhandene Schlupfloch Art. 104 b Abs. 1 GG. Es wird darauf hingewiesen, dass bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen, eine Finanzhilfe gewährt werden kann. Braucht man diese Passage überhaupt, und worauf bezieht sich diese Formulierung? Bezieht sie sich nur auf Notsituationen oder auch auf Naturkatastrophen? Mei-

ner Meinung nach vermittelt diese Passage den Eindruck, dass es sich um Notsituationen handelt, die in der Zukunft nicht der Kontrolle des Staates unterliegen; das ist meines Erachtens die Aussage dieser Norm. Wenn man diese Ergänzung braucht, könnte man sie nicht anders formulieren? Das ist meine erste Frage.

Meine zweite Frage betrifft Art. 115 Abs. 2 GG. In seiner Antwort auf eine Frage des Kollegen Montag hat Herr Professor Meyer darauf hingewiesen, dass der im letzten Satz - er lautet: „Die Rückführung der nach Satz 6 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.“ - erwähnte Begriff des „angemessenen Zeitraumes“ zu unbestimmt sei. Was hat das für Folgen? Ist das eine verfassungswidrige Verfassungsnorm, und wie geht man damit um?

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber (Ludwig-Maximilians-Universität München, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie): Bei Art. 104 b GG und den beiden unbestimmten Rechtsbegriffen - Herr Häde hat darauf hingewiesen, dass sie dem europäischen Recht entlehnt sind - handelt es sich um unbestimmte Verfassungsbegriffe. Letzten Endes ist es Aufgabe der rechtsstaatlichen Maschinerie, damit umzugehen. Ich würde darunter einerseits das Oderhochwasser und andererseits die Finanzkrise, die wir im Moment erleben, verstehen. Ob das eine besonders glückliche Formulierung ist und ob es nicht reichen würde, wenn man den Passus „... die sich der Kontrolle des Staates entziehen...“ streicht, weil die Aussage dann dieselbe wäre, darüber kann man trefflich streiten. Ich hätte Sympathien für die als Zweites vorgeschlagene Alternative. Der Gedanke ist jedenfalls, dass, damit keine allgemeine Schleuse geöffnet wird, die Belastung schon außergewöhnlich sein muss. Dazu müssen restriktiv Tatbestände normiert werden, die eben nicht im Zyklus der Konjunkturschwankungen immer wieder auftreten können.

Ich glaube, dass der Umstand, dass das auch in anderen Vorschriften Anwendung findet und sozusagen eine Anleihe beim Recht der Europäischen Union gemacht wird, eine hinreichende Konkretisierung ermöglicht, zur Not natürlich durch das Bundesverfassungsgericht. Aber der Gesetzgeber ist der Erstinterpret der Verfassung; er muss da in Vorlage gehen. Letztlich geht es nur im

Wechselspiel zwischen Gesetzgeber und Verfassungsgerichtsbarkeit, diesem Begriff, wie bisher schon dem Begriff der Investitionen, nähere Konturen zu verleihen.

Was den „angemessenen Zeitraum“, binnen dessen die Kredite zurückzuführen sind - Art. 115 Abs. 2 GG -, angeht, würde auch ich sagen: Es ist angesichts der Flexibilität, die sich der Bund in diesem Zusammenhang zubilligt, ein großes Problem, zu bewerten, welcher Zeitraum „angemessen“ sein soll. Eine Einschätzungsprärogative und ein Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers sind in diesem Tatbestandsmerkmal enthalten. Verfassungswidriges Verfassungsrecht wird es deshalb nicht; aber die Effektivität der Schuldenbremse würde darunter zweifellos leiden.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Speyer): Was die Ergänzung von Art. 104 b Abs. 1 GG angeht, sehe ich es ähnlich wie der Kollege Huber. Meines Erachtens könnte man das Zwischenstück „die sich der Kontrolle des Staates entziehen“ weglassen. Eine außergewöhnliche Notsituation, die der Staat kontrolliert? Ich denke, im Begriff der außergewöhnlichen Notsituation ist enthalten, dass sie sich der Kontrolle des Staates entzieht; sonst wäre es keine Notsituation. Aber das müssen Sie entscheiden. Ich glaube nicht, dass eine solche Formulierung eine beschränkende Wirkung entfaltet.

Ich habe mich in der Föderalismuskommission I schon immer dagegen ausgesprochen, Finanzhilfen des Bundes auf den Bereich zu beschränken, wo der Bund über Gesetzgebungsbefugnisse verfügt. Ich fühle mich durch die tatsächliche Entwicklung bestätigt. Wenn Sie das ein Stück weit korrigieren wollen, dann ist das sinnvoll, aber ohne „die sich der Kontrolle des Staates entziehen“.

Was den „angemessenen Zeitraum“ angeht, würde auch ich sagen: Das entfaltet kaum Steuerungswirkung. Aus meiner Sicht wäre auch das etwas, was man, um es mit dem Bundestagspräsidenten zu sagen, nicht in die Verfassung schreiben müsste. Wenn man es tut, wird sich der Gesetzgeber fragen müssen, was ein „angemessener Zeitraum“ sein soll. Wenn bezweifelt wird, dass ein Zeitraum „angemessen“ ist, wird das Bundesverfassungsgericht entscheiden müssen.

Auch das Bundesverfassungsgericht wird sich nicht leichttun, zu sagen, ob fünf, zehn oder fünfzehn Jahre ein „angemessener Zeitraum“ sind. Das ist ein typisches Beispiel für einen wertungsoffenen Begriff. Einen solchen Begriff kann man vorsehen; man kann aber auch - das ist meine Sicht - darauf verzichten.

Antje Tillmann (CDU/CSU): Ich würde gerne etwas erläutern und die Frage dann noch einmal an Herrn Professor Huber und Herrn Professor Wieland geben. Beabsichtigt war, Notsituationen auszuschließen, die der Staat durch eigenes Handeln verursacht hat. Nehmen wir an, jemand schafft durch eine Gesetzesänderung die Umsatzsteuer ab, und stellt dann fest, dass er sich in einer Notsituation befindet. Wenn Sie sagen, dass man dieses Ziel auch durch eine andere Formulierung erreichen kann, einverstanden; aber das war der Hintergrund, weshalb wir diesen Halbsatz vorgesehen haben.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber (Ludwig-Maximilians-Universität München, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie): Wenn ich gleich darauf replizieren darf: Das ist im Begriff der Notsituation enthalten. Wenn der Staat die Umsatzsteuer abschafft, ist er nicht in einer Notsituation.

(Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Speyer): Da würde ich mich anschließen, Frau Abgeordnete! - Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Wir, die Bürger, nicht der Staat!)

Vorsitzender Andreas Schmidt: Das Fragerecht liegt jetzt beim Bundesland Sachsen-Anhalt.

Dr. Juliane Golpon-Pfau (Sachsen-Anhalt): Meine erste Frage geht an Herrn Professor Renzsch und an Herrn Professor Feld. Die geplante grundgesetzliche Beschränkung der staatlichen Kreditaufnahme auf die Länder deuten einige Landesparlamente als Verkürzung der Haushaltsautonomie. Einzelne Vertreter von ihnen wünschen in diesem Zusammenhang mehr Gestaltungsspiel-

räume auf der Einnahmeseite. Wie würden in finanzschwächeren und gleichzeitig hochverschuldeten Ländern wohnende Menschen reagieren, wenn sie zukünftig im bundesdeutschen Vergleich mit höheren Steuersätzen konfrontiert wären?

Sachverständiger Prof. Dr. Wolfgang Renzsch (Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Institut für Politikwissenschaft): Offen gesagt: Ich kann nicht prognostizieren, wie die Menschen reagieren werden. Das hängt zum großen Teil davon ab, wie man das erklärt, ob man den Menschen klarmacht: Sie bekommen etwas, und dafür bezahlen Sie etwas. Ich habe vorhin schon auf den Vorschlag von Minister Deubel hingewiesen, die Menschen vor die Alternative zu stellen, ob zum Beispiel für den Besuch von Kindergarten oder Universität Beiträge erhoben oder ob diese Einrichtungen durch Steuern finanziert werden sollen. Ich glaube, man müsste abwarten und sehen, unter welchen Bedingungen eine Steuerautonomie für die Länder kommt. Doch wie Herr Lenk vorhin schon gesagt hat - er hat mich zitiert -: Wir haben die Voraussetzungen dafür nicht.

Zweitens möchte ich sagen: Da müsste eine Regierung konkret begründen, warum sie was tut und was die Bürger davon haben. Im Moment haben wir die Situation, dass viele Menschen staatliche Leistungen als etwas begreifen, was sie quasi umsonst bekommen. So wird der Zusammenhang zwischen Steuern und staatlichen Leistungen zerrissen. Durch eine Steuerautonomie der Länder, selbst wenn sie beschränkt wäre, würde der Zusammenhang „Beitrag oder Steuern?“ wiederhergestellt. Ich würde es für sinnvoll halten, wenn dieser Zusammenhang im politischen Diskurs wiederhergestellt würde.

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Alfred-Weber-Institute for Economics): Vielleicht kann ich hinzufügen, dass es im Hinblick auf die Auswirkungen von Steuerautonomie empirische Daten aus verschiedenen Ländern gibt. Bei Unterschieden in der Steuerbelastung entsteht - das zeigen die Daten - ein Wanderungsanreiz. Allerdings werden viele Wanderungswillige, die dem höheren Steuersatz ausweichen wollen, von den aus der Wanderungsbewegung resultierenden höheren Miet- und Immobilienpreisen im Zielgebiet abgeschreckt werden. Ein Bei-

spiel: Weil in Magdeburg die Steuersätze um 5 Prozentpunkte angehoben werden, wollen die Leute nach Hannover. In der Folge werden in Hannover die Miet- und Immobilienpreise nach und nach ansteigen. Ein guter Teil der Wanderungswilligen wird deshalb in Magdeburg bleiben.

Der Wanderungsanreiz konzentriert sich auf die Leute, die mit ihrem Einkommen zu den obersten 10 Prozent gehören; die anderen betrifft er kaum. Das ist nicht wenig, und es ist möglich, dass diejenigen, die den Wanderungsdruck auslösen, dadurch in Schwierigkeiten geraten; aber es ist nicht so gravierend, wie man erwarten könnte.

Zum Zweiten würde in meinem Beispiel in Sachsen-Anhalt politischer Druck entstehen, die Steuersätze wieder zu senken. Das lässt sich allerdings wegen der Schuldenregel nicht unbedingt machen. Das heißt, mittelfristig muss an die Ausgaben gegangen werden. Im Unterschied zur bisherigen Situation wird es viel schwieriger, das Ausgabenvolumen beizubehalten und die Ausgabenprogramme fortzuführen wie bisher.

Sich einfach vorzustellen, dass Druck entstünde, die Steuern zu erhöhen, wäre verkürzt. Ebenso entsteht Druck, den Haushalt rationaler auszugestalten, sich in der Finanzpolitik um die einzelnen Ausgaben mehr Gedanken zu machen und die Spielräume, die man hat, zu nutzen.

Im Hinblick auf die Schuldenschränke, über die wir diskutieren, bedeutet das, dass man nicht von der geltenden Rechtslage ausgehen und annehmen kann, dass die finanzstarken Länder den finanzschwachen Ländern mit der Drohung, dass sie sonst kein Geld mehr bekämen, diktieren, die Steuern zu erhöhen. Wir leben immer noch in einem Rechtsstaat. Das Finanzausgleichsgesetz hat allgemeine Bindungswirkung, und meines Wissens sind die finanzstarken Länder im Bundesrat immer noch in der Minderheit. So einfach ließe sich so etwas also nicht bewerkstelligen. Alle dahin gehenden Befürchtungen sind meines Erachtens überzogen.

Dr. Juliane Golpon-Pfau (Sachsen-Anhalt): Meine zweite Frage geht ebenfalls an Herrn Professor Renzsch sowie an Herrn Professor Wieland. Im Jahr 2019 werden der jetzt geltende Länderfinanzausgleich und der Solidarpakt II auslaufen. Darüber hinaus sind die Haushalte der Länder so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 und folgende keine „Einnahmen“ aus Krediten erfolgen.

Wie sind einzelne Stimmen in Bund und Ländern zu werten, die meinen, dass es nicht bei 16 Ländern bleiben könne?

Sachverständiger Prof. Dr. Wolfgang Renzsch (Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Institut für Politikwissenschaft): Die Diskussion über eine Neugliederung des Bundesgebietes hat, wenn ich mich richtig erinnere, schon unmittelbar nach der Verabschiedung des Grundgesetzes angefangen. Sie war dann wegen Auflagen der Alliierten ein paar Jahre suspendiert; aber seit 1955 ist das, mit gewissen Pausen, permanent ein Thema.

Ich habe bisher noch kein überzeugendes Konzept gesehen für eine Neugliederung, mit der wir die Probleme wirklich lösen. Allein die Kosten, um die gewachsenen Strukturen aufzulösen und sie in neue Strukturen zu überführen - von denen wir nicht einmal wissen, ob sie effizienter sind -, halte ich für relativ abschreckend.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Die Zeit ist fortgeschritten. Was machen wir jetzt? - Zwei Sätze? Bitte schön.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Speyer): Ich schließe mich dem an, was Herr Renzsch gesagt hat.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Gute Antwort. Ich wusste, dass ich mich auf Sie verlassen kann. - Das Fragerecht liegt jetzt bei der SPD-Fraktion.

René Röspel (SPD): Ich habe eine Frage an Herrn Professor Horn und an Herrn Professor Koriath. Welchen rationalen Grund gibt es eigentlich - gerade vor dem Hintergrund, dass die finanzielle Situation der Kommunen dramatisch ist, und angesichts der Notwendigkeit, massiv in Bildung und Forschung zu investieren -, dem Bund fast grundsätzlich zu versagen, den Ländern Finanzhilfen anzubieten?

(Zuruf: Im Bereich Bildung, Forschung und Infrastruktur!)

Sachverständiger Prof. Dr. Gustav A. Horn (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung,

Düsseldorf): Der rationale Grund, der angeführt wird, ist, dass, wenn es solche Angebote gibt, die Kommunen mit den Mitteln nicht sorgfältig umgehen und sie nicht effizient einsetzen, weil die Mittel nicht aus der Kommune kommen. Ich halte dieses Argument vor dem Hintergrund der Finanzlage vieler Kommunen für überzogen. Viele Kommunen sind überhaupt nicht mehr in der Lage, sich aus der Schuldenfalle zu befreien.

Wenn der Bund Konjunkturpolitik betreiben will, ist er darauf angewiesen, dass er den Kommunen Finanzhilfen zur Verfügung stellen darf. Ich will daran erinnern, dass das Gros der öffentlichen Investitionen kommunale Investitionen sind. Der Bund selber hat nur beschränkte Möglichkeiten, die Investitionen zu erhöhen. Er muss, soll zum Beispiel ein Konjunkturpaket wirksam werden, auf die Kommunen zugreifen.

Das Ganze zeigt, dass wir mit dem Föderalismus so, wie er ist, und mit den Beschränkungen, die eventuell noch hinzukommen, bei der Bewältigung von Krisen sehr schlecht aufgestellt sind. Es ist in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern sehr kompliziert, Konjunkturpolitik zu betreiben. Die institutionellen Hindernisse sind gewaltig. Darüber werden wir uns noch Gedanken machen müssen.

Sachverständiger Prof. Dr. Stefan Koriath (Ludwig-Maximilians-Universität München, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Kirchenrecht): Soweit es unmittelbar das Verhältnis von Bund und Kommunen angeht, gibt es einen rationalen Grund, nämlich den, dass es unmittelbare Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen nicht gibt und nach meiner Auffassung auch nicht geben sollte.

Anders stellt sich das im Verhältnis von Bund und Ländern dar. Hier geht es um das Problem, für welche Aufgaben Mischfinanzierungen zu befürworten sind und für welche nicht. Über dieses Problem wurde in der Föderalismuskommission I zu sprechen begonnen, allerdings ohne diese Frage letztlich zu beantworten. Die Lösungen, die in der Föderalismuskommission I gefunden wurden - sowohl bei Art. 91 a und Art. 91 b als auch bei dem neuen Art. 104 b -, sind eher kompromissartig; man hat sich nicht auf die eine oder auf die andere Seite geschlagen, hat nicht genau gesagt, wie es weitergehen soll.

Ich halte es für erforderlich, dass noch einmal darüber nachgedacht wird, in welchen Bereichen Mischfinanzierungen - in welcher Form auch immer sie im Einzelnen ausgestaltet sein mögen - zugelassen werden sollten. Für Mischfinanzierungen kann es gute politische Gründe geben. Die Grundlinie wäre für mich: All die Lebensbereiche, in denen die Länder bzw. die Kommunen unter Umständen finanziell überfordert sind, oder die Lebensbereiche, die auf andere Länder ausstrahlen, könnten Ansatzpunkte für die Einrichtung einer Mischfinanzierung von Bund und Ländern geben. Bei streng regionalen Phänomenen - Bildung würde für mich nicht darunter fallen - sollten Mischfinanzierungen von vornherein außen vor bleiben.

Über das Thema der Mischfinanzierungen müssen wir uns jedenfalls noch einmal Gedanken machen. Die Verteufelung von Mischfinanzierungen, einschließlich der Gemeinschaftsaufgaben, führt nicht weiter. Es muss genau unterschieden werden: Wofür sind Bundeshilfen sinnvoll und wofür nicht?

Petra Merkel (Berlin) (SPD): Eine Nachfrage zu diesem Komplex, an Herrn Professor Wieland: Inwieweit erachten Sie Kooperationen zwischen Bund und Ländern für sinnvoll? Herr Professor Koriath hat eben angesprochen, dass man in der Frage, ob man Mischfinanzierungen zulassen sollte, durchaus unterscheiden sollte. Schon in der ersten Anhörung war es ein Thema, inwieweit angesichts der demografischen Entwicklung, angesichts der finanziellen Perspektiven für die nächsten Jahre - mit den Steuerausfällen, die schon jetzt bekannt sind - Kooperationen zwischen Bund und Kommunen zugelassen werden sollten.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Speyer): Meines Erachtens sollte man das durchaus tun. Ich glaube, es ist eine Illusion, zu glauben, solche Mischfinanzierungen könne man einfach durch ein Verbot in der Verfassung aus der Welt schaffen. Das haben wir ja vor 1969 gesehen. In der politischen Praxis - das heißt, durch Sie alle - werden Wege gefunden, entsprechende Mischfinanzierungen durchzuführen.

Aus meiner Sicht wäre es wesentlich sinnvoller, zu sagen: Wenn der Bund mit Geld steuernd eingreift, dann soll das zeitlich

begrenzt sein und möglichst degressiv ausgestaltet werden. Wenn das ein Dauerzustand wird, dann muss man versuchen, neue Zuständigkeiten zu begründen. Ich stimme Ihnen zu: Das gilt gerade auch im Hinblick auf die demografische Entwicklung. Ich glaube also, dass es sinnvoller ist, das „Wie“ einer Mischfinanzierung zu regeln und zu versuchen, dort begrenzend tätig zu werden, als dass man im Vorhinein versucht, bestimmte Felder zu finden und zu sagen: Dort ist es zulässig, und dort ist es nicht zulässig.

In unserer bundesstaatlichen Ordnung, innerhalb derer der Bund ganz wesentlich über Einnahmen und Ausgaben entscheidet, hat der Bund einfach die stärkere finanzielle Kraft und ist in bestimmten Situationen zunächst einmal Geld des Bundes erforderlich.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Die Bundesländer Schleswig-Holstein und Thüringen verzichten auf ihr Fragerecht. - Abschließend geht das Fragerecht jetzt an die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.

Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Meine erste Frage geht an Sie, Herr Professor Huber. Ich habe Sie bei der Verteidigung einer guten Verfassung selten so zögerlich und zaghaft wie heute erlebt. Ich habe verstanden, dass Sie diese Bandwurm-sätze und die konkretistischen Ausführungen nicht für angemessen für eine Verfassung halten. Andererseits sagen Sie aber, die Ursünde sei schon beim Asylrecht und beim Wohnungsschutz geschehen. Außerdem könne man in Zukunft ja versuchen - so habe ich Ihre Worte noch im Ohr -, das besser zu machen.

Meine ganz konkrete Frage: Halten Sie es für nicht möglich, also für eine Quadratur des Kreises, diesen Text noch zu einem Verfassungstext zu machen? Insbesondere und ganz konkret geht es mir um den neuen Art. 109 Abs. 2. Dort steht etwas von „Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft“. Ich bitte Sie um einen konkreten Vorschlag dafür, wie man das etwas anders und besser formulieren kann. Daneben wird dort auch Bezug auf Art. 104 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft genommen. Ich hoffe, dass dort unsere nächste Baustelle ist; denn dies ist nötig, wenn der Lissabon-Vertrag vorliegt. Kann man das nicht auch etwas langfristiger formulieren?

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber (Ludwig-Maximilians-Universität München, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie): Herr Abgeordneter Montag, es tut mir leid, dass Sie mich als zögerlich erleben. Das ist nicht meine Absicht, und ich glaube, das bin ich auch nicht.

Die Frage, die ich mir stelle, lautet: Ist der Nachteil durch diese ästhetische Zumutung, die ich auch sehe, und die linguistische Unangemessenheit im Verhältnis zu den Vorteilen, die durch diesen Kompromiss und seine Verwirklichung geboten werden, und dem Versuch, den Einstieg in die Schulderrückführung und -begrenzung vorzunehmen, hinnehmbar?

Bei Abwägung dieser beiden Güter sage ich mir: Da ich es nicht für möglich halte, den Art. 143 d wie Art. 1 Abs. 1 GG zu formulieren, ist es zwar ein Übel, das man aber um der Vorteile und der Chancen willen, die damit verbunden sind, hinnehmen muss. Dass man das ein bisschen entschärfen kann, ist heute Morgen in der Diskussion ja hinreichend deutlich geworden.

Zu Art. 109 Abs. 2 habe ich in meinem schriftlichen Statement ja einen Vorschlag gemacht. Die Bezugnahme auf Art. 104 des EG-Vertrages, die sich schon jetzt in der Verfassung findet, und die Bezugnahme auf die Rechtsakte, die auf der Grundlage von Art. 104 des EG-Vertrages erlassen werden - ich glaube, Herr Häde und Herr Koriath haben das auch schon gesagt -, halte ich für unglücklich.

