

HELMUT SIEKMANN

Föderalismuskommission II  
für eine zukunftsfähige Gestaltung der Finanzsysteme nutzen

Institute for Monetary and Financial Stability  
JOHANN WOLFGANG GOETHE-UNIVERSITÄT FRANKFURT AM MAIN

---

WORKING PAPER SERIES No. 15 (2008)

PROF. DR. HELMUT SIEKMANN (HRSG.)

INSTITUTE FOR MONETARY AND FINANCIAL STABILITY  
PROFESSUR FÜR GELD-, WÄHRUNGS- UND NOTENBANKRECHT  
JOHANN WOLFGANG GOETHE-UNIVERSITÄT  
MERTONSTR. 17  
60325 FRANKFURT AM MAIN

TELEFON: (069) 798 – 23664  
TELEFAX: (069) 798 – 23651  
E-MAIL: GELD-UND-WAEHRUNG@IMFS-FRANKFURT.DE

HELMUT SIEKMANN

Föderalismuskommission II  
für eine zukunftsfähige Gestaltung der Finanzsysteme nutzen

Institute for Monetary and Financial Stability  
JOHANN WOLFGANG GOETHE-UNIVERSITÄT FRANKFURT AM MAIN

WORKING PAPER SERIES No.15 (2008)

# Inhalt

## **Prof. Dr. Helmut Siekmann**

Föderalismuskommission II für eine zukunftsfähige Gestaltung der Finanzsysteme nutzen.

Stellungnahme für das Expertengespräch des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen am 14.02.2008

Stellungnahme 14/1785

## **Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/Die Grünen im Landtag Nordrhein-Westfalen**

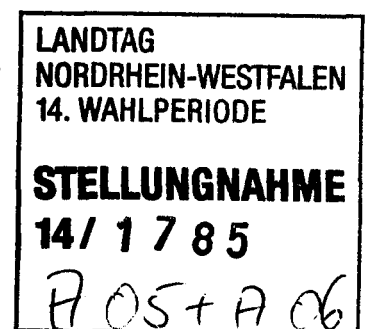
Drucksache 14/4338

## **Fragenkatalog zum Expertengespräch**

des Haushalts- und Finanzausschusses und des Hauptausschusses am 14.02.2008

Stellungnahme für das Expertengespräch  
des Haushalts- und Finanzausschusses  
des Landtags Nordrhein-Westfalen

am 14. Februar 2008



**Föderalismuskommission II**  
**für eine zukunftsfähige Gestaltung der Finanzsysteme nutzen**

Prof. Dr. Helmut Siekmann  
Johann Wolfgang Goethe-Universität  
Frankfurt am Main

## A. STELLUNGNAHME ZUM ANTRAG DER FRAKTION BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – DRUCKSACHE 14/4338

### I. Das Grundanliegen des Antrags

Der Beschreibung der Ausgangslage im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kann im Wesentlichen zugestimmt werden.

#### *1. Die Lastenverschiebung auf künftige Generationen*

Die Bindung künftiger Generationen ist dabei sicher ein wichtiger Gesichtspunkt. Allerdings dürfte die Bindung als solche nicht schon das Kernproblem darstellen, sondern die *Belastung* künftiger Generationen durch die finanzpolitischen Entscheidungen der Gegenwart. Wenn das Untersuchungsspektrum auf diese Weise konkretisiert wird, gelangt auch die Ausgabenseite ins Blickfeld. Aus der Perspektive künftiger Generationen macht es durchaus einen erheblichen Unterschied, ob die Einnahmen des Staates für Sozialtransfers und Subventionen zur Erhaltung überkommener unwirtschaftlicher Strukturen oder für die Finanzierung von Investitionen verwendet werden, welche auch von künftigen Generationen noch genutzt werden können, wie Schulgebäude, Fahrradwege oder Nahverkehrsmittel. Die Belastungswirkung ist sicher eine andere, wenn dem Kapitaldienst für eventuell aufgenommene Schulden die Möglichkeit zur Nutzung realer Güter gegenüber steht, als wenn die Zahlungen lediglich dazu dienen, die finanziellen Lasten aus einem – nach ökonomischen Kriterien – zu hohen (Sozial-)Konsum der Vorfahren abzutragen.

Auch gerät bei einer derart erweiterten Perspektive die demografische Entwicklung ins Blickfeld. Sie hat dazu geführt, dass neben der im Rechnungswesen des Staates ausgewiesenen „expliziten“ Staatsverschuldung eine gigantische „implizite“ Staatsverschuldung aus Renten- und Pensionsansparungen angehäuft werden ist. In umlagefinanzierten Altersvorsorgesystemen sind die finanziellen Lasten, die sich daraus ergeben, von den künftigen Generationen zu tragen, ohne dass ihnen auch nur annähernd ein entsprechender (ökonomischer) Nutzen zuwächst. Hinzu kommen weitere

alterungsbedingte Zusatzlasten, etwa in der gesetzlichen Krankenversicherung, da diese keine Rücklagen für Alterslasten gebildet hat. Alte Menschen haben eben im Durchschnitt einen höheren medizinischen Bedarf. Der sich daraus ergebende höhere Finanzbedarf war seit Jahrzehnten bekannt, ohne dass hinreichende Vorsorge getroffen worden ist.

Das politisch-administrative System Deutschlands hat nahezu vollständig auch nur von der sachgerechten Erfassung der generationenübergreifenden Lastenverschiebung durch die „implizite“ Staatsschulden abgesehen; ganz zu schweigen von einer befriedigenden Lösung der damit verbundenen Probleme. Stattdessen sind drittrangige Probleme intensiv behandelt und staatliche Mittel in großem Umfang für die Konservierung überholter oder gar schädlicher Strukturen verausgabt worden.

## *2. Bedingungen für die Solidität der Finanzen*

Grundsätzlich kann auch der Bewertung in dem Antrag zugestimmt werden, dass eine *klare Abgrenzung und Zuweisung der Aufgaben* auf die verschiedenen Ebenen eines gegliederten Staatswesens für die Solidität der Staatsfinanzen förderlich ist. Dazu dürfte aber auch die Einräumung größerer Autonomie auf der Einnahmenseite gehören. Sie ist allerdings nicht immer und unter allen Umständen als positiv zu werten ist und bedarf einer differenzierten Beurteilung. *Mischfinanzierungstatbestände* sind dagegen immer problematisch, da sie prinzipiell falsche Anreize setzen, ineffiziente Abstimmungsprozesse erfordern und Verantwortlichkeiten verwischen. Insofern hat die Föderalismusreform I des Jahres 2006 erhebliche Schwächen und Defizite hinterlassen und ist auch gesetztechnisch misslungen (Art. 91b GG).

*Direktdemokratische Entscheidungen* in Sachfragen fördern in jedem Fall die Akzeptanz der getroffenen Entscheidungen durch die Entscheidungsunterworfenen. Dies gilt in gesteigertem Maße für Entscheidungen in Finanzfragen, die aber in Deutschland wegen der „Finanzvorbehalte“ weitgehend auch dort ausgeschlossen sind, wo direktdemokratische Entscheidungen in Sachfragen im Übrigen zulässig sind. Diese „Finanzvorbehalte“ werden durch alle drei Gewalten noch stetig ausgedehnt und nicht selten durch extensive Interpretation alter Regeln weit über das ursprüngliche

Verbot von Entscheidungen über den Staatshaushalt durch das Volk ausgedehnt.

Die (kostenträchtigen) Bemühungen zur Vermeidung von Abgaben sind dort geringer, wo ihrer Auferlegung auf direktdemokratischem Wege zugestimmt worden ist. Besonders förderlich ist, wenn die sogenannte fiskalische Äquivalenz gewahrt ist. Es soll möglichst die Einheit eine Aufgabe finanzieren, deren Angehörige von ihr profitieren. Wenn über die Aufgaben und ihre Finanzierung gemeinsam direktdemokratisch abgestimmt wird, ist die Akzeptanz am größten und Abgabenvermeidungs Bemühungen am geringsten. Auch die Kreditaufnahme ist geringer, wenn sie unmittelbar vom Volk gebilligt werden muss. Insgesamt sind die Finanzen in solchen Einheiten solider als in rein repräsentativen Systemen.

### *3. Stellung der Kommunen*

Problematisch erscheint die Forderung, dass die Stellung der Kommunen im Staatsaufbau stärker zu berücksichtigen sei als dies bisher von der Föderalismusreformkommission II geschehen sei.

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes geht von einem *zweistufigen Aufbau* aus. Finanzverfassungsrechtlich sind die Kommunen Bestandteil der Länder. Dies gilt auch trotz verschiedener unsystematischer und sprachlich misslungener Änderungen des Grundgesetzes, vor allem in Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG. Es handelt sich um die Produkte intensiver Lobbyarbeit der Kommunalkörperschaften, mit denen aber keineswegs das Prinzip der Zweistufigkeit beseitigt werden sollte. Ebenso besteht Einigkeit, dass durch die Ergänzung von Art. 28 Abs. 2 GG keinesfalls Ansprüche der Kommunalkörperschaften gegen den Bund begründet werden sollten. Dabei sollte es auch bleiben. Im Gegenteil wäre zu empfehlen, diese missverständlichen Änderungen des Grundgesetzes rückgängig zu machen und im Sinne einer klaren Aufgabenzuweisung die Kommunen an die Länder zu verweisen, in denen sie liegen. Kommunalrecht sollte einheitlich und durchgängig Landesrecht und Landesverfassungsrecht sein.



