



## **Haushalts- und Finanzausschuss**

### **65. Sitzung (öffentlich)**

14. Februar 2008

Düsseldorf – Haus des Landtags

13:00 Uhr bis 16:10 Uhr

Vorsitz: Anke Brunn (SPD)

Protokoll: Peter Rostock; Franz-Josef Eilting (Federführung)

### **Verhandlungspunkt:**

**Föderalismuskommission II für eine zukunftsfähige Gestaltung der  
Finanzsysteme nutzen** **3**

Antrag  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Drucksache 14/4338

**Expertengespräch** **3**

Die Sachverständigen geben zunächst eine Stellungnahme ab.

Anschließend beantworten sie Fragen der Ausschussmitglieder schwerpunktmäßig zu folgenden Fragenkomplexen:

- Schuldenbegrenzung, Frühwarnsystem und Altschuldenregelung **19**
- Bundessteuerverwaltung **41**

Die Beiträge der Sachverständigen beginnen jeweils auf folgenden Seiten:

Sachverständige/r	Stellungnahme	Seiten
Prof. Dr. Stefan Koriath (Ludwig-Maximilians-Universität München)	14/1747	4, 22, 24, 25, 42, 47
Prof. em. Dr. Heinz Grosseckttler (Westfälische Wilhelms-Universität Münster)	14/1746	6, 25, 27, 32, 40, 42, 45, 46
Prof. Dr. Helmut Siekmann (Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt a. M.)	14/1785	7, 27
Florian Boettcher (Westfälische Wilhelms-Universität Münster)	14/1780	10, 29
Prof. Dr. Thomas Lenk (Universität Leipzig)	14/1783	11, 32, 45
Dr. Christian Müller (Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften)	14/1770	13, 34, 45
Prof. Dr. Gisela Färber (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer)	14/1777	15, 35, 44, 47
Dr. Beate Jochimsen (Freie Universität Berlin)	14/1814	17, 39, 40, 43

\* \* \*

**Vorsitzende Anke Brunn:** Meine Damen und Herren! Sehr verehrte Gäste! Ich freue mich, dass Sie heute zu der 65. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtages Nordrhein-Westfalen zu uns gekommen sind, die ich hiermit eröffne.

Zur Tagesordnung, die Ihnen vorliegt, liegt kein Änderungsantrag vor, sodass wir sie in Kraft setzen können. Ich rufe somit als einzigen Punkt der Tagesordnung auf:

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

Antrag  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Drucksache 14/4338

### **Expertengespräch**

Ich freue mich, die Expertinnen und Experten zu diesem Thema hier begrüßen und zusammen mit den Abgeordneten mit ihnen über das genannte Thema diskutieren zu können. Ebenso begrüße ich die Gäste aus der Verwaltung und der Öffentlichkeit. Es ist eine Reihe von schriftlichen Stellungnahmen eingegangen. Sie liegen hier im Saale aus, und sie sind auch auf der Seite „Aktuelles“ im Internetangebot des Landtages abrufbar. Dort wird man später auch das Protokoll der Anhörung finden.

Mit Schreiben vom 20. Dezember 2007 sind Sie zu dieser Sitzung eingeladen worden. Wir haben Ihnen zugleich eine Reihe von Fragen übermittelt.

Was den vorgesehenen Zeitrahmen für die Anhörung angeht, so sollte 16 Uhr die Obergrenze sein. Ich wäre dankbar, wenn die Expertinnen und Experten aus Gründen der Einleitung in die Debatte jeweils ein kurzes Statement vortragen. Sagen Sie in der einleitenden Stellungnahme bitte nur, welches Ihre wichtigsten Thesen sind und zu welchen Themen Sie gern noch weiter Stellung nehmen möchten. Beschränken Sie sich bei der einleitenden Stellungnahme bitte auf ungefähr fünf Minuten.

Dabei können Sie natürlich nicht in die Tiefe gehen. Wir möchten ihnen daher im Rahmen von drei Fragenkomplexen noch weitere Fragen zur Vertiefung stellen. Diese Fragenkomplexe würde ich gern nacheinander abhandeln.

Im ersten Fragenkomplex geht es um Schuldenbegrenzung, Frühwarnsystem und Altschuldenregelung. Damit wird die Debatte über das Thema fortgesetzt, das wir schon in unserer ersten Anhörung behandelt haben. Seinerzeit ging es um einen Antrag der CDU und der FDP und um die Frage einer Änderung der Bundes- und Landesverfassung, um die Schuldengrenze abzuschaffen. Der zweite Fragenkomplex bezieht sich auf die Bundessteuerverwaltung. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, ob wir eine Bundessteuerverwaltung brauchen. Der dritte Fragenkomplex bezieht sich schließlich auf das Steuerzuschlagssystem und eigene finanzielle Gestaltungskompetenzen der Länder sowie auf Fragen des Länderfinanzausgleichs und der Finanzzuweisungen des Bundes.

Wir kommen nun zu den einleitenden Stellungnahmen der Expertinnen und Experten. Zuerst gebe ich Herrn Prof. Koriath das Wort.

**Prof. Dr. Stefan Koriath (Ludwig-Maximilians-Universität München):** Frau Vorsitzende! Meine Damen und Herren! Um die gegenwärtige Situation einschätzen zu können, möchte ich mit der Frage anfangen: Wo stehen wir eigentlich nach der Föderalismusreform I; was ist im Jahre 2006 gelungen? Das Programm der Föderalismusreform I zielte auf Entflechtung und Autonomiestärkung. Wenn man sich die Ergebnisse der Verfassungsänderungen im Grundgesetz anschaut, muss man feststellen, dass das Ziel nur in Ansätzen erreicht wurde. Es gibt viele Regelungen, die halbherzig geblieben sind, etwa die Regelungen betreffend die Erweiterung der Steuergesetzgebungskompetenzen der Länder und die Entzerrung der Mischfinanzierungen. Es gibt auch wenig problemangemessene Regelungen, wobei ich mich hier auf Art. 109 Abs. 5 GG beziehe, den ich für äußerst problematisch halte. Wenn man weiterhin auf den Aspekt der Autonomiestärkung abstellt und etwa die Gesetzgebungskompetenzen und deren Verteilung zwischen Bund und Ländern ins Auge fasst, kann man ebenfalls nicht behaupten, dass das selbst gesetzte Programm erfüllt worden wäre.

Warum erwähne ich das? Es gehört ja nicht unbedingt zu dem heutigen Thema. Ich erwähne es deswegen, weil ich den Eindruck habe, dass bei der ersten Stufe der Föderalismusreform, vorsichtig formuliert, vielleicht einiges schief gelaufen ist. Was die Defizitanalyse und den Einsatz der Instrumente angeht, um erkannte oder behauptete Defizite zu beheben, so weist die Föderalismusreform I eine ganze Reihe von Schwächen auf. Mir wäre es sehr wichtig, dass dies bei der bevorstehenden zweiten Stufe der Föderalismusreform nach Möglichkeit vermieden wird. Wenn es jetzt um die finanzbezogenen Regelungen geht, sollte am Anfang eine Defizitanalyse stehen. Am Anfang müsste also in aufrichtiger Weise die Frage gestellt werden: Wo stellen sich derzeit im Finanzbereich Probleme? Es sollte eine klare Zielsetzung vorgegeben werden, was wir eigentlich erreichen wollen. Schließlich sollte man sich auch genau überlegen, was man durch eine Änderung von Rechtsregelungen in der Verfassung erreichen kann. Ich habe bei der Diskussion über die Föderalismusreform manchmal den Eindruck, dass man dem Recht unendlich viel zutraut und nicht unbedingt immer klar zwischen den Steuerungsfähigkeiten des Rechtes und dem, was im Rahmen der politischen Kultur geleistet werden kann, unterscheidet.