Natürlich betrifft das auch die primärrechtlichen Verpflichtungen. Meines Erachtens ist die Vorschrift auch deshalb nicht ganz zutreffend, weil durch die primäre Verpflichtung auf das Ziel der Preisstabilität, wodurch über Art. 104 des EG-Vertrages auch der Gesetzgeber und nicht nur das europäische System der Zentralbanken gebunden werden, die herkömmliche Konzeption des Art. 109 Abs. 2 GG überlagert und verschoben wurde. Deswegen würde ich eine generellere, allgemeinere und auf die europarechtlichen Verpflichtungen abstellende Verpflichtung, wie ich es in meinem schriftlichen Statement formuliert habe, vorschlagen.

Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Auf Art. 143 d GG ist es mir gar nicht angekommen - aber egal. Danke für die Antwort.

Meine zweite Frage habe ich an Herrn Professor Feld. Herr Professor Feld, ich erlebe diese Sachverständigenanhörung hier als einen großen Widerspruch zwischen Herrn Wieland und Ihnen. Sie sind quasi die Protagonisten und sitzen als Erster und Letzter in der Reihe.

Während Herr Professor Wieland auf der Ebene der Länder auch verfassungsrechtliche Probleme mit Art. 79 GG erkennt - ich will das jetzt nicht wiederholen; das hat er ja schon mehrfach gesagt -, erkennen Sie sie nicht. Sie sehen noch eine große Handlungsmöglichkeit der Länder hinsichtlich der Ausgabenseite. In diesem Moment wurden Sie ganz leise. Sie haben höchstens noch halblaut gesprochen und etwas von Personalkosten gesagt. Weitere konkrete Beispiele haben Sie nicht genannt, sondern Sie haben auf eine Liste eines Kollegen verwiesen, den ich nicht kenne.

Das würde mich jetzt ganz konkret noch einmal interessieren. Ich komme aus einem Land - aus Bayern -, das finanziell nicht zu den Hinteren in der Schlange gehört. Wir bräuchten auf der Ausgabenseite aber Mittel für mehr und besser bezahlte Polizisten, für mehr und besser bezahlte Strafvollzugsbeamte, für mehr Lehrer und mehr Psychologen in den Schulen und für Altenpfleger sowie Krankenpflegerinnen, die besser bezahlt werden. Ich möchte von Ihnen gerne Ihre konkreten Vorschläge dazu hören, wo die Länder nach dieser Reform überflüssige Ausgaben verringern können.

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Alfred-Weber-Institute for Economics): Ich bin ganz froh darüber, dass Sie diesen Widerspruch zwischen mir und Herrn Wieland erkennen; denn dieser Widerspruch kommt in allen Diskussionen, in denen ich auf Herrn Wieland treffe, zum Vorschein. Herr Wieland, insofern sind wir sehr konsistent, und ich bin sehr dankbar, dass sich das auch heute hier zeigt.

Ich bin eigentlich nicht leise oder kleinlaut geworden, sondern ich habe nur das Satzende ausfließen lassen. Ich habe nicht die Personalpolitik, sondern die Wirtschaftsförderung zuerst genannt. Sie haben das Beispiel Bayern genannt. Ich will jetzt nicht widerlegen, ob man tatsächlich mehr Polizisten, besser bezahlte Altenpfleger usw. benötigt. Die Frage ist immer, ob man in der mittleren Frist die Möglichkeit hat, die Ausgaben an-

zupassen. Diese Autonomie existiert auf der Länderseite sehr wohl. Gerade die finanzschwachen Länder, die größere Strukturprobleme haben, sehen hier größere Schwierigkeiten; das erkenne ich auch gerne an.

Wenn Sie mich dazu einladen, dann bin ich gerne bereit, in jedem Ihrer Haushalte eine ganze Reihe von Maßnahmen herauszusuchen, die meines Erachtens in relativ unschädlicher Art und Weise gestrichen werden können. Das ist jederzeit machbar. Dahin gehend sehe ich diese Restriktionen auf der Ausgabenseite eben weniger stark.

Es ist schade, dass Sie Herrn Seitz nicht gekannt haben, der leider vor Kurzem bei einem tragischen Unfall verstorben ist; aber Sie können sich dieses Papier von ihm gerne anschauen. Das lässt sich mit sehr viel Gewinn lesen.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Meine Damen und Herren, wir sind damit am Ende des ersten Komplexes unserer Anhörung. Ich muss Sie wirklich loben: Sie haben sich an unser zeitliches Korsett gehalten. Die Disziplin war groß. Dafür möchte ich mich sehr herzlich bedanken. Wir werden das alles bei den weiteren Beratungen - was immer dabei auch herauskommen wird - natürlich abwägen. Ich darf mich auch im Namen von Finanzminister Helmut Linssen sehr herzlich bedanken.

Damit haben wir den ersten Teil beendet. Ich unterbreche die Sitzung.

(Unterbrechung von 13.53 bis
14.59 Uhr)

Vorsitzender Andreas Schmidt: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe Gäste! Liebe Zuhörer! Ich darf Sie sehr herzlich begrüßen und eröffne den zweiten Teil unserer Sachverständigenanhörung zur Föderalismusreform II. Ich tue dies auch im Namen des Bundesrates und des Kollegen Finanzministers Helmut Linssen.

Es handelt sich nicht um eine Debatte, sondern um eine Anhörung. Es gibt strenge Regeln, damit wir im zeitlichen Rahmen bleiben.

Lassen Sie mich zwei Vorbemerkungen machen. Wir beginnen, wie angekündigt, mit einer Statementrunde. Wir beschränken uns pro Sachverständigen auf fünf Minuten. Nach vier Minuten kommt ein kleines akustisches Signal. Nach fünf Minuten muss ich Sie leider

unterbrechen, damit wir im zeitlichen Rahmen bleiben. Ich bitte um Verständnis. Danach treten wir in die Fragerunde ein. Pro Frageeinheit gibt es fünf Minuten. Das bezieht sich auf die Fragestellung und die Antwort. Das werde ich nachher noch im Einzelnen erklären.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Blum (Institut für Wirtschaftsforschung Halle): Ganz kurz einige Vorbemerkungen. Die Frage, die sich mir gestellt hat, als ich die Texte durchgearbeitet habe, war: Welches Modell des Staates steht eigentlich dahinter, also in ökonomischer Hinsicht welche Governancestruktur? Nur wenn man sich über die Governancestruktur im Klaren ist, kann man eine vernünftige verwaltungstechnische Einordnung vornehmen. Die Schwierigkeit ist, dass es sich um einen kompetitiven Föderalismus handelt - das scheint bei der ganzen Föderalismusreform durch - und der Versuch unternommen wird, den kompetitiven Föderalismus so zu organisieren, dass man eine Reihe von Problemen, insbesondere die Verschuldung und den Anreiz, sich auf Kosten anderer zu verschulden - Stichwort Free-Rider-Probleme -, eliminiert. Wenn man sich anschaut, wie das Ganze organisiert ist, dann stellt man fest, dass das Konzept grundsätzlich nicht zu Ende gedacht ist. Wenn man es zu Ende denkt, bedeutet das, dass man ein wie der Zentralbankrat der Deutschen Bundesbank ausgestattetes Gremium benötigt, das letztendlich die Schuldenverwaltung und die Verschuldungsgenehmigungen für die Gebietskörperschaften organisiert. Wenn man das konsequent zu Ende denkt, müsste man den Kommunen, aber auch in starkem Maße den Ländern mehr Steuerautonomie geben. Hier springt man für meine Begriffe zu kurz. Die Folge ist, dass wir die Anreize, die sich in einem solchen System eigentlich automatisch ergeben müssten, verwaltungstechnisch durchsetzen müssen. - So viel vorab.

Ich möchte ein paar Punkte aus den Verwaltungsthemen herausgreifen. Nicht nur als Gutachter, sondern auch als Steuerbürger hat mich das tiefe Misstrauen gestört, das im Bereich der Steuerverwaltung bei der Außenprüfung sichtbar wird. Das Misstrauen des Staates gegenüber seinen Bürgern, das hier zum Ausdruck kommt, ist durch semantische Korrekturen nicht zu bereinigen. Ich fände es daher gut, wenn man sich hier nicht nur zu anderen Formulierungen, sondern

auch zu anderen Inhalten durchringen könnte.

Es gibt ein Problem bei den Steuerabzugverfahren. Die in Euro angegebenen Größenordnungen sind meines Erachtens international nicht durchsetzbar. Ich finde es dagegen ausgesprochen positiv, bei der Versicherungs- und der Feuerschutzsteuer eine Vereinheitlichung, sozusagen eine bessere Ressortierung im Hinblick auf den Bund, vorzunehmen. In steuersystematischer Hinsicht würde es aber immense Vereinfachungen nach sich ziehen, wenn man die Versicherungssteuer in die Umsatzsteuer integrierte.

Öffentliche IT halte ich für eine unglaublich spannende Angelegenheit, weil wir aufgrund der Kenntnisse der modernen Wirtschaftsinformatik wissen, dass die Struktur einer öffentlichen IT in erheblichem Maß die Struktur der Unternehmen prägt. Die normative Kraft eines solchen Systems ist immens. Die entscheidende Frage ist, ob man sich dieser Angelegenheit bewusst ist. Wenn man das konsequent zu Ende denkt, dann hat man eine Form der Vereinheitlichung, die zum Teil dem kompetitiven Föderalismus widersprechen könnte. Das ließe sich noch im Detail ausführen.

Die Vorschläge zum Benchmarking sind ausgesprochen positiv zu beurteilen. Benchmarking funktioniert allerdings nur mit Gestaltungsfreiheiten. Das erfordert mehr Flexibilität im System. Des Weiteren muss man die Informations- und Veröffentlichungspflichten viel deutlicher regeln. Gerade weil wir an meinem Institut auf diesem Gebiet sehr intensiv arbeiten, stellt für meine Begriffe die fehlende Veröffentlichungspflicht der entsprechenden Einrichtungen ein großes Hindernis dar; denn man will das nicht nur intern regeln, sondern auch extern, durch Expertenwissen, bereichern.

Die Abstufung nicht mehr fernverkehrsrelevanter Bundesfernstraßen und die Errichtung eines nationalen Krebsregisters halte ich für gut. Ich merke allerdings an, dass man bei den Anforderungen an das Krebsregister etwas hinter dem Stand der Forschung zurückbleibt. Aufgrund eines Projekts, das wir zusammen mit der Universität Leipzig durchführen, würde es mir sehr gefallen, wenn die Daten, die für eine gute Anamnese notwendig wären, detaillierter wären.

Sachverständiger Prof. Dr. Thiess Büttner (ifo Institut für Wirtschaftsforschung e. V., München): Ich möchte kurz ein paar Anmerkungen zur Steuerverwaltungsthematik machen. Ein ganz zentraler Punkt im deutschen Föderalismus ist die dezentrale Steuerverwaltung. Damit nehmen wir eine Sonderstellung ein. Nun hat man sich dazu entschlossen, die dezentrale Steuerverwaltung beizubehalten.

Ich möchte Folgendes dazu sagen: Es gibt im Prinzip zwei Arten, wie man in einem föderalen System die Steuern ordnen kann. Man kann die Steuern verschiedenen Ebenen zuweisen. Man hat dann eine Art Konkurrenzsystem bzw. Trennsystem. Bei manchen Steuerarten bringt es Vorteile, die Steuern gemeinschaftlich zu erheben. Das sind in Deutschland die Gemeinschaftsteuern. Es gibt hier den theoretischen Vorteil, dass man keine Konkurrenz zwischen Ebenen betreibt, sondern dass man sich gemeinsam darum kümmert. Aber wie bei jeder anderen gemeinsamen Aufgabe stellen sich hier die schwer zu beantwortende Fragen: Wer soll hier etwas machen? Wie sieht die Kompetenzzuordnung aus? Bei der Kompetenzzuordnung ziehen wir aus finanzwissenschaftlicher Sicht im Prinzip eine dezentrale Verantwortung generell vor. Wenn es aber Steuerungsprobleme oder große Effizienzvorteile gibt, ist eine zentrale Wahrnehmung der Kompetenzen sinnvoll.

Wir haben als Finanzwissenschaftler eine ganze Reihe von Antworten auf die entsprechenden Fragen. Das Argument, dass eine dezentrale Steuerverwaltung von vornherein nicht funktionieren könne, kann einer tieferen Betrachtung nicht standhalten. Die vorgelegte Studie von Kienbaum quantifiziert zwar Effizienzgewinne. Aber das Pikante ist, dass sie gar nicht die Effizienzgewinne der Bundessteuerverwaltung aufzeigen kann, sondern im Sinne eines Best-Practice-Verfahrens die besten Bundesländer auswählt und dann zu dem Schluss kommt: Der Bund ist genauso gut wie die besten Bundesländer. - Das ist meines Erachtens keine solide Evidenz für Effizienzgewinne.

In der Tat könnten wir ein Problem mit der Transferabhängigkeit der Länderhaushalte haben; das ist seit langem ein Thema im deutschen Fiskalföderalismus. Diese Abhängigkeit könnte ihren Niederschlag im Steuervollzug finden. Die Anreizproblematik wäre dann, dass die Kosten der Steuerverwaltung beim einzelnen Bundesland anfallen, die

Gewinne bei den Steuereinnahmen aber sozusagen sozialisiert werden; das könnte ein Problem sein. Aber darauf mit einer Zentralisierung zu reagieren, hieße, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Man muss sich um die Beseitigung der Fehlanreize kümmern. Die Fehlanreize schlagen sich nicht nur in der Steuerverwaltung nieder, sondern könnten auch in allen anderen öffentlichen Aufgabenbereichen wirksam sein. Der richtige Ansatz wäre also, bei der Beseitigung der Fehlanreize zu beginnen. Ich möchte darauf hinweisen, dass sich Fehlanreize auch bei einer Bundessteuerverwaltung ergeben, wenn diese nur die Interessen des Bundes wahrnimmt. Das wäre ebenfalls problematisch.

Ein weiterer Punkt ist die Komplexität des Steuersystems. Man kann natürlich sagen, dass das Steuersystem immer komplizierter wird. Aber daraus zu schlussfolgern, dass eine dezentrale Steuerverwaltung nicht effizient sein kann, ist meines Erachtens der falsche Weg. Man sollte fragen, wie ein einfacheres Steuersystem mit geringeren Kosten ausgestaltet sein muss, anstatt eine große föderale Steuermaschine in Gang zu setzen.

In der Öffentlichkeit dominiert die Sicht auf die fiskalischen Mehrerträge aufgrund von Steuerprüfungen. Im Schulterschluss mit den Personalvertretern wird die Forderung erhoben: Wir brauchen mehr Prüfungen. - Ich stimme hier Herrn Blum zu: Das ist eine sehr verkürzte Sicht auf den Steuerzahler. Es wird hier so getan, als ob der Steuerzahler jemand wäre, der immer nur Steuern hinterziehen würde. Der Steuerzahler wird darauf reduziert, dass er nur auf eine Strafandrohung und die Entdeckungswahrscheinlichkeit reagiert. Es geht dann lediglich darum, die Entdeckungswahrscheinlichkeit zu erhöhen. Wenn man sich aber ernsthaft mit Steuerhinterziehung befasst, stellt man fest, dass viel mehr Steuern gezahlt werden, als sich allein durch die Androhung von Strafen erklären lässt. Die Steuermoral und soziale Aspekte spielen eine große Rolle. Die entscheidende Frage ist, wie man hier eine entsprechende Kultur schaffen kann. Wir haben in Deutschland vielleicht keine so schlechte Ausgangssituation.

Eine Rolle könnte hier die dezentrale Steuerverwaltung spielen. Es gibt andere Länder, wie die Schweiz, die zum Teil Steuern dezentral erheben. Man kann zeigen, dass das durchaus gut funktionieren kann,

insbesondere wenn andere Dimensionen einer dezentralen Ausgestaltung berücksichtigt werden, zum Beispiel ein bestimmter Umgang mit den Steuerbürgern. Gerade bei den wohnsitzbezogenen Steuern halte ich das alles für wichtige Argumente, die für eine Dezentralisierung sprechen. Ich befürworte, dass man keine Zentralisierung vornehmen will.

Bei den Einzelmaßnahmen verweise ich - um die Zeit einzuhalten - auf die vier Punkte in meiner Stellungnahme.

Fazit: Was hier geleistet wird, ist ein sinnvoller und richtiger Schritt im Bereich der Steuerverwaltung.

Sachverständiger Prof. Dr. Klaus-Dieter Drüen (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Juristische Fakultät): Ich möchte unmittelbar an meinen Vorredner anschließen, mich aber dem Steuervollzug aus rechtlicher und verfassungsrechtlicher Sicht nähern. Die Föderalismuskommission geht den Weg, den man bei der Föderalismusreform I eingeschlagen hat, weiter und sieht im Steuervollzug keine verfassungsrechtlichen, sondern nur einfachgesetzliche Änderungen vor. Ich halte diesen Weg für richtig, wohl aber in Teilen für optimierbar. Wenn wir uns die einzelnen Schritte anschauen, dann stellen wir fest, dass es darum geht, die Weisungsrechte des Bundes zu stärken, zum Beispiel die Mitwirkung des Bundeszentralamtes für Steuern bei den Außenprüfungen zu sichern. Die entsprechenden Schritte halte ich für richtig. Ein zentrales Merkmal des Steuervollzugs ist bei der Bundesauftragsverwaltung, dass der Bund über hinreichende Daten verfügt. Den im neuen Gesetzentwurf vorgesehenen Datenzugriff halte ich für richtig. Man könnte meiner Meinung nach noch weiter gehen und müsste die Daten nicht verschlüsseln. Das Steuergeheimnis steht dem ressortinternen Austausch nicht entgegen.

In Bezug auf den Verwaltungsvollzug halte ich die Stufung, dass man zuerst aufgrund der Leistungskennzahlen der einzelnen Finanzämter eine Rahmenvereinbarung schließt und dann im nächsten Schritt mit den einzelnen Vollzugsländern konkrete Zielvereinbarungen abschließt, für den richtigen Weg. Die Kienbaum-Kommission, an der ich mitgewirkt habe, hat diesen Weg vorgeschlagen.

Zu Effizienzgewinnen kann ich nichts sagen. Ich meine aber, dass gerade die Kom-

plexität der Steuergesetze deutlich vor Augen führt, dass der Steuervollzug nicht allein durch die Steuergesetze gesteuert wird. Die Steuergesetze geben eben nicht bis in Detail vor, was herauskommt. Deshalb bedarf es bestimmter Maßnahmen, um sicherzustellen, dass das Ideal eines einheitlichen Vollzugsraums in der gesamten Bundesrepublik Deutschland erreicht wird. Ich meine, dass man hier diesen Weg konsequent weitergeht. Ich habe punktuell Optimierungsvorschläge gemacht.

Auf der Rechtsfolgenebene ist einiges durcheinander geraten, was die Evaluationspflicht und die Verbindlichkeit angeht. Das kann man aber durch einen kleinen Schritt verbessern. - So viel zu den neuen Kooperationsformen.

Lassen Sie mich noch kurz zu den Delegationen kommen. Es besteht die allgemeine Tendenz, dass die Länder immer mehr Kompetenzen auf den Bund, insbesondere auf das Bundeszentralamt für Steuern, übertragen. Der Katalog des § 5 Finanzverwaltungsgesetz wird ständig verlängert, auch durch diese Reform. In der Sache halte ich den Steuerabzug bei beschränkter Steuerpflicht durch das Bundeszentralamt für Steuern für vollkommen zutreffend und geboten. Das stellt eine Vereinfachung nicht nur für die Verwaltung, sondern auch für die betroffenen Bürger dar. Auch die Verlagerung der Verwaltungskompetenz für die Versicherungssteuer und die Feuerschutzsteuer auf den Bund halte ich für richtig.

Ich komme nun zu der entscheidenden Frage: Geht das einfachgesetzlich, oder müssen wir dafür die Verfassung ändern? Ich meine, dass man hier trennen muss. Wenn Sie von der gewachsenen verfassungsrechtlichen Zuständigkeit abweichen wollen, die in Art. 108 Abs. 4 GG eine Kooperations- und Delegationsklausel vorsieht, dann müssen Sie unterscheiden. Ich meine, es wäre besser, hinsichtlich der Weisungsrechte deutlichere Formulierungen in Art. 108 Abs. 4 GG vorzusehen; dafür appelliere ich. Wichtiger erscheint mir allerdings, dass der Weg, den Katalog des Bundeszentralamtes für Steuern immer weiter zu verlängern, auf Dauer nicht gangbar ist. Ich darf auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes verweisen. Danach erlaubt Art. 108 Abs. 4 GG nur punktuelle Durchbrechungen, soweit sie der Verbesserung des Vollzuges dienen. Wir sind schon lange davon weg, dass es sich hier um punktuelle Maßnahmen handelt. Wir

haben bereits eine fortgesetzte Durchlöcherung der grundgesetzlichen Zuständigkeitsordnung. Deswegen mahne ich an, dass man hier zumindest für den außenwirksamen Fall der Delegationsverlagerung der Steuerverwaltung eine solide und rechtssichere Grundlage schaffen sollte.

Ich gebe zu bedenken, dass Steuerabzug und Versicherungsteuer unmittelbare Außenwirkung haben. Die Verwaltungsakte können angefochten werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist ein Bescheid dann, wenn eine Behörde keine Zuständigkeit hat, aufzuheben, auch wenn er in der Sache richtig ist. Ich meine, dass man den Bereich bei Art. 108 Abs. 4 GG überschreitet. Wenn Sie das in diesem Schritt nicht sehen - was ich nachvollziehen kann -, dann ist es auf jeden Fall eine Perspektive.

Die Delegationsklausel muss reformiert werden. Es muss insbesondere der internationale Aspekt betont werden. Wir stützen die internationalen Sachverhalte, die naturgemäß beim Bund liegen, im Hinblick auf die Verbesserung des Vollzuges. Hier müsste man perspektivisch herangehen. Ich rege an, um Rechtssicherheit herzustellen, das jetzt schon in Betracht zu ziehen.

