

Lenk, Thomas

**Article — Published Version**

## Föderalismuskommission III: Reformen sind Daueraufgabe

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Lenk, Thomas (2008) : Föderalismuskommission III: Reformen sind Daueraufgabe, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 88, Iss. 9, pp. 572-576, <https://doi.org/10.1007/s10273-008-0839-x>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/43075>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Föderalismusreform II: Anspruch und Wirklichkeit

*Vor zwei Jahren traten die Verfassungsänderungen der ersten Stufe der Föderalismusreform in Kraft. Kurz darauf wurde die Föderalismuskommission II eingesetzt. Im Oktober 2008 werden die Ergebnisse ihrer Arbeit erwartet. Wie lautete der ursprüngliche Auftrag der Kommission? Welche Themen wurden tatsächlich behandelt? Wird die Kommission ihren Ansprüchen gerecht? Bringen die Lösungsvorschläge die Föderalismusdiskussion voran?*

Stefan Koriath

## Auf dem Weg zu einer Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen?

Im Dezember 2006, drei Monate nach Inkrafttreten der Verfassungsänderungen der ersten Stufe der Föderalismusreform, haben Bundestag und Bundesrat eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen einberufen. Der Einsetzungsbeschluss beauftragt die Kommission, Vorschläge zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen mit dem Ziel zu erarbeiten, diese den „veränderten Rahmenbedingungen“ anzupassen. Die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihre aufgabenadäquate Finanzausstattung sollen gestärkt werden.

Das klingt einerseits hoffnungsvoll und vollmundig; unter den Oberbegriff der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen fällt die gesamte Finanzverfassung der Art. 104a ff. Grundgesetz (GG). Zu weit gespannte Erwartungen dämpfte andererseits schon derselbe Beschluss mit der gleichzeitigen Nennung der „Eigenverantwortung“ der Gebietskörperschaften und deren „aufgabenadäquater Finanzausstattung“, denn mit diesen Kürzeln verbindet sich eine alte Kontroverse zwischen den finanzstarken und

den finanzschwachen Ländern. Erstere fordern mit dem Ziel der gestärkten Eigenverantwortung mehr Selbständigkeit und einen Abbau finanzieller Solidarität zwischen Bund und Ländern, während die finanzschwachen Länder mit der Forderung nach Aufgabenadäquanz der finanziellen Ressourcen die Elemente der bündischen Solidarität betonen.

Eher ernüchternd waren die ersten Beratungsschritte. Die Kommission verengte das Themenbündel: Von Anfang an ging es im Wesentlichen nur um die Staatsschulden und einzelne Verwaltungsthemen mit unmittelbarer oder mittelbarer Relevanz für die Finanzbeziehungen. Alle anderen Bereiche der Finanzverfassung wurden teils ausdrücklich, teils stillschweigend ausgeklammert, darunter so wichtige Felder wie die Ausgabenverteilung, Mischfinanzierungen, Verteilung der Steuergesetzgebungs- und Ertragskompetenzen zwischen Bund und Ländern und schließlich der umverteilende Finanzausgleich (Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen). Wenig erfolgversprechend ist auch das bislang gewählte Verfahren der

Kommission. Es wird mit Vetomöglichkeit aller Beteiligten verhandelt, für konzeptionelle Überlegungen bleibt – ähnlich wie in der ersten Stufe der Föderalismus-Reform – angesichts der politischen Kraftfelder und Interessengegensätze kein Raum. So ist bereits jetzt zu erwarten, dass die für Oktober dieses Jahres in Aussicht gestellten Ergebnisse, wenn es überhaupt zu solchen kommt, eher begrenzt sein werden. Gegenwärtig – Stand Anfang September 2008 – ist alles offen. Die am 23. Juni 2008 vorgestellten „Eckpunkte“ der beiden Kommissionsvorsitzenden haben es auf den Punkt gebracht: „Alles hängt mit allem zusammen; nichts ist verabredet, so lange nicht alles verabredet ist.“ Nach Festlegung der Eckpunkte im Juni sind vier Arbeitsgruppen gebildet worden, die bis zum Herbst Vorschläge erarbeiten sollen. Die folgende Darstellung konzentriert sich auf die sogenannten Finanzthemen, die in der Arbeitsgruppe 1 behandelt werden.

### Staatsverschuldung

Bei den Staatsschulden scheint Einigkeit in der Kommission zu

bestehen, die rechtlichen Regelungen zu den Grenzen der Kreditaufnahme von Bund und Ländern zu ändern. Die Kommission folgt der weitverbreiteten Annahme, die bisherigen Vorgaben des Grundgesetzes (Art. 109 Abs. 2, 4 und Art. 115 GG) und auch der Länderverfassungen hätten nicht verhindern können, dass die Schuldenlast von Bund und Ländern übermäßig angewachsen ist.

Bereits diese Prämisse ist aber durchaus fragwürdig. Das Problem liegt darin, dass die Haushaltsgesetzgeber der letzten 40 Jahre die Kreditgrenzen des Art. 115 Abs. 1 GG und der entsprechenden Vorschriften der Landesverfassungen weniger angewendet als umgangen haben. Statt der Norm hat in der Haushaltspolitik gegolten, was die Norm gerade untersagt. Vor allem ist die Vorschrift als ständige Ermächtigung und Erlaubnis zur Nettokreditaufnahme bis zur Höhe der gleichzeitig getätigten Investitionen missverstanden worden, obwohl sie bei richtigem Verständnis ein grundsätzliches Verbot der Verschuldung in der konjunkturellen Normallage enthält.

Das Bundesverfassungsgericht hat in zwei Urteilen 1989 und 2007 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Bezugnahme der Kreditaufnahme auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (vgl. Art. 109 Abs. 2 GG) in der Regel einen ausgeglichenen Haushalt verlangt. Die jetzigen Vorschläge zur Novellierung fordern, was das geltende Recht schon verlangt. Mit anderen Worten: Es ist nicht die derzeit geltende Norm, sondern die Umgehung der Norm, die zur exorbitanten Staatsverschuldung geführt hat.

Für die dauernde Missachtung der geltenden Regelung sind wiederum die Erwartungen der Wähler entscheidend, die die Politik vor

allen Dingen in den 1970er und 1990er Jahren zu bereitwillig erfüllt hat. Es zeigt sich die prinzipielle Steuerungsschwäche des Staatsschuldenrechts. Das ist in Rechnung zu stellen, wenn jetzt über reformierte Regelungen zur Staats-

verschuldung nachgedacht wird. Keinesfalls sollte erwartet werden, dass eine neue Schuldenregel das Problem der galoppierenden Staatsverschuldung gleichsam von selbst lösen könnte. Staatsverschuldung ist primär ein politisches und erst danach ein rechtliches Problem.

Wie und warum neue Regeln die alte notorische Steuerungsschwäche des Staatsschuldenrechts überwinden könnten, ist derzeit in der Reformkommission ungelöst und noch nicht einmal thematisiert. Auch wäre es problematisch, aktuelle wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse, die den Horizont der Finanzreform 1967/69 verlassen haben, in die Verfassung aufzunehmen. Die Verfassung ist auf Dauer angelegt und nicht der richtige Ort, um zeitgebundene ökonomische Erkenntnisse in das Recht zu überführen.

#### Absolutes Neuverschuldungsverbot?

Mit guten Gründen verfolgt die Kommission nicht den Vorschlag, zu einem absoluten Neuverschuldungsverbot überzugehen. Dies hätte zwar den Vorteil einer klaren Regelung mit der Aussicht, die Finanzpolitik effektiv steuern zu können. Dies ginge aber zu weit. Staatskredite sind nicht in jedem Fall negativ zu bewerten, problematisch ist allein die überzogene Staatsverschuldung. Was die Kommission unterhalb eines absoluten Verschuldungsverbots plant, bleibt derzeit allerdings sehr vage.

Es zeichnet sich ab, dass es Änderungen der Art. 109, 115 GG geben wird. Diese könnten darauf abzielen, zwischen einer strukturellen und einer konjunkturellen Verschuldungskomponente zu unterscheiden, wie vom Bundesfinanzminister im Februar 2008 vorgeschlagen wurde. Das Grundkonzept, das durchaus sinnvoll ist,

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

*Prof. Dr. Stefan Koriath, 48, ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Kirchenrecht an der Ludwig-Maximilians-Universität München.*

*Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, 50, ist Inhaber des Lehrstuhls für Stadt-, Regional- und Umweltökonomie unter besonderer Berücksichtigung finanzpolitischer Aspekte an der Technischen Universität Kaiserslautern.*

*Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner, 60, ist Professor für Volkswirtschaftslehre und Ökonometrie sowie Direktor des Schweizerischen Instituts für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung an der Universität St. Gallen.*

*Prof. Dr. Thomas Lenk, 50, ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft, Direktor des Instituts für Finanzen und Direktor des Zentrums für internationale Wirtschaftsbeziehungen der Universität Leipzig.*

*Prof. Dr. Gisela Färber, 53, ist Inhaberin des Lehrstuhls für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer.*

bestünde darin, Bund und Länder über eine mehrjährige Periode zum ausgeglichenen Haushalt zu zwingen. Neben die Verpflichtung zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder an deren Stelle träte dann die Grundanforderung der „Stabilität“ der Haushalte. Durch eine entsprechende Fassung des Art. 109 GG könnte dies auch in der Bundesverfassung den Ländern verpflichtend vorgegeben werden.

Da dazu gleich aber auch eine Ausnahmeregelung in der Diskussion steht, bleibt die Frage, ob mit einer solchen Regelung die Begrenzung der Neuverschuldung tatsächlich gelingen kann. Es sollte nicht vergessen werden, dass das geltende Recht mit Art. 109 Abs. 4 GG und ausführenden Vorschriften des Stabilitätsgesetzes Maßnahmen zur Rückführung der Staatsverschuldung wie eine Konjunkturausgleichsrücklage und eine Beschränkung der Kreditbeschaffung erlaubt. Manche Elemente der Reformdiskussion erinnern an diese Handlungsinstrumente, die merkwürdigerweise seit 1969 nicht aktiviert worden sind.

Keine große Rolle spielt die Überlegung, im Grundsatz an Art. 109 und Art. 115 GG festzuhalten, obwohl dies durchaus dieselben Reformziele wie im Konzept des „stabilen“ Haushalts verfolgen könnte. Allerdings wären dann Modifizierungen der geltenden Vorschriften erforderlich. So müsste der Investitionsbegriff, der für die Verschuldung in der Normallage neben der Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts von Bedeutung ist, sehr viel schärfer und enger als im geltenden Recht gefasst werden. Auch müsste dann erwogen werden, die Ausnahmeklausel, wonach eine erhöhte Kreditaufnahme bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen

Gleichgewichts möglich ist, sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene ersatzlos zu streichen. Diese Ausnahmeklausel war in den vergangenen Jahren häufig genug das Einfallstor für eine erhöhte Kreditaufnahme, die letztlich nur dem Haushaltsausgleich diene.

Erforderlich wäre es dann, strikte Rückzahlungsverpflichtungen in die Verfassung aufzunehmen. Das derzeitige Problem der Kreditaufnahme besteht darin, dass der Sockel der Altschulden auch mangels Tilgung immer weiter steigt. Hier enthält das geltende Recht eine offene Flanke; zwar mag man argumentieren, dass eine Rückzahlung schon zum Begriff des Kredites gehöre, die Staatspraxis allerdings feiert es schon als Erfolg, wenn eine Neuverschuldung vermieden werden kann. Eine Verminderung des aufgelaufenen Schuldenbergs ist bisher weder gelungen noch ernsthaft in Angriff genommen.

### **Frühwarnsystem erforderlich?**

Mit der Schuldengrenze in Gestalt der Schuldenbremse ist die in den letzten Jahren aufgekommene Diskussion um ein Frühwarnsystem verbunden. Ein solches soll erforderlich sein, um einer übermäßigen Verschuldung und Haushaltskrisen der Gebietskörperschaften vorzubeugen. Hier sind die Beratungen der Kommission bislang wenig konturiert. Die Eckpunkte vom Juni 2008 schlagen vor, den bestehenden Finanzplanungsrat zum „Stabilitätsrat“ weiterzuentwickeln und im Grundgesetz zu normieren. Dieser Stabilitätsrat soll die Haushaltsentwicklung in Bund und Ländern überprüfen, darüber berichten und Empfehlungen abgeben.

Dies alles verbliebe allerdings noch im Bereich rechtlich unverbindlicher Handlungsmöglichkeiten. Das Disziplinierungsziel, Haushaltskrisen zu vermeiden und ausgeglichene Haushalte bei allen

Gebietskörperschaften zu erreichen, lässt sich durch einen Stabilitätsrat nur verwirklichen, wenn in einem Stufensystem der kritischen Haushaltslagen als letzte Folge eine automatische Sanktion für notorische Kreditsünder vorhanden wäre, die keine Strafzahlung sein dürfte, sondern in obligatorischen Erhöhungen der Einkommen- und Körperschaftsteuer durch die Körperschaft mit unsolider Haushaltspolitik bestehen müsste.

Grundsätzlich müssen alle Überlegungen zu einem Frühwarnsystem klare Antworten auf die Fragen finden, wer warum wovon gewarnt werden soll. Das Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2006, das Ansprüche des hoch verschuldeten Landes auf Sanierungshilfen seitens des Bundes verneinte, hat klargestellt, dass jede Gebietskörperschaft die Folgen übermäßiger Verschuldung selbst zu tragen hat. Auf dieses Prinzip Selbstverantwortung wird sich zukünftig jede Finanzpolitik in Bund und Ländern einstellen müssen. Wenn aber feststeht, dass eine übermäßige Verschuldung nicht durch Inanspruchnahme der anderen bundesstaatlichen Gebietskörperschaften sozialisiert werden kann, dann dürfte bereits hiervon der stärkste Anreiz zu einer nachhaltigen Haushaltsentwicklung ausgehen. Der Anwendungsbereich eines Frühwarnsystems verengt sich deutlich. Als föderaler Pakt kann es im Grunde genommen nur dort von Bedeutung sein, wo der Bund gegenüber der Europäischen Gemeinschaft Verantwortung für die Finanzpolitik auch der Länder übernehmen muss.