Ich will jetzt nicht auf alle Einzelthemen aus meiner Stellungnahme, die Ihnen vorliegt, eingehen, wohl aber einen Punkt herausgreifen, allerdings durchaus im Wissen darum, dass Sie darüber schon häufiger gesprochen haben, aber auch im Wissen darum, dass sich auf diesen Punkt, wenn das Getöse der Landtagswahlen vorbei ist, die weitere Diskussion im Rahmen der Föderalismusreform II wahrscheinlich sehr stark konzentrieren wird. Ich meine die Frage der Verschuldungsbegrenzung und entsprechender Regelungen. Ich will hierzu zunächst aus dem Sondervotum zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Juli 2007 zitieren, das Ihnen bekannt ist. Dieses Urteil bezieht sich auf die Anwendung von Art. 115 GG, also auf die Verschuldungsregelung des Grundgesetzes mit Bezug auf den Bundeshaushalt 2004. In dem Sondervotum zu diesem Urteil findet sich der folgende bemerkenswerte Satz:

„Eine unkontrollierte Talfahrt öffentlicher Finanz- und Haushaltswirtschaft kann nicht so sehr durch rechtspolitische Forderungen nach besseren Bremsen verlangsamt werden, sondern zuallererst durch die Betätigung der bereits vorhandenen Bremsen.“ Diesen Satz sollte man sehr auf sich wirken lassen, wie auch immer man sonst zu dem Urteil und dem dazu ergangenen Sondervotum steht. Mir scheint dieser Satz sehr bemerkenswert zu sein. Die Staatsverschuldung ist in der Tat ein drängendes Problem. Man sollte sich aber genau mit der Frage befassen, ob die Problematik der Staatsverschuldung tatsächlich ein Problem der bestehenden rechtlichen Regelungen zur Begrenzung und Kanalisierung der Staatsverschuldung ist oder ob es sich um ein Problem der finanzpolitischen Kultur und der politischen Kultur überhaupt handelt.

In diesem Zusammenhang ist meine erste These, dass die Verschuldung zuallererst eine politische Herausforderung ist, weniger ein normatives Problem. Niemand sollte annehmen, dass das Problem der Staatsverschuldung durch ein verändertes rechtliches Schuldenregime ohne Weiteres lösbar wäre. Es sollte auch niemand annehmen, dass die Probleme, die wir gegenwärtig mit der überbordenden Staatsverschuldung haben, allein auf Art. 115 GG und die entsprechenden Regelungen der Landesverfassungen zurückzuführen sind. Das ist nicht der Fall. Vergewissern Sie sich bitte, dass die geltenden Regelungen über die Staatsverschuldung nicht dazu verpflichten – einige scheinen aus diesen Regelungen anderes herauszulesen –, dass die Haushaltsgesetzgeber sich verschulden. Letzteres ist mitnichten der Fall.

Art. 115 GG und die entsprechenden Regelungen in den Landesverfassungen besagen auch nicht, dass die Verschuldungsgrenze in jeder Situation bis zur Höhe der Investitionen ausgereizt werden kann. Das Bundesverfassungsgericht hat völlig zutreffend häufig darauf hingewiesen, dass Art. 115 GG, nach dem auch die Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einzubeziehen ist, in der Normallage zunächst einmal erfordert, dass man sich nicht verschuldet, und dass in der Normallage das Ausreizen der Investitionsgrenze der Verschuldung begründungsbedürftig ist und nur unter Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts möglich ist. Dies mag ein Anstoß sein, sich genau die Frage zu stellen, ob die überbordende Staatsverschuldung ein normatives Problem oder vielleicht nicht eher ein politisches Problem ist.

Wenn Letzteres richtig ist, muss man alle Überlegungen betreffend eine Neuregelung der Staatsverschuldung durchaus kritisch sehen. Jedenfalls sollte niemand annehmen, dass mit einer neuen Regel – wie auch immer diese im Einzelnen gestaltet wäre – das Problem der Staatsverschuldung ohne Weiteres gelöst wäre. Ich kann mir gut vorstellen – ich habe dies in meiner Stellungnahme zu erörtern versucht –, dass mit kleinen Änderungen in Art. 115 GG und den entsprechenden Landesregelungen einiges zu erreichen wäre: Verengung des Investitionsbegriffes, Streichung der Ausnahmeregel auf Landesebene, Tilgungsverpflichtung und Reaktivierung der Instrumente, die wir im Grundgesetz schon angelegt haben, die man also eigentlich nur reaktivieren müsste. Ich denke in diesem Zusammenhang an Art. 109 Abs. 4 GG. Wenn man das Grundgesetz entsprechend anwendet, könnte man im Ergebnis schon nach geltendem Recht zu einer Lösung kommen, die ungefähr dem Modell der

Schweizer Schuldenbremse entspricht. Das Grundgesetz enthält die entsprechenden Instrumente dafür bereit.

Ich will nun noch kurz auf das Modell eingehen, das in den letzten Tagen verstärkt diskutiert worden ist. Ich kenne dieses Modell bisher nur aus den Zeitungen. Ich beziehe mich auf den Vorschlag von Minister Steinbrück, die Verschuldung auf 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts zu begrenzen. Das ist sicher ein Weg, den man beschreiben könnte. Was dieses Modell zunächst bedeuten würde, ist meines Erachtens klar: Die Verschuldungsgrenzen würden quantitativ deutlich sinken. Glauben Sie aber bitte nicht, dass die Verschuldungsentscheidung dadurch rationalisiert werden könnte. Das Modell, wie ich es bisher verstanden habe, enthält so viele Bewertungspunkte und unbestimmte Rechtsbegriffe und Dinge, die politisch entschieden werden müssen, dass ich nicht glaube, dass wir auf diesem Wege zwingend eine rationalere Schuldenregel erhalten könnten. Die vorgesehene Verteilung des möglichen Verschuldungsquorums auf Bund und Länder erscheint mir ebenfalls als sehr problematisch und diskussionswürdig.

Zusammenfassend möchte ich hervorheben, dass wir, wenn wir über die überbordende Staatsverschuldung und darüber, wie diese begrenzt werden könnte, nachdenken, zunächst einmal den Blick auf das geltende Recht und die Instrumente, die es bietet, richten sollten. Vergessen wir nicht, dass keine Norm unseres geltenden Rechtes dazu verpflichtet, Schulden aufzunehmen. Wenn wir uns alle darüber einig sind, keine Kredite mehr aufzunehmen, wird es eben nicht getan. Das ist eine Frage der finanzpolitischen Disziplin und nicht so sehr eine normative Frage.

Alle Erfahrungen mit Verschuldungsregelungen im Recht zeigen, dass die Steuerungsfähigkeit des Rechts bei solchen Regelungen schnell an ihre Grenzen stößt. Alle historischen Vergleiche und internationalen Vergleiche belegen ferner, dass Staatsverschuldungsregelungen fast immer das Potenzial beinhalten, dass sie in der Praxis umgangen werden. Deswegen erscheint es mir sehr wichtig, dass man, wenn man die Verschuldungsregelungen reformieren will, sehr vorsichtig ist und nicht ein neues Modell implantiert, das in der Theorie vielleicht ökonomische Rationalität aufweisen mag, bei der politischen Umsetzung durch die Haushaltsgesetzgeber aber so viele Bewertungspunkte aufweist, dass wir das Problem der überbordenden Staatsverschuldung damit nicht besser als nach dem geltenden Recht in den Griff bekommen.