Sachverständiger Prof. Dr. Dirk Heckmann (Universität Passau, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sicherheitsrecht und Internetrecht): Ich nehme nur zum Thema „Öffentliche IT“ Stellung und habe zwei zustimmende Anmerkungen und eine kritische. Erstens. Notwendigkeit einer Verfassungsänderung: Die vorgesehene Legitimation der IT-Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern durch Art. 91 c Abs. 1 GG ist sinnvoll und verfassungsrechtlich notwendig. Sie erfüllt die Anforderungen an eine zulässige Mischverwaltung. Etwas anders verhält es sich bei den Einzelregelungen in Art. 91 c Abs. 2 bis 4 GG. Im Prinzip hat die Ermächtigung zum Abschluss konkretisierender Vereinbarungen in Form von Staatsverträgen nur deklaratorische Wirkung. Im Kontext mit der Regelung einer begrenzten Abweichung vom Einstimmigkeitsprinzip erscheint aber auch diese Verfassungsänderung empfehlenswert.

Zweitens. Beurteilung des IT-Steuerungskonzepts: Hinter diesem Vorschlag zur Ergänzung des Art. 91 c GG steckt ein IT-Steuerungskonzept für den virtuellen Verwaltungsraum Deutschland, dem man unein-

geschränkt zustimmen kann. Es sucht einen Ausweg aus dem Dilemma von technisch notwendiger Einheit und rechtlich notwendiger Vielfalt. Um den vielfach beklagten bisherigen IT-Flickenteppich abzulösen, erscheint auf den ersten Blick zwar eine zentrale IT-Steuerung mit verpflichtenden Standards und einem Anschluss- und Benutzungszwang für alle staatlichen Ebenen sinnvoll und notwendig; das aber wäre mit der Eigenstaatlichkeit der Länder, der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und dem dringend benötigten kreativen Potenzial der IT-Wirtschaft für eine nachhaltige Weiterentwicklung unvereinbar.

Aus der geplanten Grundgesetzänderung in Verbindung mit dem Grundlagenstaatsvertrag lässt sich hingegen das Modell eines kooperativen IT-Staates herauslesen, dem ein bemerkenswerter Spagat gelingt. Obligatorisch und damit fähig, Vetopositionen einzelner Länder zu überstimmen, sind nur jene technischen und Verfahrensstandards, die sich auf die Interoperabilität der Subsysteme und die notwendigen Sicherheitsanforderungen beziehen. Die Länder sollten auch weiterhin im Ideenwettbewerb um die besten E-Government-Lösungen ringen. Die IT-Wirtschaft ist eingeladen, auf der Basis von Marktstandards für eine auch internationale Anschlussfähigkeit der staatlichen IT-Systeme zu sorgen. Die verschiedenen Lösungen müssen lediglich um des Datenaustauschs willen interoperabel sein. Interoperabilität kann aber über Schnittstellen hergestellt werden, wettbewerbsverzerrende Standards werden vermieden. Das nenne ich Einheit in Vielfalt. Es mag sein, dass die ursprünglich favorisierte Lösung einer stärkeren Bundeskompetenz eine stringenter IT-Führung zur Folge gehabt hätte. Die Mäßigung staatlicher Macht, die im föderalen demokratischen Rechtsstaat angelegt ist, bewahrt die Gesellschaft aber auch vor einem Missbrauch allzu mächtiger IT-Systeme.

Ich komme zum Schluss und damit zu meinen kritischen Anmerkungen.

Drittens. Staatsvertrag: Mit der geplanten Regelung des Art. 91 c GG wurde auch der Entwurf eines Staatsvertrags vorgelegt, den man in der Tat hinzunehmen muss, um die Tragweite der verfassungsrechtlich legitimierten IT-Zusammenarbeit zu erfassen. Manches davon, wie die Errichtung des IT-Planungsrates, ist konzeptionell schlüssig. Mir sind aber Punkte aufgefallen, deren Überarbeitung dringend zu empfehlen ist. Ich

verweise in diesem Zusammenhang auf mein Gutachten.

Aus Zeitgründen erwähne ich deshalb nur ganz apodiktisch Folgendes: Die Abweichung vom Einstimmigkeitsprinzip für sämtliche Beschlüsse des IT-Planungsrates in § 1 Abs. 7 des Entwurfs für einen Staatsvertrag sollte gestrichen werden. Sie ist entweder ein Redaktionsversehen oder verstößt gegen Art. 91 c Abs. 2 Satz 2 GG. Das gilt auch für die weitreichende Standardisierungskompetenz für sämtliche E-Government-Projekte in den Ländern. Man sollte aufpassen, dass der Staatsvertrag dem Planungsrat nicht weitergehende Kompetenzen einräumt, als Art. 91 c GG dies zulasten der Länder zulässt. Der Begriff der Sicherheitsanforderung ist zu unbestimmt, sein Verhältnis zum BSI-Gesetz unklar. Zur IT-Sicherheit zählt doch letztlich auch die Funktionsfähigkeit jeder Software. Ist das wirklich gewollt?

IT-Standards sind die Verfahrensgesetze der elektronischen Verwaltung. Die Standardisierungsbefugnis wirkt wie eine Gesetzgebungsbefugnis. Der Staatsvertrag sollte Begriff und Reichweite der Standardisierung näher konkretisieren.

Schließlich vermisse ich ein integriertes Datenschutzkonzept. Das gesamte Paket der Verfassungsänderung mit einfachgesetzlichen Regelungen und Grundlagenvertrag bereitet die Vernetzung zahlreicher Fachanwendungen und Datenbanken vor. Sollte man an dieser Stelle nicht auch ein Wort darüber verlieren, wie man mit den Risiken und Nebenwirkungen von solchen verbundenen IT-Systemen umgeht? Nach meiner Auffassung ist es zu wenig, dem Datenschutzbeauftragten eine beratende Stimme zu geben oder die Festlegung von Sicherheitsstandards anzukündigen. Erst gestern warnte der Präsident des Bundesverfassungsgerichts vor einem Super-GAU beim Datenschutz. Diese berechtigte Warnung ist nicht auf die Novelle des BDSG beschränkt. Folgenreiche Neuregelungen wie die vorliegende sollten sich einer freiwilligen Datenschutzverträglichkeitsprüfung unterziehen. Diesbezüglich empfehle ich eine Überarbeitung des Staatsvertrages.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke (Deutscher Landkreistag, Berlin): Ich will mich auf die kommunalrelevanten Fragestellungen der Föderalismusreform II beschränken, dabei aber Brücken zur Diskussion von heute Morgen schlagen und

sowohl auf die Finanzthemen als auch auf die Verwaltungsthemen eingehen. Bei den Verwaltungsthemen kann ich es ganz kurz machen. Ich halte die Regelungen des Art. 91 c GG und des Art. 91 d GG für nachvollziehbar und insoweit für unterstützenswert. Ich halte es auch für richtig, dass sie kein Einfallstor für allgemeine, über die konkret geregelte Sachaufgabe hinausgehende Kooperationsregelungen geworden sind.

Im Zusammenhang mit den Finanzthemen sind heute Morgen etliche Fragen angesprochen worden. Das Wort „Kommunen“ ist nur zweimal gefallen, nämlich in der Stellungnahme von Herrn Lenk und in der Frage von Herrn Röspel an Herrn Horn zum Thema des Art. 104 b GG.

Zum Art. 104 b GG will ich mit Blick auf die vorherige Diskussion sagen: Die jetzt gefundene Regelung, nämlich für Notfallsituationen keine bereichsspezifische Förderung vorzusehen, halte ich für sachgerecht und richtig. Darüber hinausgehende Einschränkungen oder Rückänderungen des Art. 104 b GG halte ich hingegen nicht für geboten. Der Art. 104 b GG lebte gerade davon, die Autonomie von Ländern und Kommunen zu sichern. Das war der Sinn der Föderalismusreform I. Der Sinn der jetzigen Einschränkung ist, Konjunkturpolitik in Notfallsituationen breit zu streuen. Die Ziele beißen sich nicht. Insofern hat man Regelungen gefunden, die miteinander kompatibel wären. Alles andere würde den ursprünglichen Regelungszweck auf den Kopf stellen. Insofern war die Frage-Antwort-Runde von Herrn Röspel und Herrn Horn aus meiner Sicht gerade ein Musterbeispiel für einen praktizierten goldenen Zügel, nämlich für die Konstellation, dass Kommunen von sich aus zu wenig Geld haben und auf Bundeshilfe angewiesen sind. Das ist gerade das, was die Finanzverfassung des Grundgesetzes verhindern will. Sie will sicherstellen, dass Länder und Kommunen - wie auch der Bund - aufgabenangemessen mit originären Finanzmitteln ausgestattet sind und nicht fremder Hilfe bedürfen. Insofern sollten wir hier kein Einfallstor schaffen, das zur Dauerförderung führt.

Der Art. 104 b GG an sich in der Regelung von 2006 ist also gut und richtig. Hier hat er den Praxistest insoweit bestanden, als wir mit dieser Zusatzregelung für Katastrophenfälle optimieren. Hätte man es vorher gewusst, dann hätte man eine Bemerkung zum Straßenbau einbeziehen können.

Eine Bemerkung zur Verschuldungsregelung. Heute Morgen ist richtigerweise hervorgehoben worden, dass das eigentliche Ziel der Föderalismusreform II sein sollte, die Autonomie der Gebietskörperschaften zu stärken. Die Verschuldungsregelung schränkt Autonomie ein. Trotzdem ist sie richtig. Das ist zu unterstreichen.

Eines ist aber heute Morgen sehr deutlich geworden: Es sind, wie es formuliert worden ist, Ventile für die Länder verstopft worden. Ich will auf eine Gefahr hinweisen: Ein Ventil für die Länder besteht in der Regelung des kommunalen Finanzausgleichs. Insofern ist schon vor Jahrzehnten das Wort vom kommunalen Finanzausgleich als Reservekasse der Länder geboren worden. Man muss darauf hinweisen, dass die Kommunen wie die Länder einen Anspruch, und zwar kommunal individuell, auf aufgabenangemessene Finanzausstattung haben. Dazu gibt es in der Rechtsprechung viele Urteile. Das habe ich in der schriftlichen Stellungnahme näher dargelegt. Ich glaube, dass hier zwar möglicherweise Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich vorgenommen werden, bin aber zuversichtlich, dass die Sicherung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung durch die Länder gewahrt werden muss. Insofern besteht für das Grundgesetz kein Regelungsbedarf in der Föderalismuskommission.

Ein Änderungsbedarf besteht einfachgesetzlich, und zwar im Gesetz über den Stabilitätsrat. In § 51 Haushaltsgrundsätzegesetz ist der Finanzplanungsrat geregelt. Ich habe das so verstanden, dass er seine Aufgaben behält und fortbesteht. Im Finanzplanungsrat wirken Kommunen als originäre Aufgabenträger mit Haushaltsautonomie mit, wenn sie auch kein Stimmrecht haben. Sie wirken genauso mit wie die Bundesbank. Diese Regelung sollte auf den Finanzplanungsrat übertragen werden. Es mutet schon etwas eigenartig an, dass im Gesetzestext aufgezählt wird, wer Mitglied ist, nämlich Bundesminister und Länderminister, dann aber in der Begründung steht, Kommunalvertreter könnten hinzugezogen werden. Hier würde ich einen konkreten Änderungsbedarf ausmachen, nämlich in § 1 Stabilitätsratsgesetz. Man hätte sich bei Art. 109 Abs. 3 GG vorstellen können, in die Regelung der Verschuldungsbegrenzung Kommunen und Sozialversicherungsträger einzubeziehen. Das ist nicht geschehen. Das will ich nicht schelten, weil ich sicher bin, dass der Anspruch

der Kommunen auf aufgabenangemessene Finanzausstattung durch die Länder zu wahren ist und insofern die Gestaltungsspielräume der Länder bei der Modifikation des kommunalen Finanzausgleichs eine natürliche Beschränkung erfahren.

Sachverständiger Dr. Stefan Hentschel

(Behörde für Wissenschaft und Gesundheit, Amt für Gesundheit und Verbraucherschutz, Freie und Hansestadt Hamburg): Ich werde mich auf den Bereich der Krebsregistrierung in Deutschland beschränken. Ich gehe davon aus, dass Sie nicht alle in diesem Bereich völlig sachkompetent sind, weil das doch ein Spezialbereich ist. Man hätte sich fragen können, ob das überhaupt in diesen Regelungsrahmen passt.

Im Prinzip muss man deutlich sagen, dass sich die Krebsregistrierung in Deutschland in den letzten zehn Jahren erheblich verändert und positiv entwickelt hat. Wir haben in ganz Deutschland eine flächendeckende Erfassung. Das ist landesgesetzlich verankert. Auch die tatsächliche Erfassung ist jetzt mit dem Neustart in Baden-Württemberg in allen Ländern gegeben. Die Vollzähligkeit der Erfassung wurde deutlich gesteigert. Wir haben die erfreuliche Tatsache, dass die IARC, also die International Agency for Research on Cancer der WHO, insgesamt sieben Register derzeit als belastbar klassifiziert hat. Das ist eine sehr positive Entwicklung. Mit dieser positiven Entwicklung hat sowohl personell als auch organisatorisch und von der Fachkompetenz her die Dachdokumentation Krebs nicht entsprechend Schritt gehalten. Insofern spricht nichts gegen eine Stärkung dieser Dachdokumentation oder eine Umbenennung, wie sie hier vorgeschlagen wird. Man muss aber kritisch sagen, dass der hier beschriebene Lösungsansatz alleine überhaupt nicht geeignet ist, bestehende Erfassungslücken - diese haben wir in der Bundesrepublik noch in erheblichem Maße - zu schließen. Eine nationale Krebsdatenzentrale, bei der die Kosten und die Verantwortlichkeiten bei den Ländern verbleiben, während die Außendarstellung von einer Institution übernommen werden soll, die selbst keinerlei Registrierung durchführt, wird an den bestehenden Erfassungslücken wenig ändern können. Man hat eine Reihe von Möglichkeiten, konkrete Verbesserungen zu bewirken. Das betrifft insbesondere die Frage der länderübergreifenden Datenweiterleitung zwischen den Krebsre-

gistern und die wichtige Frage der Erleichterung und Effizienzsteigerung der ärztlichen Meldung, die teilweise wirklich noch wie im Mittelalter mit Papier und Bleistift erfolgt. Es wäre auch wichtig, die Kliniken in Deutschland und die Praxen zu einer viel stärkeren Transparenz zu verpflichten. Derzeit ist es so, dass diejenigen, die sich an der Krebsregistrierung beteiligen, keine Vorteile haben und keine Nachteile erleiden, wenn sie die Registrierung unterlassen.

Auch die Förderung von klinischer und epidemiologischer Nutzung der Daten, um die es eigentlich im Kern geht, wäre mit entsprechenden Förderungsprogrammen deutlich zu stärken. Es reicht nicht aus, die Daten nur in den Registern zu haben; wichtig wäre insbesondere die klinische und gesundheitspolitische Nutzung.

Ich komme nun zu einzelnen Hinweisen. In dem Gesetzentwurf wird eine länderübergreifende Dopplersuche beschrieben, die überhaupt nicht ausgestaltet ist. Das heißt, mit einem Pseudonym soll versucht werden, in einer zentralen Einheit einen Dopplerverdacht darzustellen. Wenn es ein wirkliches Pseudonym ist, dann wird man diesen Dopplerverdacht zwar aussprechen können. Man wird feststellen, dass das gleiche Pseudonym, zum Beispiel von Herrn Stefan Hentschel, in Hamburg und München vorhanden ist. Aber wo gehört es denn hin? Das wird weiterhin innerhalb der Krebsregister und zwischen den Krebsregistern der Länder geklärt werden müssen.

Es ist vorgesehen, die Kontrollnummern jährlich an die Zentrale zu senden. Die Zentrale soll das Recht haben, die entsprechenden Daten bis zu drei Jahre aufzubewahren. Damit verfügt die Zentrale praktisch permanent über die Kontrollnummern. Wie man das den Bürgern datenschutzrechtlich vermitteln will, ist mir unklar.

Die angegebenen Kostenschätzungen, insbesondere die Schätzung der Mehrkosten der Länder, sind aus meiner Sicht nicht nachvollziehbar. Nicht nur die Übermittlungen der Daten, sondern auch die Aufklärungen der Dopplerverdachte sind überhaupt nicht gegenfinanziert. Was die Generierung der Meldungen angeht, verbleiben die Kosten ausschließlich bei den Landeskrebsregistern. An diesen Stellen hätte man sich klarere und hilfreichere Regelungen gewünscht.

Letztendlich sollte ein Beirat eingerichtet werden. Man muss kritisch anmerken, dass

Kompetenz und Unabhängigkeit dieses Beirates nicht überzeugend gewährleistet sind. Besser wäre sicherlich, wenn dem Beirat Vertreter epidemiologischer Fachgesellschaften und Vertreter der Länder - auf Länderebene sind die Daten erhoben worden, und die Länder haben auf diesem Gebiet eine gewisse Kompetenz - angehörten.

Zusammenfassend möchte ich sagen: Das Ganze ist sicherlich ein sehr unterstützenswertes Ziel. Mit diesem Gesetz allein wird man dieses Ziel aber nicht erreichen können.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber (Ludwig-Maximilians-Universität München, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie): Es ist aus meiner Sicht schon von einer gewissen Ironie, dass die beiden Föderalismusreformen, die in dieser Legislaturperiode zustande gebracht worden sind, in einer nachhaltigen Stärkung der zentralen Ebene münden. Das lässt sich auch an der Verteilung der Verwaltungskompetenzen erkennen. Die erste Föderalismuskommission hat das Ziel verfolgt, die Zuständigkeiten von Bund und Ländern im Interesse der Demokratie und der Zurechenbarkeit politischer Verantwortung zu entflechten. Insbesondere dieses Ziel wird nicht mehr in diesem Maße angestrebt. Es ist nicht so schlimm gekommen, wie es noch in der Anhörung im November 2007 den Anschein hatte; insofern kann man mit den geplanten Vorschriften leben. Aber man sollte sich über den Trend hin zu einer tektonischen Verschiebung in unserem bundesstaatlichen System bewusst sein.

Was die IT-Kompetenz angeht, kann ich Herrn Heckmann zustimmen. Die Zuständigkeit des Bundes für die Verwaltung des Verbindungsnetzwerks muss in der Verfassung geregelt werden, da der Bund hierfür keine originäre Verwaltungszuständigkeit hat.

Über den Staatsvertrag zwischen den Ländern mit Mehrheit abzustimmen und an diesem Vertrag nur diejenigen zu beteiligen, die ihm auch zugestimmt haben, ist aus meiner Sicht ein eleganter und intelligenter Kompromiss, der dem Erfordernis gerecht wird, dass einzelne Länder dem Mehrheitswillen anderer Länder nicht unterworfen werden können. Eine solche Unterwerfung - diese Idee geisterte zeitweilig durch die Föderalismuskommission - wäre im Hinblick auf die Eigenstaatlichkeit der Länder problematisch gewesen.

Relativ überflüssig erscheint mir hingegen die Regelung des Benchmarks; ich verweise auf Art. 91 b GG. Im Grunde kann dieses Ziel erreicht werden, ohne dass eine entsprechende Regelung im Grundgesetz verankert wird. Mit dem Signal, eine Mischverwaltung zu legitimieren, wird mit Blick auf die Verfassung insgesamt und ihre Auslegung ein falscher Akzent gesetzt: Verflechtung erscheint als die Regel, nicht als die Ausnahme. Ich empfehle Ihnen, auf Art. 91 d GG zu verzichten.

Zur Steuerverwaltung: Ich möchte bei dem ansetzen, was Herr Blum und sein Nachredner gesagt haben: Das Misstrauen gegenüber dem Bürger, das im Finanzverwaltungsgesetz zwischen den Zeilen transportiert wird, ist eines Rechtsstaats, in dem der Bürger der Souverän ist, eigentlich nicht würdig. Meines Erachtens wird in der politischen Betrachtung zu wenig beachtet, dass Steuerverwaltung Eingriffsverwaltung ist und dass es nicht nur um Effektivierung und Maximierung des Steueraufkommens der Bürger geht. Keine Frage, die Gleichmäßigkeit der Besteuerung ist ein legitimes Verfassungsziel.

Vor allem das Instrument der Zielvereinbarung ist aus meiner Sicht - da widerspreche ich Herrn Drüen - keineswegs so positiv zu qualifizieren. Im Hochschulbereich sehen wir, dass durch Zielvereinbarungen die Axt an die Wurzel der Freiheit von Forschung und Lehre gelegt wird. Stellen Sie sich einmal vor, wem ein Außenprüfer in erster Linie verpflichtet wäre - der Rechtmäßigkeit des Steuervollzugs oder dem in der Zielvereinbarung niedergelegten Ertragsergebnis? - und welche Konsequenzen das für den Steuerpflichtigen hätte! Man sollte darüber nachdenken, dem Steuerbürger mehr Spielraum einzuräumen.

Sachverständiger Hans-Peter Kröger (Deutscher Feuerwehrverband e. V., Berlin): Dass Sie mich zu dieser Anhörung eingeladen haben, unterstreicht die Wichtigkeit des Engagements von 1,3 Millionen hauptamtlichen und ehrenamtlichen Kräften in den deutschen Feuerwehren. Ich werde nur zur Feuerschutzsteuer Stellung nehmen.

Die Sonderrolle der Feuerschutzsteuer - sie hat aktuell einen Umfang von 327 Millionen Euro; ihr Umfang lag in den letzten acht Jahren zwischen 287 Millionen Euro und 353 Millionen Euro - ist für die Existenz des deutschen Feuerwehrwesens

von herausragender Bedeutung. Es handelt sich um eine Steuer auf bundesgesetzlicher Grundlage, die den Ländern zufließt. Sie ist in 13 der 16 Bundesländer - die drei Stadtstaaten bilden eine Ausnahme - mit einer Zweckbindung versehen.