### **Altschuldenfonds und Konsolidierungshilfen**

Mit Recht scheint sich die Kommission von verschiedenen Vorschlägen eines Altschuldenfonds (Entschuldungsfonds) zur Entlas-

tung der hochverschuldeten Länder und zur Bewältigung der Probleme von Haushaltsnotlagen verabschiedet zu haben. Solche Altschuldenfonds sind abzulehnen, weil sie einen weiteren und verdeckten Finanzausgleich installieren würden, der überdies mit dem Prinzip Eigenverantwortung bei der Bewältigung der Verschuldung nicht im Einklang stünde. Wie auch immer ein Entschuldungsfonds konstruiert wäre, er müsste immer bedeuten, dass es bei ihm zahlende und nehmende Gebietskörperschaften gäbe. Falsche Anreize im Umgang mit Staatsschulden wären vorprogrammiert. Nicht weiter verfolgen sollte die Kommission den weiteren Vorstoß zu Konsolidierungshilfen, jährlichen zweckgebundenen Zahlungen an zu definierende finanzschwache Länder, die vom Bund und den finanzstarken Ländern aufgebracht werden sollen, um allen Ländern den Übergang zu restriktiverer Neuverschuldung zu ermöglichen. Hierzu wäre eine Verfassungsänderung erforderlich, weil horizontale Zuweisungen der Länder untereinander außerhalb des Länderfinanzausgleichs derzeit ausgeschlossen sind und die einzig in Betracht kommende vertikale Ermächtigung, Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG (Bundesergänzungszuweisungen), nur zweckungebundene Zahlungen zulässt. Von einer derartigen Verfassungsänderung aber ist abzuraten. Sie würde erstens zu einer Unterstützung solcher Länder führen, die nach den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts im Berlin-Urteil Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft gerade nicht beanspruchen können. Zweitens wären Konsolidierungshilfen mit dem System aller vier Schritte des Finanzausgleichs nach den Art. 106 und 107 GG nicht zu vereinbaren. Ein (weiterer) Nebenfinanzausgleich sollte vermieden werden.

### **Weitere Autonomiestärkung?**

Offenbar erhebliche Meinungsunterschiede in der Kommission gibt es zu einer Autonomiestärkung der Länder auf der Einnahmen- und Ausgabenseite. Auf der Einnahmenseite kann etwa daran gedacht werden, Zuschlagsrechte zur Einkommen-/Körperschaftsteuer einzuführen (die technisch im Länderfinanzausgleich neutralisiert werden müssten), denkbar wären eine Ländergesetzgebung bei der Gewerbesteuer und auf der Ausgabenseite schließlich Klauseln, die eine Abweichung von bundesrechtlichen Standards erlauben könnten.

### **Was bleibt zu tun?**

Schon deshalb, weil die Große Koalition in Berlin den Erfolg der Föderalismuskommission II unter allen Umständen will, wird es wohl im Herbst zu einer Änderung der Art. 109 und 115 GG kommen. Die politisch möglichen Änderungen werden weder das Problem der Neuverschuldung noch die Bewältigung der aufgelaufenen Schuldenlast grundlegend lösen.

Was bleibt zu tun? Es gilt, das Jahr 2019 im Auge zu behalten. Bis zu diesem Zeitpunkt sind im Rahmen der Finanzausgleichsgesetzgebung des Jahres 2001 und des damit verbundenen Solidarpaktes II wesentliche Festlegungen der Bund-Länder-Finanzverteilung befristet. Diese in der bundesrepublikanischen Finanzgeschichte ungewöhnliche Selbstbindung gibt Zeit, die genutzt werden sollte, um die Problembereiche der gegenwärtigen Finanzordnung vollständig zu identifizieren und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Das Leitbild jeder Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen muss es sein, die Finanzverteilung so auszurichten, dass allen Gebietskörperschaften eine für die Erfüllung ihrer Aufgaben hinreichende Finanzausstattung zur

Verfügung steht. Mit dieser Prämisse sollten die einzelnen Stufen der bundesstaatlichen Finanzverfassung untersucht werden.

Dringlich ist zunächst, die bislang steuerzentrierte Finanzverfassung der Art. 105 bis 107 GG durch Einbeziehung der nichtsteuerlichen Abgaben zu erweitern. Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben nehmen an Bedeutung zu, weil der Gesetzgeber sie sehr viel stärker als die klassische Finanzierungsform der Steuer zur Verhaltenslenkung einsetzen kann. Dem sollte eine zukünftige Finanzverfassung Rechnung tragen. Die Nichterwähnung der nichtsteuerlichen Abgaben im Verfassungsrecht muss überwunden werden. Die Vereinnahmung der UMTS-Versteigerungserlöse von knapp 50 Mrd. Euro durch den Bund im Jahr 2000 hat gezeigt, dass nichtsteuerliche Abgaben nicht nur im Verhältnis Staat/Bürger Probleme aufwerfen, sondern auch das Verteilungssystem der Art. 105 bis 107 GG empfindlich stören können.

Damit verbunden ist die Notwendigkeit, die Finanzierung der sozialen Sicherung, sowohl der beitrags- als auch der steuerfinanzierten, verfassungsrechtlich zukünftig stärker zu konturieren. Dies betrifft zunächst die Beiträge zur Sozialversicherung, die, obwohl sie quantitativ inzwischen fast die Höhe der gesamten Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden erreichen, im Grundgesetz nicht geregelt werden. Erwähnung findet allein der Bundeszuschuss zur Sozialversicherung nach Art. 120 Abs. 1 S. 4 GG. Zukünftig muss darüber nachgedacht werden, die allgemeine Finanzverfassung und die Sozialfinanzverfassung stärker miteinander zu verzahnen. Wichtig ist diese Aufgabe vor allen Dingen angesichts des sich vollziehenden demografischen Wandels. Wenn

nichts geschieht, wird der Anteil der Sozialausgaben an den Staatsausgaben wegen dieses Wandels automatisch steigen.

Des Weiteren ist es dringend erforderlich, eine Bestandsaufnahme der stark angewachsenen vertikalen zweckgebundenen Zahlungen des Bundes an die Länder außerhalb des eigentlichen Finanzausgleiches vorzunehmen und diese vertikalen Zahlungen, insbesondere Kostenerstattungen im Sozialbereich, rechtlich genauer zu fassen. An dieser Stelle – genannt seien nur die komplizierten Finanzierungen der Grundsicherung nach dem SGB II („Hartz-IV“) – droht ein umfassendes System von Nebenfinanzausgleichen, die mit den Prinzipien der Steuerverteilung nur schwer in Einklang zu bringen sind.

Ganz fundamental wird sich, jedenfalls für den Zeitraum nach 2019, die Frage stellen, ob die Finanzverfassung stärker dezentralisiert oder zentralisiert werden soll. Eine Zentralisierung ernsthaft

in Betracht zu ziehen, mag überraschen; derzeit scheint die fast einhellige Meinung dahin zu gehen, dass eine Dezentralisierung durch Stärkung der eigenständigen Gestaltungsbereiche von Ländern und Kommunen erforderlich sei.

Aber das ist nicht die einzige Reformoption. Durchaus erwägenswert ist es, eine konsequente Vertikalisierung der Einnahmenverteilung und des umverteilenden Finanzausgleichs vorzusehen. Schaut man genauer hin, so finden sich bereits jetzt einige deutliche Anzeichen für kräftige Zentralisierungsbestrebungen. So laufen alle Vorschläge zur zukünftigen Gestaltung der Verschuldungskompetenzen auf eine stärkere Rolle des Bundes bis hin zu einer völligen Bestimmung über die Verschuldungskompetenzen auch der anderen Ebenen hinaus.

Auch die zunehmenden vertikalen zweckgebundenen Zuweisungen des Bundes weisen in diese Richtung. Schließlich ist in diesem Zusammenhang ein Detailvor-

schlag in der Föderalismuskommission II hochinteressant. Nach dem Eckpunkte-Papier vom Juni 2008 stößt es offenbar auf breite Zustimmung bei Bund und Ländern, die bisherige Ertragskompetenz der Länder für die Kfz-Steuer gegen einen (dynamisierten) Festbetragsausgleich auf den Bund zu übertragen. Hier ist, wenngleich nur im Detail, eine Vertikalisierung des Finanzausgleichs in Reinform angedacht: Die Länder erstreben die Finanzzuweisung des Bundes anstelle der eigenen Steuerertragshoheit. Konsequente Vertikalisierungen könnten jedenfalls den positiven Effekt haben, das ewige Konfliktpotential der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern, insbesondere beim umverteilenden Finanzausgleich, zu vermindern.

Aber das ist Zukunftsmusik. Die Föderalismuskommission II wird, wenn überhaupt, nur zu sehr begrenzten Ergebnissen gelangen, die viele wichtige Fragen offen und wichtige Bereiche der Bund-Länder-Finanzbeziehungen unverändert lassen werden.

---

Martin Junkernheinrich

## Lösung des staatlichen Schuldenproblems als Aufgabe der Föderalismuskommission: Wider die Politik einfacher Wege

Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist eine politische Herkulesaufgabe. Sie umfasst die schwierige Frage der Schuldenbegrenzungspolitik, der föderalen Steuerpolitik, der Finanzwirksamkeit der öffentlichen Verwaltung bis hin zu finanzrelevanten Einzelfragen (vom Bundesfernstraßenbau bis zum Gerichtswesen). Die damit gestellte Aufgabe ist inhaltlich außerordentlich komplex, und sie ist politisch in höchstem Maße interessengela-

den.<sup>1</sup> Aus diesem Grunde drohen gesamtstaatlich gute Lösungen an den Verteilungsverlusten einzelner Beteiligten zu scheitern. Die Überforderung der politisch besetzten Reformkommission durch diese Aufgabe ist somit vorprogrammiert. Universitäre Ratgeber sollten sich dennoch vor allzu überheblichen

<sup>1</sup> Vgl. M. Junkernheinrich, H. Scheller, M. Woisin: Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung, in: Forum Öffentliche Finanzen, Bd.11, Berlin 2007.

Hinweisen hüten. Wer die Interessenlogik universitärer Selbstverwaltung kennt, weiß, dass Wissenschaftler in ihren eigenen Gremien häufig an viel kleineren Aufgaben scheitern. Mit anderen Worten: Das große Vorhaben Finanzreform bedarf nicht nur eines inhaltlich ursachenadäquaten Lösungsansatzes, es bedarf zusätzlich einer politisch klugen Ausgestaltung. Denn sonst wird es ihm an der parlamentarischen Mehrheitsfähigkeit fehlen.

Die von Bundestag und Bundesrat am 15. Dezember 2006 eingesetzte Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – kurz Föderalismuskommission II – arbeitet gemessen an der Größe des Arbeitspaketes noch nicht allzu lange. Sie hat bisher Themenschwerpunkte definiert und diverse Arbeitsgruppen eingerichtet, die Umsetzungsvorschläge unterbreiten sollen.<sup>2</sup> Ein in sich stimmiger Gesamtvorschlag, der hier kritisch gewürdigt werden könnte, liegt nicht vor. Es gilt der Satz der Kommissionsvorsitzenden Peter Struck und Günter H. Oettinger: „Alles hängt mit allem zusammen: nichts ist verabredet, solange nicht alles verabredet ist.“<sup>3</sup> Alle derzeit bekannten Beiträge zur Diskussion sind damit bis zum Schluss verhandel- und änderbar. Am Ende wird die Politik vor die Öffentlichkeit treten, sie wird eine Reform ankündigen und offensiv vermarkten. Vermutlich wird es nur einen kleinen „Durchbruch“ geben, der – hoffentlich – in die richtige Richtung weist. Ob er inhaltlich hinreichend trägt, das wird an den Details der Verabredung liegen, und diese sind noch nicht bekannt.

### Schuldenpolitik als Reformschwerpunkt

Die Föderalismuskommission hat sich die Lösung des staatlichen Schuldenproblems als Schwerpunkt gewählt. Diese Konzentration ist zu begrüßen, da die Handlungsfähigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden in den letzten Jahren durch die wachsende Staatsverschuldung zunehmend eingeschränkt worden ist und zum zentralen politischen Problem avancier-

<sup>2</sup> Vgl. Eckpunkte zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Vorschlag der Vorsitzenden FV Dr. Peter Struck, MdB, und MP Günther H. Oettinger, MdL, Berlin, den 23. Juni 2008.

<sup>3</sup> Ebenda, S. 1 f.

te. Angesichts der schrumpfenden Bevölkerung besteht zudem die Gefahr, dass die Zahl der tilgungsfähigen Einwohner zukünftig ab- und der Pro-Kopf-Schuldenstand weiter zunimmt.

Im Schuldenproblem kulminieren die Auswirkungen der unterschiedlichsten Probleme (Aufgabenwachstum, geringe Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Sektor, Einnahmeneinbrüche etc.), die durch verschiedenste Ursachen (unzulängliche Aufgabenkritik, schlechte wirtschaftliche Entwicklung, Möglichkeit der Belastungsexternalisierung auf nachfolgende Generationen etc.) ausgelöst sein können. Insofern gibt es nicht einen instrumentellen Hoffnungsträger zur Schuldenbegrenzung, sondern nur ein spezifisch auf die jeweiligen Ursachen bezogenes Maßnahmenbündel. Nachfolgend sollen die zentralen Instrumente, die in der Föderalismuskommission in unterschiedlicher Intensität beraten wurden, kritisch gewürdigt werden.