#### 4. Investitionsbegriff

Nur bedingt kann der Forderung nach eine Klärung des Investitionsbegriffs zugestimmt werden. An sich ist er eindeutig und kann unmittelbar aus der Verfassung hinreichend eng ausgelegt werden. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht seine Konkretisierung dem einfachen Gesetzgeber überantwortet anstatt ihn selbst unmittelbar aus der Verfassung zu konkretisieren. Das war durchaus widersinnig, da auf diese Weise der einfache Gesetzgeber mit der Ziehung der Grenzen beauftragt worden ist, die seine Kreditaufnahme binden sollen. Die Entwicklung der Kreditaufnahme belegt plastisch die Unsinnigkeit dieser Rechtsprechung.

Wenn aber eine Konkretisierung des Investitionsbegriffs erfolgt, sollte in jedem Fall klar gestellt werden, dass *Nettoinvestitionen* gemeint sind. Die Investitionsausgaben sind also zur Bestimmung der zulässigen Kreditaufnahme um die Abschreibungen zu verringern. Diese werden aber bisher nicht hinreichend im kameralistischen Rechnungswesen erfasst. Darüber hinaus könnte insoweit ein Systemwechsel vorgenommen werden, dass für Kreditaufnahmegrenzen nicht auf die *veranschlagten* Ausgaben für Investitionen abgestellt wird, sondern auf die tatsächlich erfolgten.

## II. Die Einzelforderungen

### Zu Eckpunkt 1

Gegen die Forderung nach demokratischer Partizipation ist nichts einzuwenden, wenn damit eine direktdemokratische Beteiligung des Volkes an Sachentscheidungen auch in Finanzangelegenheiten gemeint ist. Das wird freilich häufig anders gesehen, meist mit unzutreffendem Verweis auf die Weimarer Republik und unter vollständiger Ausblendung gut funktionierender ausländischer Modelle.<sup>1</sup> Auf Nordrhein-

---

<sup>1</sup> In diesem Sinne *Thomas Mann*, NWVBL 2000, 445; *ders.*, in: Löwer/Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 68 Rn. 4; anders dagegen das Spezialschrifttum: *Ariane Mittenberger-Huber*, Das Plebiszit in Bayern, 2000, S. 103 f.; *Gebhard Kirchgässner / Lars B. Feld / Marcel R. Savioz*, Die direkte Demokratie, 1999, S. 146 ff., 154; *Otmar Jung*, Grundgesetz und Volksentscheid, 1994; wohl auch *Udo Steiner*, Schweizer Verhältnisse in Bayern?, 2000, S. 15 f., 19).

Westfalen bezogen würde das bedeuten, dass Art. 68 Abs. 1 Satz 4 Verf. NRW zu modifizieren wäre. Eine solche Änderung wäre nicht durch die „prononciert antiplebiszitäre Grundlinie des Grundgesetzes“ ausgeschlossen.<sup>2</sup> Auf Bundesebene müsste überhaupt erst eine Grundlage im Grundgesetz für direktdemokratische Sachentscheidungen geschaffen werden.

Die Stärkung von Transparenz sowie von nachhaltiger und generationengerechter öffentlicher Finanz- und Haushaltswirtschaft ist zu unterstützen. Unklar bleibt indes, was das Adjektiv „politisch“ im Zusammenhang mit Transparenz bedeuten soll.

### *Zu Eckpunkt 2*

Der Forderung kann insoweit zugestimmt werden, als die Verwendung der Solidarpaktmittel auf investive Ausgaben beschränkt bleiben und die Einhaltung dieser Zweckbestimmung genau kontrolliert werden muss. Für Verstöße sollten fühlbare Sanktionen angedroht werden.

Allerdings bleibt das Problem von „Mitnahmeeffekten“ ungelöst. Die wirtschaftliche Verwendung der über den Solidarpakt verteilten Mittel ist aber in ihrer Gesamtheit nicht über jeden Zweifel erhaben sollte kritisch überprüft werden.

### *Zu Eckpunkt 3*

Entgegen der Auffassung in Eckpunkt 3 gehört eine Regelung der Kommunal Finanzen grundsätzlich nicht in die Bundesverfassung. Wie schon dargelegt,<sup>3</sup> ist Kommunalrecht im Kern Landesrecht und sollte es aus Gründen der Systemklarheit auch bleiben. Zu weitgehende Regelungen des Bundes geraten zudem in Konflikt mit

---

<sup>2</sup> *Helmut Siekmann*, in: Neumann/v. Raumer (Hrsg.), Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Volksgesetzgebung, 1999, S. 220; *ders.*, JZ 2004, S. 451 (452); *Peter J. Tettinger*, in: Löwer/Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 2 Rdn. 23. Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings als Verfassungsgericht für das Land Schleswig-Holstein mit dogmatisch unhaltbarer Begründung eine Unvereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht von Schleswig-Holstein bejaht, BVerfGE 102, 176 (185).

<sup>3</sup> Oben S. 4.

Art. 79 Abs. 3 GG. In der Sache ist die Anordnung einer vollen Kostenerstattung bei der Übertragung von Aufgaben zudem hoch problematisch. Sie bietet erheblich Anreize für unwirtschaftliches Verhalten. Wenn einem Dritten die volle Erstattung seiner Kosten versprochen wird, führt das fast zwangsläufig zur Erzeugung von überflüssigen Kosten und ist damit unwirtschaftlich. Es besteht keinerlei Anreiz mehr für Sparsamkeit. Die ursprünglich sowohl im Bund-Länder-Verhältnis als auch im Verhältnis der Länder zu ihren Gemeinden weithin vorgesehene Globalerstattung hatte durchaus ihren Sinne, auch wenn im Einzelfall Probleme aufgetreten sind.

Ein Konnexitätsprinzip kennt das Grundgesetz im Übrigen nur als Bindung der Ausgabenkompetenz an die Aufgabenzuweisung. Es bedeutet, dass nur der Inhaber der Kompetenz zur Erfüllung einer Aufgabe, diese auch finanzieren darf. Diese Regelung befindet sich in Art. 104a Abs. 1 GG und gilt nur deswegen, weil sie dort positiviert ist. Sie wird aber nicht selten verletzt oder zumindest unterlaufen. Ein Konnexitätsprinzip im Sinne einer übergeordneten Rechtsregel, die eine Kostenerstattung vorschreibt, existiert dagegen nicht. Die Existenz eines derartigen Prinzips ist zwar immer wieder von der kommunalen Ebene und ihren Vertretern im Schrifttum unterstellt worden, entbehrt aber jeglicher Fundierung im Grundgesetz. Im Landesverfassungsrecht mag etwas anderes gelten, aber nur, wenn ein solches Prinzip dort positiv aufgestellt wird. Das ist durchaus nicht in allen Ländern der Fall und wird auch von den zuständigen Landesverfassungsgerichten sehr differenziert gesehen.

#### *Zu Eckpunkt 4*

Den Forderungen in Eckpunkt 4 kann nahezu uneingeschränkt zugestimmt werden. Lediglich die Einführung von Bedarfsgesichtspunkten ist nicht unproblematisch. Die Höhe des Bedarfs ist gestaltbar, wie das Saarland unter der Regierung des damaligen Ministerpräsidenten *Lafontaine*, aber auch das Land Berlin in jüngster Zeit vorgeführt haben. Finanzausgleich kann ohne allzu große Fehlanreize nur ein Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft sein. Wenn aber Bedarfsgesichtspunkte eine Rolle spielen sollen, muss daran festgehalten werden, dass es sich allenfalls um solchen Bedarf handeln darf, der objektiv festliegt und nicht durch politische Gestaltungen erzeugt wird. Andernfalls würde ein unwiderstehlicher Anreiz für Fehlverhalten er-

zeugt.

*Zu Eckpunkt 5*

Auch der Forderung nach einem im Konjunkturverlauf strukturell ausgeglichenen Haushalt kann zugestimmt werden. Mit dem Bezugspunkt Konjunkturzyklus ist sicher gestellt, dass es nicht durch Ausgabenkürzungen in der Rezession zu einer Verstärkung der Ungleichgewichte kommt. Das Problem wird aber in der Schaffung handhabbarer und vor allem auch durchsetzbarer Detailregelungen liegen. Auch das Problem der bestehenden Regelung für die Kreditaufnahme ist nicht so sehr die Regelung als solche, sondern die Möglichkeiten ihrer Umgehung oder – noch drastischer – des vielfach gepflegten offenen und vorsätzlichen Verfassungsbruchs.