Die Steuergelder fließen zum einen Teil in die Landeskasse - sie dienen im Wesentlichen der Unterhaltung der Landesfeuerweherschulen und somit der Erfüllung einer Aufgabe der Kommunen - und zum überwiegenden Teil direkt in die Kasse der Kommunen, die mit diesem Geld die Finanzierung der Ausrüstungen der Feuerwehren sicherstellen. Von den Leistungen der Feuerwehren - Katastrophenschutz und Bevölkerungsschutz - profitieren wiederum Länder und Bund.

Wir haben uns für den Erhalt der Feuerschutzsteuer eingesetzt, auch in ihrer namentlichen Darstellung. Ich halte das für sehr wichtig. Eine Integration in die Versicherungsteuer wird von uns ausdrücklich abgelehnt. Wir begrüßen, dass eine jährliche Evaluierung erfolgen und dass in den Jahren 2009 bis 2011 zunächst einmal ein Messbetrag, der sogenannte Sockelbetrag, erzeugt werden soll. Durch die angestrebte Lösung wird das deutsche Feuerwehrwesen erhalten. Später notfalls an der Stellschraube Bemessungsgrundlage zu drehen, ist sachgerecht.

Sachverständiger Jens Lattmann (Dezernat Umwelt und Wirtschaft des Deutschen Städtetages Nordrhein-Westfalen, Köln): Ich will zu drei komplexen Stellung nehmen: zur Feuerschutzsteuer, zum Verwaltungskooperationsrecht und zu den Anhörungsrechten.

Was die Feuerschutzsteuer angeht, fasse ich mich kurz - ich verweise auf das, was Herr Kröger gesagt hat -: Wir sind mit der gefundenen Lösung außerordentlich zufrieden.

Das Verwaltungskooperationsrecht ist geregelt in Art. 91 c GG und in Art. 91 d GG, Stichwort: Benchmarking und IT-Zusammenarbeit.

Was das Benchmarking angeht, stehe ich eher auf der Seite derjenigen, die eine Regelung im Grundgesetz nicht für notwendig halten. Die verstärkte Nutzung bestimmter Instrumente und der Leistungsvergleich auf freiwilliger Basis funktionieren, auch zwischen den verschiedenen Ebenen.

Zur IT-Zusammenarbeit: Wir begrüßen das Vorhaben von Bund und Ländern, im Rahmen der Föderalismusreform II eine Grundlage für eine effektive Zusammenarbeit der staatlichen Ebenen bei der Entwicklung und bei dem Einsatz IT-gestützter Verwaltungsverfahren zu legen. Art. 91 c GG ist dabei der richtige Weg. Ich erwarte allerdings, dass die kommunalen Spitzenverbände in die neu einzurichtenden Steuerungsgremien zur Einführung IT-gestützter Verwaltungsverfahren einbezogen und wie bisher am Umsetzungsprozess beteiligt werden. Wir unterstützen die geplanten Initiativen, wenn die grundsätzliche Wahrung der kommunalen Selbstverwaltungsrechte garantiert ist, wenn ein obligatorisches Abstimmungsverfahren zwischen Bund und Ländern einerseits und kommunalen Spitzenverbänden andererseits stattfindet und wenn die Kommunen in der Kostenregelung auskömmlich gestellt werden.

Die Regelungen zur Verwaltungskooperation, die sich ausschließlich auf IT als nicht direkt bürgerorientierten Verwaltungsbereich beschränken, sind allerdings nicht ausreichend. Wir sind der Auffassung, dass die immer komplexeren Probleme, mit denen die Verwaltungen auf allen Ebenen zunehmend konfrontiert sind - die Ursachen dieser Probleme sind nicht monokausal, und sie können dementsprechend nicht von einer Verwaltungsebene allein gelöst werden -, Regelungen zur Verwaltungskooperation erfordern, die vernetzte Lösungen möglich machen. Mit Blick auf das SGB II sind wir der Auffassung, dass es im Grundgesetz offener, weiter gehender Regelungen zur Verwaltungskooperation, die die kommunale Ebene ausdrücklich einbeziehen, bedarf.

Zu den Anhörungsrechten: Was den Stabilitätsrat angeht, verweise ich auf das, was Herr Professor Henneke gesagt hat. Wir, die Vertreter des Deutschen Städtetages, sind der Auffassung, dass es einer grundgesetzlichen Regelung über allgemein gefasste Anhörungsrechte kommunaler Spitzenverbände bedarf. Diese Rechte sollte es geben, weil die Kommunen mit dem Vollzug von Gesetzen, egal ob Bundes- oder Landesgesetze, weitgehend belastet sind. Es ist dringend notwendig, dass die Erfahrungen der Kommunen im Vollzugsbereich in die Gesetzesberatungen des Bundes eingebracht werden. Dass dies nicht zur Verlängerung von Gesetzgebungsverfahren führt, zeigen Erfah-

rungen, wie man sie zum Beispiel im Land Baden-Württemberg gemacht hat.

Sachverständiger Dieter Ondracek (Deutsche Steuer-Gewerkschaft, Berlin): In der Bundesrepublik Deutschland sind die Bundesländer zunächst einmal autonom. Die IT-Landschaft ist vielfältig. Es ist ganz einfach ein Gebot der sparsamen Haushaltsmittelbewirtschaftung, in irgendeiner Art und Weise zusammenzuarbeiten. Vorgesehen ist eine Regelung in Art. 91 c GG, die wir für richtig halten. Wir möchten darauf hinweisen, dass eine zentrale Datenauswertung Gefahren im Hinblick auf die Verletzung des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Bürgerinnen und Bürger in sich birgt. Der Datenschutzbeauftragte muss aus unserer Sicht von Anfang an eingebunden werden. Es hilft niemandem, wenn Misstrauen entsteht und alle Maßnahmen in diesem Bereich durch Klagen bis zum Verfassungsgericht auf den Prüfstand gestellt werden. Die anzustrebende Zusammenarbeit muss so abgesichert sein, dass der Bürger sie akzeptiert und dass der Datenschutz gewährleistet ist.

Dem Themenkomplex Steuerverwaltung möchte ich mich historisch nähern. Vor dem Krieg war die Steuerverwaltung eine Reichssteuerverwaltung. Die Grundgesetzgeber haben eine andere Auffassung vertreten und die Steuerverwaltung föderal geregelt. Gleichwohl ist das Steuerrecht bundeseinheitlich anzuwenden. Es gibt Gemeinschaftssteuern, die gleichmäßig verwaltet werden müssen. Daher bedarf es schlicht und einfach bestimmter Regelungen.

Der Bund erhält etwa die Hälfte des Steueraufkommens. Angesichts dessen ist ihm irgendeine Mitsprache einzuräumen. Es wäre in jedem anderen Bereich genauso: dass derjenige, der die Hälfte des Ertrages erhält, irgendwie mitreden können muss.

Es geht hier auch nicht um Misstrauen gegen irgendjemanden. Tatsache ist: Unser Steuerrecht ist so gestaltet, dass man es unterschiedlich auslegen kann. Ich nehme einmal das Beispiel der Betriebsprüfung. Die Betriebsprüfung bringt im Jahr etwa 13 oder 14 Milliarden Euro mehr Steuereinnahmen. Davon entfallen bestenfalls 4 Milliarden Euro auf strafbewehrtes Vorgehen; im Übrigen sind Gestaltungsmöglichkeiten genutzt worden, die im Prinzip legal sind; da muss der Fiskus nur irgendwann sein Recht geltend machen.

Tatsache ist auch, dass die Anwendung in den einzelnen Bereichen unterschiedlich ist. Es gibt in keinem Land konkrete Weisungen, das eine so oder das andere so auszu legen, sondern das wird weitgehend durch die Verwaltungspraxis bestimmt. Die Verwaltungspraxis wird auch von der Prüfungsdichte beeinflusst. Wenn häufig eine Prüfung stattfindet, ist die prophylaktische Wirkung schon eine ganz andere, als wenn sie nur alle 30 Jahre stattfindet. Das ist eine Frage der Organisation und des Personaleinsatzes. Von Bedeutung ist aber auch, wie intensiv Betriebe geprüft werden. Wenn in einem Land oberflächlicher geprüft wird - ich formuliere es einmal so -, dann können zwar mehr Fälle geprüft werden, aber es wird nur die Hälfte entdeckt. Wenn in den Ländern unterschiedlich verfahren wird, entstehen Ungleichgewichte.

Am Ende mag man sich in dem einen oder anderen Land auf den Standpunkt stellen: Es gibt den Länderfinanzausgleich; dadurch relativiert sich das. - Festzuhalten bleibt, dass der Bund dann immer verliert; denn für ihn relativiert sich nichts. Was nicht erhoben wird, ist für ihn verloren.

Von daher bedarf es nach unserer Meinung Regelungskompetenzen auch für den Bund, wie sie jetzt in dem neuen Art. 91 d GG mit Benchmarking, Controlling oder Ähnlichem beabsichtigt sind. Das ist ein richtiger Weg. Gerade bei einem föderalen Staatsaufbau ist es geboten, dem Prinzip „Vom Besten lernen“ zu folgen. Auch beim Benchmarking ist es notwendig, Regeln vorzugeben, damit nach einheitlichen Standards, nach einheitlichen Rastern, nach nicht veränderbaren Parametern gearbeitet wird. Hierzu haben wir genügend Datenmaterial. Eine einheitliche Anwendung ist notwendig, damit man auch zu vergleichbaren Ergebnissen kommt. Beim Benchmarking muss man zumindest Eckpunkte für das nennen, was man vergleichen will und wie man regeln bzw. steuern will.

Damit will ich es mit Blick auf die Zeit beenden lassen.

Sachverständiger Stefan Richter (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V., Berlin): Ich möchte mich auf das Thema Feuerschutzsteuer konzentrieren. Im Gegensatz zu Herrn Kröger und Herrn Lattmann bedauern wir, dass es nicht zu einer Integration der Feuerschutzsteuer in die Versicherungsteuer kommen soll. Hier hätte man die Chance gehabt, die Steuer-

landschaft nachhaltig zu bereinigen und Bürokratie abzubauen, sowohl bei den Unternehmen als auch bei der Finanzverwaltung.

Die Erhebung der Feuerschutzsteuer und der Versicherungsteuer - diese beiden Steuern sind zwar sehr ähnlich, aber von ihrer rechtstechnischen Ausgestaltung her verschieden - erfordert, wenn man sie so beibehält, einen erheblichen redundanten Aufwand. In diesem Zusammenhang muss beachtet werden, dass die Feuerschutzsteuer im Vergleich zur Versicherungsteuer ein eher bescheidenes Volumen erbringt, nämlich knapp über 300 Millionen Euro gegenüber mehr als 10 Milliarden Euro.

Da der Bund im Vorfeld signalisiert hat, einen möglichen Ausfall bei der Feuerschutzsteuer zu übernehmen, und er darüber hinaus rechtlich gesehen die Möglichkeit hätte, im Falle der Integration die Zweckbindung festzusetzen, hätte man unserer Meinung nach den berechtigten Bedarfen, die Herr Kröger hier formuliert hat, durchaus Rechnung tragen können.

Wenn es nicht zur Integration der Feuerschutzsteuer in die Versicherungsteuer kommen soll oder kommen kann, wäre aus unserer Sicht die Beibehaltung der derzeitigen Rechtslage der Neuregelung vorzuziehen. Falls die Änderung wie angedacht beschlossen wird, werden die Versicherer einen erheblichen EDV-technischen Aufwand zu schultern haben, um das System neu aufzubauen. Wir schätzen, dass es um einen dreistelligen Millionenbetrag gehen wird - bei einem Steuervolumen von rund 300 Millionen Euro. Der Aufwand wird sich fortsetzen. Wenn es zu der jährlichen Überprüfung kommt, werden wir erhebliche Anpassungsarbeiten vornehmen müssen und entsprechende Anpassungskosten haben.

Für den Fall, dass an der vorliegenden Regelung festgehalten werden soll, also Feuerschutzsteuer und Versicherungsteuer beibehalten werden sollen, würden wir gern folgende Anmerkungen machen:

Erstens. Im Vorfeld haben wir die Intention vernommen, dass die Feuerschutzsteuer in Zukunft nicht mehr zur Bemessungsgrundlage von Versicherungs- und Feuerschutzsteuer gehören soll. Anhand des Wortlauts des Gesetzentwurfs können wir allerdings nicht feststellen, dass an dieser Intention festgehalten worden ist. Von daher wäre unser Petition, dass insoweit Klarheit geschaffen wird.

Zweitens. Der Gesetzentwurf enthält Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen. Insoweit haben wir verfassungsrechtliche Bedenken. Unseres Erachtens kann nach der Verfassung die jährliche Anpassung der Besteuerung nicht auf dem Verordnungswege vorgenommen werden; denn wesentliche Bestandteile für die Berechnung einer Steuer sind durch Gesetz festzulegen. Auch ist die Ermächtigungsgrundlage mit Blick auf Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung unscharf formuliert.

Drittens. Die jährliche Anpassung der Anteilsprozentsätze der Bemessungsgrundlage halten wir schlichtweg für unzumutbar. Wir werden dadurch dauerhaft einen erheblichen Aufwand haben. Man muss sich vor Augen führen, dass wir jedes Mal eine Vielzahl von Tarifgenerationen, Produkten, Sparten, Vertriebsunterlagen, Produktunterlagen und Beratungsdokumenten umstellen müssen. Wenn Anpassungen dann auch noch unterjährig vorgenommen werden, wie hier angedacht, wird sich der Aufwand potenzieren; es gibt ja monatlich, vierteljährlich, halbjährlich und jährlich zahlende Kunden. Von daher würden wir von einer solchen Anpassung dringend abraten.

Für den Fall, dass an einer solchen Anpassung festgehalten werden soll, wäre unser dringendes Petition, dass wir ausreichend Zeit für die Umstellung erhalten. Ein Zeitraum von mindestens sechs Monaten wäre aus unserer Sicht zwingend notwendig.

Der vorgesehene Umstellungstermin zum 1. Juli 2009 ist für uns außerordentlich problematisch. Da er mitten im Kalenderjahr liegt, haben wir wieder das Problem mit den monatlich, vierteljährlich, halbjährlich und jährlich zahlenden Kunden. Unsere Bitte lautet daher, die Umstellung zu einem Jahreswechsel vorzunehmen, idealerweise zum Jahreswechsel 2010/11. So hätten wir genügend Zeit für die Anpassung unserer EDV-Systeme.

Zuletzt möchte ich die Idee ansprechen, zu einem einheitlichen Steuersatz zu kommen, das heißt den Sondersteuersatz von 22 Prozent für reine Feuerversicherungen zugunsten eines einheitlichen Steuersatzes von 19 Prozent abzuschaffen. Damit würde zur Bereinigung und Vereinfachung beigetragen. Die Abgrenzung der Versicherungsprodukte und -sparten würde damit unproblematisch.

Sachverständiger Michael Sauthoff (Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Greifswald): Ich äußere mich zu dem Problemkreis der Einstufung bzw. Abstufung von Bundesfernstraßen. Grundlage meiner Überlegungen ist die Entschließung, die Bundestag und Bundesrat auf Vorschlag der Föderalismuskommission fassen sollen.

Ich gehe dabei davon aus, dass nach der bisherigen gesetzlichen Regelung zwei Kriterien maßgebend sind. Zum einen geht es um die Frage, welchen Netzzusammenhang Fernstraßen untereinander bilden. Zum anderen geht es darum, dass Bundesfernstraßen einem weiträumigen Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind. Damit ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht in erster Linie die Verkehrsbelastung als solche das maßgebende Kriterium.

Insbesondere dort, wo man eine abweichende Beurteilung des Merkmals „weiträumiger Verkehr“ vornimmt, muss man notgedrungen ins Auge fassen, dass durch eine Abstufung die Kreise und vor allen Dingen die Gemeinden in großem Umfang betroffen sein werden; denn der überörtliche Verkehr auf Landesstraßen entfällt vielfach.

Bisher gibt es nur Überlegungen anhand von Richtlinien, die nach meiner Einschätzung mit der hier anstehenden Problematik allerdings nur wenig zu tun haben; sie haben eher mit Straßenplanung oder auch mit Güterkraftverkehr zu tun. Das ist nicht vergleichbar.

Nach der Rechtsprechung ist „Klassifizierung“ ein sogenannter unbestimmter Rechtsbegriff, der der vollständigen Kontrolle der Gerichte unterliegt. Das wird insbesondere dort bedeutsam, wo eine Abstufung auf die Ebene der Gemeinde erfolgt und sich die Gemeinde hiervon zu Unrecht belastet fühlt.

Wenn von Abstufungskonzepten die Rede ist, muss man unterscheiden, ob man zu dem Ergebnis gekommen ist, dass eine Bundesfernstraße nicht mehr vorliegt, oder ob man zu Kriterien gekommen ist, die von früheren Kriterien abweichen. Ich denke insbesondere an das Kriterium der Netzdichte. Dabei handelt es sich nach meiner Einschätzung eher um ein politisches als um ein rechtliches Kriterium, sodass fraglich ist, ob allein danach eine Abstufung gerechtfertigt werden kann.

Nach der geltenden Rechtslage kommt eine Abstufung ohnehin nur dann in Betracht, wenn sich die Verkehrsbedeutung der Straße

geändert hat und dadurch die Bedeutung einer Fernstraße entfallen ist. Die bloße Feststellung, dass die Verkehrsbedeutung einer Fernstraße nicht mehr vorliegt, würde also nicht genügen. Es kann sich um den Fall einer von Anfang an unrichtigen Einstufung handeln; hier ist eine Abstufung nicht möglich.

Nach dem Gesetz ist die einzige Rechtsfolge für die Straßenbaulastträger bislang die sogenannte Garantiefhaftung. Der bisherige Straßenbaulastträger ist danach verpflichtet, die Straße in einem Zustand zu übergeben, wie er der künftigen Straßenklasse entspricht. Ansonsten - so die zusammenfassende Auslegung des Bundesverwaltungsgerichts - sollen gerade keine wechselseitigen Ansprüche der Straßenbaulastträger begründet werden.

Allerdings muss man sehen, dass diese Regelung vor dem Hintergrund von Einzelfallabstufungen und -umstufungen getroffen worden ist. Das wird nicht zuletzt daran deutlich, dass der Aspekt des Haushaltsrechts im Gesetz in der Weise berücksichtigt ist, dass eine Abstufung in der Regel nur zum Ende des Haushaltsjahres erfolgen soll. Der Gesetzgeber geht also von einer Übertragung von Aufgaben aus, die bis zu einem gewissen Grade zu bewältigen sind.

Wer das Ziel verfolgt, das Bundesfernstraßenwesen insgesamt im Verhältnis zu Landesstraßen, Kreisstraßen und Gemeindestraßen neu zu organisieren, muss beachten, dass das nach der geltenden Rechtslage nur in den Fällen möglich ist, in denen eine Verkehrsbedeutungsänderung eingetreten ist, mit der Folge, dass eine Bundesfernstraße nicht mehr vorliegt. In den Fällen, in denen die Kriterien geändert werden oder die bisherige Einstufung von Anfang an falsch war, bedürfte es nach meiner Auffassung einer Gesetzesänderung. Vorschläge dazu habe ich in meinem Gutachten unterbreitet.

Das weiter bestehende Problem eines fehlenden Weisungsrechts des Bundes gegenüber den Ländern ist ohne eine Änderung des Grundgesetzes nicht zu lösen.

Sachverständiger Prof. Dr. Jochen Schneider: Ich spreche nur zur Informationstechnologie und deren Organisation.

Trotz des Bemühens um Effizienz und Sicherheit - beides aner kennenswerte Ziele - gilt es, der Determination dezentraler Geschäftsprozesse, wie sie die Verwaltung voll-

zieht, durch zentrale Steuerung oder zentrale Steuerungen vorzubeugen und die Akzente einer insgesamt praktikablen Regelung zu betonen. Wie die vorgeschlagene Regelung zeigt, hat man der Versuchung widerstanden, auch bei der IT alles zentral zu regeln, und das ist ein Vorteil. Sie scheint auch die Möglichkeit zu bieten, dort, wo dies erforderlich ist, zu schnellen Reaktionen und vor allem zur nötigen Flexibilität zu kommen.

Neben der Zentralisierung auch der Determinanten von Geschäftsprozessen ist zu vermeiden, Heilserwartungen - gestatten Sie mir diesen Ausdruck - zu formulieren, wie sie häufig an die IT gerichtet werden. Man glaubt, das Heil zu finden, indem man die IT regelt. Man glaubt, man könne mit der Informationstechnologie Dinge, die bisher schlecht laufen, verbessern. Es ist aber genau umgekehrt: Wenn etwas schon bisher schlecht lief, verstetigt man es nur. Es sollte also lediglich ein Minimum kodifiziert werden.

Der Charakter der Informationstechnologie als Werkzeug gilt meiner Meinung nach auch für den Bereich des E-Government. Kaum eine Technologie befindet sich bekanntermaßen in so rascher Entwicklung wie die Informationstechnologie in Verbindung mit der Telekommunikationstechnik. Die Komponenten dieser Technologie weisen einen völlig unterschiedlichen Lebenszyklus auf, der sich noch dazu vom Anwendungslebenszyklus erheblich unterscheidet. Es wäre also auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht sehr klug, eine Art Vereinheitlichung von Hardware und Netzen einerseits und verschiedenen Softwareebenen andererseits zu versuchen.

Auch innerhalb des Softwarebereichs gibt es Unterschiede in den Lebenszyklen. Früher hat man angenommen, dass eine Software nur ein paar Jahre genutzt würde. Inzwischen weiß man, dass dies nicht so ist, vor allem dann, wenn sie aufgabennah, also anwendungsnah ist.

Allein schon dieser Unterschied in den Lebenszyklen erfordert erhebliche Flexibilität in der Regelung - natürlich auch in der Anwendung - und dafür eine erhebliche und nachhaltige Technikoffenheit. Mit „nachhaltig“ meine ich: Man sollte nicht alle paar Jahre versuchen, hier nachzubessern. Diese Technikoffenheit sollte generell bestehen.