### Ursachen der Verschuldung

Schulden sind – vereinfacht ausgedrückt – das Ergebnis von ausgabenintensiver Aufgabenwahrnehmung, die das Volumen der Einnahmen übersteigt. Die finanzielle Handlungsfähigkeit kann nur zurückgewonnen werden, wenn die Verschränkung von (a) extensiver Aufgabenfülle, (b) nicht angemessener Einnahmenausstattung, (c) ausgeprägter Ausgaben-tätigkeit und (d) strangulierendem Altschuldenstand aufgebrochen wird. Die politischen Ursachen der Schuldenzunahme lassen sich auf verschiedenen Handlungsebenen identifizieren. Jenseits von jederzeit möglichen individuellen Fehlentscheidungen sind die Rahmenbedingungen vielfach so gestaltet,

dass sie den Akteuren Ausweichreaktionen und Lastenverschiebungen zu Ungunsten Dritter ermöglichen. Zwischen institutionellem Rahmen und dem Verhalten der politischen Akteure – und damit der tatsächlichen Haushaltspolitik – bestehen enge Beziehungen, die einer nachhaltigen Finanzpolitik entgegenstehen:

- Eine solide Finanzpolitik hat im politischen Wettbewerb oft nicht denselben Stellenwert wie die Auseinandersetzung um konkrete Projekte.
- Kurze Wahlperioden reichen vielfach nicht aus, die Wirkungen finanzpolitisch richtiger Entscheidungen bis zur nächsten Wiederwahl erkennbar werden zu lassen.
- Das kamerale Haushaltsplanungsverfahren ist auf Jährlichkeit ausgerichtet. Die mittelfristige Finanzplanung erfährt nicht die notwendige Würdigung und ist zudem investitionslastig, wobei Folgekostenprobleme von Investitionen immer noch nicht angemessen behandelt werden.
- Die Kontrollmechanismen sind zu gering ausgeprägt und greifen zu spät oder gar nicht.
- Parteipolitische Rücksichtnahmen führen teilweise dazu, dass finanzielle Sanktionen nicht wirksam werden.

Eine hier insistierende Finanzaufsicht existiert im engeren Sinne nur für die Kommunen. Die kommunalaufsichtsrechtlichen Kontrollen, von der Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts bis zur Möglichkeit der Einsetzung eines Staatskommissars, haben aber nicht verhindern können, das manches „Kind in den Brunnen gefallen“ ist.

Vor diesem Hintergrund lassen sich fünf Gruppen von Verschuldungsursachen unterscheiden:

- mangelnde Informationen bzw. eine unzureichende Wahrnehmung vorliegender Informationen (Intransparenz des Finanzsystems, unzureichendes Berichtswesen, mangelndes Frühwarnsystem etc.),
- eine nicht sachgerechte Interpretation des Ist-Zustandes, etwa bedingt durch ein einseitiges finanzpolitisches Leitbild oder unzureichende Kenntnisse der schuldenpolitischen Ursache-Wirkung-Zusammenhänge,
- schuldensteigernde Anreizstrukturen des finanzpolitischen Ordnungsrahmens, konkret die Missachtung grundlegender Gestaltungsprinzipien der Finanzverfassung (z.B. des Korrespondenzprinzips) und des politischen Systems (kurze Wahlperioden, hohe Wahlfrequenz etc.),
- individuelles Verhalten (Fehlen positiver Anreize, Sanktionen lediglich in Extremfällen),
- eine unzureichende Haushaltskontrolle (Konzentration auf Ex-post-Maßnahmen, zu „weiche“ Verschuldungsregeln, zu geringe Unabhängigkeit der Kontrollinstanz etc.).

Die Ursachenvielfalt macht klar: Eine einfache Lösung des Schuldenproblems gibt es nicht.

### **Maßnahmenkomplex 1: Schaffung klarer Verantwortlichkeiten**

Zu den grundlegenden Problemen der Finanzverfassung gehört die Missachtung fundamentaler finanzpolitischer Gestaltungsprinzipien. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Beziehung des Staates zu den Bürgern und der Wirtschaft

wie auch für die Beziehungen der staatlichen Ebenen innerhalb des föderalen Finanzsystems. Mangelnde Fühlbarkeit der mit der Bereitstellung öffentlicher Leistungen verbundenen Kosten erzeugt Fiskalillusionen, d.h. es wird ein – derzeit – nicht finanzierbares hohes Leistungsniveau sowohl nachgefragt als auch bereitgestellt.

Im Falle der Kreditfinanzierung ist der Verbund zwischen Entscheidern, Nutzern und Kostenträgern zeitlich weitgehend aufgelöst. Daher ist das Problem der mangelnden Fühlbarkeit hier besonders gravierend. Die Möglichkeit der Kostenexternalisierung auf Steuerzahler der nächsten Generation bedeutet zudem eine Auflösung des demokratischen Prinzips; denn die künftigen Wähler können mit ihren Stimmen die politischen Entscheidungsträger in der Gegenwart nicht durch Abwahl sanktionieren.

Bei einer grundlegenden Reform der Finanzverfassung im Sinne eines sich stärker selbst regulierenden Regelkreises aus Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen sollte sich die Politik des Korrespondenzprinzips erinnern.<sup>4</sup> Denn ein Finanzsystem, das – ganz im Sinne dieses Prinzips – die Beziehungen zwischen „Nutzern“ kommunaler Leistungen (z.B. den Bürgern und Unternehmen), den „Entscheidern“ über finanzwirksame Maßnahmen in den Kommunen (z.B. Bundes- und Landespolitiker, Oberbürgermeister, Stadtrat, Beigeordnete) und den „Kostenträgern“ kommunaler Leistungen (z.B. Gebühren- und Steuerzahler als Kostenträger bzw. das Land durch den Finanzausgleich) stärkt, vermeidet die Fehlanreize des be-

<sup>4</sup> Vgl. M. Olson: The Principle of Fiscal Equivalence, in: American Economic Review, 59. Jg. (1969), S. 479-487.

stehenden Systems und kann die fiskalische Krise verringern helfen. Konkret muss die Finanzverfassung stärker am Kongruenz- und Subsidiaritätsprinzip, am Konnexitätsprinzip und am Äquivalenzprinzip orientiert werden.<sup>5</sup>

### **Maßnahmenkomplex 2: Finanzpolitisches Leitbild und Schuldenbegrenzungsregeln**

Leitbild der Finanzverfassung kann nur der Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen sein. Dennoch kann die Dynamik des Wirtschaftsprozesses bei gegebenem staatlichen Aufgabenbestand dazu führen, dass dieser Ausgleich infolge wirtschaftlicher Krisen durch sinkende Steuereinnahmen und höhere Ausgaben für die soziale Sicherung verfehlt wird. Von der bestehenden Schuldenschranke im Grundgesetz (Art. 115 I in Verbindung mit Art. 109 II GG) ging bisher kaum eine Begrenzungswirkung aus – im Gegenteil: Sie verminderte den Anpassungsdruck. Der Ausnahmetatbestand einer erhöhten Kreditaufnahme infolge einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ist daher zu streichen. Das finanzpolitische Leitbild des ausgeglichenen Haushalts ist in dreierlei Hinsicht zu konkretisieren, durch

- die Bestimmung eines finanzpolitischen Entwicklungskorridors,
- die Festlegung eines staatlichen Verschuldungs- und Zinsmaximums und
- die Berücksichtigung der demografischen Nachhaltigkeit der Kreditaufnahme.

Zum Ausgleich von Liquiditätsschwankungen kann ein Korridor um den von der Finanzplanung

<sup>5</sup> Vgl. M. Junkernheinrich: Reform des Gemeindefinanzsystems. Mission Impossible?, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 72. Jg. (2003), H. 3, S. 423-443.

anhand der Prognose der Steuereinnahmen festgelegten Ausgabepfad (+/- x %) gelegt werden. Innerhalb einer bestimmten Frist (z.B. fünf Jahre) wären dann Kreditaufnahmen wieder zu tilgen. Das bedeutet aber, dass mit der Aufnahme von Krediten zeitgleich ein verbindliches Konsolidierungskonzept aufgestellt werden muss. Für Bund und Länder wäre somit ein Verfahren, wie es für die Kommunen bereits besteht, einzuführen. In gleicher Weise sind unerwartete Einnahmenüberschüsse innerhalb des Korridors in einem Fonds zu hinterlegen. Auf diese Weise ist ein in sich geschlossenes Ausgleichssystem für Liquiditätsschwankungen aufzubauen. Bei der Festlegung des Verschuldungs- und Zinsmaximums ist zu berücksichtigen, dass die heute aufgenommenen Schulden nachfolgende Generationen – primär – in dem Maße belasten, wie sie daraus auch Nutzen ziehen und zur Finanzierung beitragen können (demografische Nachhaltigkeit).

Überschreitet der Finanzbedarf den Liquiditätskorridor, sind sofort wirkende Ausgabenbeschränkungen oder Einnahmenerhöhungen zwingend vorzuschreiben. Ausgabenbeschränkungen entsprechend den erwarteten Defiziten sind prozentual zunächst auf alle Bereiche gleich zu verteilen, um eine sofortige Wirkung zu erzielen. Bei anhaltender Finanzschwäche wäre in einem zweiten Schritt eine Aufgabenkritik anzusetzen, die die Einnahmefälle entsprechend politisch gesetzten Prioritäten verteilt. Die Vorgehensweise (a) sofort streichen und (b) dann diskutieren stellt das bisherige Verhalten (a) erst abwarten, (b) dann diskutieren und (c) dann – nur ein bisschen – streichen, auf den Kopf.

### **Maßnahmenkomplex 3: Information und Transparenz**

Eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für die Erreichung eines Haushaltsausgleichs und die Vermeidung zu hoher Schulden ist die Haushaltstransparenz. Dies bezieht sich zum einen auf das Rechnungswesen des Staates selbst und zum anderen auf die Information der Öffentlichkeit über die finanzielle Lage des Gemeinwesens (Berichtswesen). Das öffentliche Rechnungswesen basiert noch immer primär auf der einnahmen- und ausgabenorientierten Kameralistik. Der Ressourcenverzehr wird damit nur unzureichend dargestellt und Zukunftslasten (z.B. Pensionslasten) finden keinen hinreichenden Niederschlag.

Auf der kommunalen Ebene ist die Einführung des – an der Doppik ausgerichteten – Neuen Kommunalen Finanzwesens (NKF) eingeleitet worden. Damit wird zukünftig ein umfassenderes und realistischeres Bild der kommunalen Finanzlage entstehen.<sup>6</sup> Die Kosten kommunaler Leistungen können präziser erfasst werden. Investitionen müssen über die Abschreibungen jährlich erwirtschaftet werden. Auch die Folgekostenproblematik dürfte eine bessere Berücksichtigung finden. Schließlich wird das Neue Kommunale Finanzwesen eine konsolidierte Betrachtung des Konzerns Stadt, also der Kernverwaltung mit den Auslagerungen ermöglichen. Damit sind zumindest

<sup>6</sup> Auf kommunaler Ebene besteht bislang noch nicht einmal Klarheit über die tatsächliche Höhe der Verschuldung. Das traditionelle finanzstatistische Berichtswesen erfasst nur die im Kernhaushalt einer Gemeinde aufgenommenen Verbindlichkeiten (Investitions- und Kassenkredite), nicht aber die Schulden der rechtlich selbständigen kommunalen Unternehmen. Vgl. M. Junkernheinrich, G. Micosatt unter Mitwirkung von F. Boettcher: Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh 2007.

die Kommunen auf dem Weg zu einem besseren Controlling ihrer Haushalte.<sup>7</sup>

Ein umfassendes Informationssystem bzw. Frühwarnsystem fehlt bislang für Bund und Länder und die meisten Gemeinden. Es kann einen wichtigen Beitrag zum Abbau der Schuldenillusion leisten. Sachgerechte finanzpolitische Entscheidungen folgen daraus aber noch nicht zwingend.

### **Maßnahmenkomplex 4: Haushaltskontrolle**

Erst harte Schuldenbegrenzungsregeln und eine unabhängige Instanz mit Aufsichtsfunktion und Sanktionsmöglichkeiten sind in der Lage, im Krisenfall nachhaltigen Anpassungsmaßnahmen durchzusetzen. Auf der Grundlage eines Informationssystems kann eine Kontrollinstanz die Einhaltung der finanzpolitischen Zielvorgaben und Schuldenbegrenzungsregeln überwachen, bei Überschreiten des Korridors das Einsetzen automatischer Regelungen zur Einnahmenerhöhung oder Ausgabenreduzierung kontrollieren, beratend tätig werden und letztendlich auch sanktionierend einschreiten. Genau an diesem Punkt scheiterten in der Regel bisher die Bemühungen um Schuldenbegrenzungen:

- Einnahmenerhöhungen sind zum einen unpopulär, zum anderen angesichts eingeschränkter Einnahmenautonomie bei Ländern und Kommunen nur begrenzt möglich. Derzeit können lediglich die Kommunen von der Kommunalaufsicht bei unausgeglichene Haushalten zu Maßnahmen wie z.B. der Anhebung der Realsteuerhebesätze veranlasst

<sup>7</sup> Vgl. J. Lange, M. Junkernheinrich (Hrsg.): Doppelt gebucht hält besser? Kaufmännisches Rechnungswesen und kommunale Haushaltspolitik, Reburg-Loccum (= Loccum Protokolle), 11/05, 2006.