**Prof. em. Dr. Heinz Grossekketter (Westfälische Wilhelms-Universität Münster):**

Ich möchte an das anknüpfen, was mein Kollege Koriath eben vorgetragen hat. Er sagte, wir sollten uns einmal das geltende Recht ansehen; dieses verpflichte nicht zur Verschuldung. Das ist wohl wahr. Wenn ich mir aber die Politiker ansehe, stelle ich fest, dass man – das war zu allen Zeiten so – gut begründen kann, dass es so etwas wie eine Verschuldungsneigung gibt. Das ist so ähnlich wie bei den Unternehmen, die eine Neigung zur Wettbewerbsbeschränkung haben. Um gegen diese Neigung vorzugehen, haben wir ein Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen geschaffen. Meiner Meinung nach müssten wir in gleicher Weise einen Rahmen schaffen, um die Verschuldungsneigung der Politiker zu bekämpfen. Diese Neigung hat

nichts mit menschlichen Schwächen zu tun, sondern sie ist aus dem politischen Wettbewerb heraus leicht erklärbar.

Die jetzigen Verschuldungsbegrenzungsregelungen haben offensichtlich versagt. Ich möchte hier auf zwei Aspekte eingehen, die in meiner Stellungnahme detaillierter dargestellt sind. Wir haben es mit dem Sachverhalt zu tun, dass aus konjunkturellen Gründen oder auch nur aus angeblichen konjunkturellen Gründen eine Verschuldung stattfindet. Dafür gibt es keine gute theoretische Begründung. Nach dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz gibt es aber die Möglichkeit, eine Begründung vorzuschieben, und diese Möglichkeit wird weidlich genutzt. Sie wird in einer Weise genutzt, die so ausgeprägt ist, dass man niemanden voll verantwortlich machen kann. Der Bundesfinanzminister wird von der Öffentlichkeit verantwortlich gemacht, aber Verschuldung gibt es aufseiten des Bundes und der Länder.

Ich meine, dass wir berücksichtigen müssen, dass die Länder finanzpolitisch überhaupt keine Selbstbestimmungsmöglichkeiten haben, dass sie Konjunkturschwankungen ausgesetzt sind, dass sie sich, selbst wenn sie nur eine Verstetigung erreichen wollen, verschulden müssen und dass dies unkoordiniert mit der Verschuldung des Bundes geschieht. Deshalb plädiere ich dafür, die gesamte konjunkturelle Verschuldung als Aufgabe eindeutig dem Bund zu übertragen und den Ländern zu sagen: Aus konjunkturellen Gründen dürft ihr euch nicht verschulden.

Es erhebt sich die Frage, ob es andere Verschuldungsgründe für die Länder gibt. Man kann zumindest auf der Gemeindeebene anführen, dass es eine Klumpigkeit von Investitionen gibt und dass Investitionen größerer Art gestreckt werden müssen. Man kann dem entweder durch Ansparen oder durch eine objektorientierte Verschuldung Rechnung tragen.

Es gibt in der ökonomischen Theorie gewisse Gründe dafür, dass im Investitionsbereich ein gewisses Maß an Verschuldung zulässig sein sollte, allenfalls in Höhe der Nettoinvestitionen. Deshalb plädiere ich dafür, auf der Landesebene eine Verschuldung in Höhe der Nettoinvestitionen zuzulassen, nicht aber eine konjunkturelle Verschuldung. Dabei wäre dem Bund die Pflicht aufzuerlegen, die Landeseinnahmen und damit auch indirekt die Gemeindeeinnahmen zu stabilisieren. Dies kann durch ein geeignetes Zuweisungssystem geschehen. Es kann auch mittels einer Reform des Finanzausgleichs geschehen.

**Prof. Dr. Helmut Siekmann (Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main):** Frau Vorsitzende! Meine Damen und Herren! Ich möchte an das anknüpfen, was grundsätzlich zur Steuerungsfähigkeit des Rechts gesagt worden ist. Als Ergebnis wurde von meinen beiden Vorrednern festgehalten, dass die Verschuldungsbegrenzungsregelungen des geltenden Rechts offensichtlich – so sagte es Herr Kollege Grosseckter – versagt haben. Je nachdem, was man als Maßstab zugrunde legt, kann man das als Ergebnis akzeptieren.

Das Versagen der Regeln kann zwei Gründe haben. Erstens kann es so sein, dass die Regeln schlecht sind. Zweitens kann es so sein, dass die Regeln nicht beachtet werden. Meines Erachtens ist zu erkennen, dass die Regeln, die wir jetzt schon ha-

ben, schlicht nicht beachtet werden oder unterlaufen werden. Man könnte daraus die Schlussfolgerung ziehen, dass die Regeln schlecht sind, wenn sie dazu einladen, nicht beachtet oder unterlaufen zu werden, oder wenn sie diese Möglichkeit auch nur eröffnen. Wir haben in diesem Lande den Fall gehabt, dass ein Landeshaushalt wegen Verstoßes gegen Kreditaufnahmegrenzen für verfassungswidrig und ausdrücklich für nichtig erklärt worden ist. Dies wäre ein Anhaltspunkt, um die Beachtung der Regeln durchzusetzen. Wenn nämlich Ausgaben getätigt werden, ohne eine entsprechende Haushaltsermächtigung dafür zu haben, ist objektiv – subjektiv ist das vermutlich anders zu sehen – der Tatbestand der Haushaltsuntreue gegeben. Wenn man bei der individuellen Verantwortlichkeit der Betroffenen ansetzen würde, ließe sich möglicherweise doch etwas erreichen.

Ich bin im Hinblick auf die Steuerungsfähigkeit des Rechts nicht so skeptisch wie mein Kollege Koriath. Es gibt durchaus zahlreiche Beispiele, dass Rechtsnormen auch dann, wenn es um viel Geld, Macht und Einfluss geht, Wirkungen erzeugen. Denken Sie nur an die Situation zu Beginn des Eurogebietes. Damals wurden die sogenannten Maastricht-Kriterien für die Aufnahme in das Eurogebiet aufgestellt, die recht ambitiös angesetzt waren und eigentlich von verschiedenen Ländern – vor allem aus dem mediterranen Gebiet – nicht zu erfüllen waren. Auch wenn es gewisse Auswüchse von kreativer Buchführung vor allen Dingen in Griechenland gab, bleibt doch zu sagen, dass eine solche Regelung wie die nach dem Maastricht-Vertrag Erfolg gehabt hat. Länder wie Italien konnten auf einmal ihre Inflationsrate drastisch senken, weil eine solche Regelung der Politik auch den Rücken stärken kann. Politiker sind schließlich nicht immer nur Übeltäter, sondern sie sind auch Getriebene. Wenn man eine strikte Rechtsregel, die einfach, klar und verständlich ist, in den politischen Prozess einbringt, kann man damit Erfolge erzielen. Es gibt ähnliche Beispiele im amerikanischen Bundesstaatsrecht, wo einzelne Bundesstaaten relativ strikte Kreditaufnahmegrenzen haben, die durchaus zumindest bis zu einem gewissen Grade ihre Funktion erfüllen. Ich bin hinsichtlich der Steuerungsfähigkeit des Rechts in diesem Bereich also nicht so skeptisch wie mein Kollege Koriath.