Darüber hinaus wäre zu prüfen, ob ein über den Konjunkturzyklus hinweg vollständig ausgeglichener Haushalt tatsächlich Generationengerechtigkeit verwirklicht. Immerhin bleiben die realen Investitionsgüter künftigen Generationen erhalten. Um dem Problem der Auslegungsspielräume beim Begriff der öffentlichen Investitionen auszuweichen, könnte eine pauschale, moderate Quote als Abgeltung des intertemporalen Realtransfers zu erwägen sein. Andererseits werden künftigen Generationen möglicherweise Investitionen hinterlassen, die sie nicht wünschen, wie vielleicht Rathaushochhäuser (Bonn, Frankfurt, Essen) Kohlekraftwerke und eine mit Windmühlen voll gestellte Mittelgebirgslandschaft.

Der Bundesminister der Finanzen verfolgt wohl ein ähnliches Konzept mit einer zulässigen strukturellen Kreditaufnahme des öffentlichen Gesamthaushalts von 0,5 % des Bruttoinlandsproduktes.<sup>4</sup>

In jedem Fall wäre eine Regelung zu erwägen, dass Privatisierungserlöse nur zur Schuldentilgung verwendet werden dürfen, um den Reinvermögensbestand nicht zu verschlechtern. Auf gleiche Weise sollte eine Verwendung des Bundesbankgewinns oder eventueller Goldverkäufe aus ihrem Bestand nur zur Schuldentilgung verwendet

dürfen. Damit soll ausgeschlossen werden, dass von Seiten der Politik ein Anreiz besteht, auf die Bilanzierung der Notenbanken Einfluss zu nehmen. Es handelt sich eben nicht um ein Wirtschaftsunternehmen des Bundes. Eine Notenbank darf auf keinen Fall nach Ertragsgesichtspunkten geführt werden, auch wenn sie Wirtschaftlichkeitsgebote zu beachten hat, soweit das mit ihrer Aufgabe zu vereinbaren ist.

#### *Zu Eckpunkt 6*

Mit der Verwirklichung der Forderung in Eckpunkt 6 mögen zusätzliche, bisher nicht vorhandene Informationsmöglichkeiten geschaffen werden, die einen Wert haben.

#### *Zu Eckpunkt 7*

Zum Investitionsbegriff kann auf die oben angestellten Erwägungen verwiesen werden.<sup>5</sup> Zuzustimmen ist der Forderung nach einer Verbesserung der Informationssysteme. Namentlich ist eine tatsächlich aussagekräftige Vermögensrechnung, die auch einen leicht einsehbaren Überblick über die ausstehenden Verbindlichkeiten enthalten muss, unabdingbar. Ein großes Problem stellt aber die Auslagerung von Haftungsrisiken in selbständige Einheiten des Zivilrechts oder des öffentlichen Rechts dar. Nicht zuletzt gibt die Entwicklung der Landesbanken hierfür ein anschauliches Beispiel ab; und das nicht erst seit der gegenwärtigen Krise. Die für die Landesfinanzen möglicherweise existenzbedrohenden Risiken aus der Neuordnung des Steinkohlebergbaus und der Entlassung der RAG AG aus dem Haftungsverbund stellen ein weiteres unrühmliches Beispiel dar.

#### *Zu Eckpunkt 8*

Eine echte Reform des Finanzausgleichs muss tatsächlich auch die Möglichkeiten der Länder zur Gestaltung ihrer Einnahmen einschließen. Die Einräumung von Hebesatzrechten oder Zuschlägen ist dabei ein probates Mittel. Abzuraten ist in jedem Fall aber davon, den Ländern die Einführung von Steuern zu ermöglichen, die mit einer

---

<sup>4</sup> FAZ v. 12.2.2008, S. 9.

Bundessteuer gleichartig sind. Eine Landeseinkommensteuer neben einer Bundeseinkommensteuer mit jeweils unterschiedlich gestalteten Tatbeständen und Begrifflichkeiten (Beispiel: der Begriff des Einkommens) sowie einer Verdopplung der ohnehin weitgehend unverständlichen Formulare wäre ein Horrorszenario.

Auch die Einräumung eines unbegrenzten Steuer(-er-)findungsrechtes wäre problematisch. Hier sind als abschreckendes Beispiel die Zweitwohnungsteuer und ihre Ausgestaltung durch die Kommunen zu nennen. Diese mittlerweile weit verbreitete Steuer ist nicht nur ein warnendes Beispiel für eine außerordentlich streitanfällige Zwangsabgabe, immer am Rande der Verfassungswidrigkeit, die den Bürger bei geringem Ertrag und hohen Erhebungskosten enorm belastet, sondern auch der steuersystematisch hoch problematische Versuch, die eigene Wählerklientel zu schonen und statt dessen – auf lokaler Ebene – wehrlose Dritte zu belasten („beggar my neighbour“). Häufig dient sie zudem lediglich dazu, im Nullsummenspiel des kommunalen Finanzausgleichs einen kurzfristigen komparativen Vorteil zu erzielen und nicht eine wirkliche Quelle finanzieller Leistungsfähigkeit anzuzapfen.

Einer derartigen „Wegelagerermentalität“ müsste auf jedem Fall bei Einräumung von Besteuerungsrechten für die Länder ein Riegel vorgeschoben werden.

Im Hinblick auf die Einräumung der Gesetzgebungskompetenz für Landessteuern ist genau zu prüfen, welcher Vorteil sich ergeben, wenn es beispielsweise statt eines Gewerbesteuergesetzes des Bundes 16 unterschiedliche Gewerbesteuer Gesetze der Länder gibt.

#### *Zu Eckpunkt 9*

Die Frage einer bundeseinheitlichen Steuerverwaltung war einer der Hauptstreitpunkte bei der Entstehung des Grundgesetzes. Die (angelsächsischen) Alliierten waren strikt gegen eine Bundesfinanzverwaltung und hätten das Verfassungsprojekt wegen der unterschiedlichen Vorstellungen in diesem Punkte fast scheitern lassen. Sie hat-

---

<sup>5</sup> S. 5.

ten schon weitsichtig erkannt, dass es sich nicht nur um ein technisches Detail handelt, sondern um wichtige Machtfragen.

Die jetzige Struktur der Finanzverwaltung ist aber im Hinblick auf die damit verbundenen Anreize in einigen Bereichen äußerst problematisch. Nicht nur die uneinheitliche Handhabung zwingender gesetzlicher Vorschriften ist in der Praxis ein großes Problem, auch unter rechtsstaatlichen und grundrechtlichen Aspekten. Ermessensspielräume darf es bei der Erhebung von Zwangsabgaben, insbesondere Steuern, nicht geben. Das tatsächliche Verhalten der Finanzverwaltung spricht aber eine andere Sprache. Es bestehen Anhaltspunkte, dass sich die Verwaltung solche Entscheidungsspielräume herausnimmt, bedarf aber weiterer rechtstatsächlicher Untersuchungen, an denen ein eklatanter Mangel besteht.

Die Frage der Betriebsprüfungen ist noch prekärer. Zum einen ist die Betriebsprüfung insoweit rechts- und verfassungswidrig ausgestaltet, als Leistungsanreize für Betriebsprüfer so gesetzt werden, dass sie einen möglichst hohen „Mehrertrag“ erbringen. Würde sich die Finanzverwaltung rechtmäßig verhalten, müssten die Anreize aber so gesetzt werden, dass die Prüfer die *zutreffende Steuer* ermitteln, also auch zu *Gunsten* des Steuerpflichtigen tätig werden.

Im Hinblick auf den Länderfinanzausgleich besteht ein Anreiz, große Unternehmen mit vielen Beschäftigten, die mobil sind, zu schonen; zumindest für die Geberländer im Finanzausgleich. Der „Mehrertrag“ aus Betriebsprüfungen fließt zu großen Teilen in die Kassen der Empfängerländer, während die Kosten der Betriebsprüfer bei dem anstellenden Land verbleiben. Wenn Betriebsprüfer (rechtswidrigerweise) auf die Erzielung von Mehreinnahmen ausgerichtet sind, führt diese Struktur dazu, dass die Geberländer wenig Anreiz haben, zusätzliche Prüfer einzustellen. Grundlegende rechtsstaatliche und grundrechtliche Postulate werden so systematisch verletzt. Allerdings ist auch hier vieles nicht hinreichend aufgeklärt und bedarf eingehender rechtstatsächlicher Untersuchungen.

*Zu Eckpunkt 10*

Die in Eckpunkt 10 aufgestellten Forderungen machen Sinn, sind aber so allgemein, dass sie wenig bewirken. Die Forderung nach Bürokratieabbau ist alt und kaum jemand spricht sich dagegen aus. In der Realität wächst der Wust an Vorschriften aber exponentiell an und die Eingriffsbefugnisse der Verwaltungen haben ein noch vor wenigen Jahren unvorstellbares Ausmaß erreicht.