**Öffentliche Schulden – Problemursachen und Problemlösungen im Überblick**

Problemursachen	Problemlösungen
Information und Wahrnehmung	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komplexität und Intransparenz des Systems</li> <li>• unstrukturierte Informationsfülle</li> <li>• Informationsdefizit in einzelnen Bereichen</li> <li>• kein Wahrnehmungszwang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neues Rechnungswesen (Doppik)</li> <li>• Controlling</li> <li>• Finanzplanung</li> <li>• Benchmarking</li> <li>• Frühwarnsystem</li> </ul>
Interpretation	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• inhaltlich unbestimmtes und sachlich nicht angemessenes Leitbild</li> <li>• unzureichende Kenntnis der Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge</li> <li>• keine Maßstäbe für Risikobewertung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leitbildpräzisierung</li> <li>• Leitbild des finanzpolitischen Entwicklungskorridors</li> <li>• Leitbild des staatlichen Verschuldungs- und Zinsmaximums</li> <li>• Leitbild der demografischen Nachhaltigkeit der Kreditaufnahme</li> </ul>
Anreize	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausweichreaktionen zu Lasten Dritter</li> <li>• Haftungsbegrenzung, Verzicht auf <ul style="list-style-type: none"> <li>• (begrenzte) Konkursfähigkeit von Gebietskörperschaften</li> <li>• bonitätsabhängige Zinsgestaltung (Preissignal)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schaffung klarer Verantwortlichkeiten (Korrespondenzprinzip mit den Elementen Konnexität, Äquivalenz und Subsidiarität) <ul style="list-style-type: none"> <li>• zwischen föderalen Ebenen</li> <li>• innerhalb der Gebietskörperschaften</li> <li>• zwischen den Generationen</li> </ul> </li> <li>• begrenzte Aufhebung der kommunalen Selbstverwaltung</li> <li>• Einführung risikoadäquater Zinssignale</li> </ul>
Fehlverhalten	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fehleinschätzungen</li> <li>• Fehlentscheidungen</li> <li>• Ausweichreaktionen zu Lasten Dritter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anreize, z.B. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Funktions-/Autonomiezuwachs</li> <li>• höherer Selbstbehalt</li> <li>• Leistungszulagen</li> </ul> </li> <li>• Sanktionen, z.B. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsolidierungsauflagen</li> <li>• externe Verwaltung</li> <li>• Amtshaftung</li> </ul> </li> </ul>
Haushaltskontrolle	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• fehlende oder unzureichende Kontrollorgane</li> <li>• Lücken bei Sanktionsmechanismen</li> <li>• politische Rücksichtnahmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• enge Verschuldungsgrenzen</li> <li>• strikte, leitbildorientierte Regelbindungen</li> <li>• Schuldensoli</li> <li>• Haushaltsaufsicht mit hohem Autonomiegrad</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung.

werden. Dies hat den Charakter eines (verdeckten) „Solidaritätsbeitrags“ zum Schuldenabbau, weshalb auch denkbar ist, ein solches Instrument separat für alle Gebietskörperschaftsebenen einzurichten, z.B. ein Schuldensoli als Annex an die Einkommensteuer.

- Auf der Ausgabenseite ist die Autonomie durch langfristige

Verpflichtungen (z.B. Personalausgaben, Erhaltungsaufwand) sowie durch Pflichtausgaben (z.B. im Sozialbereich) eingeschränkt. Gerade die Finanzierung der Rechtspflichten hat aber in der Vergangenheit vor allem bei den Kommunen zum Aufbau der Kassenkredite geführt. Deshalb ist daran zu denken, dass auch Einschränkungen bei den Rechtspflichten möglich gemacht wer-

den, wenn die Finanzierung einer Körperschaft langfristig gefährdet ist. Niemand kann dauerhaft jenseits seiner Leistungsfähigkeitsgrenze wirtschaften. Damit wird ein Zwang auf den Pflichtenveranlasser ausgeübt, der häufig nicht der Aufgabenfinanzier ist, Konnexität herzustellen.

Die Bewertung der Haushaltslage und möglicher künftiger Risiken ist ein Politikum, da mit ihr stets auch eine Beurteilung der bisherigen Regierungsleistung verbunden ist. Insofern kommt der institutionellen Zuordnung der Bewertungskompetenz eine nicht zu unterschätzende Bedeutung für die Wirksamkeit des Instrumentes zu. Die Situationsanalyse muss stärker auf der Grundlage ökonomischer Rationalität vorgenommen werden. Entsprechend sollte die Aufgabe der Haushaltsaufsicht an eine unabhängige mit einem hohen Maß an Reputation und sachlicher Kompetenz ausgestattete Institution (analog dem Bundesrechnungshof oder der Bundesbank) delegiert werden.<sup>8</sup> Dies gilt für Bund, Länder und Gemeinden.

Im Einzelnen sind folgende Vorteile einer unabhängigen Haushaltsaufsicht zu nennen:

- Die Verfügungsgewalt über die (aus politökonomischer Sicht so verführerische) öffentliche Verschuldung wird den politischen Akteuren zwar nicht vollständig entzogen, aber doch erheblich eingeschränkt.
- Die Einschränkung erfolgt erst dann, wenn die Politik die von ihr selbst gesetzten Begrenzungen

<sup>8</sup> Demgegenüber sollen dem Stabilitätsrat, wie er in der Kommissionsarbeitsgruppe 1 diskutiert wird (Stand: 12.8.2008), lediglich der Bundesminister der Finanzen und die für Finanzen zuständigen Minister der Länder angehören (Entwurf von § 1 des Gesetzes zur Vermeidung und Behebung von Haushaltsnotlagen).

dauerhaft nicht einhält – wenn also Politikversagen vorliegt.

- Aufgrund ihrer politischen Unabhängigkeit steht die Institution außerhalb des Wettbewerbs um Wählerstimmen, dem aus politökonomischer Perspektive entscheidende Bedeutung für die fortdauernden Budgetdefizite zukommt.

Die Sinnhaftigkeit dieser Reformoption wird durch die Erfahrungen mit der Kommunalaufsicht untermauert. Die Kommunalaufsicht kann zwar präventiv (Anzeige- und Genehmigungspflicht) und repressiv (bei Zuwiderhandlung) tätig werden. Unter dem Einfluss der Politik hat sie sich aber zu häufig als „zahnloser Tiger“ erwiesen und der Entstehung fiskalischer Krisenfälle zusehen müssen.

### Fazit: So könnte es gehen

Die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik von Bund, Ländern und Kommunen ist an ein ganzes Bündel von Grundvoraussetzungen geknüpft, die durch die anreizorientierte Reform der Finanzverfassung zu schaffen sind (vgl. die Übersicht auf der vorhergehenden Seite).

Die Akteure benötigen handlungsrelevante Informationen über die Finanzwirksamkeit ihrer Entscheidungen. Dazu zählen insbesondere ein betriebswirtschaftlich orientiertes Rechnungswesen – wie es die Kommunen derzeit einführen – und eine sachgerechte Finanzplanung. Die Installation eines schuldenpolitischen Frühwarnsystems ist sinnvoll, aber kein instrumenteller Hoffnungsträger. Entscheidend ist vielmehr, dass die vorliegenden Informationen auch wahrgenommen und in finanzpolitisches Handeln umgesetzt werden. Erst wenn die Akteure durch

positive (Belohnung) oder negative Anreize (Sanktion) zu einem solchen Verhalten bewegt werden, wird sich eine nachhaltige Finanzpolitik einstellen. Erst die Fühlbarkeit der Entscheidung vermeidet Fehlverhalten.

Insofern ist die Schaffung klarer Verantwortlichkeiten im Sinne des Korrespondenzprinzips die zentrale Voraussetzung für haushaltspolitisch rationale Entscheidungen. Akteure, die Entscheidungen treffen, müssen mit den finanziellen Folgen ihres Verhaltens konfrontiert werden. Diese Grundanforderung gilt sowohl zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen als auch zwischen den Generationen. Jede Möglichkeit zur Abwälzung der finanziellen Folgen auf Dritte konterkariert das Anliegen der Haushaltsdisziplin.

Die Gesamtverschuldung sollte an ein leistungsfähigkeitsorientiertes Verschuldungsmaximum (z.B. in % des Bruttoinlandsproduktes oder gemessen an der Höhe der „freien Spitze“) und an einen auf die Gesamtausgaben bezogenen maximalen Zinsausgabenanteil gebunden werden. Die sich aus Liquiditätsschwankungen ergebende Verschuldung muss sich in einem engen finanzpolitischen Entwicklungskorridor bewegen und an einen Ausgleichsfonds gekoppelt sein, in den Überschüsse einfließen. Auf diese Weise entsteht im Zeitablauf ein interner Ausgleichsmechanismus. Überschreitet der Finanzbedarf diesen Korridor, sind sofort wirkende Ausgabenbeschränkungen bzw. Einnahmenerhöhungen vorzuschreiben. Ähnlich wie die Kommunen von der Kommunalaufsicht dazu veranlasst werden, die Hebesätze bei den Realsteuern zu erhöhen, wäre es denkbar, beim Überschreiten des Korridors eine Erhöhung der

Einkommensteuer vorzunehmen. Damit würde eine direkte Fühlbarkeit für die Bürger entstehen, was erhebliche Sparsamkeitsanreize bewirken würde.

Entscheidend ist, dass auf allen Ebenen eine Haushaltsaufsicht installiert wird, die einen hohen Grad an Unabhängigkeit und Sachkompetenz aufweist. Dabei muss ebenenübergreifend der Aufgaben- und Kostenverursacher identifiziert werden. Denn nur so kann die Übertragung von Aufgaben auf andere Ebenen – etwa die Kommunen – ohne Kostendeckung vermieden bzw. das Konnexitätsprinzip verwirklicht werden.

Für eine erfolgreiche Reform braucht es jedoch mehr als ein sachlich richtiges Regelwerk: Es braucht zum einen politische Überzeugungstäter, d.h. Politiker, denen die Lösung des Staatsschuldenproblems ein prinzipiell nicht verhandelbares Herzensanliegen ist. Darüber hinaus sind eine intensive Kommunikation der Ziele, ein hohes Maß an Glaubwürdigkeit und ein gehöriges politisches Stehvermögen unverzichtbar – allesamt Faktoren, für die auch die Wissenschaft keine Patentrezepte hat. Last but not least hängt der Erfolg einer Reform häufig auch ein Stück weit von politischer Fortune ab: Ein Wirtschaftsabschwung, eine Führungskrise oder schlechte Umfragewerte zur Unzeit, können jede noch so durchdachte politische Strategie zunichte machen. Es ist daher zu hoffen, dass die deutsche Politik den schwierigen Weg zur Lösung des Staatsschuldenproblems jetzt beschreitet, bevor sich das gegenwärtige „window of opportunity“ im Wahljahr 2009 wieder schließt.

Gebhard Kirchgässner

## Die Verflechtungsfalle bleibt bestehen

Es ist vergleichsweise schwierig, von außen abzuschätzen, was letztlich das Resultat der Föderalismuskommission II sein wird. Im Zentrum steht die Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Dabei sind sich alle darin einig, dass der jetzige Schuldenstand zurückgeführt werden muss und dass man sich in Zukunft am Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts orientieren sollte. Was das genau bedeutet und wie man im Einzelnen vorgehen soll, darüber scheint jedoch bisher keine Einigkeit zu bestehen. Man wird sich wohl wieder auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen. Auch werden bestimmte zentrale Fragen, wie z.B. die Politikverflechtungsfalle oder die Frage der kontraproduktiven Anreize des deutschen Länderfinanzausgleichs, gar nicht oder kaum angegangen, wobei letzterer auch gar nicht auf der Agenda steht. Andererseits wird immer noch eine Änderung der Regelung zur Neugliederung der Bundesländer diskutiert, obwohl diesbezüglich kaum etwas für die finanzielle Gesundung der überschuldeten Bundesländer zu erwarten ist.

Im Folgenden kann es schon aus Platzgründen nicht darum gehen, das zu erwartende Ergebnis insgesamt zu bewerten, sondern es sollen einige wichtige Punkte herausgegriffen werden, die aus schweizerischer Perspektive besonders auffallen.

### Die Politikverflechtungsfalle

Das größte strukturelle Problem des deutschen Föderalismus ist das, was F. Scharpf bereits im Jahr 1985 als „Verflechtungsfalle“ bezeichnet hat: die Situation, dass in

weiten Bereichen weder der Bund noch die Länder insgesamt über ihre je eigenen Angelegenheiten entscheiden können, sondern dass es immer auch der Zustimmung der je anderen Ebene bedarf.<sup>1</sup>

Zwar wurde diese Falle durch die Föderalismusreform I etwas gemildert, aber sie besteht nach wie vor im Bereich der Finanzverfassung: Bei Änderungen der Gemeinschaftssteuern ist jede Ebene auf die Zustimmung der jeweils anderen Ebene angewiesen. Dies hat mehrfach zu gegenseitigen Blockierungen geführt, wenn im Sinne eines „divided government“ die Opposition im Bundestag die Länderkammer dominiert und dies ausgenutzt hat, um auf die Politik des Bundes Einfluss zu nehmen. Dadurch wurden Verantwortlichkeiten verwischt, und es entstand de facto eine große Koalition, wobei die Opposition im Bund zwar wesentlich an der Gesetzgebung beteiligt war, aber dafür vor der Öffentlichkeit keine (oder allenfalls eine sehr geringe) Verantwortung übernehmen musste.

Derartige Situationen, die nicht nur, aber auch im Bereich der öffentlichen Finanzen erhebliche Probleme nach sich ziehen können, sind auch in Zukunft zu erwarten, da „gespaltene Stimmabgaben“ in demokratischen Systemen, in denen die Wählerinnen und Wähler über die parteipolitische Zusammensetzung unterschiedlicher staatlicher Ebenen separat entscheiden können, häufig auftreten. Dies gilt nicht nur in Deutschland

für die Zeiten, in denen im Bundestag und Bundesrat unterschiedliche Mehrheiten bestanden (und in Zukunft wieder bestehen werden), sondern auch in den Vereinigten Staaten, wo es seit dem Zweiten Weltkrieg fast die Regel ist, dass die Partei des Präsidenten nicht die Mehrheit der Kongressabgeordneten stellt,<sup>2</sup> und selbst für Frankreich in den Zeiten der „Kohabitation“. Bezüglich dieses Aspekts ist Deutschland kein Ausnahmefall, wohl aber bezüglich der Konsequenzen, die sich daraus ergeben.