Was die Begrifflichkeit angeht, mit der dies erreicht wird, ließen sich manche Punkte diskutieren, und zwar im Sinne der Genauigkeit, wie Herr Heckmann das angesprochen

hat. Es geht um Fragen wie: Was ist ein informationstechnisches System? Was ist ein Verbindungsnetz? Gibt es das überhaupt? Alles das könnte man vertiefen. Ich meine aber, dass im Sinne der genannten Technikoffenheit diese Unschärfe vielleicht sogar zu begrüßen ist. Man kann ja gar nicht so genau beschreiben, worum es eigentlich geht.

Wichtiger erscheint, dass keine Zentralisierung bzw. Determination der erwähnten Geschäftsprozesse stattfindet. Es ist also nicht nötig, nach Wegen zur Zentralisierung der IT und deren Einrichtungen zu suchen. Eine solche Zentralisierung würde ich nicht nur aus verfassungsrechtlichen - wie bereits angedeutet - bzw. staats- oder verwaltungsrechtlichen Überlegungen heraus als falsch ansehen, sondern auch, weil ich sie wirtschaftlich für wenig sinnvoll halte. Das näher auszuführen, würde hier zu weit führen.

Auch durch die Staffelung der Regelungen, wie sie jetzt vorgenommen worden ist, wird eine präformierende Wirkung vermieden, weil die Bereiche genau hinsichtlich der beiden Postulate Interoperabilität und Sicherheit getrennt werden können: Die Herstellung von Interoperabilität und die Aufstellung von Kompatibilitätskriterien kommt dem Bund zu, die Gewährleistung der Sicherheit dem Planungsrat. Die jetzt vorgesehene Regelung erscheint auch unter diesem Gesichtspunkt äußerst praktikabel; denn so entstehen keine neuen - zu den bestehenden sage ich jetzt nichts - datenschutzrechtlichen Gefährdungen, bzw. das Gefährdungspotenzial wird nicht wesentlich erhöht.

Sachverständiger PD Dr. Thorsten Siegel (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer): Ich möchte mich gerne in meiner Stellungnahme gemäß meiner Einladung auf die neuen Regelungen zur Informationstechnologie konzentrieren, also auf den neu vorgesehenen Art. 91 c GG sowie die zugehörigen staatsvertraglichen einfachgesetzlichen Ausführungsbestimmungen. Im Gegensatz zur stetig zunehmenden infrastrukturellen Bedeutung der Informationstechnologie finden sich ja bislang keine expliziten Regelungen zu dieser Thematik im Grundgesetz.

Die neuen Regelungen verfolgen das zentrale Anliegen der Schaffung einer kooperativen IT, und zwar durch drei Elemente: zum einen durch Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, zum anderen durch die Harmonisierung und

Standardisierung im IT-Bereich und zum Dritten durch die Schaffung eines bundesrechtlichen Kernbestandes im IT-Bereich. Ich denke, die vorgeschlagenen Regelungen werden diesem Anliegen vollauf gerecht.

Zunächst einmal soll über Art. 91 c Abs. 1 ein Kooperationsstatbestand in das Grundgesetz aufgenommen werden. Damit wird eine verfassungsrechtlich bislang bestehende Blockade beseitigt. Electronic Government ist ja nach neuerem Verständnis nicht mehr eine reine Formsache, sondern vielmehr eine Aufgabe. Die gemeinsame Wahrnehmung dieser Aufgabe stellt letzten Endes eine Mischverwaltung dar. Da aber das Grundgesetz grundsätzlich ein Verbot von Mischverwaltung vorsieht, bedarf es einer Beseitigung dieser Blockade. Genau das wird mit der Aufnahme von Art. 91 c Abs. 1 in das Grundgesetz erreicht.

Bezüglich des zweiten genannten Elements halte ich die in Art. 91 c Abs. 2 vorgesehene Aufnahme von Bestimmungen zum Abschluss von Staatsverträgen in das Grundgesetz für ausgesprochen sinnvoll. Auf diese Weise werden nämlich die zentralen Inhalte entsprechender staatsvertraglicher Regelungen bereits im Grundgesetz selbst festgelegt, also der Gegenstand und die Abstimmungsverhältnisse. Da sich die staatsvertragliche Lösung letztlich auf die Setzung von Standards und Sicherheitsanforderungen konzentriert, gibt meines Erachtens auch das in Art. 91 c Abs. 2 Satz 2 normierte Mehrheitsprinzip unter dem Gesichtspunkt der Eigenstaatlichkeit der Länder keinen Anlass zu verfassungsrechtlichen Bedenken, zumal Satz 3 die Möglichkeit einer Kündigung vorsieht.

Das dritte Element findet in Art. 91 c Abs. 4 seinen Niederschlag, über den dem Bund eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz im IT-Bereich eingeräumt wird. Diese beschränkt sich aber wohlgermerkt ausdrücklich auf die Errichtung und den Betrieb eines Verbindungsnetzes. Somit verbleibt den Ländern ein hinreichender Gestaltungsspielraum zum Erlass eigener E-Government-Gesetze.

Die zentralen Weichenstellungen für die Zusammenarbeit und die Harmonisierung im IT-Bereich, also die Schaffung einer kooperativen IT, werden damit bereits im Grundgesetz selbst vorgenommen. Im Staatsvertrag und im Gesetz zur Ausführung dieser Bestimmungen werden beide Aspekte sachgerecht und praxistauglich aufgegriffen und

umgesetzt. Da sowohl der Staatsvertrag als auch das Ausführungsgesetz bereits konzipiert sind, ist sichergestellt, dass die neuen IT-Strukturen zeitnah Funktionsfähigkeit erlangen.

Besonders erwähnen möchte ich in diesem Zusammenhang die Schaffung des IT-Planungsrates. In diesem neuen Gremium werden die bislang sehr zerstreuten und teilweise unübersichtlichen Entscheidungsstrukturen gebündelt. Auch das ist der Effizienz und Effektivität des IT-Bereichs zuträglich.

Zusammenfassend möchte ich sagen: Die Bestimmungen des neuen Art. 91 c sowie die zugehörigen staatsvertraglichen und einfachgesetzlichen Ausführungsbestimmungen sind insgesamt zu begrüßen. Sie bilden einen ausgewogenen Kompromiss zwischen dem unabdingbaren Erfordernis einer Harmonisierung bzw. Standardisierung im IT-Bereich einerseits und der Wahrung der Eigenstaatlichkeit der Länder andererseits.

Sachverständiger Prof. Dr. Spiros Simitis (Goethe-Universität Frankfurt am Main, Fachbereich Rechtswissenschaft, Forschungsstelle für Datenschutz): Zwei kleine Vorbemerkungen: Erstens. Der Einfachheit halber werde ich nicht vom Bundeskrebsregisterdatengesetz, sondern nur vom Krebsregister sprechen. Zweitens. Ich trete seit langem für die Einführung eines nationalen Krebsregisters ein. Es hat sich auf europäischer und internationaler Ebene als unentbehrliche Grundlage für eine kontinuierliche und konsistente Forschung erwiesen. Unsere Gesellschaft ist allein schon aus demografischen Gründen auf ein solches Register angewiesen.

Nun zur Sache selbst: Es kann nicht über ein Krebsregister diskutiert werden, ohne zugleich auch über Datenschutz zu sprechen. Es geht nämlich in aller Regel auch um personenbezogene Daten, und durchweg stellen diese Daten nach der Definition des Bundesgesetzgebers sensitive Daten dar, also Daten, bei denen besondere Aufmerksamkeit geboten ist.

Anders sieht es allerdings beim geplanten Gesetz aus. Der Grund hierfür ist die Aufspaltung der Informationsverwendung in zwei deutlich unterscheidbare und klar getrennte Phasen. In einer ersten Phase fließen die Daten nämlich nur in ein Landesregister ein, das auf landesgesetzlichen Regelungen beruht. Diese Informationen werden dann ano-

nymisiert und zusammengefasst und dienen in einer zweiten Phase - um die geht es hier - als Grundlage für die zentralisierte Verarbeitung beim Robert-Koch-Institut. Anders ausgedrückt: Die krankheits- und personenspezifische Verknüpfung der Angaben endet an der Landesgrenze. Die Länder haben so gesehen eine doppelte Pflicht, nämlich sich strikt an die landesspezifischen Datenschutzvorgaben zu halten und für eine einwandfreie Anonymisierung zu sorgen. Damit kommt den Landesbeauftragten und den Aufsichtsbehörden eine wichtige Kontrollfunktion zu.

Einen generellen Vorbehalt gibt es aber: Es ist eine Illusion, zu glauben, eine perfekte und verlässliche Anonymisierung sei möglich. Diese gibt es nicht. Deshalb vertreten wir mittlerweile die Meinung, dass allein der Aufwand an Zeit und Mitteln in Betracht zu ziehen ist, der zu einer möglichen Reidentifizierung aufgebracht werden muss. Die Frage lautet also: Ist das Gesetz so formuliert, dass es die Möglichkeit zur Reidentifizierung erschwert bzw. fast unmöglich macht? Nach meinem Eindruck erfüllt die gesetzliche Regelung diese Voraussetzung.

Es gibt allerdings drei denkbare Schwachpunkte: zum einen die Verpflichtung der Landeskrebsregister, neben Angaben zur Tumordiagnose auch bestimmte Angaben zum Geschlecht, zum Monat und Jahr der Geburt weiterzugeben. Dies sind allerdings erstens alle Daten aus den Landesregistern, und zweitens reichen diese Angaben für sich genommen nicht für eine Identifizierung aus.

Die zweite denkbare Schwachstelle ist die Kontrollnummer. Wiederum sorgt der Entwurf vor: Ein Rückschluss auf Personen muss unterbunden werden. Aus der vorgeschriebenen Kooperation folgt die Verpflichtung aller beteiligten Stellen, sich auf Vorgaben zu einigen, die die Anonymität garantieren.

Drittens gibt es noch eine gleichsam klassische Gefahrenquelle, nämlich die Möglichkeit, dass Dritte Daten, die an sie übermittelt wurden, zur Reidentifizierung missbrauchen. Zu Recht schränkt der Entwurf die Übermittlung von Daten auf wissenschaftliche Zwecke ein. Man darf aber nicht vergessen, dass der Begriff „Wissenschaft“ verfassungsrechtlich sehr weit gefasst ist und deshalb jede wissenschaftliche Institution und jede Person, die wissenschaftliche Ziele verfolgt, für die Übermittlung in Betracht kommen. Konsequenterweise muss deshalb zum einen einer Änderung des Verwendungszweckes

durch vertragliche Vereinbarungen vorgebeugt werden; zum anderen sind kontinuierliche Berichte über den Forschungsverlauf zu verlangen und Kontrollmaßnahmen vorzusehen. Übermittelbar sind allerdings nur die Daten aus dem Krebsregister, die bereits anonymisiert wurden.

Letztlich gibt es gesetzlich abgesicherte Zugriffe öffentlicher Stellen zu gesundheits- oder sicherheitspolitischen Zwecken. Diese können nicht ausgeschlossen werden, solange die Arbeit mit dem Krebsregister nicht unter das Forschungsgeheimnis fällt.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Herzlichen Dank, meine Herren, für die Disziplin hinsichtlich des zeitlichen Budgets. Das war wirklich vorbildlich.

Wir kommen jetzt zur Fragerunde. Ich möchte noch einmal auf das Verfahren hinweisen: Jede Frageinheit beträgt jetzt vier Minuten und ist damit etwas kürzer als heute Morgen.

Die Fraktion Die Linke hat auf ihr Fragerecht verzichtet. Deshalb beginnen wir mit der CDU/CSU-Fraktion.

Antje Tillmann (CDU/CSU): Ich möchte gerne den Komplex „Kommunen“ mit Herrn Professor Henneke ein wenig vertiefen. Es hat ja mehrfach die Äußerung gegeben, dass die Verpflichtung der Länder zur Nullverschuldung zwangsläufig dazu führen wird, dass sich die Länder auf Kosten der Kommunen sanieren werden. Sie haben in Ihrer Stellungnahme sehr ausführlich dargestellt, dass das auch nach der Grundgesetzänderung im Zuge der Föderalismusreform II nicht zulässig sein wird. Hierzu hätte ich gerne von Ihnen noch ein wenig mehr gehört, als Sie vorhin schon gesagt haben.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke (Deutscher Landkreistag, Berlin): Wir hätten uns in der Tat in Art. 109 Abs. 3 eine Regelung wie in Abs. 2 vorstellen können. In Abs. 2 werden für den Haushaltsvollzug Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungsträger erfasst. Das geschieht in Abs. 3 nicht. Ich denke aber, damit kann man leben; denn wir haben ja in allen Landesverfassungen sogenannte Konnexitätsregelungen, die dann greifen, wenn Länder versuchen sollten, sich dadurch zu entlasten, dass sie Aufgaben auf die Kommunen übertragen. Dass diese beachtet werden,

werden wir von kommunaler Seite nachdrücklich einfordern.

Eine größere Problematik liegt in der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs. Hier hat es in der Rechtsprechung zu Anfang des Jahres 2000 eine Welle an Entscheidungen gegeben, durch die den Kommunen erheblicher Schutz eingeräumt wurde. Daraufhin hat es eine Gegenbewegung gegeben, in deren Zuge dieser Schutz relativiert wurde. Diese Gegenbewegung vonseiten der Gerichte fußte auf der Grundannahme, dass die Länder selbst keinen ausgeglichenen Haushalt erreichen werden und dazu auch nicht gezwungen werden können. Davon wurde der Gedanke der Verteilungssymmetrie abgeleitet, also dass die Länder dann, wenn sie schon ihren eigenen Haushalt nicht ausgleichen können, auch Aufgaben auf die Kommunen verlagern können, die eben auf diese Weise ein entsprechendes Solidaropfer bringen müssen.

Wenn die Länder nun aber zur Nullverschuldung gezwungen sind, folgt aus dem Gedanken der Verteilungssymmetrie, dass, wie die Verfassungsgerichte in einigen Ländern schon ausgeführt haben, der Landesgesetzgeber handeln muss, und zwar entweder durch Erschließung neuer Einnahmequellen - hier käme man in die Gebühren- und Beitragsdiskussion, wenn man nicht über die Anhebung von Verbrauchs- und Aufwandsteuern sprechen will - oder über die Rückführung von Pflichten. Es müssten also entweder landesgesetzlich begründete Pflichten verringert werden, oder - das haben sowohl der Thüringer Verfassungsgerichtshof als auch der Niedersächsische Staatsgerichtshof gesagt - die Länder müssten ihren Einfluss im Bundesrat geltend machen, um die Verlagerung von Lasten auf die Kommunen zu verhindern. Gemäß Bundesrecht ist dies aber auch gar nicht mehr möglich, da der Bund gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG, der durch die Föderalismusreform I eingefügt wurde, neue Aufgaben zulasten der Kommunen nicht mehr begründen darf.

Ich will hier nicht von heiler Welt sprechen, aber deutlich machen, dass die Verpflichtung der Länder zur Nullverschuldung zugleich die unangenehme Pflicht für die Landespolitik mit sich bringt, woanders nach Gestaltungsspielräumen zu suchen, also entweder Einnahmequellen zu erschließen oder Aufgaben der Kommunen zu verringern oder Ausgaben des Landes zu vermindern,

damit der kommunale Finanzausgleich unangetastet bleibt.

Wenn es sich so verhält - ich habe das in meiner schriftlichen Stellungnahme noch ausführlicher dargelegt -, dann kann der kommunale Bereich mit der vorgesehenen Regelung leben. Die reale Problematik besteht jedoch darin, dass dann, wenn die Länder die politischen Gestaltungsspielräume, die ihnen zukommen, ausschöpfen, die kommunale Seite in eine Abwehrposition gerät. Aber ich denke schon, dass man mit der Regelung aus kommunaler Sicht insgesamt gut leben kann.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Wir gehen weiter zu Baden-Württemberg.

Staatssekretär Gundolf Fleischer (Baden-Württemberg): Ich habe zwei kurze Fragen an Herrn Professor Büttner. Erste Frage: Wie hoch schätzen Sie den Effizienzgewinn ein, der sich aus der Übertragung der Verwaltungskompetenz bei Versicherungs- und Feuerschutzsteuer auf den Bund ergibt? Zweite Frage: Stellen die vereinbarten Regelungen auch sicher, dass die Länder ertragsmäßig nicht schlechter gestellt sind als bei der derzeitigen Kompetenzverteilung? Falls der Präsident des Deutschen Feuerwehrverbandes, Herr Kröger, innerhalb der gesetzten Zeit noch die Möglichkeit hat, sich zu äußern, dann hätte ich nichts dagegen.

Sachverständiger Prof. Dr. Thiess Büttner (ifo Institut für Wirtschaftsforschung e. V., München): Ich kann leider keine Antwort auf die Frage geben, wie hoch die Effizienzgewinne im Zuge der Veränderung bei den Verwaltungskompetenzen in diesem Bereich sind. Es würde eine spezielle Untersuchung erfordern, um zu entsprechenden Quantifizierungen zu kommen. Diese haben wir aber mit Blick auf diese Anhörung nicht durchgeführt.

Es wurde ferner gefragt, ob sichergestellt wird, dass sich die Ertragssituation für die Länder nicht verschlechtert. Mit Blick auf die von Ihnen angesprochene Steuer kann ich konkret nichts sagen. Generell kann ich aber sagen, dass sich die Ertragssituation der Länder aufgrund der Kooperationsmaßnahmen, die im Bereich der Steuerverwaltung beschlossen wurden, unter Umständen etwas verbessern könnte. Das Bundeszentralamt für Steuern hat nämlich gewisse Rechte, Prüfungen zu verlangen. Diese Rechte wer-

den nun ausgeweitet. Dadurch wird es der Steuerverwaltung eines Landes ermöglicht, Steueransprüche besser durchzusetzen. Diese Ertragssituation schätze ich also positiv ein.

Sachverständiger Hans-Peter Kröger (Deutscher Feuerwehrverband e. V., Berlin): Zu den eingesparten Kosten aufgrund der Verwaltungsumstellung kann auch ich nichts sagen. Die Frage ist doch, ob bei den Ländern künftig mindestens genauso viel ankommt wie bisher. Wir haben das einmal durchgerechnet. Ein Steuersatz in Höhe von 22 Prozent ist schon ganz gut; in diesem Punkt widerspreche ich Herrn Richter. Bei einem Steuersatz in Höhe von 19 Prozent sähe die Situation erheblich schlechter aus. Es besteht allerdings das Risiko, 110 Millionen Euro weniger zu generieren, was sich auf die Haushaltssituation der Länder negativ auswirken könnte. Aufgrund dessen, was bis jetzt bekannt ist - es soll der Sockelbetrag für die Jahre 2009 bis 2011 ermittelt werden -, bin ich jedoch zuversichtlich. Wenn sich Ihre Befürchtungen bewahrheiten sollten, dann müsste das Gesetz geändert werden.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Jetzt hat das Fragerecht die SPD-Fraktion.

Volker Kröning (SPD): Die Antragsteller haben allen Grund, sich bei Ihnen, meine Herren, für Ihre Mitwirkung an dieser Anhörung zu den Verwaltungsthemen zu bedanken. Es handelt sich um eine Säule der Bundesstaatsreform II, die ganz bewusst auch Verfassungsänderungen und Ausführungsregelungen umfasst.

Ich habe an Herrn Ondracek eine finanzielle Frage und eine rechtliche Frage, die an eine Bemerkung von Herrn Professor Drüen anschließt. Die finanzielle Frage: Der eingebrachte Gesetzentwurf lässt den Personalmehrbedarf dieses Paketes, um zu Effizienzsteigerungen innerhalb des Steuervollzuges zu kommen, teilweise offen. Wie schätzen Sie den Mehrbedarf an Personal ein? Der Gesetzentwurf beinhaltet auch keine Angabe darüber, wie hoch die Effizienzgewinne sein könnten. Die früheren Untersuchungen des Bundesrechnungshofes deuteten ja darauf hin, dass im Entstehungsjahr Beträge in Höhe von 2 Milliarden Euro zu erreichen seien. Wie ist Ihre Einschätzung dazu, Herr Ondracek?

Herr Professor Drüen hat starke Bedenken dagegen geäußert, dass das einfachgesetzliche Paket mit den Grundlagen der Verfassung, also Art. 108 Abs. 4 GG, in Einklang steht. Teilen Sie diese Bedenken oder glauben Sie, dass man mit dieser Regelung in den nächsten zehn Jahren getrost Erfahrungen sammeln sollte?

Sachverständiger Dieter Ondracek (Deutsche Steuer-Gewerkschaft, Berlin): Zum Personalbedarf: Es gibt eine bundeseinheitliche Personalbedarfsberechnung, die nicht von allen Ländern beachtet wird. Wenn man die Kriterien umrechnet, dann kann man sagen, dass etwa 10 000 Mitarbeiter in der Steuerverwaltung fehlen. Der Landesrechnungshof Baden-Württemberg hat folgende Werte ermittelt: Ein Mitarbeiter im Innendienst erbringt etwa 300 000 Euro und ein Mitarbeiter im Außendienst etwa 1 Million Euro. Wenn man eine Verteilung von 5 000 Mitarbeitern im Innendienst und 5 000 Mitarbeitern im Außendienst zugrunde legt, dann kommt man auf etwa 5 Milliarden Euro, die zusätzlich zu generieren wären, wenn in allen Ländern das Level eingehalten werden würde, das die bundeseinheitliche Personalbedarfsberechnung vorgibt.

Zur Effizienz: Man kann die Effizienz auch feststellen, indem man berechnet, wie viel vom Bruttoinlandsprodukt in Form von Steuern in die Kassen fließen. Es ergeben sich je nach Land unterschiedliche Werte. Der Mittelwert liegt bei ungefähr 3 Milliarden Euro.

(Volker Kröning (SPD): Bedenken gegen die Verfassungsgrundlage?)

- Diese Bedenken haben wir nicht. Man muss sehen, dass in der Verfassung das Gleichmaß der Besteuerung und die Autonomie der Länder vorgegeben sind. Es ist nicht abzustreiten, dass der Bund ein Interesse daran hat, hier in die Steuergesetzgebung einzugreifen. Daher muss es nach meiner Überzeugung im Grundgesetz eine Möglichkeit für den Bund geben, hier in irgendeiner Weise seine Ansprüche geltend zu machen. Ich habe vorhin schon gesagt, dass das Benchmarksystem der richtige Ansatz ist.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Ich rufe auf das Bundesland Bayern.