Gesetzliche Regelungen und die in der Finanzverwaltung verwendeten Formulare sind aber immer noch weitgehend unverständlich und der Bürger muss sich fast blind darauf verlassen, dass die Steuerfestsetzungen schon ungefähr stimmen. Stichproben durch Rechnungshöfe zeigen aber bedenklich hohe Fehlerquoten, obwohl im Gegensatz zum Bürger sehr gut ausgebildete Spezialisten tätig werden.

**B. FRAGENKATALOG****I. Regelung der Kreditaufnahme***1. Schuldenbegrenzung*

In der Sache ist die gegenwärtige Regelung nicht so schlecht, wie sie jetzt überwiegend in der wissenschaftlichen, politischen und publizistischen Öffentlichkeit dargestellt wird. Dabei ist eine nicht unerhebliche Unaufrichtigkeit zu beobachten. Nicht selten sind es dieselben politischen Kräfte, die nach einer Reform rufen, die bestehenden Regeln schlicht missachtet oder unterlaufen haben. Es gibt einer Reihe von Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte, in denen ein klarer, teilweise vorsätzlicher Verstoß gegen die verfassungsrechtlichen Regeln über die Kreditaufnahme festgestellt worden ist. Die Mehrzahl der Bundesländer hat über Jahre hin keinen verfassungsmäßigen Haushalt vorgelegt. Die amtierende Bundeskanzlerin wollte zu Beginn ihrer Amtszeit versuchen, demnächst einen verfassungskonformen Haushalt vorzulegen. Unter diesen Umständen es nicht verwunderlich, wenn die rechtlichen Regeln ihre (begrenzende) Wirkung nicht erzielt haben.



Die Vorschriften über die Kreditaufnahme sind jedoch zwingendes Recht, das strikt zu beachten ist. Wenn die Beachtung dieser Vorschriften gesichert werden könnte, wäre schon viel erreicht. Möglicherweise müssen sie aber deswegen neu konstruiert werden, weil der Anreiz, sie zu missachten, zu groß ist. Unter diesen Umständen kann auch eine an sich sachgerechte Regelung reformbedürftig sein.

Einfallstore für die Umgehung der Kreditaufnahmegrenzen waren vor allem:

- Der Investitionsbegriff in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG
- Die Auslegung des Begriffs „Aufnahme von Krediten“ in Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG
- Die Voraussetzungen der Ausnahmeklausel in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG

Als echte Defizite der gegenwärtigen Regelung erweisen sich zunehmend:

- Der Haushaltsvollzug
- Die Kreditaufnahme und Haftungsrisiken in Nebenhaushalten und durch selbständige juristische Personen
- Die fehlende Überblick über die Verbindlichkeiten des Staates
- Die Vernachlässigung der „impliziten“ Staatsschulden

Den ausgeglichenen Haushalt als bloßes „Ziel“ in eine Rechtsnorm aufzunehmen, ist problematisch. Im Hinblick auf die vorgeschlagene Neufassung von Art. 115 GG kann eine solche Formulierung gegenteilige Wirkungen haben. Im Übrigen gelten die allgemeinen Vorbehalte, die gegenüber „Zielen“ im Text einer Rechtsnorm, also auch der Verfassung, anzubringen sind.

Hinzu kommt, dass Deutschland seine Obliegenheiten aus Art. 104 EGV trotz der Neurungen durch die Verfassungsänderungen im Herbst 2006 noch nicht erfüllt hat. Der Bund ist europarechtlich verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Vorgaben des EU-Rechts innerstaatlich umgesetzt werden. Entgegen den Bekundungen im Gesetz-

gebungsverfahren<sup>6</sup> enthält der neue Art. 109 Abs. 5 GG keinen nationalen Stabilitäts-  
pakt.<sup>7</sup> Die Erklärung der Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus den  
Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund von Art. 104 EGV zur Ein-  
haltung der Haushaltsdisziplin zur gemeinsam von Bund und Ländern zu erfüllenden  
Aufgabe in Art. 109 Abs. 5 Satz 1 GG ist zu vage, um daraus umsetzbare Pflichten  
für die Haushaltsdisziplin der Länder ableiten zu können.<sup>8</sup> Inhaltlich enthalten die  
Regeln auch keine Vorgaben, die unmittelbar von den Ländern angewendet werden  
könnten. Das gilt vor allem für die sogenannten Maastricht-Kriterien: 3 % des Brut-  
toinlandsproduktes als Obergrenze für die Neuverschuldung und 60 % des Bruttoin-  
landsproduktes als Obergrenze für den Schuldenstand. Allenfalls das Ziel eines aus-  
geglichenen Haushalts käme als unmittelbar anwendbare Regelung in Betracht. Aber  
auch dieses Kriterium ist auf den Gesamthaushalt des Mitgliedlandes zugeschnitten.  
Wenn beispielsweise ein föderales Glied Überschüsse erwirtschaftet, darf ein anderes  
Glied in gleicher Höhe Kredite aufnehmen. Der Gesamthaushalt ist immer noch aus-  
geglichen. Die interne Zusammensetzung des deutschen Primärsaldos interessiert das  
Gemeinschaftsrecht nicht.

Im Ergebnis dürfte eine Regelung zu befürworten sein, die sehr einfach ist, die Kre-  
ditaufnahme nicht vollständig verbietet, aber doch hinreichende Reaktionsmöglich-  
keiten im Konjunkturverlauf lässt. Auf den Begriff der Investitionen mit allen seinen  
Problemen könnte verzichtet werden, wenn stattdessen ein öffentlicher Gesamthaus-  
halt mit einer Neuverschuldung von 0,5 % des BIP noch als ausgeglichen angesehen  
wird. Es müssten dann aber für alle Einheiten des gegliederten Staatswesens eine  
verbindliche Verteilung der danach möglichen Kreditaufnahme vorgesehen werden.  
Eine Übertragbarkeit dieser Quoten sollte ausgeschlossen werden.

Die zur Vermeidung prozyklischen Verhaltens anzustrebende Flexibilisierung der

---

<sup>6</sup> Gesetzesbegründung, BT-Drucks. 16/813, S. 10; ebenso die Bundeskanzlerin im Plenum, BT-Prot. 16, S. 4258 (A).

<sup>7</sup> *Helmut Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Auflage, 2007, Art. 109 Rdn. 61.

<sup>8</sup> *Siekmann* (Fn. 7).

Kreditaufnahmegrenze im Konjunkturverlauf muss aber in jedem Fall sicherstellen, dass am Ende eines Konjunkturzyklus die saldierte Nettoneuverschuldung den Wert Null hat. Das ist auch schon nach der gegenwärtigen Rechtslage der Fall, auch wenn diese Verpflichtung weitgehend missachtet wird.<sup>9</sup>

## *2. Gesamtwirtschaftliche Verantwortung des Bundes und der Länder (Art. 109 Abs. 2 GG)*

Den gesamtwirtschaftlichen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten allen Teile des föderativ gegliederten Staatswesens kann dadurch Rechnung getragen werden, dass ein prozyklisches Verhalten der Länder und ihrer Kommunen durch im Konjunkturverlauf flexible Grenzen der Kreditaufnahme vermieden werden kann. Dabei ist darauf zu achten, dass die Vorschrift nur konjunktur- und nicht strukturpolitische Größen zum Gegenstand hat. Die Primärverantwortung für eine aktive Konjunkturpolitik liegt beim Bund. Dabei sollte es auch künftig bleiben.

## *3. Mittelfristiger Schuldenausgleich*

Mindestvoraussetzung für eine durchsetzbare Neuregelung wäre, dass die konjunkturrell bedingte höhere Verschuldung von neutraler Seite registriert wird (Bundesbank, Bundesrechnungshof etc.) und bei mangelnder Tilgung Sanktionen erlassen werden. Hier wird die Hauptschwierigkeit liegen. In Betracht kommen Strafzahlungen, möglicherweise im Rahmen des Finanzausgleichs. Zu denken ist auch an das Erfordernis höherer Mehrheiten bei der Entscheidung über die (erhöhte) Kreditaufnahme.

Dahingehende Regelungen müssten in das Grundgesetz aufgenommen werden, um den Haushaltsgesetzgeber des Bundes zu binden. Für eine Bindung der Länder dürfte eine Regelung im Haushaltsgrundsatzgesetz ausreichen. Eine mittelbare Bindung des Bundes ließe sich auch über das Haushaltsgrundsatzgesetz, das ein einfaches Bundesgesetz ist, erreichen, da es zu einer Änderung der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

---

<sup>9</sup> Siekmann (Fn. 7), Art. 115 Rdn. 50 f.

#### *4. Haushaltsaufstellung und Schuldenausgleich*

- a. Sie müsste im zweistelligen Milliardenbereich liegen, um hinreichende konjunkturelle Effekte zu erzielen.
- b. Ein Schuldenausgleich ohne Beschneidung der Haushaltsautonomie der Länder ist schwer vorstellbar. Selbst „weiche“ Regelungen, wie Strafzinsen, Ansammlung von Rücklagen, greifen ein, wenn sie ihr Ziel verwirklichen sollen.
- c. Die Festlegung könnte in einem Gesamtpaket unter vollständiger Neuordnung der Finanzausgleichsbeziehungen ein konsensfähiges Bündel an Vor- und Nachteilen für das einzelne Land enthalten und damit konsensfähig sein.