Die Lösung dieses Problems bedarf einer Grundgesetzänderung, wozu jetzt – in der Zeit der großen Koalition – auch die Möglichkeit bestünde: der Abschaffung des Instituts der Gemeinschaftssteuern in seiner heutigen Form. Dies gilt insbesondere für die Einkommensteuer natürlicher und juristischer Personen. Dabei kann man drei Schritte unterscheiden:

- Der erste und wichtigste Schritt wäre relativ einfach möglich: Er bestünde in getrennt festgelegten Hebesätzen für den Bund und für die Länder. Bei weiterhin bestehender gemeinsamer Bemessungsgrundlage und gemeinsamem Steuertarif könnte der Bund alleine über seine Einnahmen aus diesen Steuern befinden, ohne die Länder um Erlaubnis fragen zu müssen. Gleichzeitig könnten die Länder gemeinsam ihren Hebesatz festlegen, ohne Auswirkungen auf die Einnahmen des Bundes, aber auch ohne dessen Zustimmung zu benötigen. Damit stünden die Einnahmen aus

<sup>1</sup> Siehe hierzu F. W. Scharpf: Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 26. Jg. (1985), S. 323-356.

<sup>2</sup> Zur Situation in den Vereinigten Staaten siehe z.B. A. Alesina, H. Rosenthal: Partisan Politics, Divided Government, and the Economy, Cambridge 1995.

diesen Steuern nach wir vor allen drei Ebenen zur Verfügung, aber die heute bestehenden Anreize würden wegfallen, bei unterschiedlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat aus parteitaktischen Überlegungen die andere Seite zu blockieren.<sup>3</sup>

- Ein weiterer Schritt könnte darin bestehen, dass sowohl der Bund als auch die Länder zusammen das Recht hätten, für sich einen je eigenen Steuertarif festzulegen.
- Schließlich könnte man es in die Befugnis der einzelnen Länder stellen, (möglicherweise innerhalb bestimmter Grenzen) ihre je eigenen Hebesätze festzulegen. Letzteres würde bedeuten, dass den einzelnen Ländern zumindest eine begrenzte Steuerautonomie zugestanden würde. Damit würde sich ein (begrenzter) Steuerwettbewerb zwischen den Bundesländern ergeben.

Damit könnte das zweite Hauptproblem des deutschen fiskalischen Föderalismus angegangen werden: die zu geringe Verantwortlichkeit der einzelnen Bundesländer für ihre Finanzen. Diese ergibt sich zum einen aus einem Finanzausgleich, der viel zu weitgehend ist. Er bestraft Länder, die sich um zusätzliche Steuereinnahmen bemühen, da ihnen das zusätzliche Aufkommen wieder weitgehend weggesteuert wird, und er „belohnt“ Länder für ihr Nichtstun, wenn sie darauf hoffen können, dass sie zum einen über den Finanzausgleich und zum zweiten im „Haushaltsnotlagenfall“ über Klagen beim Bundesverfassungsgericht durch zusätzliche Zuwendungen vom Bund und/oder anderen Bundesländern Hilfe in finanzpolitisch schwierigen Situationen erhalten. Er

<sup>3</sup> Derzeit hat der Bund zwar mit den Ergänzungsabgaben zur Einkommen- und Körperschaftssteuer (Artikel 106 GG) eine freilich sehr eng begrenzte Autonomie, während die Länder nicht einmal darüber verfügen.

zerstört damit Anreize zu finanzpolitisch verantwortlichem Handeln. Solches würde erzwungen, wenn zum einen der Finanzausgleich weniger weitgehend wäre und zweitens keine Hoffnung auf zusätzliche Hilfen bestünde. Eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Länder dann auch in der Lage wären, sich selbst zu helfen, wäre, dass sie auch über Steuerautonomie verfügten, selbst wenn diese begrenzt wäre, da erforderliche Anpassungen in solchen Situationen häufig nicht ausschließlich über die Ausgabenseite erfolgen können, sondern auch die Einnahmenseite mit einbeziehen müssen.

Die in der Kommission geäußerte Befürchtung, dass 16 unterschiedliche Steuerregime im Falle einer Steuerautonomie der Länder abschreckend auf potentielle ausländische Investoren wirken könnten, ist kaum gerechtfertigt. Ein Modell mit einheitlicher Bemessungsgrundlage für eine proportionale Körperschaftssteuer mit einem Hebesatzrecht der einzelnen Bundesländer ist z.B. sehr viel transparenter als das heutige, sehr komplexe und intransparente System der Unternehmensbesteuerung in den 26 Schweizer Kantonen. Dennoch hat die Schweiz derzeit kein Problem, Unternehmen anzuwerben. Die Unterschiede in der steuerlichen Belastung der Unternehmen ermöglichen es vielmehr, bei der Anwerbung von Unternehmen strategisch zu handeln. Wenn einige Bundesländer besonders niedrige Körperschaftssteuern haben, können sie Unternehmen anziehen, die bei einem im gesamten Bundesgebiet gleichen (und damit höheren) Steuersatz nicht nach Deutschland kämen. Über die höheren Bundessteuern sowie den Finanzausgleich käme dies auch den anderen Bundesländern zugute.

### Schuldenbremsen

Dass die Verschuldung sowohl des Bundes als auch der Länder nicht nur begrenzt, sondern zumindest in Relation zum Sozialprodukt auch zurückgefahren werden sollte, ist wohl kaum umstritten. Insofern ist es zu begrüßen, dass über die Einführung von Schuldenbremsen auf beiden Ebenen ernsthaft nachgedacht wird. Dass von verschiedenen Seiten mittelfristig eine Nettoneuverschuldung von Null angestrebt wird, ist angesichts der derzeitigen Situation ebenfalls vernünftig.<sup>4</sup> Dies gilt umso mehr, als in den offiziell ausgewiesenen Schulden die sich aus den Beamtenpensionen ergebenden zukünftigen Zahlungsverpflichtungen der öffentlichen Haushalte gar nicht ausgewiesen sind.

Zwar ist ein durchschnittliches permanentes Defizit der Staatshaushalte durchaus mit einer nachhaltigen Finanzpolitik vereinbar; es kommt darauf an, dass – bei einer geringen Verschuldung – das (ebenfalls geringe) Defizit nicht stärker als das Bruttoinlandsprodukt wächst.<sup>5</sup> Auch macht es Sinn, Investitionen nicht aus dem laufenden Haushalt zu bezahlen, sondern in einen Investitionshaushalt aufzunehmen und über einen längeren Zeitraum abzuschreiben. Schließlich schreibt auch der schweizerische Kanton mit der schärfsten Schuldenbremse, der Kanton St. Gallen, größere Investitionen über einen Zeitraum von zehn Jahren ab.

<sup>4</sup> Siehe z.B. Aktualisierte Leitlinien der AG Föderalismus II der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Stand 20.6.2008, Kommissionsdrucksache 123. Alle Kommissionsdrucksachen sind unter <http://www.bundestag.de/Parlament/gremien/foederalismus2/drucksachen/> abrufbar.

<sup>5</sup> Siehe hierzu den klassischen Beitrag von E. D. Do mar: The „Burden of the Debt“ and National Income, in: American Economic Review, 34 Jg. (1944), S. 798-827; sowie G. Kirchgässner: Sustainable Fiscal Policy in a Federal State: The Swiss Example, in: Swiss Political Science Review, 11. Jg. (2005), S. 19-46.

Die derzeitige Verschuldung kann jedoch nicht mehr als gering angesehen werden, und sie liegt zudem über der durch den Vertrag von Maastricht vorgegebenen Grenze und sollte schon aus diesem Grund zurückgeführt werden. Insofern ist es sinnvoll, auch auf längere Zeit eine durchschnittliche Neuverschuldung von Null anzustreben, wie dies z.B. auch bei der Schuldenbremse der Schweizerischen Eidgenossenschaft der Fall ist.

Es ist jedoch schade, dass bei der Diskussion von Schuldenbremsen nur auf das Modell des Schweizer Bundes und nicht auf jenes der Kantone eingegangen wird. Manche Kantone, wie insbesondere St. Gallen und Freiburg, haben sehr viel effizientere Schuldenbremsen und de facto heute auch keine Schulden: Die Einnahmen aus Kapitalvermögen sind deutlich höher als die für die Schulden zu zahlenden Zinsen.<sup>6</sup>

Diese Art von Schuldenbremse erfordert jedoch eine erhebliche Autonomie der einzelnen Gliedkörperschaften nicht nur auf der Ausgaben-, sondern auch auf der Einnahmenseite, insbesondere bei den Lohn- und Einkommensteuern. Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer, Grunderwerbsteuer und Gewerbesteuer dürfte hierfür kaum ausreichen. Da die Möglichkeit von Zuschlagsrechten der Länder bei den Lohn- und Einkommensteuern zwar von der CDU thematisiert wird, im Positionspapier der SPD jedoch nicht einmal angesprochen wird, ist leider kaum davon auszugehen, dass dies auch realisiert wird.<sup>7</sup> Damit wird eine Chance

vertan. Denn ohne entsprechende Kompetenzen auf der Einnahmenseite kann man von den einzelnen Bundesländern kaum erwarten, dass sie eine verantwortungsvolle Finanzpolitik betreiben.

### Neugliederung des Bundesgebietes

Eine Neugliederung des Bundesgebiets, wie sie ebenfalls diskutiert wurde, ist weder eine notwendige noch eine hinreichende Voraussetzung für eine sinnvolle Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Rein ökonomisch betrachtet ist eine Neugliederung sinnvoll, wenn dadurch Asymmetrien abgebaut werden. Es geht nicht darum, ob die einzelnen Bundesländer zu klein sind; die Schweiz hat mit ihren 26 Kantonen sehr viel kleinere Gliedstaaten und kann gut damit leben. Probleme ergeben sich beim fiskalischen Wettbewerb aus Asymmetrien, seien diese nun durch deren Größe, Struktur oder Entwicklungsstand bedingt. Eine Neugliederung könnte zu deren Abbau beitragen. Politisch ist eine solche Neugliederung jedoch nur dann sinnvoll, wenn sie auch von der Bevölkerung der betroffenen Bundesländer akzeptiert wird. Da im Augenblick nicht zu erkennen ist, dass von Seiten der betroffenen Länder Zustimmung erwartet werden kann, sind solche Überlegungen müßig.

Die in diesem Zusammenhang vorgeschlagenen Möglichkeiten einer Neufassung von Artikel 29 Grundgesetz<sup>8</sup> sind aus schweizerischer Perspektive sehr unterschiedlich zu beurteilen. Die Alternative I will den Volksentscheid abschaffen.<sup>9</sup> Damit würde der klei-

ne Rest direkter Demokratie, der in Deutschland auf Bundesebene besteht, auch noch eliminiert. In einer Zeit, in welcher die direkte Demokratie international auf dem Vormarsch ist und in welcher gleichzeitig in Deutschland die Politikverdrossenheit immer mehr zunimmt, kann man sich ein politisch falsches Signal kaum vorstellen. Es würde deutlich machen, dass die politische Klasse sich nicht einmal bei der Frage der Ausgestaltung der Bundesländer an den Willen des Souveräns gebunden fühlt.

Anders sieht es bei der Alternative II aus. Hier wäre die Abschaffung der Bestimmung, dass die Mehrheit der abgegebenen Stimmen mindestens ein Viertel der zum Bundestag Wahlberechtigten umfassen muss, durchaus erwägenswert. Die Schweiz lebt bei ihren Volksabstimmungen auch ohne solche Quoren recht gut. Auch wenn man hier eine Änderung vornehmen will, sollte man sich jedoch dessen bewusst sein, dass diese Frage für die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen absolut bedeutungslos ist. Es wäre vermutlich besser, wenn man sich in der heutigen Diskussion auf Fragen beschränkte, die für dieses Thema zentral sind.

Sehr viel ist somit von der Föderalismusreform II leider nicht zu erwarten. Insbesondere wird die Verflechtungsfalle und damit das Grundproblem des deutschen Föderalismus bestehen bleiben. Auch im Vergleich mit der großen Föderalismusreform, die die Schweiz in den vergangenen Jahren durchgeführt hat, ist es eher ein „Reförmchen“. Dies schließt freilich nicht aus, dass sich der Aufwand nicht doch gelohnt hat. Zwar dürfte es gemessen an dem, was man durch eine umfassende Reform erreichen könnte, wenig sein, aber vermutlich hat man von Anfang an nicht allzu viel erwarten dürfen.

<sup>6</sup> Eine Übersicht über die verschiedenen Modelle findet sich in T. Stauffer: Instrumente des Haushaltsausgleichs: Ökonomische Analyse und rechtliche Umsetzung, Basel 2001.

<sup>7</sup> Siehe Kommissionsdrucksache 123, a.a.O.; sowie Föderalismusreform II: Beschluss der SPD-Bundestagsfraktion, Kommissionsdrucksache 127.

<sup>8</sup> Vorschläge zur Neufassung von Artikel 29 GG, eingereicht von den Kommissionsmitgliedern Ernst Burgbacher, MdB und Dr. Volker Wissing, MdB, Kommissionsdrucksache 119.

<sup>9</sup> Dies gilt z.B. auch für den SPD-Abgeordneten Volker Kröning. Siehe Kommissionsdrucksache 127, a.a.O., S. 33.

Thomas Lenk

## Föderalismuskommission III – Reformen sind Daueraufgabe

Nach zwei Anläufen hat die Föderalismusreform einen Stand erreicht, der weder in der Öffentlichkeit noch in der Wissenschaft und nicht einmal im Bundestag und Bundesrat große Aufmerksamkeit erzielt. Nach Abschluss der Föderalismuskommission I haben einige Vorschläge der Kommission zu Verfassungsänderungen geführt. Der Politik ist es jedoch bisher nicht gelungen, diese Reformen dem Bürger nahezubringen; zu speziell waren die Korrekturen, als dass sie vom Bürger wahrgenommen würden.

### Föderalismusreformen in Deutschland

In der Geschichte der Bundesrepublik hat ständig eine Diskussion um die föderative Struktur Deutschlands stattgefunden. Beginnend mit dem Herrenchiemseer Entwurf als Vorläufer des Grundgesetzes, über die Vorgaben der Alliierten Besatzungsmächte und die Ergebnisse der Träger-Kommission war das Bekenntnis in Wissenschaft und Politik zur Autonomie der Länder bis heute stets groß. In der praktischen gesellschaftspolitischen Entwicklung dominierten dagegen die Vereinheitlichung und damit die zentralisierende Rolle des Bundes.