Natürlich sind wir vor die Aufgabe gestellt, an der Verbesserung der bestehenden Regeln zu arbeiten. Es scheint Konsens darüber zu bestehen, dass zumindest der Investitionsbegriff in Art. 115 GG und den entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften problematisch ist und immer wieder zu Abgrenzungsschwierigkeiten führt. Streitig ist vor allem die Frage von Bruttoinvestitionen oder Nettoinvestitionen. Man sollte wirklich zu einem Nettoinvestitionsbegriff übergehen.

Ein weiterer Punkt, der bisher noch nicht angesprochen worden ist, ist die Frage von Plangrößen oder Bezugsgrößen. Jetzt genügt es, die geplanten Nettoinvestitionen nicht zu überschreiten. Häufig wird im Haushaltsverzug aber natürlich kreativ daran gearbeitet, dass die geplanten Nettoinvestitionen nicht vorgenommen werden und sich implizit der Kreditaufnahmespielraum vergrößert. Dort gibt es somit eine offene Flanke.

Eine weitere offene Flanke stellen natürlich die Ausnahmeklauseln dar. Ich stimme meinen Vorrednern zu, dass insofern ein gravierender Schwachpunkt gegeben ist. Ein weiterer Schwachpunkt besteht darin, dass Haushalts- und Haftungsrisiken auch

durch Kreditaufnahmen zunehmend aus den zentralen Haushalten herausverlagert werden. Dies gilt es zu unterbinden. Ich selbst habe im Schrifttum immer wieder den Vorschlag unterbreitet, man müsse solche selbstständigen Einheiten, die aus dem Haushaltsrecht des Staates – des Landes oder des Bundes – herausfallen, mit konsolidieren. Wir sehen in diesen Tagen wieder, welche enormen Haftungsrisiken dort aufgebaut wurden, von denen die Betroffenen, vor allen Dingen die Parlamentarier, zum Teil keine Vorstellung haben. Die Transparenz in diesem Bereich fehlt vollkommen.

Im Bereich der Kreditaufnahme ist weiterhin die sogenannte implizite Staatsverschuldung von Belang. Dabei handelt es sich um solche Haftungs- und Zahlungsverpflichtungen, die jetzt noch nicht als Forderung entstanden sind, natürlich vor allen Dingen im Bereich der Alterslasten, aber nicht nur dort. Die implizite Staatsverschuldung ist auch quantitativ eines der größten Probleme, welche man bei einer Neuregelung der Kreditaufnahme berücksichtigen müsste.

Weiterhin ist Nachbesserungsbedarf bei den Regelungen der Föderalismusreform I aus dem Jahre 2006 angezeigt. Die letztlich Gesetz gewordene Fassung von Art. 91b GG – dies war ein großes Reformvorhaben – ist misslungen. Was in der dritten Lesung noch mit heißer Nadel eingearbeitet worden ist, bedeutet einen Systembruch und macht die ganze Regelung nur schwer vollziehbar. Man sollte wiederum erwägen, ob Mischtatbestände nicht vollständig gestrichen werden sollten. Auch die Regelung in Art. 109 Abs. 5 GG, die die Lastenverteilung betrifft, ist im Wesentlichen nicht gelungen.

Wenn man die Brücke zu den Anforderungen aus dem Europarecht schlägt, ist zu sagen, dass Deutschland bei deren Erfüllung immer noch säumig ist. Die Anforderungen aus Art. 104 Abs. 1 EGV sind innerstaatlich noch nicht umgesetzt. Das bedeutet, dass der Bund seine Verpflichtungen auf europarechtlicher Ebene innerstaatlich verfassungsmäßig gegenüber den anderen Teilen des gegliederten Staatswesens nicht durchsetzen kann. Hier muss unbedingt etwas geschehen. Sonst verhält sich der Bund eventuell europarechtswidrig. Dann kann es zu Vertragsverletzungsverfahren kommen. Im Augenblick besteht diese Gefahr nicht. Es kann aber jederzeit zu solchen Verfahren kommen. Insofern besteht in der hier geschilderten Hinsicht Nachbesserungsbedarf.

**Vorsitzende Anke Brunn:** Bitte erläutern Sie kurz den Inhalt von Art. 104 Abs. 1 EGV.

**Prof. Dr. Helmut Siekmann (Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main):** Dieser Artikel schreibt einen im Prinzip ausgeglichenen Haushalt vor. Im Folgenden wurden über die einschlägigen Protokolle auch die sogenannten Maastricht-Kriterien – 3 % des BIP als Obergrenze für die Neuverschuldung und 60 % des BIP als Obergrenze für den Schuldenstand – einbezogen. Diese Kriterien sind selbst aber nicht in Art. 104 EGV verankert.

**Vorsitzende Anke Brunn:** Herr Professor Junkernheinrich wird heute hier durch Herrn Boettcher vertreten.

**Florian Boettcher (Westfälische Wilhelms-Universität Münster):** Herr Professor Junkernheinrich wird von mir heute hier vertreten, weil er am letzten Freitag in seinen wohlverdienten Urlaub gefahren ist. – Von meinen Vorrednern sind einige Punkte, die ich für sehr wichtig halte, bereits genannt worden. So wurde bereits gesagt, dass das Problem der Staatsverschuldung weniger ein Rechtsproblem als ein politisches oder finanzpolitisches Problem sei. Dieser Punkt ist unter zwei Aspekten sehr wichtig. Zum einen ist zu sagen, dass Staatsverschuldung ein Problem darstellt. In der gegenwärtigen Situation, in der die Haushaltslage relativ entspannt ist, geraten dieser Aspekt und das Wissen darum gelegentlich gerne in Vergessenheit. Es scheint das Gefühl zu geben, dass die steigenden Steuereinnahmen eher als Überschüsse zu betrachten sind, obwohl man nach wie vor in Verschuldungszeiten lebt. Dies ist ein sehr wichtiger Aspekt. Es gibt nach wie vor eine Nettoneuverschuldung. Es gibt keine Überschüsse.

Der andere Aspekt ist, dass Staatsverschuldung eher ein politisches Problem als ein Rechtsproblem darstellt. Das sehe ich genauso. Letztlich ist es so, dass die Verschuldung in erster Linie eine Folge von komplett falschen Anreizwirkungen unseres Finanzsystems ist. Man sieht dies auch auf privatwirtschaftlicher Ebene. Die gegenwärtige Kreditkrise und die Problematik, in der die Mittelstandsbank aus Düsseldorf momentan steckt, scheinen sehr viel damit zu tun zu haben, wie man wirtschaftet und ob man tatsächlich auch mit den negativen Folgen konfrontiert wird. Wenn man nicht mit eigenem Geld, sondern mit fremdem Geld handelt und nicht mit den Folgen konfrontiert wird, geht man gern auch einmal etwas laxer damit um. Genau das Gleiche findet man auf staatlicher Ebene. Das Staatsschuldenrecht ist insofern ein wichtiges Instrumentarium – allerdings als dritter Schritt.