## **II. Frühwarnsystem im föderativen Staat**

### *1. Grundlage für ein Frühwarnsystem*

An erster Stelle müsste sich ein Frühwarnsystem auf gesamtwirtschaftliche Daten stützen. Dazu müssen solche Indikatoren herangezogen, die dem Konjunkturverlauf vorausgehen, wie Lagerbestand, Auftragseingang. Hinzu kommen müsste eine Einbeziehung der Steuerschätzungen, da die Steuereinnahmen eine wichtige Determinante des gesamtwirtschaftlichen Primärsaldos sind.

Soweit es jedoch um strukturelle Defizite geht, die zu einer „extremen Haushaltsnotlage“ führen können, sind nach den Erfahrungen der Vergangenheit kaum verlässliche Indikatoren erkennbar. Auch die vom Bundesverfassungsgericht verwendeten Indikatoren haben sich als nicht hinreichend aussagekräftig entpuppt. Das zeigen die Beispiele Berlin, Bremen und Saarland. Namentlich das Land Berlin machte - gestützt auf diese Indikatoren - noch vor kurzem Ansprüche auf Sonderergänzungszuweisungen geltend und kann wenige Monate später einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen.

Sehr komplexe ökonometrische Modelle könnten Entwicklungen prognostizieren, müssten aber im Wesentlichen mit *ceteris paribus* Annahmen arbeiten. Da der Pri-

märsaldo eines Budgets aber von zahlreichen politisch festgelegten Variablen abhängt, ist ein solches Modell auch nicht sehr hilfreich. Hier besteht aber sicher noch Forschungsbedarf.

## *2. Sanktionen*

Sanktionen könnten im Finanzausgleichssystem für die Länder festgelegt werden. Auch wird immer wieder eine marktmäßige Lösung dahingehend befürwortet, welche grundsätzlich ein Insolvenzverfahren für Länder vorsehen müsste. Über die unterschiedliche Kreditwürdigkeit des einzelnen Landes – und damit seine Kreditkosten – könnten hinreichende Anreize für stabilitätsgerechtes Verhalten gesetzt werden. Es dürfte dann aber keine Ansprüche auf Sonder-Bundesergänzungszuweisungen oder ähnliche Unterstützungsmaßnahmen der föderativen Partner geben. Eine derartige „no bail-out“ Klausel ist auf europäischer Ebene für die Mitgliedsstaaten der EU bei Einführung des Euro bewusst eingeführt worden, um das auch bei den Bundesländern zu beobachtende „Trittbrettfahrerverhalten“ auszuschließen.

Sanktionen gegenüber dem Bund können schon jetzt durch die EU verhängt werden, wenn gegen die Anforderungen aus Art. 104 EGV verstoßen wird. Für Maßnahmen gegenüber den Ländern müsste ein vergleichbares System zumindest in das Haushaltsgrundsätzegesetz aufgenommen werden, das im Rang selbst dem Verfassungsrecht der Länder vorgeht.

## **III. Ländersteuerverwaltung versus Bundessteuerverwaltung**

An dieser Stelle kann im Wesentlichen auf die Ausführungen zu Eckpunkt 9 des Antrags der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen verwiesen werden.

### *1. Bundessteuerverwaltung*

Unterschiede bei der Steuererhebung könnten durch eine einheitliche Steuerverwaltung besser verhindert und ausgeglichen werden. Welches Ausmaß sie haben und welche Bedeutung sie für Standortentscheidungen haben, bedürfte aber weitergehen-

der empirischer Untersuchungen.

## *2. Veränderte Anforderungen an die Steuerverwaltung*

Durch Einführung einer einheitlichen Bundesfinanzverwaltung würde den Ländern wieder ein Teil originärer Aufgaben entzogen, die traditionell auch ihre Staatlichkeit ausmachen. Die von den Alliierten befürchtete Machtkonzentration würde immer noch eintreten, wäre aber nicht so gravierend im Vergleich zum Machtapparat, den der Bund im Laufe der Jahre aufgebaut hat (Bundespolizei, Nachrichtendienste, Aufweichung der Trennung zwischen Polizeiaufgaben und Nachrichtensammlung, Meldewesen, Datensammlungen etc.). Aber vor allem die bei der Finanzverwaltung vorhandenen Informationen können immer noch politisch missbraucht werden. Nicht allgemein bekannt ist, dass auch das nationalsozialistische Herrschaftssystem virtuos Steuersystem und Finanzverwaltung zur Systemstabilisierung eingesetzt hat. Auch haben die Oberfinanzdirektionen eine unrühmliche Rolle bei der „Arisierung“ jüdischen Eigentums, also der staatlich organisierten Unterschlagung, Raub oder räuberischen Erpressung von Eigentum und Vermögen seiner Bürger, gespielt. Nähere Einzelheiten harren – von wenigen Ausnahmen abgesehen – bis jetzt einer Aufklärung.

## *3. Bundessteuerverwaltung und Finanzausgleich*

Das bisherige System der primären Einnahmeverteilung auf die einzelnen Länder (primärer horizontaler Finanzausgleich) stellt in wichtigen Teilen auf das örtliche Aufkommen ab. Insoweit würden sich keine großen Unterschiede bei einer Bundesfinanzverwaltung ergeben.

## *4. Einheitliche Steuerverwaltung auf Länderebene*

Die Kooperationsmöglichkeiten werden schon jetzt weitgehend ausgenutzt. Ob eine Änderung der Kostentragung für Betriebsprüfer weiter helfen würde, ist nicht sicher.

#### **IV. Altschuldenregelung für Bund und Länder**

Eine Regelung für die Altschulden der Länder wäre eine Aufgabe des föderativen Finanzsystems, nicht dagegen notwendigerweise eine Regelung für die Schulden des Bundes. Die Altschulden der Länder könnten in einen zentralen Fonds übernommen werden, für dessen Tilgung der Bund die Garantie übernimmt. Im Hinblick auf das Beispiel Berlin ist nicht auszuschließen, dass entsprechende Anreize tatsächlich zu einer solideren Haushalts- und Finanzpolitik führen.

#### **V. Steuerzuschlagssystem und eigene finanzielle Gestaltungskompetenzen der Länder**

Hier ist auf die Ausführungen zu Eckpunkt 8 zu verweisen.

#### **VI. Länderfinanzausgleich und Finanzausweisungen des Bundes**

##### *1. Umsatzsteuerverteilung*

Der Umfang der durch das Finanzausgleichsgesetz vorab leistungsschwachen Ländern zugewendeten Ergänzungsanteile nach Art. 107 Abs. 1 GG ist viel zu groß.

##### *2. Sonderbedarfsergänzungszuweisungen*

Die Sonderbedarfsergänzungszuweisungen des Bundes haben einen zu großen Umfang und stellen nicht mehr eine bloße Ergänzung dar. Sie müssen zurückgeführt und tatbestandlich präziser gefasst werden. Ihr ergänzender Charakter ist klarer zu verdeutlichen. Sie dürften nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgericht zum Anspruch des Landes Berlin nicht mehr dazu eingesetzt werden, um eine „extreme Haushaltsnotlage“ zu bekämpfen.

##### *3. Finanzierung des Bundes*

Der Abbau von Mischfinanzierungstatbeständen, auch bei der Finanzierung des Hochschulbaus ist zu befürworten. Die differenzierte Berechnung der Unterkunfts-

kosten im Rahmen von SGB II stößt auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf das föderative Gleichbehandlungsgebot.

### **VII. Investitionsbegriff und Bilanzierung**

In jedem Fall ist eine aussagekräftigere Vermögensrechnung erforderlich. Auch die Erfassung der „impliziten“ Staatsschulden ist unbedingt angezeigt.

### **VIII. Kommunale Selbstverwaltung**

Wie oben bereits ausgeführt, sind die Kommunalfinanzen grundsätzlich Angelegenheit der Länder und sollten es auch bleiben.

Frankfurt am Main, den 12. Februar 2008

Prof. Dr. Helmut Siekmann



15.05.2007

# Antrag

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

## Föderalismuskommission II für eine zukunftsfähige Gestaltung der Finanzsysteme nutzen

### I. Ausgangslage

Bundestag und Bundesrat haben sich mit der Bildung der Föderalismuskommission II an die Aufgabe begeben, die Finanzbeziehungen der staatlichen Ebenen neu zu ordnen. Der Landtag hat jetzt zu Beginn des Beratungsprozesses die Chance, der Landesregierung für diesen Reformprozess klare Hinweise für die Arbeit in der Kommission mit auf den Weg zu geben. Die Tragweite möglicher Reformprozesse in der Folge der Arbeit der Kommission gebietet es, einen möglichst breiten Konsens über die Eckpunkte eines solchen Prozesses herzustellen.