### Föderalismuskommission I

Mit der Beauftragung der Föderalismuskommission I im Jahr 2003 sollte diese latente Diskussion kanalisiert werden. In den Beratungen erfolgte eine deutliche Beschränkung der Themen.

In der Wissenschaft ist der eng gefasste Beratungsgegenstand der Föderalismuskommission I, der den Finanzteil der Verfassung grundsätzlich ausschloss, von An-

fang an kritisiert worden. Auch in der Politik gab es viele Meinungsäußerungen, die mit den Ergebnissen der Föderalismusreform I im Jahr 2006 nicht zufrieden waren. Hatten sich die Länder die Forderung nach der Regelung vollständiger „regionaler Lebenssachverhalte“ auf die Fahnen geschrieben, so blieben statt regionaler Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik lediglich Kompetenzen beim Ladenschluss, im Gaststättenrecht und bei den Spielhallen, in der Umweltpolitik die Regelung des Freizeitlärms, in der Sozialpolitik lediglich das Heimrecht. Die neugewonnenen Kompetenzen der Länder erstrecken sich vor allem auf Einzelsachverhalte, die dem Prinzip der Subsidiarität folgend auf Landesebene angesiedelt wurden.

Für den Bereich der zustimmungspflichtigen Bundesgesetze stützt sich die Kommission unter anderem auf eine entsprechende Expertise des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages. Der Erfolg ist hier noch nicht absehbar. Zwar haben die Bereiche, in denen der Bund den Ländern die Regelung der konkreten Verfahrensgestaltung überlässt, zugenommen, so dass ein Zustimmungsrecht der Länder für bundespolitische Entscheidungen entfällt. Allerdings ist fraglich, inwieweit der Bund von seiner möglichen gesetzgeberischen Zurückhaltung auch Gebrauch macht. Dort, wo die Verfahrensregelungen erhalten bleiben, kommt vielmehr ein weiterer zustimmungspflichtiger Tatbestand hinzu, dessen Auswirkungen heute noch nicht absehbar sind. Ergebnisse, die zu Verfassungsänderungen führten, beschränken sich auf begrenzte Politikbereiche:

- die Aufhebung der Rahmengesetzgebung des Bundes (Art. 75 GG (alt)),
- erweiterte Tatbestände der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72 GG (neu) und Art. 74 GG (neu),
- die Zustimmungspflicht für Bundesgesetze, die ein bundeseinheitliches Verwaltungsverfahren vorschreiben (Art. 84 Abs. 1 GG (neu)),
- das Verbot der Übertragung von Aufgaben auf Gemeinden/Gemeindeverbände durch den Bund (Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 GG (neu)),
- die alleinige Zuständigkeit des Bundes in den Bereichen der terroristischen Gefahrenabwehr, des Waffenrechtes und der Nutzung der Kernenergie (Art. 73 GG),
- die Beteiligungsrechte der Länder bei europäischen Regelungen, die die Gebiete der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betreffen (Art. 23 Abs. 6 GG (neu)),
- die Regelung des Hochschulwesens als alleinige Länderkompetenz mit Ausnahme der Forschungs- und Investitionsförderung nach Art. 91b GG (neu) sowie die Frage der Hochschulzulassung und -abschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG (neu)),
- den Hauptstadtstatus Berlins inklusive der entsprechenden finanziellen Verantwortung des Bundes (Art. 22 Abs. 1 GG (neu)).

Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sind im Zuge der Föderalismusreform I weitgehend unberührt geblieben. Ausnahmen bilden nur die Steuerhoheit der Länder bei der Grunder-

werbsteuer (Art. 105 2a GG (neu)), die aufgrund ihres Aufkommens eher marginal ist, eine Einigung über die Lastenaufteilung, die aufgrund eines Verfahrens im Rahmen des EU-Stabilitätspaktes entstehen können (Art. 109 Abs. 5 GG (neu)) sowie die neuen Regelungen zur Forschungsförderung.

### Bewertung der Ergebnisse

Rückblickend lässt sich feststellen, dass die Föderalismusreform I auch dem selbstgesteckten Anspruch der Kommission kaum gerecht wurde: Es ging darum, die bundesstaatliche Ordnung und die Bund-Länder-Finanzbeziehungen einfacher und transparenter zu gestalten, Aufgaben zu entflechten und neu zu ordnen. Damit sollte der deutsche Föderalismus für die Herausforderungen des globalen Wettbewerbs und für eine vertiefte wie erweiterte Europäische Union gewappnet werden.

Sowohl im politischen als auch im wissenschaftlichen Bereich bestand die weit verbreitete Auffassung, dass mit einer Erhöhung der landeseigenen Kompetenzen die Landesparlamente Gestaltungshoheit zurückgewinnen sollten. Dadurch sollte den seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland bestehenden Tendenzen hin zu einer Zentralisierung und einer Unitarisierung („unitarischer Bundesstaat“) entgegengewirkt werden, die sich insbesondere seit der Wiedervereinigung im föderalistischen System Deutschlands beobachten lassen. Vor allem die süddeutschen Länder hatten die Forderung erhoben, dass der föderale Wettbewerb gestärkt und die vermeintliche Übernivellierung im Länderfinanzausgleich bei einer kommenden Verfassungsnovellierung abgebaut werden sollten.

Was lässt sich nun aus dem Verlauf des Beratungsprozesses und den Ergebnissen zur Föder-

alismusreform I für die zukünftige politische und wissenschaftliche Diskussion ersehen? Spätestens die zähen Beratungen der Föderalismuskommission I hatten für viele überraschend gezeigt, dass die Komplexität der zu regelnden Politikbereiche, wie zum Beispiel Entscheidungen im föderativen Mehrebenensystem, kaum monokausal zu lösen ist – eine Tatsache, mit der viele (wissenschaftliche) Beobachter nur schwer umgehen können. Denn die Empfehlungen der wissenschaftlichen Gutachter, die in vielen Fällen sehr grundsätzlich und modelltheoretisch angelegt waren, treffen selten die Problemlage der Verfassungswirklichkeit. Neben (macht-) politisch durchsetzbaren Reformmodellen, an denen vor allem die Politik interessiert ist, muss die Politikberatung also viel stärker die vernetzten Kausalitäten zwischen der kompetenzrechtlichen Ebene und den sachpolitischen Notwendigkeiten in den einzelnen Politikfeldern in den Blick nehmen. Dies betrifft insbesondere Lebensbereiche, die sowohl in kommunale, als auch in landes-, bundes- oder gar europaspezifische Zuständigkeiten fallen.

Es hatte sich bald auch eine allgemeine Ernüchterung über große Reformen des deutschen Föderalismus eingestellt.

### Föderalismuskommission II

Nach dem (vorläufigen) Scheitern der Föderalismuskommission I im Dezember 2004 wurden die Beratungen von der Großen Koalition wieder aufgenommen und im Sommer 2006 zu einem Abschluss gebracht. Schon frühzeitig hatte sich im politischen Raum die Forderung der FDP durchgesetzt, deren Mitwirkung bei den Verfassungsänderungen 2004 noch notwendig gewesen wäre, sich in einer zweiten Föderalismuskommission auch mit den finanzverfassungsrechtlichen Fragen auseinanderzusetzen.

### Staatsverschuldung im Fokus

In den letzten Monaten sind der Föderalismuskommission II zum Finanzbereich verschiedene Vorschläge vorgelegt worden, die sich insbesondere auf die offenkundigen Probleme der Staatsverschuldung beziehen. Irritierend, wenn auch nicht überraschend, ist dabei, dass die Länder, die auch mehrheitlich an der Kritik der bestehenden Verschuldungsregelungen aktiv beteiligt waren, sich bisher noch zu keinem gemeinsamen Vorschlag durchringen konnten.

Das ist angesichts der unterschiedlichen Interessenlagen der 16 Länder zu den Möglichkeiten einer zukünftigen Kreditaufnahme und dem Abbau bestehender Altschulden (zurzeit sind alle Länder zusammen mit rund 460 Mrd. Euro verschuldet) durchaus nachvollziehbar. Schließlich war die Leistungsfähigkeit der Länder schon vor der Wiedervereinigung divergent. Nach dem Beitritt der neuen Länder ist die Diskrepanz zwischen leistungsstarken und leistungsschwachen Ländern noch wesentlich größer geworden. Nur sehr langsam scheint sich der große Abstand bei den originären Steuereinnahmen zu schließen. Dennoch haben die neuen Länder auch 2007 erst ein Niveau zwischen 40% und 52% der originären Steuerkraft pro Einwohner des Länderdurchschnitts erreicht, während die westdeutschen Flächenländer zwischen 83% und 144% auszuweisen haben.<sup>1</sup> Bei dieser divergierenden originären Steuerkraft der Länder ist auch in den nächsten Monaten mit keinem großen Wurf zu rechnen.

Eine Einigung wie in der Vergangenheit zu Lasten des Bundes ist bei der bekannten Verschuldungslage höchst unwahrscheinlich.

<sup>1</sup> Nach den neuesten Zahlen des Bundesfinanzministeriums (Bundestagdrucksache 16/10124) vom 15.8.2008, S. 16.

Zwar ist die jährliche Neuverschuldung sowohl beim Bund als auch bei den Ländern in den letzten Jahren sichtbar zurückgeführt worden, so dass auch aufgrund der aktuellen konjunkturellen Lage die Größenordnung der jährlichen Neuverschuldung (in der Zukunft) nicht als dominantes Problem wahrgenommen wird. Anders verhält es sich bei dem hohen Schuldenstand von Bund und Ländern.

#### **Schuldenregelungen im Grundgesetz**

Die beiden für die Verschuldung maßgeblichen Artikel im Grundgesetz sind Art. 109 GG und Art. 115 GG. Nach Art. 109 GG besteht für den Bund und die Länder eine originäre Verpflichtung zur Beachtung des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ bei ihrer Haushaltswirtschaft. Hier wird auch in der Zukunft für alle Gebietskörperschaften eine Verpflichtung zu einem gleichgerichteten Vorgehen unabdingbar sein. Ergänzend dazu enthält Art. 115 GG bis heute eine Obergrenze für die Kreditaufnahme, die sich an den jeweiligen Investitionen orientiert. Art. 115 GG gilt nur für den Bund, die Länder haben ähnliche Regelungen in ihre Landesverfassungen aufgenommen.

Unverkennbar hat sich die Diskussion der finanzverfassungsrechtlichen Probleme im Rahmen der Föderalismuskommission II auf die Neufassung der Art. 109 GG und Art. 115 GG fokussiert. Unbestreitbar haben beide Verfassungsbestimmungen die Regierungen und die Parlamente in Bund und Ländern in der Vergangenheit nicht davon abhalten können, die vorhandenen Obergrenzen immer wieder zu überschreiten. Die verfassungsrechtlichen Verpflichtungen, bei der Kreditaufnahme die gesamtwirtschaftlichen Erfordernisse zu beachten, war offenbar zu weich, als dass die Politik sich

auch um eine *Reduzierung der Kreditaufnahmen* und sogar zum *Schuldenabbau* in konjunkturellen Boomphasen verpflichtet gefühlt hätte. Dies gilt auch heute noch.

#### **Stringentere Verschuldungsregelungen?**

Das hat viele aber nicht davon abgehalten, für die Zukunft stringente und klare Verschuldungsbegrenzungen zu fordern. Jedoch zeigt sich in den jüngsten Debatten, dass es nach wie vor eine äußerst schwierige Aufgabe bleibt, allgemeine Ziele, Absichtserklärungen und Ausnahmen in einem neuen Verfassungstext festzulegen.

Kontrovers ist die Frage zwischen den Politikern im Bund und in den Ländern, ob (in Zukunft) ein totales Schuldenverbot oder eine begrenzte strukturelle Verschuldung zulässig sein soll. Noch unterschiedlicher sind die politischen Erklärungen, ob es künftig noch eine antizyklische Finanzpolitik geben soll und wie ohne Verschuldung prozyklische Haushaltswirkungen vermieden werden können.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass allgemeine Bemühungen erkennbar sind, die konjunkturelle Kreditaufnahme im selben Konjunkturzyklus wieder auszugleichen, so dass die öffentlichen Haushalte entsprechend dem keynesianischen Ansatz keine konjunkturbedingte Verschuldung am Ende eines Konjunkturzyklus aufweisen dürften; die Einzelheiten dazu sind völlig umstritten. Alle diese Konzepte setzen voraus, dass sowohl der Konjunkturverlauf, als auch die Höhe der notwendigen konjunkturellen Kredite genau vorhersehbar und planbar sind. Derartige langfristige Konjunkturprognosen waren in der Vergangenheit nicht möglich und werden es auch zukünftig nicht sein. Damit ist der gewollte konjunkturelle Schuldenausgleich in der Größenordnung von vielen Milliarden Euro nicht

zu gewährleisten. Ausgeglichene Haushalte über einen Konjunkturzyklus hinweg sind ein anstrebenwertes Ziel. In der Realität sind sie aber – ohne verbindliche Verpflichtungen zur Rücklagenbildung und ohne klare Verantwortlichkeiten bei deren Auflösung in noch zu definierenden wirtschaftlich schlechten Zeiten – kaum zu verwirklichen.