Im ersten Schritt sollte man beim Finanzsystem selber ansetzen. Man muss für ein anreizkonformes Finanzsystem sorgen, bei dem jede Ebene für sich und die Ebenen untereinander Anreize dafür haben, mit dem Geld so umzugehen, wie es den Präferenzen der Bürger und den Präferenzen der Politiker entspricht, wobei gleichzeitig dem Leitbild eines ausgeglichenen Haushalts zu folgen ist. Dies geschieht gegenwärtig in Deutschland noch nicht. Das ist meiner Ansicht nach das Hauptproblem.

Ein zweites Problem ist, dass wir trotz großer Fortschritte im Rechnungswesen nach wie vor relativ wenig Transparenz in der Hinsicht haben, wie die Finanzsituation des Staates tatsächlich aussieht. Das lässt sich auf sämtlichen Ebenen gut erkennen. Ich beziehe mich in diesem Zusammenhang auf das kommunale Schuldenrecht und die Berichterstattung über die kommunale Verschuldung. Es ist festzustellen, dass letztlich ein Großteil der Schulden, die die Kommunen aufgenommen haben, im finanzstatistischen Berichtswesen noch gar nicht erfasst wird. Wenn man kein Wissen darüber hat, wie die Situation tatsächlich aussieht, braucht man sich auch nicht zu wundern, dass man nicht entsprechend handelt.

Der erste Schritt wäre also, dass Transparenz im Haushaltswesen erreicht wird. Es gibt ein paar vielversprechende Ansätze, wie dies zu erreichen ist. Nach den ersten

beiden Schritten – mehr Eigenverantwortlichkeit für das Finanzwesen und ein verbessertes Berichtswesen – müsste als dritter Schritt dann ein verbessertes Staatsschuldenrecht folgen. Obwohl das Staatsschuldenrecht letztlich nur die Folgen des Fehlverhaltens auf politischer Ebene begrenzen soll, ist es natürlich sehr wichtig, solch ein begrenzendes, kontrollierendes Rechtssystem einzuführen. Man muss einfach sagen, dass das gegenwärtige Staatsschuldenrecht noch sehr deutliche Defizite aufweist.

**Prof. Dr. Thomas Lenk (Universität Leipzig):** Ich sage zunächst herzlichen Dank dafür, dass ich hier die Möglichkeit habe, Stellung zu nehmen. Generell möchte ich sagen, dass ich von der Vorgabe von Bündnis 90 überrascht war, und zwar dahin gehend, dass erneut das ganze Spektrum ausgebreitet wurde, das wir in der Föderalismuskommission II im Prinzip auf die zwei Punkte eingedampft haben, die hier schon genannt wurden. Man hat sich auch schon darauf geeinigt gehabt, den Solidarpakt II nicht anzugehen. Man hat sich darauf geeinigt gehabt, den Länderfinanzausgleich etc. nicht anzugehen. Deshalb habe ich in meiner schriftlichen Stellungnahme dazu auch nichts mehr gesagt. Dies sei nur zur Erläuterung angefügt. Wir können über diese Punkte nachher aber gern diskutieren. Ich habe dazu durchaus eine persönliche Meinung. Im Rahmen einer finanzwissenschaftlichen Stellungnahme hätte man Hunderte von Seiten dazu schreiben können. Das war mir, ehrlich gesagt, doch etwas zu aufwendig.

Grundsätzlich ist Folgendes zu sagen. Es gibt in dem vorliegenden Papier sehr viele Punkte – gerade am Anfang –, bei denen man sagen, dass man ihnen bei dem gegebenen Abstraktionsniveau zustimmen kann. Man kann immer sagen: Alle staatlichen Ebenen sind in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben zu erfüllen. – Für einen Finanzwissenschaftler ist es dann aber schwierig, eine abstrakte Stellungnahme abzugeben und einfach Ja oder Nein zu sagen. Vielmehr müsste man sehr ins Detail gehen und im Einzelnen darlegen, welche Aufgaben notwendig bzw. nicht notwendig sind. Dies aber wird sehr schwierig.

Bei der ganzen Diskussion ist meines Erachtens der Aspekt zu beachten, dass wir tatsächlich nicht verpflichtet sind, Schulden zu machen. Wir diskutieren in großen Teilen immer darüber, ob es irgendwelche Schuldenregeln gibt und ob wir diese auf verschiedenste Art und Weise beschränken können. Wir sollten dabei aber immer Folgendes im Hinterkopf haben: Schulden sind immer eine von den drei Ecken eines Dreiecks. Wir haben auf der einen Seite die Staatsaufgaben, die wir über die Staatsausgabenquote abbilden können. Wir müssen uns immer fragen: Welche Aufgaben soll der Staat erfüllen? Die Einnahmenquote ist gewissermaßen die zweite Ecke des Dreiecks. Damit verbunden stellt sich die Frage: Woher bekommen wir das Geld, um die Aufgaben zu erfüllen? Nur wenn beides nicht in Einklang gebracht werden kann, müssen wir zum Instrument der Verschuldung greifen. Das heißt, wir müssten uns eigentlich, bevor wir über Staatsverschuldung sprechen, überlegen: Was wollen wir eigentlich? Wollen wir eher eine an den Einnahmen orientierte Ausgabenpolitik – dann wäre zu analysieren, wie viel Geld hereinkommt, und zu entscheiden, was wir damit machen wollen – oder wollen wir sagen: Wir müssen diese und jene Aufgaben seitens des Staates erfüllen, und dann zugleich die Frage beant-

worten: Woher bekommen wir das Geld dafür? Letzteres wäre eine ausgabenorientierte Einnahmenpolitik. Wir müssten dann die Steuersätze entsprechend variieren können. Die Staatsverschuldung wäre dann eher eine Petitesse.

Auf Landesebene stellt sich nun aber das Problem, dass wir weder auf der Ausgabenseite noch auf der Einnahmenseite eine entsprechende Autonomie in unserer Verfassung haben. Herr Grosseckler hat vorhin klar gesagt: Dadurch, dass die Länder gewissermaßen nur die dritte Ecke des Dreiecks als Variable haben, rennen sie manchmal mehr oder weniger stark in die Verschuldung hinein. Man muss sich wirklich dessen bewusst sein, dass es immer um Ausgaben und um Einnahmen geht und dass es nur dann, wenn es kneift, um die Verschuldung geht. Wir suchen aber dauernd nur nach Regeln in Bezug auf Verschuldung.

Eine weitere Frage ist, ob man zu einer Bundessteuerverwaltung übergehen soll. Wenn wir über Steuerwettbewerb und unterschiedliche Erhebungsmodalitäten in der Bundesrepublik diskutieren und der eine dem anderen nicht traut, ist darauf zu verweisen, dass eine Bundessteuerverwaltung eine einheitlichere Steuererhebung mit sich bringen könnte. Sie könnte auch zu mehr Effizienz und Transparenz führen. Allerdings traue ich den vorliegenden Studien nicht, die besagen, dass eine Bundessteuerverwaltung viele Einsparungen mit sich bringe. Ich kann mir all die Effizienzgewinne, die zum Teil errechnet werden, beim besten Willen nicht vorstellen. An der Landesspitze kann man sicherlich einiges einsparen. Sie brauchen in der Breite aber immer noch die gleiche oder eine ähnliche Anzahl von Steuerbeamten. Wenn man die Umstellungskosten berücksichtigt und dabei auch den Nutzen analysiert, ist eine Bundessteuerverwaltung vermutlich nicht die Lösung, die sich auf den ersten Blick anbietet.