Staatssekretär Dr. Bernd Weiß (Bayern): Ich habe zwei Fragen. Meine erste Frage zum Thema Bundesfernstraßen geht

an Herrn Sauthoff. Die Länder haben ermittelt, dass etwa 20 000 Kilometer abgestufte Straßen zu einer Mehrbelastung in Höhe von etwa 2 Milliarden Euro führen. Der Freistaat Bayern ist mit etwa 250 Millionen Euro betroffen. Die Erhöhung der Ansätze für Straßenbau in den Länderhaushalten beträgt durchschnittlich 150 bis 200 Prozent. Die Richtigkeit dieser Zahlen vorausgesetzt: Wie sehen Sie die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Lastenverschiebung in einem derartigen Umfang?

Meine zweite Frage geht an Herrn Professor Schneider. Sie lehnen - ich meine, zu Recht - zentrale IT-Strukturen ab. Es wird allerdings immer wieder von der Vereinfachung der Abläufe durch die Nutzung von Standardsoftware - Stichwort SAP - gesprochen, die in der freien Wirtschaft üblich ist. Nun gibt es aber Unterschiede zwischen der freien Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung. Könnten Sie ein paar Worte dazu sagen?

Sachverständiger Michael Sauthoff (Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Greifswald): Zur Frage der Übertragung von Lasten: Die einfachrechtliche Grundlage ist, dass eine Übertragung von Lasten nicht stattfindet, mit Ausnahme einer Garantieflicht. Wenn man zu einer anderen Lösung kommen wollte, müsste es eine andere einfachrechtliche Regelung geben. Die Frage, ob das verfassungsrechtlich machbar ist, ist mit Blick auf das Bundesfernstraßengesetz zu beantworten. Ich hätte spontan keine Bedenken dagegen, es so zu regeln. Es ist gegenwärtig aber nicht so geregelt.

(Volker Kröning (SPD): Das bestreitet der Bund!)

- Das ist meine Auffassung dazu. Die betreffende Norm ist § 6 Abs. 1 a Bundesfernstraßengesetz. Das Bundesverwaltungsgericht hat den Satz, den ich vorhin zitiert habe, kreiert. Es sollen gerade keine wechselseitigen Verpflichtungen aus einer Abstufung von Straßen entstehen, mit Ausnahme dieser Garantieflicht. Damit soll es auch keine Übernahme künftiger Unterhaltungslasten geben.

Sachverständiger Prof. Dr. Jochen Schneider: Es bestehen in der Tat erhebliche organisatorische Unterschiede im Vergleich zur Privatwirtschaft. Aber selbst in der Privatwirtschaft, die viel straffer organisiert ist

und die mehr auf eine Zentrale ausgerichtet ist, ist es bisher kaum gelungen, voreingestellte SAP-Software erfolgreich zum Einsatz zu bringen. Man rechnet - dies ist ein Beispiel - mit einer Relation von 3 Millionen Euro für die Beschaffung zu 9 Millionen Euro für die Einstellung der SAP-Software. Die Relation beträgt immer das Drei- bis Vierfache.

Der Umsatz an voreingestellter Software ist viel geringer. Innerhalb der öffentlichen Verwaltung müssen unterschiedliche Branchen indirekt abgebildet werden. Daher ist die Beeinflussung von dezentralen Geschäftsprozessen über ein SAP-Modell praktisch nicht möglich oder mit einem gigantischen Aufwand verbunden, der meines Erachtens auf faktischem Wege verfassungswidrige Änderungen in der Verwaltung herbeiführen würde.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Das Wort hat jetzt die CDU/CSU-Fraktion.

Antje Tillmann (CDU/CSU): Ich habe eine Frage an Herrn Kröger, den Präsidenten des Deutschen Feuerwehrverbandes. Man konnte in der ersten Runde feststellen, dass die Frage hinsichtlich der Feuerschutzsteuer und der Versicherungsteuer sehr unterschiedlich gesehen wird. Der Vorschlag, die Feuerschutzsteuer in der Versicherungsteuer aufgehen zu lassen und eine Kompensation zu gewähren, ist vorhin gemacht worden. Ich hätte gerne gewusst, warum Sie diese Variante ablehnen.

Sachverständiger Hans-Peter Kröger (Deutscher Feuerwehrverband e. V., Berlin): Es geht uns selbstverständlich auch um die absolute Höhe der Beträge, die der Bund den Ländern dann zur Verfügung stellen müsste. Genauso schwergewichtig ist für uns das Argument der Zweckbindung, die in 13 von 16 Ländern landesgesetzlich verankert ist. Es gab erhebliche Zweifel daran, ob die Zweckbindung in den Ländern auf Grundlage von Kompensationsbeträgen wiederhergestellt würde. Deswegen treten wir so vehement für den Erhalt der Feuerschutzsteuer ein.

Antje Tillmann (CDU/CSU): Eine zweite Frage an Professor Henneke. Es ist eben die Meinung geäußert worden, dass Benchmarking in der Verfassung - Art. 91 d GG - wohl nicht sinnvoll unterzubringen sei. Sie hatten sich eher positiv geäußert. Vielleicht können

Sie einmal Vergleiche ziehen hinsichtlich des Benchmarkings auf kommunaler Ebene. Woraus schließen Sie, dass eine Grundgesetzänderung zu einer größeren Bereitschaft der Länder führen würde, untereinander Benchmarking zu betreiben?

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke (Deutscher Landkreistag, Berlin): Für zwingend halte ich die Regelung in Art. 91 d GG nicht. Im kommunalen Bereich gibt es eine Reihe von Erfahrungen, was die Anwendung auf freiwilliger Basis betrifft. Insofern ist dieser Gedanke ohne weiteres übertragbar auf den Länderbereich. Ich kann nicht erkennen, dass die Regelung in Art. 91 d GG sozusagen eine Mischverwaltung begründet. Hier wird etwas auf freiwilliger Basis zugelassen, wie vorhin in einer Stellungnahme hervorgehoben wurde.

Die Vereinheitlichung der Ausgangsdaten kann allerdings zu Mehrkosten im kommunalen Bereich führen. Ich würde hier aber die Chancen im föderalen System als größer ansehen als den Schaden für das föderale System. Deshalb können wir hier beruhigt sein. Der Föderalismus ist, was die Aufteilung der Verantwortung zwischen Bund, Ländern und Kommunen angeht, auch mit Inkrafttreten von Art. 91 d wirklich nicht gefährdet.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Dann hat jetzt das Recht zur Frage das Land Berlin.

Ltd SenR Karl-Heinz Hage (Berlin): Meine Frage schließt sich an die Frage der Frau Abgeordneten Tillmann direkt an. Wir halten die Betonung des bundesstaatlichen Leistungsvergleichs als Effizienzsteigerungsmittel für verfassungspolitisch durchaus weiterführend. Meine Frage an die Sachverständigen Professor Huber und Professor Blum: Ist sinnvoll, dies sektoral unterschiedlich durchzuführen oder könnte man es nicht so zusammenführen, dass es für alle Bereiche gilt? Ein Vergleich von Art. 91 b mit Art. 91 d zeigt, dass in dem einen Artikel von einem internationalen Vergleich die Rede ist und in dem anderen von der Förderung der Leistungsfähigkeit. Was Berichte und Empfehlungen betrifft, sollen sie nach dem einen Artikel selbstverständlich veröffentlicht werden, während die entsprechenden Ergebnisse nach dem anderen nur fakultativ veröffentlicht werden sollen. Schließlich gilt -

das ist auch für die Länder wichtig -: Die Kostentragung muss gemäß Art. 91 b GG in der Vereinbarung geregelt werden; in dem anderen Artikel steht dazu nichts.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber (Ludwig-Maximilians-Universität München, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie): Herr Henneke hat ja gerade noch die Kurve zur Sinnhaftigkeit der Regelung bekommen.

Ich persönlich habe deutlich gemacht, dass ich eher weniger davon halte und in dieser Benchmark-Regelung eine falsche Signalwirkung sehe, die in der vorgeschlagenen Fassung des Art. 91 d GG aus meiner Sicht verfassungsrechtlich nicht indiziert ist. Dies ist auch der Unterschied zu Art. 91 b; denn der Bund hat im Bildungsbereich keine Zuständigkeiten. In Art. 91 d geht es darum, dass Bundes- und Landesverwaltungen untereinander Benchmark-Programme verabreden können. Dagegen gibt es nichts einzuwenden. Dass der Bund aber bei PISA und anderen Dingen mitspricht, bedürfte schon einer verfassungsrechtlichen Regelung.

Ich würde Ihnen aber insofern zustimmen: Wenn Sie das wollen und für sinnvoll halten, dann sollte man es möglichst in einer Regelung zusammenfassen und nicht lauter sektorenspezifische, unterschiedliche Verflechtungstatbestände normieren.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Blum (Institut für Wirtschaftsforschung Halle): Ergänzend dazu: Die Grundstruktur sollte identisch sein; allerdings muss die Ausformung der einzelnen Bereiche unterschiedlich sein. Es ist eine ganz andere Situation, ob ich die Wasserwirtschaft oder ein Bildungssystem einem Benchmarking unterziehe.

Als Ökonom und Sozialwissenschaftler sollte man allerdings darauf hinweisen, dass man in dem Moment, in dem man das macht, das System beeinflusst und sich die Menschen danach ganz anders verhalten. Das heißt, sie versuchen nicht mehr, die gesellschaftlichen Ziele zu erreichen, sondern versuchen, die Benchmarks zu erreichen. Das kann eine völlig andere Struktur erzeugen. Das sehen wir aktuell ausgesprochen gut im Bildungssystem. Das heißt, Sie können leichter für naturwissenschaftlich-technische Noten Benchmarks formulieren als für Leistungen in kultureller Kompetenz. Also wandern alle Menschen dorthin, wo man leichter Benchmarks formulieren kann. Diese Pro-

zesse kennen wir. Deshalb muss man die Gefahr sehr genau im Griff behalten, wenn man einen solchen Weg geht, und sagen, welche Bereiche sich eignen und welche Bereiche sich weniger eignen, und dieses Kontinuum abstecken. Dann kann man lernen.

Der letzte Punkt. Man sollte, wenn man dies macht - dies ist durchaus vernünftig -, nicht sklavisch vorgehen. Es müssen weiterhin Freiräume bestehen, die letztendlich die kulturellen Unterschiede in unserem Land berücksichtigen. Denn wir wissen, dass ähnliche Strukturen kulturell anders organisiert sind und damit möglicherweise einen ganz anderen Aufwand benötigen, um zum gleichen Ergebnis zu kommen. Ein zu striktes System bringt nichts.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Dann hat jetzt die FDP-Fraktion das Wort.

Mechthild Dyckmans (FDP): Meine Frage richtet sich an Herrn Professor Heckmann und betrifft Art. 91 c GG. Ich würde gern wissen, ob Sie aufgrund der Folgerungen aus Art. 91 c GG die institutionelle Eigenständigkeit der Justiz im Zusammenhang mit E-Justice gesichert sehen. Mit anderen Worten: Bleibt die Unabhängigkeit der Justiz gewährleistet, insbesondere zum Beispiel im Rahmen der Zusammensetzung des IT-Planungsrats, wie sie jetzt vorgesehen ist, oder sehen Sie irgendwelche Schwierigkeiten? Müsste man da gegebenenfalls etwas ändern?

Sachverständiger Prof. Dr. Dirk Heckmann (Universität Passau, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sicherheitsrecht und Internetrecht): Dies ist eine höchstspannende Frage für jemanden, der wie ich sehr an E-Justice interessiert ist. Sie ist aber nicht ganz leicht zu beantworten.

Zunächst einmal ist natürlich klar: Die Unabhängigkeit der Justiz ist durch die Art. 92 und 97 GG gewährleistet. Daran ändert sich durch Art. 91 c GG nichts, und daran darf sich aus meiner Sicht auch nichts ändern. Man kann nicht sagen, dass sich das, was bislang aufgrund von Art. 97 GG gewährleistet war, nämlich dass die Richter durch IT-Systeme nicht in ihrer sachlichen Entscheidungsfreiheit beeinträchtigt sein dürfen, ändern wird.

Die Abgrenzung fällt natürlich im Einzelfall schwer; darüber gibt es Diskussionen. Eine

zu starke Zentralisierung der Justiz beispielsweise könnte die Unabhängigkeit durchaus betreffen. Diese Diskussion kennen wir bereits. Sie darf nicht durch Art. 91 c abgebrochen werden, indem man sagt: Wir haben jetzt die klare Regelung einer Zentralisierung durch Art. 91 c. - Ganz im Gegenteil: Art. 91 c bezieht sich aus meiner Sicht - das ist das Gute an der Konzeption des Art. 91 c; ganz anders die Ausführungen im Staatsvertrag, die etwas kritikwürdig sind - nicht wirklich auf die Inhalte. Das heißt, es geht nur um die Netzwerktechnologie, um das Verbindungsnetz. Es geht in Art. 91 c Abs. 2 um bestimmte Interoperabilitätsstandards.

Das wiederum bedeutet, dass die Schutzpositionen, was zum Beispiel den Datenschutz und die richterliche Unabhängigkeit betrifft, geradezu unberührt sind. Sie müssen vom IT-Planungsrat ganz penibel eingehalten werden. Daran darf er nicht rühren. Er darf nicht sagen: Wir haben jetzt eine neue Kompetenz, und jetzt können wir euch gegenüber mehr regulieren. - Das darf nicht sein.

Einen Punkt möchte ich ergänzen - er ist in meinem schriftlichen Gutachten leider der Zeit zum Opfer gefallen ist; jetzt ist eine gute Gelegenheit, dies anzusprechen -: die Frage des Ressortprinzips. Wir haben bisher auch in den einzelnen Ressorts CIOs. Es gibt beispielsweise einen Justiz-CIO. Man fragt sich, was der künftig macht. Wenn das Ganze jetzt im Rahmen des IT-Planungsrates auf einen Landes-CIO beschränkt ist, dann muss es ganz neue Abstimmungsprozesse innerhalb der Regierungen auf Landes- und auch auf Bundesebene geben. Ich befürchte ein wenig, dass das Ressortprinzip leiden wird. Das muss man natürlich irgendwo auffangen.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Das Land Brandenburg verzichtet. - Dann hat jetzt die CDU/CSU-Fraktion das Wort.

Dr. Günter Krings (CDU/CSU): Ich würde gerne einen Punkt ansprechen, der nicht Gegenstand des Gesetzentwurfes ist, über den aber in der AG 4 diskutiert worden ist, auch mit Herrn Stünker. Ich möchte diesbezüglich eine Beurteilung des Deutschen Landkreistages hören, weil er natürlich über Gerichtsakten verfügt und seine Mitgliedskommunen betroffen sind. Es geht um die Frage der abdrängenden Rechtswegzuweisungen. Das ist ein Thema, das, auch wenn wir es sehr unterschiedlich beurteilen, noch

einmal aufkommen könnte. Ich möchte nicht die Gelegenheit versäumen, zu fragen, wie Sie das Herausstreichen dieser abdrängenden Rechtswegzuweisungen aus dem Grundgesetz beurteilen, Herr Henneke.

(Zuruf des Sachverständigen Prof.
Dr. Hans-Günter Henneke (Deutscher Landkreistag, Berlin))

- Sie haben keine Meinung? - Gut, dann lassen wir diese Frage ungeklärt. Wir werden das untereinander klären.

Dann hätte ich eine Frage zum Thema Verkehr. Es geht darum, ob künftig die Möglichkeit bestehen sollte, Abstufungen von fernverkehrsrelevanten Bundesfernstraßen durchzuführen. Auch bei dieser Frage scheint es mir etwas fraglich zu sein, wer hierfür ein besonderer Experte ist. Ist jemand in der Lage, dazu etwas zu sagen? Ansonsten würden wir auch diese Frage heute ungeklärt lassen.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Blum (Institut für Wirtschaftsforschung Halle): Ganz kurz - ich habe einmal vor 30 Jahren die Richtlinien für den Ausbau von Straßen erarbeitet -: Es gibt ganz klare Kriterien für die Zuweisungen. Vorhin wurde schon die Frage thematisiert, ob die Zuweisungen heute noch richtig sind. Das größte Problem, wenn wir zurückstufen, ist, dass wir aufpassen müssen, dass wir das in einer gewissen Symmetrie machen; denn ansonsten bekommen wir einen Abwertungswettkampf. Es wird ja Gewinner und Verlierer eines solchen Systems geben. Wenn ein Land viel zurückstuft und ein anderes Land weniger, dann wird das auf die Zuweisungen des Bundes Auswirkungen haben. Insofern sollte man sich Gedanken darüber machen, was die faktischen Kriterien sind. Diese sind inhaltlich zu bestimmen. Das hat möglicherweise nicht nur etwas mit der Überörtlichkeit zu tun, sondern könnte auch die Frage der Verkehrsleistung einbeziehen. Ich wäre sehr dafür.

Der zweite Aspekt ist aber die Frage der Symmetrie; denn die Belastungen einzelner Gebietskörperschaften in Bezug auf das eigene Straßennetz sind in Deutschland sehr unterschiedlich. Das kann man auch im Rahmen der Fiskalität feststellen.

Dr. Günter Krings (CDU/CSU): Vielleicht kann Herr Sauthoff noch etwas dazu sagen? Vielleicht kann er sogar noch einen Satz zu meiner ersten Frage sagen.

Sachverständiger Michael Sauthoff (Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Greifswald): Ich sehe das im Prinzip genauso. Die Kriterien der Klassifizierung, die in den Landesstraßengesetzen enthalten sind, sind weitgehend mit denen des Bundes identisch. Das heißt, wenn man dort zu einer anderen Rechtsanwendung kommt, wird das notgedrungen - ich nannte das Beispiel der Landesstraßen - auf Kreis- und Gemeindestraßen durchschlagen. Wir haben in Mecklenburg-Vorpommern ein Beispiel bis zu einer Entscheidung des OVG durchexerziert. Das führte genau zu diesem Ergebnis. Das, so meine ich, muss man sehen.

Ein zweiter Punkt: Nach meiner Auffassung stecken planerisch-politische Entscheidungen dahinter, die berücksichtigt werden müssen. Das kann man wollen. Nur muss man dann die geltende Gesetzeslage ändern, weil die Abstufungsrechtsfolgen, die jetzt im Gesetz angelegt sind, nach meiner Auffassung für den Einzelfall vorgesehen sind, nicht aber für eine flächendeckende „Bereinigung“. Dass das anders geregelt werden muss, kann man in den neuen Bundesländern sehen. Als die Landesstraßengesetze eingeführt worden sind, sind eigene Bereinergebnisse mit Sonderrechtsfolgen aufgenommen worden, was die Garantiehaftung und die künftigen Unterhaltungslasten angeht.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Dann kommen wir zum Bundesland Bremen.

Staatsrat Hubert Schulte (Bremen): Ich möchte in meiner Frage an Herrn Professor Blum auf das Thema Benchmarking zurückkommen. Die geplante Regelung hierzu ist in der Diskussion mehrfach als überflüssig bezeichnet worden. Teilweise kann man dies verstehen, vor allem dann, wenn diese Position vonseiten des Städtetages formuliert wird; denn in vielen Kommunen funktioniert das Ganze gut. Hier reden wir aber über den Bund und die Länder. Dort ist die Bestandsaufnahme eine etwas andere.

Deswegen an Sie, Professor Blum, die Frage: Wie ist Ihre Einschätzung dieser Regelung? Sie haben sich dazu in der Richtung geäußert, man müsse eine detailliertere Festlegung treffen. Erwarten Sie von dieser Regelung einen Anstoß, einen Anschlag für den Prozess zusätzlicher Leistungsvergleiche in der öffentlichen Verwaltung?

Dann möchte ich eine kurze Frage an Professor Huber richten. Ihre Aussage bezüglich der Parallelität zu den Leistungsvergleichen im Bildungswesen möchte ich kritisch hinterfragen. Sie haben gesagt, das sei ein ganz anderes Feld. Ich glaube aber nicht, dass es ein anderes Feld ist, weil man nicht die Leistung des Bundes und die der Länder gegenüberstellt; denn Bund und Länder erbringen ja keine identischen Leistungen, zumindest in den allermeisten Fällen. Man wird häufig Leistungen der Länder vergleichen. Das ist die gleiche Situation wie im Bildungswesen. Deswegen müsste man nach meiner Einschätzung eigentlich sagen: Wenn man die geplante Regelung für überflüssig hält, dann müsste man auch die Regelung für den Bildungsbereich für überflüssig halten.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Blum (Institut für Wirtschaftsforschung Halle): Benchmarking ist umso sinnvoller, je weniger derjenige, der einem Benchmarking unterzogen wird, auf das System Einfluss nehmen kann. Dann kommt man nämlich zu einem halbwegs objektiven Ergebnis. In allen technologischen Bereichen - ich nenne einmal die Wasserwirtschaft und die Ver- und Entsorgungswirtschaft - kann man das perfekt machen. Da kann man auch europäisch vorgehen. Man kann von den Besten lernen.

Eine völlig andere Frage ist, ob der Bereich, der einem Benchmarking unterzogen wird, dieses System selber gestalten kann. Das ist in allen offenen sozialen Systemen der Fall. Man muss aufpassen, dass in einem solchen System keine Perversionen entstehen. Nicht umsonst wird in diesem Zusammenhang sehr gerne der Bildungsbereich genannt. Man muss aus meiner Sicht sehr vorsichtig sein, weil man Ergebnisse erzielt, die nicht erwünscht sind, zum Beispiel, dass Qualität durch Masse ersetzt wird, um sozusagen Ergebnisse zu erzeugen.

Daher der dringende Ratschlag: Wenn man ein Benchmark vornimmt, dann sollte man nach verschiedenen Bereichen abschichten. Im technologischen Teil kann man es machen. Wenn es um ein soziales System geht, ist dies offen zu gestalten, in Form eines Diskussionsforums. Mit einem offenen System kann man in diese Diskussion gehen. Dann kann man es vernünftig organisieren. Die amerikanische Form der Evaluierung an den Hochschulen ist der unseren drastisch überlegen, weil wir das System letztlich

so organisiert haben, dass wir als Hochschullehrer, als Universitätsverwaltungen usw. es selber pervertieren können. Das sollte man dringlichst vermeiden.