#### **Alternative Formulierungen sinnvoll?**

Um die Finanzpolitik (in Krisenfällen) handlungsfähig zu erhalten, sollen nach vielen Vorschlägen konzeptionelle Differenzierungen und Ausnahmen aufgenommen werden, die verfassungsrechtlich abzusichern sind. Die Gefahr ist dabei allerdings groß, dass die „weichen“ Formulierungen des heutigen Art. 115 GG zur Schuldenbegrenzung nur durch neue abstrakte Begriffe ersetzt werden, deren Interpretation und Anwendung politisch genauso strittig wären, wie die bestehenden Termini. Allerdings würde auch eine Verschiebung in bestehende oder neu zu normierende Ausführungsgesetze kaum die gewünschte bindende und dauerhafte Funktion der Schuldenregelung leisten. Zudem bleibt beim anstehenden Gesetzgebungsverfahren offen, ob und wie die Länder die gesamte Schuldenbegrenzungsregelung des Bundes in ihre Landesverfassungen und Landesgesetze übernehmen. Fakt ist: Erst seriöse, praxisnahe Simulationen geben Aufschluss über die quantitativen Auswirkungen, die Nachhaltigkeit und die Grenzen neuer Schuldenregelungen. Sie sind Voraussetzung für ein finanzwirtschaftlich verantwortungsvolles Handeln des Verfassungsgebers.

#### **Einbindung der Länder durch das Grundgesetz**

Im Unterschied zum Art. 115 GG ist Art. 109 GG auch für die Länder bindend. Hier ist die konjunkturorientierte Handlungsverpflich-

tung aller staatlichen Gebietskörperschaften verbindlich festgehalten. Für die Zukunft ist mit einer verstärkten Einbindung von Bund und Ländern zu rechnen, zumal das Bundesverfassungsgericht ein dringendes Regelungsbedürfnis für Haushaltsnotlagen angemahnt hat.

### **Frühwarnsystem und Haushaltsnotlage**

So sehen diverse Vorschläge für den Finanzteil der Föderalismusreform II auch die Einführung eines Frühwarnsystems und ein Verfahren zur Vermeidung und Behebung von Haushaltsnotlagen vor. Dies sind unter föderalistischen Aspekten sehr sensible Bereiche für die Autonomie der einzelnen Haushaltsträger. Während eine finanzwirtschaftliche Bewertung eines relativ kleinen Wirtschaftsraumes mit einem Zentralstaat und 16 Gliedstaaten ein Zusammenwirken und entsprechende Verflechtungen nahelegt, ist dies aus der Perspektive selbständiger Länder und Parlamente leicht als Beschränkung und Bevormundung von außen zu interpretieren. Diese Gradwanderung lässt sich an rechtlichen Vorschriften zur Kooperation auf Bundesebene schwer beurteilen, weil sie von einer Aufwertung des Finanzplanungsrats zu einem Stabilitätsrat mit Prüfungs- und Überwachungsfunktionen allein nicht erfasst wird. Diese hängt entscheidend von der gewollten Dominanz des Stabilitätsrats und dessen Einfluss auf die Haushaltsgestaltung der einzelnen Länder ab.<sup>2</sup>

Insbesondere im Frühwarnsystem sind noch viele Kriterien und begriffliche Abgrenzungen der laufenden Haushaltspolitik zu klären und zu harmonisieren. Dieses ist angesichts des jahrelangen Auseinanderlaufens der Strukturierungen und Gliederungen der einzelnen Länderhaushalte eine langwierige und streitanfällige Aufgabe.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist ein funktionierendes Frühwarnsystem in einem föderativen Staat eigentlich unumgänglich und daher anzustreben. Nur so kann mit einem abgestuften Verfahren verhindert werden, dass sich einzelne Gebietskörperschaften unkontrolliert und ohne jede Sanktion zu Lasten der Übrigen verhalten.

### **Altschulden**

Weil die staatlichen Altschulden sehr unterschiedlich auf den Bund und die einzelnen Länder verteilt sind – gleichzeitig aber eine Übereinstimmung zum Abbau dieses hohen Schuldenstandes besteht – sind hier Zeiträume angesprochen, die weit über eine mittelfristige Finanzplanung und einen vollen Konjunkturzyklus hinausgehen. Diese Daueraufgabe wird wegen ihrer finanziellen Dimension und der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit des Bundes und der Länder deshalb nur solidarisch gelöst werden können. Noch ist dazu kein konsensfähiger Vorschlag vorhanden.

### **Rechtliche Formulierungen fehlen noch**

Bisher sind die Vorschläge der beiden Vorsitzenden der Föderalismuskommission II, dem baden-württembergischen Ministerpräsidenten Günther H. Oettinger (CDU) und dem SPD-Fraktionsvorsitzenden Peter Struck, noch nicht in Gesetzesfassung vorgelegt worden. Doch dürften schon jetzt Zweifel angebracht sein, dass den für Mitte Oktober dieses Jahres angekündigten Vorschlägen alle Länder – leistungsstarke und leistungsschwache – gleichermaßen zustimmen können. Insofern ist hier zurzeit nicht mehr als eine Zwischenbilanz mit Ausblick möglich.

<sup>2</sup> Vgl. zu der gesamten Problematik auch P. Bofinger, T. Lenk, H.-P. Schneider: *Zukunftsfähige Finanzpolitik – Voraussetzungen einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Länder*, Berliner Wissenschafts-Verlag (BWV) 2008.

Im Übrigen stehen in den nächsten Wochen neben den beschriebenen Finanzfragen noch die restlichen Teile des Auftrages der Föderalismuskommission II zur Beratung, Entscheidung und Umsetzung an; auch dies sind mithin sehr komplizierte und detaillierte Problemfelder.

### **Was wird nach 2019?**

Betrachtet man die finanzverfassungsrechtlichen Reformvorschläge im Rahmen der Föderalismusreform II, so kann man – auch im Rückblick bis auf die Anfänge der Bundesrepublik Deutschland – nur einmal mehr feststellen, dass sich eine abschließende und perfekte Rahmenordnung für das finanzielle Bund-Länder-Verhältnis nicht finden lassen wird. Vielmehr bedürfen wesentliche finanzverfassungsrechtliche Fragen auch zukünftig einer den gewandelten gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen entsprechenden Beantwortung. Die Leistungen der grundgesetzlich verankerten Finanzverfassung dürfen allerdings auch nicht klein geredet werden: Diese Verfassung hat den Wiederaufbau Westdeutschlands ermöglicht. Dieser war bis 1989 weitgehend abgeschlossen. Durch den Beitritt der ostdeutschen Länder zur Bundesrepublik traten fiskalische Probleme von einer ganz neuen Dimension zu Tage. Auch der grundlegende Konflikt zwischen unitarischen Lösungsansätzen einerseits und Autonomie der Länder andererseits, der charakteristisch für föderative Staaten ist, trat noch deutlicher und kontroverser hervor. Ungeachtet dessen halten sich in der Finanzwissenschaft nach wie vor Erwartungen an eine völlig neue föderative Verfassung mit einem großen Maß an Länderautonomie sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite ihrer Haushalte. Inwieweit aber die gesellschaftspolitische Entwick-

lung im föderativen Deutschland in Zukunft dafür aufgeschlossen ist, muss fraglich bleiben. Sicherlich kann das gesamte Spektrum von staatenbundähnlichen bis zu zentralstaatlichen Organisations-

formen wieder diskutiert werden. Die Politik steht allerdings bald vor der Aufgabe, nach der noch zu findenden Übergangsregelung rechtzeitig eine dauerhafte Anschlussregelung für die föde-

rativen Finanzverhältnisse nach 2019 zu beschließen, da das Maßstäbengesetz, die Regelung zum Länderfinanzausgleich und der Solidarpakt II dann auslaufen werden.

Gisela Färber

## Föderalismusreform II: Zwiespältige Ansätze und gute Lösungen

Seit fast zwei Jahren beraten die Mitglieder der Föderalismuskommission II nun über Reformen der Finanzverfassung und der föderalen Verwaltungsstrukturen, Themen, über die in der ersten Kommission keine Einigkeit erzielt werden konnte. Derzeit scheint noch wenig Konsens bei den einzelnen Punkten zu bestehen. Die in einem Jahr anstehende Bundestagswahl übt allerdings Druck aus, Kompromisse zu finden. Wegen des ebenfalls qualifizierten Zustimmungserfordernisses des Bundesrates spielen die Länder eine wichtige Rolle. Welche Entscheidungen zeichnen sich derzeit ab? Welche längerfristigen Folgen wären davon zu erwarten?

### **Neue Verschuldungsgrenze und Haushaltsnotlagenprävention**

Sowohl der Europäische Stabilitätspakt als auch die Haushaltsnotlagen einiger Länder, die bei der geltenden Verschuldungsgrenze entstanden sind, erfordern eine restriktivere Verschuldungsgrenze. Bei einer passiven Stabilisierungspolitik müssen die in der Rezession hingenommenen Defizite im Boom wieder getilgt werden. Die CDU und das Bundesfinanzministerium präferieren Verschuldungsgrenzen für den Gesamtstaat von 0 bzw. 0,5% des Bruttoinlandsproduktes

über einen Mehrjahreszeitraum, z.B. einen Konjunkturzyklus, wobei eine Schuldenbremse nach Schweizer Vorbild die konjunkturelle Anpassungsfähigkeit sichern soll. Teile der SPD und einige Länder fordern, dass neben einer solchen Verschuldungsgrenze eine Investitionsfinanzierung über Kredite weiterhin möglich sein soll, die allerdings über die Lebenszeit der Investitionsobjekte auch wieder getilgt werden müssen. Da möglicherweise keine Einigung zwischen Bund und Ländern über die zukünftige Verschuldungsgrenze hergestellt werden kann, wird außerdem überlegt, das (Fast-) Verschuldungsverbot nur für den Bund gegebenenfalls auch nur bundesrechtlich zu regeln und die Länder ihre Kreditgrenzen selbst regeln zu lassen.

Zur Vermeidung zukünftiger Haushaltsnotlagen ist ein Stabilitätsrat geplant, der aus dem Finanzplanungsrat heraus gebildet werden soll. Dieser soll einen strukturell ausgeglichenen Haushalt bei allen Gebietskörperschaften erreichen und sichern. Zudem soll er über Sanktionen im Falle von Regelverstößen beschließen. Außerdem ist die Einrichtung eines finanzstatistischen Frühwarnsystems vorgesehen, mit dessen Hilfe Haushaltsnotlagen in Zukunft im

Vorfeld identifiziert und therapiert werden können. Höchst umstritten sind Konsolidierungshilfen für finanzschwache überschuldete Länder. Die Idee, die Staatsschulden netto zu tilgen, wurde mittlerweile verworfen. Vielmehr wird an sich zu Recht eine restriktive Verschuldungsgrenze als dafür geeignet angesehen, die Staatsschuldenquote dauerhaft zu reduzieren.

Zumindest derzeit, in einer Periode stark steigender Steuereinnahmen für alle Gebietskörperschaften und einer günstigen finanziellen Entwicklung der Arbeitslosen- und der Rentenversicherung, scheint die Sanierung der öffentlichen Haushalte politische Konjunktur zu haben. Insoweit ist nicht auszuschließen, dass sich eine Zweidrittelmehrheit für ein strukturelles Verschuldungsverbot oder die 0,5%-Grenze findet. Ob damit allerdings auf Dauer eine tragfähige Verschuldungsgrenze politisch wirksam installiert werden kann, ist in mehrfacher Hinsicht höchst fraglich. Denn die Wege zur wirkungsgleichen Schattenverschuldung z.B. über Leasingverträge oder über ungedeckte Ansprüche in der Beamtenversorgung, bleiben weiterhin offen. Privatisierungserlöse sollen zwar nicht mehr auf den strukturellen Finanzierungssaldo angerechnet werden. Eine

Verschiebung der Kreditaufnahme auf ausgelagerte öffentliche Institutionen (sogenanntes „off-budget-borrowing“), wie z.B. bei US-amerikanischen Bundesstaaten und Kommunen, denen die WählerInnen schon vor drei Jahrzehnten einen materiellen Haushaltsausgleich verordnet hatten, ist weiterhin möglich. Deutschland sollte nach den Erfahrungen mit der Finanzierung der deutschen Einheit über diverse Fondskonstruktionen in der ersten Hälfte der 90er Jahre diesbezüglich ein „gebranntes Kind“ sein.

Ein Verschuldungsverbot verhindert auch nicht, dass Lasten auf zukünftige Generationen verschoben werden. Die schon seit Jahren über die Investitionshaushalte betriebene Konsolidierungspolitik bewirkt einen kontinuierlichen Verfall des öffentlichen Infrastrukturkapitalstocks. Bei dem derzeit extrem niedrigen Niveau der öffentlichen Nettoinvestitionen (Investitionsausgaben ohne Finanzinvestitionen abzüglich kalkulatorischer Abschreibungen) würden nur dann keine Lasten mehr auf spätere Haushalte verschoben, wenn in der Tat netto getilgt würde.

Der Vorschlag von Rheinland-Pfalz, ein strukturelles Verschuldungsverbot mit der Erlaubnis der Kreditfinanzierung von – restriktiv definierten – öffentlichen Investitionen zu kombinieren, entspricht einem intergenerativ gerechten Konzept der Infrastrukturfinanzierung, wenn auch die Beamtenversorgung und andere Formen der Schattenverschuldung einbezogen werden. Ein solches Konzept müsste die Bestimmung des erforderlichen Investitionsvolumen dem Haushaltsgesetzgeber überlassen und dieses nicht als eine Restgröße einer zwischen Bund und allen Ländern verhandelten Steuerpolitik definieren. Auch die kommunale Investitionsfinanzierung

würde bei einem strikten Verschuldungsverbot mit Schuldenbremse noch konjunkturabhängiger werden als heute, weil die Länder den Kommunen in der Rezession nicht mehr konjunkturell stabile schuldenfinanzierte Investitionszuschüsse mit internen Tilgungsraten entsprechend der Nutzungsdauer zahlen könnten.

Inwieweit der Stabilitätsrat von sich aus stark genug sein wird, die Gesamtverschuldung des öffentlichen Sektors auch dann innerhalb der Grenzen des Europäischen Stabilitätspakts zu garantieren, wenn sich die Konjunktursituation verschlechtert oder Wahlen anstehen, bleibt fraglich. Wenn vor allem die Länder Unterfinanzierungen ihrer Haushalte nicht durch autonome Steuererhöhungen ausgleichen können, bleibt auch die Staatsverschuldung letztendlich nicht beherrschbar.