Nun zum Thema Frühwarnsystem. Ich möchte darauf hinweisen, dass es nicht bei einem Indikator bleiben kann, um die Haushaltslage umfassend einschätzen zu können. Wir haben in der Vergangenheit schon öfter darüber diskutiert, dass – auch der Wissenschaftliche Beirat beim BMF hat darauf hingewiesen – es sich immer um ein Indikatorensystem handeln muss. Dass man sich hier jetzt bei der ganzen Diskussion an einzelnen Quoten festmacht, ist auch problematisch.

Ich stelle mit Freude fest, dass in den vorliegenden Stellungnahmen und auch in der Diskussion im letzten halben Jahr mittlerweile davon ausgegangen wird, dass dann, wenn man über Verschuldung diskutiert, differenziert zu diskutieren sei. Wir diskutieren nun endlich differenziert darüber, was bei der Normallage in Bezug auf Verschuldung möglich sein soll und wer für konjunkturelle Verschuldung verantwortlich ist. Bezüglich der letztgenannten Frage kann man verschiedener Meinung sein. Ich tendiere eher zu der Position von Herrn Grosseckler, dass dieses Thema für die Länder schwieriger zu bewältigen ist und daher eher an eine Bundesaufgabe gedacht werden sollte. Außergewöhnliche Ereignisse müssen irgendwie abgebildet werden. Außerdem stellt sich natürlich die selten diskutierte Frage, wie wir mit den Altschulden umgehen.

Ich möchte im Zusammenhang mit dem Kennzahlensystem noch einen Punkt herausgreifen. Wir gehen mittlerweile wie selbstverständlich mit den Maastricht-Kriterien von 3 % des BIP als Obergrenze für die Neuverschuldung und 60 % des

BIP als Obergrenze für den Schuldenstand um. Viele tun so, als sei dies hoch wissenschaftlich. Ich möchte nur daran erinnern, dass man 1990 auch nichts Besseres gewusst hat, als den Durchschnitt zu bilden, diesen zu runden und seitens der EU zu sagen: 60 % – das soll es sein! – Ich bin sehr misstrauisch gegenüber allen Vorschlägen, die sehr kompliziert sind und bei denen man sehr viele Angriffspunkte hat, wie wir die eine oder die andere Kennzahl interpretieren. Unter dem Aspekt der Anwendung für die Politik neige ich eigentlich dazu zu sagen, dass es Defizite bei der Anwendung des Rechts zu geben scheint. Ich sehe diese Defizite eher auf der politischen Seite. Deswegen sollten einfachere Regeln definiert werden, die – darauf kommt es an – von der Politik auch akzeptiert und angewendet werden. Wenn man sich wieder irgendwelche Umgehungstatbestände ausdenken kann, ist mit einer Regelung, selbst wenn diese noch so kompliziert sein sollte, keinem geholfen.

Ein letzter Punkt. Verschuldung ist an sich nicht immer Teufelszeug. Das habe ich hier schon vor einem halben Jahr gesagt. Es gibt gute Gründe, sich auch einmal zu verschulden. In der Diskussion kommt meiner Meinung nach auch der folgende Aspekt zu kurz: Es ist natürlich ganz klar, dass wir Schulden abbauen müssen. Ein striktes Schuldenverbot geht mir aber zu weit. Wir müssen schließlich auch immer einen Blick in die Zukunft werfen und fragen, ob es Zukunftsinvestitionen gibt, die wir notfalls begründet mittels Verschuldung tätigen können. Unter dem Stichwort WNA – wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben – kann man durchaus überlegen, ob für Schulen, Hochschulen und Wissenschaft, für familiäre Maßnahmen, Umweltschutz, Naturschutz, Infrastruktur etc. nach bestimmten Kennzahlen nicht wieder eine Verschuldung zugelassen wird. Das heißt nicht, dass nicht auch bei den Altschulden etwas getan werden muss. Es ist uns schließlich nicht damit geholfen, wenn wir bei den Staatsausgaben in den gerade genannten Bereichen im Vergleich zu anderen EU-Ländern ins Hintertreffen geraten und in der Zukunft dann schlecht ausgebildete Menschen und eine schlechte Infrastruktur haben.

**Dr. Christian Müller (Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften):**

Meine Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung. Ich freue mich ebenfalls, hier zu sein. – Zu Beginn möchte ich in den Konsens einstimmen, der sich hier bereits herausgebildet hat und der beinhaltet, dass es eigentlich genug Regeln gibt, diese aber nicht richtig angewendet werden. Auch ich bin der Meinung, dass es nicht damit getan ist, sich noch mehr Regeln auszudenken und noch mehr Gesetze zu erarbeiten. Meines Erachtens müssen wir zweierlei beachten. Erstens geht es nicht so sehr um die Zahl der Regeln und Normen, die wir uns geben. Vielmehr geht es um die Frage, welche Qualität diese Regeln und Normen aufweisen, das heißt, wie sie konstruiert sind. Zum anderen ist zu beachten, wie die Regeln und Normen umgesetzt werden.

Zunächst zu dem ersten Aspekt. Die Qualität einer Verschuldungsregel bemisst sich natürlich am Erfolg. Ich habe Ihnen eine Erfolgsstatistik aus Zürich mitgebracht. Die Finanzverwaltung des Bundesstaates in Bern hat jetzt mit einem Plus von 4 Milliarden abgeschlossen; budgetiert waren 900 Millionen. Das sind fast 10 % des Bundeshaushalts der Schweiz. Dieses Ergebnis ist auf eine neue Art von Regel, nämlich auf die sogenannte Schuldenbremse zurückzuführen. Darüber haben wir

schon viel gehört. Ich möchte hier auf den Unterschied zu dem, was in Art. 115 GG steht, hinweisen. Der Unterschied ist, dass die Schuldenbremse nicht eine Zielformulierung, sondern eine Handlungsanweisung ist. Die Schuldenbremse ist gewissermaßen eine Regel, die vorschreibt, wie der Haushalt aufgestellt werden muss und wie er evaluiert werden muss. Mit dieser Regel werden die diskretionären Spielräume der Politiker und auch die Spielräume der Verwaltung sehr stark eingeschränkt. Wir bezeichnen diese Regel als eine Ausgabenregel, weil sie die Ausgaben festlegt.

Man könnte sich nun fragen, ob dies eine gute Regel im Sinne einer Vorbildwirkung für Deutschland ist. Das ist eine sehr interessante Frage, die schwer zu beantworten ist. Ich kann sie nicht beantworten. Da wir hier bei einer Anhörung des Landtages sind, möchte ich aber anmerken, dass die Regel für die Bundesländer sicherlich keine Vorbildwirkung hat. Diese Antwort ist, wie ich glaube, einfach zu geben. Für die Länder ist diese Ausgabenregel sicherlich nicht besonders sinnvoll, obwohl die Absicht von Schuldenbegrenzung und regelgebundenem Spielraum für eine Konjunkturpolitik sicher wünschenswert wäre.