Das gilt genauso gut für das Steuersystem. Herr Ondracek hat klargemacht, dass man durch ein Mehr an Personen und eine stärkere Durchdringung der Unternehmen offensichtlich mehr Geld organisieren kann, auch wenn der Staat und die Unternehmen ein endliches Budget haben. Wenn das so geht, dann kann man das System auch dort an die Wand fahren. Dies halte ich nicht für gut.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Dann kommen wir jetzt zur SPD-Fraktion.

Dr. Marlies Volkmer (SPD): Ich möchte Herrn Professor Simitis und Herrn Dr. Hentschel zum Krebsregister fragen. Dr. Hentschel hat vorhin gesagt, dass bestehende Erfassungslücken im Hinblick auf das Krebsgeschehen nicht geschlossen würden. Die Frage ist, ob es über das hinaus, was in § 3 Abs. 2 des Entwurfes eines Bundeskrebregisterdatengesetzes vorgesehen ist, Möglichkeiten gibt, Vorgaben an die einzelnen Bundesländer zu machen, insbesondere um die ärztliche Meldung zu verbessern. Denken Sie hier an Boni oder Sanktionen, oder glauben Sie, dass das jetzige System ausreichend ist, um eine gute Datenübermittlung zu gewährleisten?

Sachverständiger Dr. Stefan Hentschel (Behörde für Wissenschaft und Gesundheit, Amt für Gesundheit und Verbraucherschutz, Freie und Hansestadt Hamburg): Aus meiner Sicht ist das jetzige System nicht perfekt, weil das Problem besteht, dass es für die ärztlichen Melder im Grunde zu keinen großen Vor- oder Nachteilen führt. Es ist eigentlich erstaunlich, wie sehr man im Bereich der Medizin bereit ist, diese Daten weiterzugeben.

Letztendlich ist es so: Ob es ein staatliches Melderecht oder eine Meldepflicht gibt, ändert am System nicht viel, solange Sie nicht ausreichend sanktionieren können und wollen und es keine perfekte Überwachung gibt. Von daher gesehen gäbe es eine Reihe von Möglichkeiten, das System zu stützen. Das könnte zum Beispiel über eine Zertifizierung oder über Systeme in Zusammenarbeit mit den Krankenkassen, den Kostenträgern erfolgen. Hier kann man also

den Druck bzw. den Vorteil der Betroffenen nutzen.

Dr. Marlies Volkmer (SPD): Entschuldigung. Ich habe meine Frage zuerst an Herrn Professor Simitis gerichtet. Ich sage das nur wegen der Zeit.

Sachverständiger Dr. Stefan Hentschel (Behörde für Wissenschaft und Gesundheit, Amt für Gesundheit und Verbraucherschutz, Freie und Hansestadt Hamburg): Ich mache es dann kürzer und sage: Es gibt eine Reihe von Möglichkeiten, die ich sehe.

Sachverständiger Prof. Dr. Spiros Simitis (Goethe-Universität Frankfurt am Main, Fachbereich Rechtswissenschaft, Forschungsstelle für Datenschutz): Ich möchte auf diese Frage vorsichtig antworten, und zwar aus folgendem Grund: Wenn Sie einen Vergleich mit ähnlichen Registern in anderen Ländern, in den Vereinigten Staaten oder anderen europäischen Ländern, ziehen, werden Sie einsehen: Es gibt Unterschiede in den Ansatzpunkten, die in den einzelnen Ländern gewählt worden sind. Wir wissen, zum Beispiel aus der Diskussion über die Biobanken, dass sich diese Ansatzpunkte aufgrund der Erfahrung, die man aus dem Register selbst gewonnen hat, verändern können. Die Meinung also, der Gesetzgeber könnte mit einer solchen Aufzählung ein für alle Mal angeben, welche die entscheidenden Punkte sind, wäre falsch. Erwarten kann man aber, dass in der öffentlich geführten wissenschaftlichen Diskussion, die mit dem Register verbunden sein muss, gefragt wird: Wie ist es um die Quellen bestellt? Sind diese Quellen ausreichend? Müssen sie korrigiert werden? Vonseiten des Gesetzgebers kann man dann erwarten, dass die Bereitschaft besteht, auf solche Fragen einzugehen und zu reagieren.

Dr. Marlies Volkmer (SPD): Ich möchte bei Herrn Dr. Hentschel noch einmal nachfragen, ob er konkrete Ergänzungen für § 3 des Bundeskrebregisterdatengesetzes nennen kann, mit denen der angesprochene Sachverhalt verbessert werden kann.

Sachverständiger Dr. Stefan Hentschel (Behörde für Wissenschaft und Gesundheit, Amt für Gesundheit und Verbraucherschutz, Freie und Hansestadt Hamburg): Konkrete

Ergänzungen kann ich Ihnen derzeit nicht nennen. Ich möchte mich aber meinem Vordrner anschließen und sagen: Wichtig ist, dass man die Unterschiede in den Krebsregistern der verschiedenen Länder wahrnimmt und dann, je nach der Nutzung, die man beabsichtigt, nachsteuert. Man sollte also nicht glauben, dass man mit einer einmaligen gesetzlichen Festlegung die Krebsregistrierung etwa für die nächsten 20 Jahre nachhaltig sichern kann.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Jetzt hat die Vertreterin des Bundeslandes Hamburg die Fragemöglichkeit.

Ltd RD'n Barbara Jacobs (Hamburg): Ich habe eine Frage an Herrn Dr. Hentschel. Sie sagten in Ihrem Eingangsstatement, dass die Schätzungen der Kosten für das Bundeskrebsregister nicht nachvollziehbar seien. Zudem entstünden Zusatzkosten für die Länder, die im Gesetzentwurf weder quantifiziert noch gegenfinanziert seien. Können Sie sagen - haben Sie eine überschlägige Kalkulation? -, welche Kosten aufgrund dieses Registers auf die Länder zukommen könnten, und haben Sie vielleicht auch eine Vorstellung dazu, wie man die Aufwendungen für dieses Bundeskrebsregister gegenfinanzieren kann?

Sachverständiger Dr. Stefan Hentschel (Behörde für Wissenschaft und Gesundheit, Amt für Gesundheit und Verbraucherschutz, Freie und Hansestadt Hamburg): Eine klare Kostenschätzung kann ich natürlich aus dem Stand heraus nicht vornehmen. Im Prinzip ist das aber relativ einfach. In der einschlägigen Dokumentation ist die Vollständigkeit der verschiedenen Register in Deutschland nachgewiesen. Man weiß ungefähr, welche Daten fehlen. Dann kann man sich das Gesetz anschauen. Dort sind genannt: die Möglichkeit der Datenweiterleitung, der Abgleich mit den Einwohnermeldeämtern, die Erfassung der Wegzüge, die für die Überlebenszeitberechnung relativ wichtig sind. Es stellt sich auch noch die offene Frage von Doppeler Verdachtsfällen, die von einer Zentrale gemeldet werden: Hier ist ein möglicher Verdacht, nun gleicht das mal ab. - Das könnte man durchrechnen.

Ich würde nicht empfehlen, eine Defizitfinanzierung zu machen; denn darum würde es sich ja derzeit handeln. Die Krebsregister in Deutschland haben lange darunter gelit-

ten, dass ihre Finanzierung, auch durch die Deutsche Krebshilfe und die Deutsche Krebsgesellschaft, eine Anschubfinanzierung ist. Eine solche Finanzierung reicht für eine nachhaltige Struktur überhaupt nicht aus.

Ich würde eher Folgendes vorschlagen: Die Länderregister geben für ihre Meldungen - in der Regel sind es zwei bis drei Meldungen pro Fall - ungefähr 10 Euro pro Fall aus. Es ist eigentlich nicht einzusehen, warum die Bundeszentrale nicht eine gewisse Aufwandsentschädigung für die Meldungen aus den Ländern gewährt. Sie könnte bei 1 bis 2 Euro pro Fall liegen. Das hätte den Vorteil, dass diejenigen Länder, die tatsächlich vollständig registrieren, einen gewissen Nutzen davon haben.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Nachdem die Linke verzichtet hat, kommen wir jetzt zum Bundesland Hessen.

Staatssekretär Horst Westerfeld (Hessen): Ich habe zwei Fragen zum Thema Art. 91 c GG. Die erste Frage geht an Herrn Professor Heckmann und die zweite an Herrn Dr. Siegel.

Meine erste Frage: Hätte es zwingend einer grundgesetzlichen Regelung für die vertikale Kooperation speziell im IT-Bereich bedurft, oder hätten die bereits bisher beschrittenen Kooperationswege nicht ausgereicht? Insbesondere: Hätte man nicht auf die Regelung des Netzbetriebs im Grundgesetz verzichten können?

Meine zweite Frage: Ist und bleibt ein Anschlusszwang und ein Nutzungszwang der Länder und auch der Kommunen in Bezug auf das vom Bund zu errichtende und zu betreibende Netz ausgeschlossen, oder wird das faktisch über die BSI-Gesetze realisiert?

Sachverständiger Prof. Dr. Dirk Heckmann (Universität Passau, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sicherheitsrecht und Internetrecht): Die Fragen sind leicht zu beantworten; ich habe meine Antworten in meiner schriftlichen Stellungnahme ausführlicher begründet und belegt. Sie sprechen die vertikale Kooperation, also das Bund-Länder-Verhältnis, in der IT-Zusammenarbeit an. Ich habe das in meinem Eingangsstatement schon sehr eindeutig beantwortet: Ja, es bedurfte einer Verfassungsänderung, weil anderenfalls eine Mischverwaltung entstanden wäre, die in der Form schlichtweg nicht zulässig gewesen wäre. Das Bundesverfas-

sungsgericht hat in seiner Hartz-IV-Entscheidung vom 20. Dezember 2007 die diesbezüglichen Voraussetzungen sehr eng gezogen und neben dem sachlichen Grund insbesondere eine enge Begrenzung der Materie gefordert, wenn man ohne eine entsprechende grundgesetzliche Regelung eine Mischverwaltung einführen wollte.

In diesem Fall muss man sagen: Die Materie ist alles andere als eng begrenzt. Gerade die IT-Zusammenarbeit hat vielfältigste Auswirkungen. Wir sind auf dem Weg in einen E-Government-Staat; alle politischen Programme gehen in die Richtung, dass uns IT auch im staatlichen Sektor durchdringt. Die Zusammenarbeit im IT-Bereich hat Auswirkungen auf alle staatlichen Ebenen, und man kann sie nicht „eng begrenzt“ nennen. Insbesondere überzeugt das Argument nicht: Das ist ja nur ein bisschen Technik. - Es ist auch schon von anderer Seite, etwa von Herrn Siegel, deutlich gemacht worden: Wir haben es hier mit viel mehr als nur mit bloßen Technologien zu tun. Es handelt sich auch um Prozesse, um die Organisation; all das ist betroffen. Das ist alles andere als eng begrenzt. Von daher sage ich: Es ist ganz klar eine Verfassungsänderung erforderlich, wenn man so etwas machen will.

Die Frage nach dem Netzbetrieb betrifft Abs 4. Man könnte überlegen, ob das Ganze auch über die Bundeskompetenz kraft Natur der Sache zu rechtfertigen gewesen wäre. Das ist aber immer eine wackelige Argumentation. Die Regelung in Art. 91 c dient der Klarstellung; ich begrüße sie.

Sachverständiger PD Dr. Thorsten Siegel (Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer): Der Idealzustand ist, wenn alle mitwirken, wenn sich alle in diesem Verbindungsnetz sozusagen vereinigen. Es soll ein gemeinsamer Nenner geschaffen werden. Dadurch entsteht meines Erachtens ein gewisser faktischer Zwang. Ansonsten würde es zu intramedialen Brüchen - wenn ich es so bezeichnen darf - zwischen dem einen oder anderen Bundesland und dem Verbindungsnetz kommen, und gerade das will man ja mit dem Verbindungsnetz ausschließen. Von daher würde ich von einem faktischen Zwang sprechen wollen, auch wenn das in sich etwas widersprüchlich erscheint. Aber Ziel der Sache ist ja, dass alle mitmachen.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Jetzt hat das Fragerecht die CDU/CSU-Fraktion.

Antje Tillmann (CDU/CSU): Mir geht es noch einmal um Art. 104 b GG. Herr Professor Henneke - irgendwie sind Sie heute mein Gesprächspartner in vielen Fragen -, teilen Sie die Auffassung, dass einige Kommunen aufgrund der angekündigten Veränderungen im Grundgesetz bei den Konjunkturprogrammen, insbesondere den für die Kommunen, sehr zurückhaltend sind, weil sie hoffen, nach der Grundgesetzänderung die in Rede stehenden Gelder, die 10 Milliarden Euro, auch für andere Bereiche und nicht nur für die CO₂-Sanierung ausgeben zu können? Wenn Sie diese Auffassung teilen bzw. wenn auch Sie diesbezügliche Anfragen erhalten haben, wie reagieren Sie darauf?

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke (Deutscher Landkreistag, Berlin): Ich spreche gern mit Ihnen; insofern sind Ihre Fragen eine Freude. - Die Befürchtung teile ich im Ergebnis nicht; es wäre ja auch nicht zweckgerecht. Es gibt ein Schreiben - ich habe das Datum jetzt nicht im Kopf - von Staatssekretär Gatzert aus dem Bundesfinanzministerium, in dem er dargelegt hat, wie mit den Maßnahmen umzugehen ist. Danach soll so verfahren werden, dass das bisher geltende Verfassungsrecht nur bei solchen Maßnahmen zur Anwendung kommt, die bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Fassung des Grundgesetzes abgeschlossen und ausfinanziert sind. Das wird regelmäßig nicht der Fall sein. Wir haben am 12. Januar das erste Gespräch über das Konjunkturprogramm geführt. Ich habe keine Erkenntnisse darüber, dass es zu einem Umsteuern von Maßnahmen kommt.

Ich habe vorhin gesagt - das bekräftige ich jetzt -: Hätte man von Anfang an gewusst, dass man den Art. 104 b GG ändert, hätte man den größten Block des kommunalen Investitionsbedarfs, nämlich den Bereich des Straßenbaus, mit einbeziehen können. Er ist jetzt nicht enthalten; die Regelungen im Zukunftsinvestitionsgesetz stehen dagegen. Politisch ist es richtig, daran festzuhalten, dass jetzt Art. 104 b GG geändert wird und dass man das Zukunftsinvestitionsgesetz so lässt, wie es ist, damit die Maßnahmen, die auf den Weg gebracht worden sind, in Gang kommen. Am Ende haben die Glück, die nicht so sehr auf die energetische Sanierung, insbesondere bei den Schulen, fokussiert

haben und die Maßnahmen über den Zeitraum 2009/2010 erstrecken. Aber zu einer Umorientierung und damit zu einem Stopp von Maßnahmen, also zu Verzögerungen im Ablauf, führt die Änderung des 104 b meines Erachtens nicht.

Antje Tillmann (CDU/CSU): Tatsächlich ist es so, dass von den verschiedenen Städte- und Gemeindebünden die Aufforderung ergangen ist, entsprechende Stadtratsbeschlüsse zurückzuhalten. Ich weiß nicht, ob Sie aus dem Stand heraus beantworten können, wie viele Stadträte oder Kreistage diesen Beschluss noch nicht gefasst haben. Wenn Sie es nicht können, wäre es schön, wenn Sie mir die Information nachliefern könnten.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke (Deutscher Landkreistag, Berlin): Eigentlich ist das Gegenteil der Fall. Wir haben versucht, darauf hinzuweisen, dass nichts zurückgehalten wird. Alle drei kommunalen Verbände haben am 12. Januar im Gespräch mit dem Chef des Bundeskanzleramtes die Zusage gegeben, das Ganze so schnell wie möglich auf den Weg zu bringen. Es hat vor wenigen Wochen ein Gespräch mit dem Vorsitzenden des Normenkontrollrats stattgefunden; auch da ist von uns deutlich gemacht worden, dass wir darauf hinwirken wollen, dass so schnell wie möglich projektiert und verausgabt wird, damit der weiteren Vorgabe von Art. 104 b Rechnung getragen wird, nämlich die Finanzierung degressiv auszugestalten, also so viel wie möglich auch im Jahr 2009 kostenwirksam werden zu lassen.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Nachdem Mecklenburg-Vorpommern verzichtet hat, geht das Fragerecht jetzt an die SPD-Fraktion.

Dr. Marlies Volkmer (SPD): Meine Frage geht noch einmal an Herrn Professor Simitis, und zwar: Halten Sie die Regelungen, die jetzt im Gesetzentwurf stehen, für notwendig und für ausreichend, um die gesundheitspolitischen Maßnahmen zur Krebsprävention und Krebsfrüherkennung zu evaluieren? Ich denke dabei an solche Dinge wie das Nichtraucherschutzgesetz, das Hautkrebscreening, das Mammografiescreening. Darüber hinaus sind auch umweltpolitische Dinge mit zu berücksichtigen: Wie wirken sich zum

Beispiel Maßnahmen zur Luftreinhaltung auf die Lungenkrebshäufigkeit aus?

Sachverständiger Prof. Dr. Spiros Simitis (Goethe-Universität Frankfurt am Main, Fachbereich Rechtswissenschaft, Forschungsstelle für Datenschutz): Als Erstes möchte ich sagen - ich darf noch einmal unterstreichen, was ich vorhin hervorgehoben habe -: Es ist eine absolut notwendige Regelung. Ohne eine solche einheitliche Regelung für die gesamte Bundesrepublik kann man keine Grundlage für eine verlässliche und kontinuierliche Forschung gewinnen. Das hat die Erfahrung aus vielen anderen Ländern gezeigt.

Zum Zweiten möchte ich sagen, dass wir es mit einem besonderen Typ von Gesetz zu tun haben, mit einem Gesetz nämlich, dessen Wirksamkeit und Bedeutung erst dann wirklich verstanden werden, wenn man seine Anwendung kontinuierlich verfolgt. Das bedeutet, dass dieses Gesetz von Anfang an mit einem Vorbehalt versehen ist, und zwar: Die Instanzen, die sich damit auseinandersetzen, müssen dieses Gesetz kontinuierlich evaluieren und sich fragen, ob und gegebenenfalls welche Korrekturen und Ergänzungen notwendig sind. Man darf also nicht davon ausgehen, dass das letzte Wort gesprochen ist. Es ist vielmehr ein erster Schritt in die richtige Richtung. Das muss weiterhin kontinuierlich und konsequent verfolgt werden.

Als Letztes möchte ich sagen: Wir müssen in der Auseinandersetzung mit dem Gesetz einsehen, dass es - das ist bis zu einem gewissen Grad fast die Frage von vorhin - andere Daten geben muss. Denken Sie an die Diskussion über die Biobanken; denken Sie daran, dass bei den Biobanken keineswegs nur biomolekulare oder biowissenschaftliche Daten erhoben und verarbeitet werden; vielmehr sammelt man auch andere relevante Informationen, zum Beispiel zur Umwelt, zum Beruf, zum Verhalten der jeweils betroffenen Individuen, damit man so ein besseres Bild der möglichen Gefährdungen und deren Auswirkungen gewinnen kann. Ich kann mir sehr gut vorstellen - wiederum anhand der ausländischen Erfahrungen -, dass eine solche Entwicklung auch hier notwendig sein wird.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Da Niedersachsen verzichtet, hat jetzt die

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen das Fragerecht.

Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich richte meine Fragen an Sie, Herr Professor Henneke. Sie haben vor ungefähr einer Dreiviertelstunde die Formulierung benutzt: auf freiwilliger Grundlage zuzulassen. Das ist der Grund, warum ich Sie zu Art. 91 c und Art. 91 d fragen möchte. Ich habe ganz konkret vier Fragen.

Zunächst zu Art. 91 c Abs. 1: Bund und Länder haben nach Verfassung und Gesetz Aufgaben zu erfüllen. Für diese Aufgabenerfüllung setzen sie informationstechnische Systeme ein. Sie sollen jetzt die Erlaubnis bekommen, bei den für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systemen zusammenzuwirken. Wozu brauchen wir diese Erlaubnis? War das bisher verboten? Halten Sie das Argument des Kollegen Heckmann für einschlägig, dass die Arge-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts so etwas verbieten würde?

Zweite Frage: In Abs. 2 heißt es - ein bisschen anders -, dass aufgrund von Vereinbarungen die für die Kommunikation zwischen ihren informationstechnischen Systemen notwendigen Standards festgelegt werden können. War es bisher den Ländern und dem Bund verboten, aufgrund einer Vereinbarung solche Standards festzulegen? Warum muss das jetzt erlaubt werden?

Drittens. In Art. 91 d heißt es:

Bund und Länder können zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen ...

War das bisher verboten? Warum muss das jetzt konkret erlaubt werden?

Viertens. Art. 91 c Abs. 3 richtet sich nur an die Länder. Hier heißt es:

Die Länder können darüber hinaus den gemeinschaftlichen Betrieb informationstechnischer Systeme ... vereinbaren.

War es bisher den Ländern verboten, so etwas untereinander zu vereinbaren? Warum muss das jetzt erlaubt werden?

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke (Deutscher Landkreistag, Berlin): Auf vieles ist schon von den Vorrednern eingegangen worden.

Wir müssen zwischen horizontaler und vertikaler Kooperation unterscheiden. Insofern ist die letzte Frage am einfachsten zu beantworten. Die horizontale Kooperation wirft verfassungsrechtlich eigentlich keine Probleme auf.

Die vertikale Kooperation wirft in der Tat verfassungsrechtliche Probleme auf. Sie werden wissen, dass ich das Arge-Urteil in Karlsruhe selber erstritten habe. Von daher glaube ich schon, dass Ihre Interpretation, Herr Heckmann, im Ansatz richtig ist. Karlsruhe hat unter dem Stichwort „demokratische Legitimation, Herleitung demokratischer Entscheidungsstrukturen“ Ermächtigungsgrundlagen für vertikale Kooperationen, wenn sie nicht eng beschränkt sind, verlangt. Insofern möchte ich mich zum einen dem anschließen, was Herr Heckmann in seiner Stellungnahme gesagt hat, nämlich dass es hier geboten erscheint, eine solche Regelung zu treffen. Zum anderen hat einer meiner Vorredner bereits das Kaskadensystem dargestellt: von verfassungsrechtlicher Regelung, gesetzlicher Regelung, Staatsvertrag und Quoren.