#### **Steuerautonomie für die Länder**

In der Tat ist wohl das schwierigste Thema der Föderalismusreform das der Steuerautonomie für die Länder. Einigkeit scheint darüber zu bestehen, dem Bund die Ertragskompetenz bei der Kfz-Steuer zu übertragen, dies allerdings möglicherweise nicht im Austausch für die Versicherungsteuer, sondern gegen einen Festbetrag. Diese Konstruktion wird im Zweifel immer über die Umsatzsteuer abgewickelt, wodurch deren Abrechnung immer intransparenter wird. Eine Arbeitsgruppe prüft derzeit noch weitergehende Länderkompetenzen bei der Grund- und Grunderwerbsteuer. Bei der Grunderwerbsteuer war in der Föderalismusreform I der Steuersatz bereits freigegeben worden. Des Weiteren wird geprüft, ob und welche Möglichkeiten von Zuschlagsrechten es bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer gegebenfalls auch im Rahmen einer Experimentierklausel gibt und ob

den Ländern Gestaltungsrechte bei der Gewerbesteuer eingeräumt werden können, wie dies Baden-Württemberg gefordert hatte. Der Länderfinanzausgleich soll dann über normierte Finanzkraftziffern berechnet werden.

Diese Ansätze sind als zwiespältig und wenig hilfreich anzusehen. Denn immer noch haben die finanzstarken Länder nicht begriffen, dass sie einen fairen Steuerwettbewerb benötigen und nicht einen Wettbewerb, bei dem sie sich durch strategisch optimierte Bemessungsgrundlagen bei der Gewerbesteuer zu Lasten finanzschwacher Länder wirtschaftliche Vorteile verschaffen. Wettbewerbsvorteile würden den finanzstarken Ländern auch bei Zuschlagsrechten zur Einkommen- und Körperschaftsteuer entstehen, weil sie infolge der Steuerprogression auf ihre höheren Bemessungsgrundlagen größere Zuschlagsgrundlagen haben. Derartige Vorschläge dürften zu Recht nicht mehrheitsfähig sein. Ein fairer Steuerwettbewerb setzt zwar keine Gleichheit der – einwohnergrößenbereinigten – Zuschlagsgrundlagen voraus, wie dies von einigen Juristen gefordert wird. Die Unterschiede bei den Zuschlagsgrundlagen sollten aber auch nicht größer sein als die Unterschiede in der Wirtschaftskraft – eher sogar etwas kleiner –, weil nur so vom Steuerwettbewerb bei unvermeidbar fortdauernder Existenz des Länderfinanzausgleichs zusätzliche Anreize ausgehen, Gewinne bei der wirtschaftlichen Kapazität in Relation zu anderen Ländern zu erzielen.

Da die Ausgabenautonomie von Ländern und Gemeinden in Deutschland wegen der Vollzugspflichtigen aufgrund des Bundes- und Europarechts höchst eingeschränkt ist, sind von dezentralen Gestaltungsrechten der Bemessungs-

sungsgrundlagen wenig positive Effekte für einen standortförderlichen Wettbewerb zu erwarten. Die Manipulation der Steuerbasis zugunsten des eigenen Standorts – auch jenseits des europäischen Beihilfenverbots – führt zu verzerrten Standortentscheidungen und lenkt vom Leistungswettbewerb über ein effizientes regionales öffentliches Güterangebot ab.

Da der Länderfinanzausgleich einwohnerbezogen bleiben wird, drohen von einer Dezentralisierung der Immobilienbesteuerung außerdem Steuervergünstigungen für zuwandernde private Bauherren, die vor allem die Bodenpreise in den von Ländergrenzen durchzogenen Metropolregionen mehr verzerren werden, als dies die Eigenheimzulage je getan hat. Die Spannungen zwischen großen Kernstädten und Stadtstaaten und ihren Umlandgemeinden aus dem sogenannten Speckgürtel dürften dabei wachsen. Sehr weitgehende Autonomien der Länder bei der Gestaltung der Bemessungsgrundlage von Grund- und Grunderwerbsteuer würden außerdem die Ermittlung der einschlägigen Finanzkraft für den Länderfinanzausgleich auf der Basis der Ist-Einnahmen und normierter durchschnittlicher Steuersätze erschweren bzw. unmöglich machen. Hier könnte man zwar auf indikatorgestützte Schätzverfahren zurückgreifen; jedoch wäre dies wahrscheinlich der Beginn des Abschieds vom Steuerkraftausgleich, der auch keine speziellen Bedarfsdifferenzen berücksichtigt. Die fiskalischen Größenordnungen der Gestaltungsrechte und damit die Risiken für die einzelnen Länder dürften allerdings auch begrenzt sein und mit ihnen die effizienz erhöhenden Allokationswirkungen des föderalen Steuerwettbewerbs. Starke Impulse hierfür dürften nur von Steuersatzrechten der Länder bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu erwarten sein, weil

hier kleine Steuersatzänderungen große Aufkommenswirkungen haben.

#### Zentrale Steuerverwaltung?

Wenig beachtet von der Fachöffentlichkeit wird das Thema Steuerverwaltung. Der Bund hatte nach Rechnungshofberichten, die große Unterschiede beim Steuervollzug durch die Länder nachwiesen, das Thema einer Übernahme der heute in Bundesauftragsverwaltung von den Ländern betriebenen Verwaltung von Einkommen- und Körperschaft- sowie Mehrwertsteuer in die Bundesverwaltung aufgeworfen. Die Mehreinnahmepotentiale waren in einem Gutachten mit 11 Mrd. Euro beziffert worden, wovon dem Bund knapp die Hälfte zustehen würde.

Die Bedeutung dieses Themas geht weit über die direkten fiskalischen Auswirkungen hinaus. Denn ungleicher Steuervollzug durch die Länder, für den im Übrigen die Länder die Kosten zu tragen haben, unterminiert nicht nur den vertikalen und den horizontalen bundesstaatlichen Finanzausgleich, sondern auch die Gleichheit des Steuerrechts. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Länder mit „scharfer“ Steuerverwaltung und hohem Personaleinsatz sich im Länderfinanzausgleich benachteiligt fühlen und die Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs verfassungsrechtlich anfechten werden. Auch die im Zusammenhang mit dem Nichtvollzug des Progressionsvorbehalts beim Mindest-Elterngeld gezielt ungleiche Anwendung des Steuerrechts ist hier höchst bedenklich, weil für diese Steuerausfälle kein Ausgleich im Länderfinanzausgleich gezahlt werden dürfte. Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass Steuerpflichtige ihre Steuerbescheide auf dem Rechtsweg angreifen werden, weil sie nachweisen können, dass sie an einem anderen Wohnort

anders, d.h. günstiger besteuert worden wären. Es ist außerdem anzunehmen, dass auch von der Unterschiedlichkeit des Steuervollzugs Anreize für Steuer- und Abgabenhinterziehung ausgehen, erst recht, wenn damit auch unterschiedlicher Aufwand für die Anfertigung der Steuererklärungen einhergeht. Insoweit besteht dringender Handlungsbedarf.

Es ist allerdings nicht zu erwarten, dass die Föderalismusreform II bei den Steuervollzugskompetenzen substantielle Änderungen bewirkt. Der Widerstand der Länder gegen eine Bundessteuerverwaltung macht deutlich, dass sie diesen Bereich unter ihrem Einfluss halten wollen. Zudem dürfte der Transfer des betroffenen Personals der Länderfinanzämter auf den Bund schwierig sein; auch weil unter anderem Befürchtungen bezüglich bundesweiter Versetzungsmöglichkeiten bestehen. Die Länder werden sich aber auf einen intensiveren elektronischen Informationsaustausch untereinander einlassen müssen, wofür der Bund durch die neue elektronische „lebenslängliche“ Steuernummer bereits die informationstechnischen Voraussetzungen geschaffen hat.

Des Weiteren könnte auch ein Kompromiss dahingehend gefunden werden, dass der Bund und hoffentlich auch die Öffentlichkeit mehr Informationen über den Ländersteuervollzug erhalten. Neben den Verschuldungsdaten gehören Kosten- und Leistungs-Daten über den Steuervollzug, die Antworten auf die Gleichheit des Vollzugs von bundeseinheitlichem Steuerrecht geben, zu den Kerndaten des interföderalen Leistungsvergleichs. Diese könnten ergänzt werden um länderspezifische Daten bezüglich des Standardkostenaufwandes, den die Steuerpflichtigen für das Anfertigen ihrer Steuererklärungen haben. Sie sollten im Interesse der Länder auch ergänzt werden um

den ebenfalls als Standardkosten zu ermittelnden Vollzugaufwand der jeweiligen Steuerverwaltung. Hierdurch ergeben sich Erkenntnisse über die Kosten und die Erträge des Steuerrechts, dem nicht nur Interessenverbände und WissenschaftlerInnen, sondern auch FinanzpolitikerInnen immer wieder Überkomplexität und Vollzugsuntauglichkeit vorwerfen. Diese Debatte könnte durch die Messungen und Datenlieferungen objektiviert werden und dauerhaft positive Rückwirkungen im Steuerrecht im Sinne einer echten Steuervereinfachung haben.

### Länder-Benchmarking

Die Daten über den Steuervollzug der Länder könnten neben den Daten zum finanzpolitischen Frühwarnsystem Eingang in ein geplantes Länder-Benchmarking finden. Dieses interföderale Leistungsmessungssystem – kurz auch „Verwaltungs-PISA“ genannt – soll mehr Transparenz in die Verwaltungsleistungen der Länder bringen und damit unter anderem auch eine bessere parlamentarische Kontrolle bewirken. Die Auswahl der Benchmarking-Themen und die Beteiligung daran sind als freiwillig vorgesehen. Die Durchführung soll einer Benchmarking-Agentur aus dem Bereich der Wissenschaft übertragen werden, die die Studien selbst oder durch Dritte durchführt und veröffentlicht und von einem internationalen Beirat unterstützt wird. Die rechtlichen Grundlagen für das Benchmarking sollen in der Verfassung verankert werden.

Dass die „Vergleichskultur“ im deutschen Föderalismus recht wenig ausgeprägt ist, gehört zu seinen Funktionsdefiziten. Denn gerade der Föderalismus erzielt einen guten Teil seiner gegenüber unitarischen Staaten besseren und effizienteren Verwaltungsleis-

tungen dadurch, dass auch verschiedene Wege des Vollzuges gegangen werden können und Verwaltungen systematisch unter Innovationsdruck gesetzt sind, weil es – zumindest zwischen den Ländern – horizontalen Wettbewerb innerhalb des Staatssektors um die besten Lösungen, die besten Verwaltungsleistungen gibt. Da es aber nach wie vor hier keinen „Markt“ gibt, müssen die Informationen für die Vergleiche speziell generiert werden. Andere Länder wie Australien, aber auch Kanada und die Schweiz führen seit längerem Benchmarks durch, die sich auch auf die eigenen Aufgaben der Gliedstaaten beziehen und denen jeweils eine aufgabenspezifische Vergleichsgestaltung zugrunde gelegt ist, in der auch die Besonderheiten der Verwaltungsstrukturen Eingang finden.

Wie weit die Länder die nach einer entsprechenden Verfassungsänderung zu schaffenden wissenschaftlichen Kapazitäten auslasten werden, hängt auch davon ab, ob es gelingt, abgesicherte und politisch akzeptierte methodische Grundlagen des föderalen Leistungsvergleichs für die verschiedenen Aufgabenbereiche zu entwickeln. Hier ist die Wissenschaft gefordert, belastbare Konzepte außerhalb des sprichwörtlichen Elfenbeinturms zu erarbeiten und mit den Vertretern der Länder und des Bundes und – als Folge der Veröffentlichungspflicht – mit der Öffentlichkeit zu kommunizieren. Gelingt dies, sind hiervon vielleicht die größten Verhaltensänderungen innerhalb des föderalen Systems zu erwarten, weil eine bis heute fehlende Verbindung zwischen den verschiedenen – horizontalen und vertikalen – Institutionen der Gewaltenteilung im deutschen Exekutivföderalismus geschlossen wird.

### Ausblick

Nach den Erfahrungen der Föderalismusreform I stellt sich die Frage, ob sich die Kommission und damit auch die in ihr vertretenen föderalen Einheiten Bund und Länder über die erforderlichen Grundgesetzänderungen verständigen können oder ob sie am Ende doch nicht zu einem Konsens kommen. Nach derzeitigem Stand der Diskussion scheinen sich Kompromisse bei der Verschuldungsgrenze einschließlich des Frühwarnsystems mit einem Stabilitätsrat sowie eine Einigung beim Benchmarking und bei einigen anderen Verwaltungsthemen abzuzeichnen. Anstelle einer Bundessteuerverwaltung könnte die Vereinbarung von einheitlichen Leistungsstandards des Vollzugs der Gemeinschaftsteuern und deren Einbeziehung in das Länder-Benchmarking stehen.

Eher unwahrscheinlich sind Beschlüsse für eine substantielle Steuerautonomie der Länder bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Bei Grunderwerb- und Grundsteuer sowie der Gewerbesteuer sollte hingegen besser keine Dezentralisierung von Gestaltungsrechten der Bemessungsgrundlagen stattfinden. Autonomie beim Steuersatz auf ertragsstarke Bemessungsgrundlagen ist aber die Voraussetzung schlechthin für mehr finanzpolitische Verantwortung der Länder und das Aufbrechen des steuerpolitischen Monopols des Bundes. Vor allem hoch verschuldete finanzschwache Länder haben die größten Bedenken gegen mehr einnahmenpolitische Verantwortung. Insoweit könnte sich hier ein „Tauschgeschäft“ abzeichnen: Altschuldenhilfen für diese Länder gegen Steuerautonomie. Dann wäre der deutsche Föderalismus ein gutes Stück weitergekommen.