Warum ist diese Regel für die Länder nicht so gut geeignet? Es gibt zwei Probleme. Es gibt zunächst Informationsprobleme. Wir haben nicht genügend Informationen aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für die einzelnen Länder. Die Länder sind im Vergleich zum Bund natürlich auch wesentlich offener, weshalb dort bestimmte Mechanismen versagen. Zweitens ist zu sagen, dass wir dann, wenn wir auf Länderebene eine Regel einführen wollten, sofort mit einem Koordinationsproblem konfrontiert würden. Wir müssten diese Regel dann jeweils koordiniert mit den anderen Bundesländern einführen. Das ist, wie ich denke, technisch extrem schwierig handhabbar. In der Schweiz ist es deshalb auch so, dass es auf der Kantonebene – diese Ebene wäre mit der Ebene der Bundesländer vergleichbar – solche Ausgabenregeln nicht gibt. Dort gibt es Einnahmenregeln. Dort fokussiert man auf die Begrenzung der Einnahmen. Man orientiert sich dabei an den Aufgaben, die man erfüllen möchte.

Der zweite Aspekt, den ich vorhin erwähnt habe, betrifft die Frage der Umsetzung der Regeln. Ich habe vorhin gesagt, dass wir vielleicht eine neue Qualität von Regeln und Normen und im Zusammenhang mit Staatsverschuldung regelgebundene Budgets einführen müssten. Zugleich stellt sich natürlich die Frage der Umsetzung. Ich will hier einen Hinweis darauf geben, was man anders machen könnte. In der Schweiz ist es so gewesen, dass bereits vor der Einführung der Schuldenbremse die Schuldenquote – das betrifft den Bund gleichermaßen wie alle Gebietskörperschaften – beneidenswert niedrig war. Während die Quote im Jahre 1990 in der EU im Durchschnitt bei 60 % lag, lag sie in der Schweiz wesentlich darunter. Unter Einbeziehung der Schweizer Quote wäre man in der EU vielleicht auf einen Durchschnittswert von 58 % gekommen. Die Staatsverschuldung war also bereits vor der Einführung der Schuldenbremse in der Schweiz relativ gering.

Wir müssen, wie ich meine, einmal etwas genauer hinschauen, welches die Gründe dafür sind. Zunächst ist zu sagen, dass wir hier zum Teil über die falschen Themen diskutieren. Hier wird über die Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen und deren Haushalte diskutiert. Es wird darüber diskutiert, wer wie viel Autono-

mie erhält und wer im Blick auf wen bestimmen darf, wie viel er ausgeben darf. Das ist ein sehr wichtiges Thema. Es wurde eben schon angesprochen, dass die Bundesländer nur über die Variation ihres Schuldenstandes reagieren können, nicht mittels dessen, was sie einnehmen und was sie ausgeben.

Was mir bei der Diskussion auffällt, ist die Tatsache, dass ein Akteur jeweils ausgeschlossen wird. Ein Akteur, der für die Finanzierung des Staates eigentlich relativ wichtig ist, kommt hier fast nicht vor. Das ist derjenige, der die Zeche zahlt, nämlich der Bürger. Wir fragen uns nicht, was der Bürger eigentlich möchte. Einer der Gründe, weshalb die Schuldenquote in der Schweiz schon vor Einführung der Schuldenbremse gering war, ist in der Tatsache zu sehen, dass vom Bürger über wichtige Projekte, die auch langfristig Auswirkungen auf Steuersätze, auf die Qualität des Lebens usw. haben, direkt abgestimmt wird. Wenn große Infrastrukturprojekte anstehen, wird darüber vom Bürger direkt abgestimmt. Diesen Projekten wird dann zugestimmt oder sie werden abgelehnt. Dies hat meines Erachtens eine sehr stark disziplinierende Wirkung auf die Verschuldung in der Schweiz.

Ich möchte damit nicht sagen, dass Sie dieses Modell in Deutschland sofort übernehmen sollten. Das ginge auch gar nicht, weil wir nicht über auf Deutschland zugeschnittene Regeln verfügen. Meines Erachtens funktioniert die Schuldenbremse deshalb so gut, weil die Kontrolle durch den Steuerzahler sehr stark ist und damit gewisse politische Prozesse unterbunden werden, die zu einer Steigerung der Staatsverschuldung führen.

Die letzte Anmerkung, die ich machen möchte, betrifft das Thema der Nachhaltigkeit. Ich möchte den Gedanken unterstützen, dass wir neu definieren müssen, was Investitionen im Sinne von Nachhaltigkeit sind. Meiner Meinung nach müssen wir in den Verfassungen von der Fokussierung auf Beton und Stahl abkommen. Wir müssen wahrscheinlich mehr über die zumindest aus meiner ökonomischen Sicht wichtigste Ressource nachdenken, über das, was unser zukünftiges Leben und unseren zukünftigen Wohlstand bestimmt, nämlich das Humankapital. Ausgaben für die Bildung von Humankapital sind in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und auch nach den Maastricht-Regeln Konsumausgaben und keine Staatsausgaben. Das ist ein wichtiger Punkt, über den man sprechen sollte. Es ergäben sich dann auch Konsequenzen für bestimmte Sonderthemen, die im Fragenkatalog angesprochen werden, etwa für Sonderbedarfsergänzungszuweisungen des Bundes. Darauf kann in der Diskussion vielleicht noch näher eingegangen werden.

**Prof. Dr. Gisela Färber (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer):** Frau Vorsitzende! Meine Herren und Damen! Wir streiten uns heute hier auf der Basis des Papiers der Grünen wiederum darüber, wie hoch die Verschuldung sein darf und wo die Grenzen dafür zu ziehen sind. Ich habe gestern eine Debatte im Haushaltsausschuss des Bundestages mitbekommen und dabei persönlich jegliche Hoffnung im Hinblick auf ein rationales Konzept, das eine Begrenzung der Verschuldung in einem Rahmen von 0 bis 0,5 % beinhaltet, aufgegeben. Eine solche Schuldenbegrenzung ist niemals nachhaltig. Sie belastet auch weiterhin, wenn man nicht tatsächlich saniert. Vorhin wurden die Pensionslasten angeführt, die als implizite Schul-

den auch weiterhin zu tragen sind. Denken Sie auch an die ganzen Ausweichreaktionen über Schattenhaushalte oder Leasingverträge. Ich habe mir gestern die Frage gestellt, was man eigentlich tut, wenn man mit den Straßengebühren nicht mehr auskommt, um die Straßen zu sanieren. Ich habe mich gefragt, ob man dann tatsächlich auf Leasingverträge und Auslagerungen ausweicht. Zu den Konzepten möchte ich insofern gar nichts mehr sagen. Ich gebe gewissermaßen auf. In fünf Jahren können wir gern erneut über dieses Thema sprechen und dann auch eine Evaluation vornehmen. Hier und heute behaupte ich, dass die Politik dann sehr unglücklich in Bezug auf eine Schuldengrenze von 0 oder 0,5 % sein wird, worüber in der Großen Koalition im Moment verhandelt wird.

Ich teile die Auffassung einiger meiner Vorredner, dass es nach wie vor um Sanierungskonzepte geht. Wir brauchen eine Sanierung der Haushalte. Insofern war es meines Erachtens richtig, dass die Grünen den hier zur Beratung anstehenden umfassenden Antrag formuliert haben. Ich setze aber wenig Hoffnung darauf, dass eine Lösung in dem angestrebten Sinne zustande kommt. Dafür muss ein politischer Wille vorhanden sein. Eine Prävention im Blick auf zukünftige Sanierungssituationen, die immer wieder auftreten werden, wird nicht allein durch Verfassungsregeln erreicht werden können. Insofern teile ich die Auffassung von Herrn Koriath. Eine Prävention wird allenfalls aufgrund von politischem Willen oder aufgrund von Anreizen, über die wir bei der Föderalismusreform II jetzt diskutieren müssten, möglich sein. Solche Anreize gibt eine Verschuldungsgrenze in der Tat nicht unbedingt. Sie können durch sachgerechte Regeln der Steuerautonomie, der Ausgabenautonomie gegeben werden, wodurch einfach mehr Verantwortung geschaffen werden kann.