Wenn man diesen Gesamtkomplex sieht, dann halte ich die Regelung, wie sie jetzt in Art. 91 c - plus Gesetz plus Staatsvertrag - vorgesehen ist, für sachgerecht.

Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Verstehe ich Ihre Antwort so, dass Sie zumindest Abs. 3 für entbehrlich halten, wo es nur um eine horizontale Zusammenarbeit geht? Haben Sie auch Bedenken bezüglich der in Art. 91 d geregelten Durchführung von Vergleichsstudien? Wäre das verboten, wenn es nicht ausdrücklich erlaubt ist?

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke (Deutscher Landkreistag, Berlin): Wir sind im Minusbereich, was die Redezeit angeht.

Art. 91 c Abs. 3 hat eher deklaratorischen Charakter.

(Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ist also unnötig!)

- Ich möchte bei meiner Antwort bleiben: Er hat eher deklaratorischen Charakter.

Zu Art. 91 d hatte ich mich vorhin schon geäußert.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Das Land Nordrhein-Westfalen verzichtet. - Damit hat die FDP-Fraktion das Fragerecht.

Mechthild Dyckmans (FDP): Ich habe noch eine Frage an Herrn Professor Heckmann zu Art. 91 c. Sie hatten vorhin in Ihrer kurzen Stellungnahme ein Datenschutzkonzept eingefordert und auch in Ihrer schriftlichen Stellungnahme gesagt, dass ein integriertes Datenschutzkonzept sinnvoll wäre. Können Sie noch etwas näher ausführen, weshalb wir dies brauchen und wie Sie es sich vorstellen?

Sachverständiger Prof. Dr. Dirk Heckmann (Universität Passau, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sicherheitsrecht und Internetrecht): Natürlich ist Datenschutz nicht verhandelbar. So gesehen möchte ich nicht, dass wir jetzt quasi über staatsvertraglichen Datenschutz sprechen. Was ich aber vermisse, ist eine Art Vertragszielbestimmung, ähnlich wie die Staatszielbestimmung, vielleicht in der Präambel oder in der Begründung.

Im Grunde genommen haben wir es immer mit IT zu tun, mit IT-Einsatz, mit IT-Sicherheit im Sinne von Netzwerksicherheit, mit Effizienz, mit Wirtschaftlichkeit, mit Vereinheitlichung, mit Harmonisierung und Standardisierung. Das alles sind wichtige Ziele. Ich vermisse aber in der Begründung des gesamten Pakets - bis auf die Rolle des Datenschutzbeauftragten mit beratender Stimme - das Wort „Datenschutz“. Ich vermisse die Bezugnahme auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Februar 2008. In dieser Entscheidung ist das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität von IT-Systemen sehr gut begründet worden, auch anhand der neuen Gefährdungspotenziale. Dazu muss man sich doch in irgendeiner Art und Weise verhalten. Ich sehe anders als einer meiner Vorredner - ich weiß nicht genau, wer es war - doch ein gewisses Gefährdungspotenzial in diesem Startschuss für eine effizientere IT-Steuerung, weil sie doch immer auch in dem Verdacht steht, dass dadurch neue Abrufsysteme geschaffen werden, dass Datenbanken vernetzt und verknüpft werden, dass wir eigentlich mehr an Datenverarbeitung haben. Das ist in Ordnung; vielleicht brauchen wir das auch. Man muss aber auf der anderen Seite auch den Datenschutz berücksichtigen. Dies kann durch Fest-

schreibung im Staatsvertrag geschehen, vielleicht in der Präambel. Das materielle Ziel, neben allen anderen Zielen auch die Privatsphäre, das Persönlichkeitsrecht zu berücksichtigen, sollte an prominenter Stelle stehen, nicht im Grundgesetz - dort steht es im Prinzip ohnehin durch Karlsruhe -, aber im Staatsvertrag.

Es ist schon von der Vertrauensbildung die Rede gewesen. Der Staat hat in den letzten Jahren viel Vertrauen verloren. Er könnte hier ein Signal setzen, dass er das Thema wirklich ernst nimmt, indem er es aufnimmt. Man hat ja so ein bisschen den Verdacht, als habe es in der Kommission, bei den beteiligten Akteuren überhaupt keine Rolle gespielt, weil es nirgends auftaucht. Ich glaube nicht, dass man sagen kann: Das ist so selbstverständlich, dass man es nicht erwähnen muss. So selbstverständlich ist das, wenn man sich die letzten Ereignisse vor Augen hält, leider nicht. Von daher besteht der Wunsch, das IT-Sicherheitskonzept, das IT-Steuerungskonzept um Elemente eines Datenschutzkonzepts zu ergänzen, um das Signal zu setzen, dass diese Dinge im IT-Planungsrat berücksichtigt werden und dieses wichtige Thema nicht in Vergessenheit gerät.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Jetzt hat das Land Saarland das Fragerecht.

Ltd MR'n Christine Klos (Saarland): Ich habe zwei Fragen zum Thema Benchmarking, Art. 91 d GG.

Die erste Frage richte ich an Herrn Professor Büttner. Ich hätte von Ihnen gerne eine Einschätzung dazu, dass bei den freiwilligen Leistungsvergleichen nicht gesichert ist, dass sich gerade die Länder, die möglicherweise den Benchmark setzen, auch an dem Leistungsvergleich beteiligen. Kann das Ihrer Meinung nach auf irgendeine Art und Weise sichergestellt werden?

Meine zweite Frage richte ich, auch wenn Sie zum Thema IT geladen sind, Herr Dr. Siegel, an Sie. Es wurde in der Kommission darüber diskutiert, ob man beim Benchmarking nicht auch eine Institutionalisierung vorsehen könnte. Dieses Thema ist zurückgestellt worden. Dennoch möchte ich die Frage stellen: Wie ist Ihre Einschätzung dazu? Sollte man von Fall zu Fall eine Institution dazu berufen, oder sollte man doch von vornherein eine gewisse Institutionalisierung vornehmen?

Sachverständiger Prof. Dr. Thiess Büttner (ifo Institut für Wirtschaftsforschung e. V., München): Das Benchmarking ist schon positiv und kritisch bewertet worden. Ich möchte noch kurz erwähnen, dass wir bei den öffentlichen Leistungen das Grundproblem haben, dass wir sie nicht bewerten können. Anders ist das bei marktlichen Leistungen; das Konzept des Benchmarking kommt auch aus dem privatwirtschaftlichen Bereich. Die Anwendung im öffentlichen Bereich ist etwas schwierig.

Was wir im öffentlichen Sektor wirklich brauchen, sind Kennzahlen über die Leistungsfähigkeit, darüber, wie viele öffentliche Leistungen wirklich bereitgestellt werden. Hier liefert das föderale System eigentlich ideale Voraussetzungen, insbesondere das deutsche System, weil es einen Länderfinanzausgleich gibt, also alle auf das gleiche Niveau gehoben werden, sodass der Bürger im Prinzip vergleichen kann, wer eine Leistung besser anbieten kann als ein anderer. Hier ist das Potenzial sehr groß. Insofern finde ich es gut, dass man hier zunächst einmal deklaratorisch vorgegangen ist.

Die Frage ist, ob das reicht. Sie deuten in Ihrer Frage an, Frau Klos, dass es möglicherweise nicht reicht. Ich wünschte mir, dass man konkreter wird, dass man in der Tat versucht, alle einzubinden; denn es ist wichtig, alle einzubinden. Die beste Art, alle einzubinden, besteht darin, dass man so klare und wichtige Leistungsvergleiche anstellt, dass sie öffentliche Aufmerksamkeit erzielen, wie zum Beispiel PISA, sodass alle teilnehmen müssen und auf den, der nicht teilnimmt, der Verdacht fällt, dass er vielleicht schlechte Leistungen verdecken will. Das ist die Idealsituation. Bis dahin brauchen wir vermutlich noch lange; wir müssen das aber lernen. Insofern denke ich, dass man mit einzelnen Projekten weiterkommt, nicht durch die Androhung von Zwangsmaßnahmen, aber dadurch, dass gemeinsame Programme auf die Beine gestellt werden, sodass man in bestimmten Bereichen Leistungsvergleiche durchführen kann. Ich denke, die Vorschrift im Grundgesetz reicht nicht alleine aus, um so etwas zu erreichen.

Sachverständiger PD Dr. Thorsten Siegel (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer): Ich halte eine Institutionalisierung im Bereich des Benchmarking in jedem Fall für sinnvoll und für erforderlich, und zwar aus dem einfachen

Grunde, dass es sonst passieren kann, dass zwei Benchmarkingprozesse nebeneinander verlaufen, die Quintessenz aber möglicherweise in einer Kombination beider Benchmarkingprozesse läge. Durch eine Institutionalisierung könnte dies verhindert werden.

Eine solche Institutionalisierung könnte etwa im Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer stattfinden. Das ist eine Bund und Länder übergreifende Einrichtung. Ich halte das aus diesem Grunde - natürlich auch nicht ganz unegoistisch, muss ich zugeben - für sinnvoll.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Jetzt hat die SPD-Fraktion das Fragerecht.

Volker Kröning (SPD): Ich kündige an, dass dies unsere letzte Frage sein wird, wenn nicht irgendwelche Überraschungen eine weitere Frage erfordern.

Zu meinem Leidwesen muss ich die Kontroverse, die bei Herrn Professor Drüen anklang und die Herr Ondracek sehr pragmatisch beantwortet hat, weiter verfolgen. Ich verspreche aber, auch anhand der sehr gründlichen Stellungnahme, was die finanziellen Dinge auf der Ausgabenseite in puncto Personal angeht, Herr Ondracek, dass wir das als Haushaltsausschuss im Auge behalten werden. Was auf der anderen Seite die Erträge angeht, sehen wir es auch so. Diese Erträge kommen gesamtstaatlich beiden Ebenen, dem Bund und den Ländern, zugute.

Zum Schluss noch eine Frage an Herrn Lattmann, den Vertreter des Deutschen Städtetages. Uns quält das Thema Bildung. Man hat fast den Eindruck, diese Debatte könnte der Treibsatz dafür sein, das Grundgesetz endgültig infrage zu stellen und eine Verfassungsdiskussion nach Art. 146 GG herbeizuführen. Ich warne Vorwitzige und frage deshalb noch einmal, wie aus Sicht des Deutschen Städtetages die geltende Kompetenzverteilung für Bildung in einem sehr anspruchsvollen Sinne - ich spreche nicht vom Entweder-oder, also von Bund oder Ländern, sondern ganz komplex von dem Begriff Bildung, den auch die Bundeskanzlerin und die Ministerpräsidenten der Länder beim Bildungsgipfel verwendet haben - zu beurteilen ist. Was ist nötig, um diese Kompetenzverteilung zu einem größeren Effekt zu führen, vielleicht auch zu größerer Effizienz? Gibt es im Rahmen der geltenden verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung

Alternativen, um diesen Effekt zu verbessern? Das ist meiner Meinung nach eine ganz wichtige Frage für die nächsten Jahre, die nicht zuletzt auch die Bereitstellung von Ressourcen steuert.

Sachverständiger Jens Lattmann (Dezernat Umwelt und Wirtschaft des Deutschen Städtetages Nordrhein-Westfalen, Köln): Das ist eine schwierige Frage - insbesondere, wenn man sie aus Sicht der Kommunen beantworten soll -, weil sie die Abgrenzung zwischen Bund und Ländern berührt. Im Zweifel ist diese Frage von Bund und Ländern zu beantworten.

Die Kommunen sind natürlich betroffen, weil sie für die vorschulische Bildung zuständig sind. Denken Sie nur an die Diskussionen über die Frage, wie die frühkindliche bzw. die vorschulische Bildung organisiert werden sollen. Soll das im Kindergartenbereich geschehen - dann hätten die Kommunen die Leistung zu erbringen -, oder soll das im schulischen Bereich geschehen, dann wären die Länder zuständig, und die Kommunen müssten sich nur um die gebäudliche Ausstattung kümmern?

Ich glaube schon, dass der Bund bemüht ist, auf Bildung einen Schwerpunkt zu legen. Das zeigt sich daran, dass er bereit ist, dafür Geld zu zahlen, und sich bemüht, dieses Geld bei den zuständigen Ländern unterzubringen, auch wenn dies zu Verkrampfungen bei Bund und Ländern führt; reflexartig verkrampften dabei immer auch die Kommunen. Man sollte sich bemühen, eindeutige Verfassungsregeln zu formulieren, die das berücksichtigen, was mit dem Arge-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, was Rechtsstaats- und Demokratieprinzipien, Normenklarheit und Zuweisbarkeit von Verantwortung anbelangt, festgestellt wurde. Man kann das Ganze durch eine grundgesetzliche Zulassung von Mischformen im Bildungsbereich organisatorisch besser und schneller in den Griff bekommen. Ich will jetzt nicht fordern, dass man die alte Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung und Forschungsförderung“ wieder einführt. Aber etwas Ähnliches, was in diese Richtung weist, sollte herbeigeführt werden.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Das Fragerecht liegt jetzt beim Bundesland Sachsen.

RD Dr. Volkmar Teichmann (Sachsen): Ich habe eine Frage an Herrn Professor Blum. Heute Vormittag wurde recht intensiv über die Frage diskutiert, ob durch die härtere Verschuldungsgrenze für die Länderhaushalte ein Ventil auf der Einnahmeseite zgedreht worden ist, das Verschuldung ermöglicht hat. Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang die Autonomie der Länder auf der Ausgabenseite? Gibt es dort genug Spielräume, auch bezüglich der Nutzung der im Zusammenhang mit der Föderalismusreform I vereinbarten Abweichungsrechte? Bedarf es weiter gehender Initiativen?

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Blum (Institut für Wirtschaftsforschung Halle): Das wird sehr stark von der Entwicklung in den nächsten Jahren abhängen; denn es stellt sich die Frage, ob wir durch die aktuelle Krise gezwungen werden, dauerhaft ein niedrigeres Steuerniveau zu haben. Wenn dem so sein wird, dann werden wir insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern, aber auch in einigen nicht so einkommensstarken westdeutschen Flächenländern Probleme haben. Es stellt sich die Frage, wie der Stabilitätsrat darauf reagieren wird.

Ich habe in meinen Einlassungen betont, dass es darauf ankommt, wie ein unvorhersehbares Ereignis definiert wird. Man könnte sich in den nächsten Jahren zum Beispiel die gesamte Hochwasserfreilegung sparen. Im Freistaat Sachsen wird die Geschichte erzählt, dass zu DDR-Zeiten eine Skisprungschanze mit demjenigen Geld gebaut wurde, mit dem die Weißeritz hätte „sanier“ werden sollen. Wenn das geschehen wäre, hätte das Hochwasser nicht so schlimme Folgen gehabt. Was ich damit sagen will, ist Folgendes: Die entscheidende Frage ist, was übergeordnete Notstände sind. Einen ganzen Teil der Notstände kann man nämlich vermeiden. Ein Asteroideneinschlag ist eine Notstandssituation. Viele Notstände, über die wir reden, können wir kalkulieren. Wir verlangen von Unternehmen immer - Stichwort: Basel II -, dass sie Risiken einplanen und Vorsorge treffen. Letztlich müssen Finanzpuffer vorgesehen und Finanzfonds eingerichtet werden.

Jetzt komme ich zu Ihrer Frage zurück: Ich befürchte - darin sehe ich eine ganz große Gefahr -, dass all die Dinge, die mit Risikovorsorge zu tun haben, wegfallen. Das wäre anreizkompatibel; denn dann könnte man, wenn ein bestimmtes Ereignis eintritt,

sagen, dass es ein Notstandsereignis ist, und die Ventile öffnen. Ich sehe sehr deutlich voraus - das können Sie in der gesamten Managementliteratur nachlesen -, dass das der Weg ist. Insofern wäre es richtig, nach den Autonomiemöglichkeiten auf der Einnahmeseite zu fragen.

Außerdem sollte man das Ganze sozusagen nach oben hin öffnen und einen Risikofonds einrichten. Konkret, es muss der Zwang ausgeübt werden: Entweder man betreibt Hochwasservorsorge, oder man legt Geld bei der Europäischen Zentralbank zur Seite. Alles andere ist mit den Anreizstrukturen eines ökonomischen Systems nicht vernünftig zu vereinbaren. Ich kann das Downward Risk nicht immer nur der Öffentlichkeit zuweisen; denn das Downward Risk der öffentlichen Verschuldung hat ad infinitum mit einem Tilgungsplan zu tun, der häufig nicht erfüllt werden kann, wenn es schwierig wird.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Wie ich sehe, verzichten die CDU/CSU-Fraktion, Sachsen-Anhalt, die SPD-Fraktion und Schleswig-Holstein auf ihr Fragerecht.

Wir kommen zu Bündnis 90/Die Grünen.

Britta Haßelmann (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe eine Frage an Herrn Lattmann vom Deutschen Städtetag: Wir diskutieren im Rahmen der Föderalismusreform II über die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Diesbezüglich besteht ein enges Wechselverhältnis zur Finanzsituation der Kommunen. Deshalb interessiert mich, wie Sie es beurteilen, wenn eine Altschuldenhilfe nicht nur für finanzschwache Länder, sondern auch für besonders notleidende Kommunen eingeführt wird. Wenn wir über Änderungen der Verfassung reden, können wir selbstverständlich auch darüber diskutieren. Sollten bei der Bemessung der Altschuldenhilfe für die Länder nicht auch die besonders betroffenen finanzschwachen Kommunen Berücksichtigung finden?

Sachverständiger Jens Lattmann (Dezernat Umwelt und Wirtschaft des Deutschen Städtetages Nordrhein-Westfalen, Köln): Das ist eine verführerische Frage. Ich bin geneigt, am Ende Ja zu sagen. Das geht aber nur im Einvernehmen mit den Ländern. Sie haben diese Abschichtung und die Frage, welche Kommunen haushaltsmäßig besonders notleidend sind, für sich selbst zu beantworten.

Britta Haßelmann (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe noch eine Frage an Herrn Lattmann und an Professor Dr. Henneke: Sollten wir im Kontext der Föderalismusreform II die Chance wahrnehmen und die Anhörungsrechte der Kommunen auf Bundesebene verankern? Diese Forderung wurde bereits 1976 in der Enquete-Kommission gestellt.

Sachverständiger Jens Lattmann (Dezernat Umwelt und Wirtschaft des Deutschen Städtetages Nordrhein-Westfalen, Köln): Dieser Auffassung sind wir in der Tat. In meiner schriftlichen Stellungnahme habe ich darauf hingewiesen - das ist im Übrigen die Auffassung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes -, dass wir für eine solche grundgesetzliche Verankerung sind. Wir haben einen entsprechenden Formulierungsvorschlag geliefert.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke (Deutscher Landkreistag, Berlin): Alle sind dafür; aber weder in der Föderalismuskommission I noch in der Föderalismuskommission II gab es einen Hauch von Bereitschaft, eine Zweidrittelmehrheit, also eine verfassungsändernde Mehrheit in Bundestag und Bundesrat, herbeizuführen. Jede Initiative, die diesbezüglich auf den Weg gebracht wird, wird von allen kommunalen Spitzenverbänden - da bin ich mir ganz sicher - ohne Wenn und Aber unterstützt. Das letzte Mal ist dieses Thema in der Kommission behandelt worden, als alle drei Vertreter der Kommunen gerade nach Hause gegangen waren. Die Kommissionsvorsitzenden Stoiber und Müntefering haben dann um 18.40 Uhr festgestellt, dass man sich in dieser Frage nicht annähert. Wenn das in der Föderalismuskommission III anders sein sollte, wird das an den Vertretern der Kommunen ganz sicher nicht scheitern.

(Sachverständiger Jens Lattmann
(Dezernat Umwelt und Wirtschaft
des Deutschen Städtetages Nord-
rhein-Westfalen, Köln): Besser wäre
noch Föderalismuskommission III!)

Britta Haßelmann (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Noch eine Frage zur Mindestfinanzausstattung und zur Festschreibung in Art. 28 GG: In der Debatte über das Kinderschutzgesetz lautet das Fazit des Ministeriums: keine finanziellen Mehrbelastungen für

die Kommunen. Was halten Sie davon, wenn wir die Föderalismusdebatte nutzen, um auch über diese Frage noch einmal intensiv zu diskutieren?

Sachverständiger Jens Lattmann (Dezernat Umwelt und Wirtschaft des Deutschen Städtetages Nordrhein-Westfalen, Köln): Zustimmung.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke (Deutscher Landkreistag, Berlin): Wenn man sich das wünschen könnte, würde man zustimmen. Die Situation ist in diesem Zusammenhang folgende: Erstverpflichtete für die Sicherung der Finanzausstattung sind die Länder. Daran ist die Regelung bisher gescheitert. Ergänzen darf ich, dass für die Steuerausstattung der Kommunen der Bund zuständig ist; dieses Thema hat heute Morgen schon eine Rolle gespielt. Für die gesamte Finanzausstattung sind die Länder zuständig; aber für die Frage, welche Steuermittel den Kommunen zufließen, ist der Bund zuständig. Insofern ist an manches zu erinnern, was heute Morgen von Herrn Wieland mit Blick auf die Länder angesprochen worden ist.

Vorsitzender Andreas Schmidt: Meine Damen und Herren, wir sind damit am Ende unserer Sitzung. Ich darf mich sehr herzlich bei Ihnen, meine Herren Sachverständigen, dafür bedanken, dass Sie uns konzentriert, prägnant und diszipliniert Ihre Kompetenz zur Verfügung gestellt haben. Ich darf mich bei meinen Kolleginnen und Kollegen bedanken, auch bei den Vertretern des Bundesrates, bei den Vertretern der Länder. Ich will mich aber auch sehr herzlich bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Stenografischen Dienstes bedanken. Sie haben heute Großartiges geleistet. Herzlichen Dank dafür!

Die Anhörung ist beendet.

(Schluss: 17.25 Uhr)