Der Fokus der bisherigen Debatte richtet sich insbesondere auf die Frage, inwieweit ausreichend sichergestellt werden kann, dass künftige Generationen nicht über ein erträgliches Maß hinaus durch Beschlüsse heutiger Haushaltsgesetzgeber gebunden werden. In diesem Zusammenhang wird u.a. diskutiert, ob die bisherigen Instrumente zur Begrenzung der Verschuldung der verschiedenen staatlichen Ebenen ausreichend sind.

Diese Debatte kann allerdings nicht losgelöst werden von der grundsätzlichen Bewertung der deutschen Finanzverfassung und den Aufgabenzuweisungen der verschiedenen politischen Ebenen. Modelle klarer Schuldengrenzen gehen in anderen Föderalstaaten immer auch mit einem hohen Maß an Finanzautonomie der jeweiligen Gebietskörperschaften einher. Insbesondere das Schweizer Modell ist zusätzlich durch das Ausnutzen direktdemokratischer Abstimmungen von der Bevölkerung gestützt worden. Ähnliches ist in den skandinavischen Ländern zu beobachten, in denen die Kommunen durch ihre starke Stellung im Finanzsystem und ihre direkte Nähe zur Bevölkerung finanzpolitische Entscheidungen erheblich besser transparent machen können. Dieser grundsätzlich andere Staatsaufbau sowie ein weitgehend anderes Steuer- und Sozialsystem führen zu einer deutlich größeren Akzeptanz in der Bevölkerung etwa für (vorübergehende) Steuererhöhungen für Ausgabenerweiterungen (bspw. für den Bau einer Schule) oder Ausgabenkürzungen zur Haushaltskonsolidierung. In der Literatur wird mehrheitlich als zwingende Voraussetzung für die Durchsetzbarkeit von Modellen einer strikten Schuldenbegrenzung eine ausgeprägte Einnahmeautonomie der je-

Datum des Originals: 15.05.2007/Ausgegeben: 15.05.2007

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter [www.landtag.nrw.de](http://www.landtag.nrw.de)

weiligen staatlichen Ebenen formuliert. Verbunden wird dies in der Regel auch mit einer (Teil-)Entschuldung, um finanzschwächeren Gebietskörperschaften überhaupt den Anreiz einer eigenständigen und verantwortungsvollen Haushaltspolitik zu geben. Ein derartiges Modell, das den Gebietskörperschaften ein deutlich höheres Maß der Finanzautonomie zuweist und ihnen zusätzlich Altlasten abnimmt, muss natürlich an klare Sanktionsmechanismen für zukünftige Jahre des Haushaltsvollzugs gekoppelt werden.

In die Debatte um die Neuordnung der Bund-Länder-Beziehungen ist die Stellung der Kommunen im Staatsaufbau stärker zu berücksichtigen und zu bewerten, als dies bisher von der Föderalismuskommission II getan wird.

Neben der Klärung der Zusammenarbeit der verschiedenen staatlichen Ebenen sollte die Arbeit der Kommission auch genutzt werden, um qualitative Bewertungen der Haushaltspolitik stärker zu verankern. Hierzu bedarf es der Klärung des Investitionsbegriffes und der Bewertung zukunftsgerichteter und nachhaltiger Ausgaben.

## **II. Beschluss**

Der Landtag Nordrhein-Westfalen unterstützt die Bemühungen in der Föderalismuskommission für eine Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Der Landtag Nordrhein-Westfalen fordert die Landesregierung auf, bei ihrer Arbeit in der Föderalismuskommission folgenden konkreten Eckpunkten Rechnung zu tragen:

1. Das Ziel der Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist eine Stärkung der demokratischen Partizipation und der politischen Transparenz sowie die Modernisierung Deutschlands für die Herausforderungen des globalisierten 21. Jahrhunderts. An wichtigster Stelle sind daher nachhaltige und generationengerechte öffentliche Finanzen und Haushalte herzustellen, um nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung zu stärken und die Abwendung der Klimakatastrophe und den Ausbau der Wissensgesellschaft zu ermöglichen.
2. Die grundgesetzlich gesicherte Föderalstaatlichkeit erlaubt es, die regionale und historisch gewachsene kulturelle Vielfalt zu erhalten und dabei nicht auf die unabweislichen Vorteile eines Zusammenschlusses in einem größeren Ganzen verzichten zu müssen. Der deutsche Föderalstaat muss solidarisch ausgestaltet bleiben, dazu zählt auch, dass die finanziellen Zusagen des Solidarpakts mit Korb I und II bis 2019 erhalten bleiben. Allerdings bedarf es einer gesetzlich geregelten Verwendungsbeschränkung der Solidarpaktmittel auf wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben und deren Kontrolle. Nicht zweckentsprechend eingesetzte Mittel sind der Länderallgemeinheit zuzuführen. Gleichzeitig müssen ausreichende Spielräume für fairen Wettbewerb und eigene Gestaltung eröffnet werden (Gestaltungsföderalismus).
3. Die bürgernahe kommunale Selbstverwaltung ist zu festigen, und die Handlungsfähigkeit der Kommunen ist nach dem Subsidiaritätsprinzip zu stärken. Aufgaben dürfen den Kommunen nur bei voller Kostenerstattung nach dem Konnexitätsprinzip übertragen werden. Die Finanzierungsbasis der Kommunen ist entsprechend ihres Aufgabenprofils zu stärken.
4. Die Modernisierung und Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen muss grundlegend diskutiert werden. Dabei darf es keine Tabus geben. Besitzstandswahrung und Sonderinteressen des Bundes oder einzelner Länder müssen mit Blick auf das Gemeinwohl auf ein Minimum reduziert werden. Sämtliche Finanzierungssysteme gehören auf den Prüfstand. Dies schließt ein, dass eine Förderpolitik nach Himmelsrich-

tung beendet werden muss. Mit einzubeziehen sind beispielsweise auch die Erstattungsregeln bei der Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung für SGB II Beziehende oder die Finanzierung des Hochschulbaus. In sämtlichen Finanzierungsvorhaben sind die tatsächlichen Bedarfe der Länder und Gemeinden für eine Förderung ebenso zu Grunde zu legen wie innovative Projektvorschläge. Finanzströme sind nicht an der geographischen Lage, sondern an einer nach objektiven Gesichtspunkten feststellbaren Bedarfslage auszurichten. Alle staatlichen Ebenen müssen in die Lage versetzt werden, die ihnen übertragenen Aufgaben bei der Sicherstellung der öffentlichen Daseinsvorsorge und der Gestaltung einer nachhaltigen und sozialen Entwicklung wahrzunehmen.

5. Die stete und steigende Nettoneuverschuldung der öffentlichen Hand muss beendet werden. Das grundlegende Ziel der Haushalts- und Finanzpolitik muss darin bestehen, über einen Konjunkturzyklus hinweg die Haushalte von Bund und Ländern ausgeglichen zu gestalten, also nachhaltige Haushaltspolitik zu betreiben. Dies bedeutet, dass im Konjunkturabschwung die Ausgaben höher sein dürfen als die Einnahmen, in Phasen konjunktureller Belebung aber Überschüsse erwirtschaftet werden müssen. Der Bund und die Länder führen deshalb eine Schuldenbremse ein. Unterstützungs- und Sanktionsinstrumente bei der Verletzung der Verschuldungsregeln müssen entwickelt werden. Das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft aus dem Jahr 1967 muss modernisiert werden.
6. Um den Blick für die Zukunftsfähigkeit der Haushalte zu schärfen, werden in den Haushaltsplänen künftig wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben gesondert dargestellt (WNA-Budget). Klimaschutz- und Bildungsausgaben zählen ausdrücklich zu diesen zukunftsfähigen Ausgaben und sind eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung.
7. Der Investitionsbegriff muss modernisiert werden, jedoch darf dies mittelfristig nicht zu einer Ausweitung des zulässigen Kreditrahmens führen. Als Investition gelten nur nachweislich das Volksvermögen ausweitende sowie zukunftsfähige Ausgaben. Die Investitionen sind als Nettoinvestitionen darzustellen. Zur Verbesserung von Klarheit und Wahrheit führen die öffentlichen Haushalte geeignete Buchführungs- und Bilanzierungssysteme ein.
8. Die Anreize zu eigener Einnahmeverbesserung und Ausgabensenkung bei den Ländern müssen erhöht werden. Der derzeit freigestellte Anteil im Finanzausgleich bei überdurchschnittlicher finanzieller Verbesserung eines Landes von derzeit 12% muss erhöht werden. Neben der Abschaffung von Fehlanreizen im originären Länderfinanzausgleich müssen die Länder eigene Instrumente der Einnahmgestaltung erhalten. Sie erhalten daher eigene Hebesatzrechte auf dafür geeignete Steuern. Ferner ist zu prüfen, inwieweit die Gestaltung der Ländersteuern nicht auch den Ländern zugewiesen werden kann. Hieraus entstehende Mehreinnahmen bleiben beim Länderfinanzausgleich unberücksichtigt.
9. Es ist nicht hinnehmbar, dass Länder eine lasche Betriebs- und Einkommensteuerprüfung als Instrument eines unlauteren Steuerwettbewerbs zwischen den Bundesländern nutzen. Sollte eine Harmonisierung in diesem Bereich nicht gelingen, ist die Forderung nach einer einheitlichen Bundessteuerverwaltung folgerichtig.

- 10.** Unnötige Bürokratie muss abgebaut werden, staatliche Aufgaben sind künftig stärker zu bündeln, und unsystematische Länderregelungen müssen vereinheitlicht werden. Der Verteilungsschlüssel bei der Umsatzsteuer muss transparenter und daher vereinfacht werden.

Sylvia Löhrmann  
Johannes Remmel  
Rüdiger Sagel  
Horst Becker

und Fraktion

**Fragenkatalog  
zum Expertengespräch  
des Haushalts- und Finanzausschusses  
und des Hauptausschusses  
am 14. Februar 2008  
Föderalismuskommission II für eine  
zukunftsfähige Gestaltung der Finanzsysteme nutzen**

## **Vorbemerkungen**

Zunächst wird um Stellungnahme zu den im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - Drucksache 14/4340 - geäußerten Thesen gebeten.

Der Haushalts- und Finanzausschuss hat sich aber bereits in zwei Anhörungen mit den Themen der Verschuldungsgrenzen und der Implementierung von Nachhaltigkeitskriterien beschäftigt. Daher könnte sich der Schwerpunkt dieses Expertengesprächs auf die anderen im Antrag aufgeworfenen Fragen richten.

Im Rahmen des Auftrags der Föderalismusreform II haben sich in der Diskussion im Wesentlichen die Punkte "Schuldenbegrenzung und Steuerverwaltung" herauskristallisiert.

Die Höhe der beim Bund und bei den Ländern bestehenden Verschuldung wie auch die wirksame Begrenzung zukünftiger Schulden werden allgemein als ein dringend, aber schwierig zu lösendes Problem der Bundesrepublik Deutschland angesehen. Trotz des gegenwärtig allgemein wahrnehmbaren Abbaus der Neuverschuldung werden für die Zukunft in Wissenschaft und Politik engere Verschuldungsgrenzen im föderativen Staat gefordert. Nur durch neue bindende verfassungsrechtliche Normen sei die staatliche Verschuldenspolitik zu ändern, denn insbesondere die grundgesetzlichen Vorschriften der Artikel 109 Abs. 2 und Artikel 115 GG hätten sich in der praktischen Anwendung für die Haushaltsgesetzgeber in den Parlamenten von Bund und Ländern als nicht klar und eindeutig genug erwiesen so dass es wiederholt auch zu verfassungsgerichtlichen Entscheidungen gekommen sei.

## **I.**

### **1. Schuldenbegrenzung**

Es gibt heute verschiedene Vorschläge zur Schuldenbegrenzung für den Bundeshaushalt und für die Länderhaushalte. Sie reichen vom totalen Verbot jeder Verschuldung bis zu einer engeren Fassung des geltenden Artikels 115 GG. In dieser Vorschrift ist die Kreditaufnahme für den Bundeshaushalt ausdrücklich geregelt, und zwar sowohl für die konjunkturelle Normallage durch eine Obergrenze, die sich nach der Höhe der Investitionen des Haushalts richtet, als auch durch eine spezifische Regelung für die Ausnahmesituation einer konjunkturellen Abschwächung. Entsprechende Regelungen haben auch über die Landesverfassungen für die Länder Geltung.

Andere Vorschläge, die vom geltenden Verfassungsrecht ausgehen, sehen eine Absenkung der Verschuldensobergrenze durch eine engere Definition der maßgebenden Investitionen vor. Bekannt geworden sind sehr komplizierte und perfektionistische wissenschaftliche Begriffsabgrenzungen wie auch grobe, aber politisch handhabbare Festsetzungen eines Investitionsmaßstabs.

In weiteren Alternativen zur staatlichen Kreditaufnahme wird eine Abschaffung des Art. 115 GG und seiner konjunkturbezogenen, abgestuften Kreditaufnahmegrenzen für den Jahreshaushalt gefordert und gleichzeitig eine politische Zielformulierung für die staatlichen Haushaltsträger empfohlen, eine mittelfristige konjunkturorientierte Verschuldung zuzulassen, die aber im gleichen Konjunkturzyklus wieder abgebaut werden müsse. Meist bei Verbot der „Normalverschuldung“ wird also bei dieser Alternative eine Kreditaufnahme über mehrere Jahre als zulässig angesehen, die der Vermeidung einer prozyklischen Haushaltspolitik dienen soll, wenn sie durch eine entsprechende Tilgung (oder vorher durch eine angesparte Fondsbildung) innerhalb eines mehrjährigen Zeitraums d.h. einer Konjunkturphase ausgeglichen wird.

Welche der Alternativen sind aus ökonomischer, juristischer und finanzwissenschaftlicher Sicht für die politischen Entscheidungsgremien empfehlenswert?

## **2. Gesamtwirtschaftliche Verantwortung des Bundes und der Länder (Art. 109 Abs. 2 GG)**

Wie könnte die nach Art. 109 Abs. 2 GG bestehende konjunkturpolitische Zuständigkeit und Verantwortung aller staatlichen Gebietskörperschaften durch instrumentale Konkretisierung der Kreditaufnahmemöglichkeiten verdeutlicht werden?

## **3. Mittelfristiger Schuldenausgleich**

Wie kann eine Bindung des Haushaltsgesetzgebers verfassungsrechtlich erreicht werden, die konjunkturellen Mehrausgaben und Mindereinnahmen bei der Haushaltsaufstellung rechtzeitig festzulegen und zu veranschlagen, wenn gleichzeitig die zum mittelfristigen Schuldenausgleich notwendigen Mittel entweder vorher angesammelt oder zur Tilgung über mehrere Jahre zweckgebunden werden müssen?

## **4. Haushaltsaufstellung und Schuldenausgleich**

- a. Mit welchen Größenordnungen für die Phasen Verschuldung, Tilgung oder Ansparung müssten der Bund und die Länder rechnen (z.B. bei insgesamt 0,5 % BSP p.a.)?
- b. Wie ist dieser Schuldenausgleich praktisch in den 16 Ländern abzustimmen und zu gewährleisten, ohne dass die Autonomie des jeweiligen Haushaltsgesetzgebers aufgehoben würde?
- c. Gibt es objektive und politisch konsensfähige Möglichkeiten und Methoden, die Obergrenzen der anteiligen Verschuldung für die einzelnen Länder festzulegen und gegebenenfalls nach dem regionalisierten Bruttoinlandsprodukt regelmäßig anzupassen, obwohl eine solche Regionalisierung bisher sehr umstritten ist?

## **II. Frühwarnsystem im föderativen Staat**

### **1. Grundlagen für ein Frühwarnsystem**

Wie und wo kann ein Frühwarnsystem eingerichtet und praktiziert werden, bei dem der Bund und alle Länder mit Haushaltskennzahlen und Bezugsgrößen bewertet werden, zumal es um zukünftige Entwicklungen und nicht um zurückliegende Ist-Daten geht? Wie müsste man mit den Auswirkungen von Steuermindereinnahmen umgehen, die permanent durch die konjunkturelle Entwicklung und durch geplante Steuersenkungen entstehen können?

## **2. Sanktionen**

Wie können in einem föderativen Staat wie der Bundesrepublik Sanktionen für die einzelnen Gebietskörperschaften aussehen, wer ordnet sie an und wie werden sie praktisch wirksam?

## **III. Ländersteuerverwaltung versus Bundessteuerverwaltung**

### **1. Bundessteuerverwaltung**

Wie bewerten sie die Einrichtung einer Bundessteuerverwaltung? Welche Synergien sind davon zu erwarten? Halten sie eine derartige Einrichtung für geeignet um die oftmals unterstellte unterschiedliche Intensität der Steuererhebung auszugleichen und für einen gerechteren Steuervollzug zu sorgen?

### **2. Veränderte Anforderungen an die Steuerverwaltung**

Welche Gründe sprechen auch heute noch für die Beibehaltung der Ländersteuerverwaltung oder aber für die Schaffung einer Bundessteuerverwaltung, nachdem diese Frage schon bei der Beratung des Grundgesetzes zwischen dem Parlamentarischen Rat und den Alliierten Besatzungsmächten sehr umstritten war? Welche der vorgetragenen Argumentationen können heute noch als entscheidungsrelevant bewertet werden?

### **3. Bundessteuerverwaltung und Finanzausgleich**

Erleichtert oder erschwert eine Bundessteuerverwaltung die Probleme des vertikalen und des horizontalen Finanzausgleichs?

### **4. Einheitliche Steuerverwaltung auf Länderebene**

Gibt es als Alternative zur Bundessteuerverwaltung Kooperationsmöglichkeiten und Formen verfassungsrechtlicher Gemeinsamkeiten auf der Länderebene? Welche Umstellungszeiträume sind ihres Erachtens für eine derartige Reform zu unterstellen?

## **IV. Altschuldenregelungen für Bund und Länder**

Im Rahmen der Einführung von Schuldenbremsen wird immer wieder auch die Frage nach der Bezahlung der Altschulden thematisiert. Insbesondere für die besonders belasteten Länder soll dies ein Anreiz für eine nachhaltige Haushaltspolitik sein. Wie bewerten sie die These, dass besonders belastete Länder dann eher zu Reformen insbesondere auch in Bezug auf effektive Schuldenbremsen bereit sind? Wie bewerten sie den Vorschlag, bestehende Schulden der Länder u.a. über die überschüssigen Mittel des Solidaritätszuschlags auf die Einkommensteuer zu finanzieren? Gibt es möglicherweise ein Modell, das sie für besonders geeignet halten?

Ist eine Regelung für die Altschulden der Länder und des Bundes eine Sache des föderativen Finanzsystems und bedarf einer baldigen Lösung oder verlangt die Länderautonomie, dass sich jedes Land selbst helfen muss, ohne dass auf seine Steuerkraft Rücksicht genommen wird? Wie kann eine Altschuldenregelung bei der unterschiedlichen Finanz- und Steuerausstattung der einzelnen Länder bewirkt werden?

## **V. Steuerzuschlagssystem und eigene finanzielle Gestaltungskompetenzen der Länder**

Wie bewerten sie die Möglichkeit, den Ländern die Kompetenz für eigene Hebesätze auf die Ertragssteuern zu geben (Einkommensteuer und Körperschaftsteuer) und diese Beträge nicht in den Länderfinanzausgleich (LFA) einzubeziehen? Wie bewerten sie die Möglichkeit, den Ländern eigene Gesetzgebungskompetenzen für den Bereich der sogenannten Ländersteuern zu geben und auch diese Beträge außerhalb oder zumindest teilweise außerhalb des LFA zu behandeln?

Welche Rechtsfolgeänderungen müssten bei der Einführung eines Steuerzuschlagssystems bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer vorgenommen werden, um ohne Beeinträchtigung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs die in der Verfassung vorgesehene notwendige Ausgleichsfunktion erfüllen zu können?

## **VI. Länderfinanzausgleich und Finanzausweisungen des Bundes**

### **1. Umsatzsteuerverteilung**

Wie bewerten sie den derzeitigen Länderfinanzausgleich insbesondere in Bezug auf die Verteilung der Umsatzsteuer?

### **2. Sonderbedarfsergänzungszuweisungen**

Wie bewerten sie das System und die inhaltliche Begründung für die Sonderbedarfsergänzungszuweisungen im Rahmen des Solidarpaktes II? Halten sie eine effektivere Kontrolle der Mittelzuweisung für sinnvoll und durchführbar?

### **3. Finanzierungen des Bundes**

Wie bewerten sie die derzeitige Förderpolitik des Bundes in Bezug auf die Hochschulbaufinanzierung oder die Berechnung der Unterkunftskosten im Rahmen des SGB II?

## **VII. Investitionsbegriff und Bilanzierung**

In NRW sind bald alle Kommunen auf das Neue kommunale Finanzmanagement umgestellt. Auch das Land strebt spätestens für das Jahr 2014 die Umstellung auf kaufmännische Buchung und Bilanzierung an. Halten sie derartige Reformen auch für den Bund für sinnvoll?

## **VIII. Kommunale Selbstverwaltung**

U.a. in den skandinavischen Ländern haben die Kommunen eine deutlich stärkere Stellung im föderalen Aufbau. Halten sie es für sinnvoll und denkbar vergleichbare Strukturen in Deutschland einzuführen? Welche rechtlichen und organisatorischen Schritte sind dafür vorzubereiten?



## WORKING PAPERS

- |           |   |  |
|-----------|---|--|
| 1 (2006)  | Helmut Siekmann                                     | The Burden of an Ageing Society as a Public Debt<br>(veröffentlicht in: European Public Law 2007 (13/3))   |
| 2 (2006)  | Helmut Siekmann                                     | Die Unabhängigkeit von EZB und Bundesbank nach geltendem Recht und dem Vertrag über eine Verfassung für Europa   |
| 3 (2006)  | Helmut Siekmann                                     | Die Verwendung des Gewinns der Europäischen Zentralbank und der Bundesbank   |
| 4 (2006)  | Reinhard H. Schmidt<br>Aneta Hryckiewicz            | Financial Systems - Importance, Differences and Convergence  |
| 5 (2006)  | Roman Inderst<br>Holger M. Mueller<br>Felix Münnich | Financing A Portfolio of Projects  |
| 6 (2006)  | Roman Inderst<br>Holger M. Mueller                  | A Lender-Based Theory of Collateral  |
| 7 (2006)  | Joachim Wieland                                     | Staatsverschuldung als Herausforderung für die Finanzverfassung (veröffentlicht in: JZ 2006, S. 751 ff.)   |
| 8 (2007)  | Helmut Siekmann                                     | Der Anspruch auf Herstellung von Transparenz im Hinblick auf die Kosten und Folgekosten der Steinkohlesubventionierung und den Börsengang der RAG AG         |
| 9 (2007)  | Henry Ordower                                       | Demystifying Hedge Funds: A Design Primer<br>(veröffentlicht in: UC Davis Business Law Journal 2007 (7/2), S. 323-372)                                       |
| 10 (2007) | Helmut Siekmann                                     | Die Spielbankabgabe und die Beteiligung der Gemeinden an ihrem Aufkommen – zugleich ein Beitrag zu den finanzverfassungsrechtlichen Ansprüchen der Gemeinden |
| 11 (2007) | Symposium am<br>26.11.2007 in<br>Frankfurt am Main  | Thema: „Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen“  |
| 12 (2007) | Stefan Gerlach<br>Peter Kugler                      | Deflation and Relative Prices: Evidence from Japan and Hong Kong   |

13 (2007)	Katrin Assenmacher- Wesche Stefan Gerlach Toshitaka Sekine	Monetary Factors and Inflation in Japan
14 (2007)	Guntram B. Wolff	Schuldenanstieg und Haftungsausschluss im deutschen Föderalstaat: Zur Rolle des Moral Hazard
15 (2008)	Helmut Siekmann	Föderalismuskommission II für eine zukunftsfähige Gestaltung der Finanzsystem nutzen

## WORKING PAPERS

- |           |   |  |
|-----------|---|--|
| 1 (2006)  | Helmut Siekmann                                     | The Burden of an Ageing Society as a Public Debt<br>(veröffentlicht in: European Public Law 2007 (13/3))   |
| 2 (2006)  | Helmut Siekmann                                     | Die Unabhängigkeit von EZB und Bundesbank nach geltendem Recht und dem Vertrag über eine Verfassung für Europa   |
| 3 (2006)  | Helmut Siekmann                                     | Die Verwendung des Gewinns der Europäischen Zentralbank und der Bundesbank   |
| 4 (2006)  | Reinhard H. Schmidt<br>Aneta Hryckiewicz            | Financial Systems - Importance, Differences and Convergence  |
| 5 (2006)  | Roman Inderst<br>Holger M. Mueller<br>Felix Münnich | Financing A Portfolio of Projects  |
| 6 (2006)  | Roman Inderst<br>Holger M. Mueller                  | A Lender-Based Theory of Collateral  |
| 7 (2006)  | Joachim Wieland                                     | Staatsverschuldung als Herausforderung für die Finanzverfassung (veröffentlicht in: JZ 2006, S. 751 ff.)   |
| 8 (2007)  | Helmut Siekmann                                     | Der Anspruch auf Herstellung von Transparenz im Hinblick auf die Kosten und Folgekosten der Steinkohlesubventionierung und den Börsengang der RAG AG         |
| 9 (2007)  | Henry Ordower                                       | Demystifying Hedge Funds: A Design Primer<br>(veröffentlicht in: UC Davis Business Law Journal 2007 (7/2), S. 323-372)                                       |
| 10 (2007) | Helmut Siekmann                                     | Die Spielbankabgabe und die Beteiligung der Gemeinden an ihrem Aufkommen – zugleich ein Beitrag zu den finanzverfassungsrechtlichen Ansprüchen der Gemeinden |

11 (2007)	Symposium am 26.11.2007 in Frankfurt am Main	Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen
12 (2007)	Stefan Gerlach Peter Kugler	Deflation and Relative Prices: Evidence from Japan and Hong Kong
13 (2007)	Katrin Assenmacher- Wesche Stefan Gerlach Toshitaka Sekine	Monetary Factors and Inflation in Japan
14 (2007)	Guntram B. Wolff	Schuldenanstieg und Haftungsausschluss im deutschen Föderalstaat: Zur Rolle des Moral Hazard
15 (2008)	Helmut Siekmann	Föderalismuskommission II für eine zukunftsfähige Gestaltung der Finanzsystem nutzen