Ich setze bei all den Debatten, die jetzt geführt werden, nach wie vor auf das Thema Entflechtung vor allem auf der Einnahmenseite. Auf der Ausgabenseite werden wir in unserem Exekutivföderalismus nicht zu einer Entflechtung kommen. Das ist einfach unmöglich, weil wir eine systematische Trennung von Gesetzgebung und Vollzug haben. Den Föderalismus werden wir ja wohl nicht einfach aufgeben wollen. Ich glaube, dass die vertikale Politikverflechtungsfalle, die wir in der Finanzverfassung aufgebaut haben, dass die totale Verflechtung mit allen Konsequenzen etwa bei den Steuervergünstigungen und anderen Interventionen, mit den geteilten Einnahmenbasen sehr viel ärger ist als jeder horizontale Ausgleichsgrad im Länderfinanzausgleich.

Was wir anstreben müssten, wäre mehr Autonomie für jede der Ebenen. Dabei wären auch die Kommunen mit ins Boot zu nehmen. Die Länder können in der Finanzverfassung in Zukunft nicht wirklich autonom regieren, wenn nicht auch ihre Kommunen entsprechende Kompetenzen bekommen. Damit kommt das Thema einer kommunalen Finanzreform, die diesen Namen auch wirklich verdient, wieder ins Gespräch.

Es geht somit um eine Verstärkung der Anreize für finanzpolitische und haushaltspolitische Verantwortung. Darüber sollten wir hier im Wesentlichen sprechen. Dazu zählt für mich auch eine bessere Steuerpolitik. Nachher werden wir in diesem Zusammenhang ja noch einzelne Themen ansprechen, etwa das Thema der Bundessteuerverwaltung. Es gibt mehrere Ansatzpunkte, um in der Steuerpolitik zu einem materiell besseren Recht zu kommen. Wir sollten uns nicht nur darüber streiten, ob

irgendeine steuerpolitische Maßnahme oder eine Steuerreform gerecht oder nicht gerecht ist. Vielmehr sollte das Augenmerk darauf gelegt werden, dass sie für die Steuerpflichtigen nicht mit einer Vermehrung von bürokratischen Lasten bei der Anfertigung von Steuererklärungen einhergeht. Es sollte also die umgekehrte Perspektive gewählt und das Ziel verfolgt werden, bürokratische Lasten zu vermindern, um auf diese Weise zu einem besseren Steuerrecht zu kommen. Das heißt, wir brauchen in der Debatte wahrscheinlich auch neue materielle Aspekte, die sich nicht nur in der Föderalismusreform II, sondern auch in dem Selbstverständnis, auf dessen Basis die Reformkommission arbeitet, widerspiegeln sollten.

**Dr. Beate Jochimsen (Freie Universität Berlin):** Frau Vorsitzende! Sehr geehrte Abgeordnete! Meine Damen und Herren! Ich bedanke mich dafür, dass Sie mich eingeladen haben, hier zu dem Thema der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern Stellung zu nehmen. Im Gegensatz zu meiner Vorrednerin habe ich meinen Optimismus noch nicht verloren. Ich denke, es ist bitter notwendig, dass die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern reformiert werden. Die Föderalismuskommission II darf und sollte aus meiner Sicht diese Herausforderung annehmen und die damit einhergehende Chance nicht vertun. Das heißt, Sie sollten nicht mehr oder weniger beim Status quo verharren. Auch Sie als Abgeordnete und damit als Entscheidungsträger haben Einfluss darauf, dass es nicht beim Status quo bleibt.

In den Statements meiner Vorredner ist das Wort Anreiz schon häufig gefallen. Auch ich halte den Aspekt von Anreizen, denen Menschen und in dem hier erörterten Zusammenhang vor allen Dingen Politiker ausgesetzt sind, für einen ganz wesentlichen Aspekt. Unser derzeitiges Finanzsystem von Bund und Ländern beinhaltet eine ganze Reihe von Fehlanreizen. Sie spiegeln sich in der hohen Abschöpfungsquote bei zusätzlichen Einnahmen im Länderfinanzausgleich wider. Sie spiegeln sich auch darin wider, dass die Verschuldung der Länder im Falle einer Haushaltsnotlage letztlich doch vom Bund getragen wird, und zwar auch nach dem jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Ich weiß allerdings, dass Herr Koriath dies in gewisser Hinsicht etwas anders sieht. In diesem Zusammenhang sind auch die Bundessteuerverwaltung und die verschiedenen Praktiken der Anerkennung von Sondertatbeständen in den Bundesländern zu nennen. Auch dort kann es Anreize geben, nicht alle Steuern zu erheben, um implizit Strukturförderung zu betreiben. Das sind nur einige wenige Beispiele. Ich halte die Berücksichtigung dieser Anreize bei den Reformen für einen Kernpunkt, der sich nicht nur durch die neue Regelung für die Verschuldung, sondern durch alle Bereiche, die heute hier angesprochen werden, hindurchzieht.

Ich bin weiterhin der Auffassung, dass die verschiedenen Bereiche auf jeden Fall im Sinne eines Pakets, also im Kontext betrachtet werden müssen. Es wird keine Neuregelung bezüglich der Verschuldungsgrenzen geben, ohne dass es eine Regelung betreffend die Altschulden gibt und ohne dass dies möglicherweise mit einer vergrößerten Einnahmenautonomie oder möglicherweise überhaupt einer Autonomie im Hinblick auf Aufgaben und Standards, von denen auf der Länderseite abgewichen werden kann, verknüpft wird. Diese Aspekte kann man meines Erachtens nicht getrennt betrachten, wenn es nicht beim Status quo bleiben soll. In der Föderalismuskommission wird es zu einer Paketlösung kommen, bei der es in allen Bereichen ge-

wisse Änderungen geben wird. Insofern muss man die unterschiedlichen Bereiche miteinander verknüpfen.

Die Berücksichtigung der Anreize führt dazu, dass man bei allen Regelungen, die getroffen werden, den Entscheidungsträgern möglichst wenig diskretionären Handlungsspielraum, also möglichst wenig Bewertungsspielraum lassen sollte, denn sonst könnten wiederum Fehlanreize greifen. Schließlich will jeder die nächsten Wahlen gewinnen und könnte sich entsprechend verhalten. Eine Möglichkeit, den diskretionären Handlungsspielraum bzw. den Bewertungsspielraum durch die politischen Entscheidungsträger einzuschränken, besteht in Verboten.

Es gibt aber noch eine weitere Möglichkeit, die in Ihrem Fragenkatalog nicht auftaucht und die nach dem, was ich höre, wahrscheinlich auch nicht mehrheitsfähig sein wird. Nichtsdestotrotz möchte ich diese Möglichkeit hier ansprechen. Man könnte auch den Markt in die Überlegungen stärker mit einbinden, insbesondere bei Verschuldungsregelungen, indem der Haftungsverbund zwischen Bund und Ländern gelockert und in bestimmten Teilen der Verschuldung gelöst wird. Dann brauchten wir uns über viele strenge Regeln, über Anreize und Fehlanreize sowie über diskretionären Handlungsspielraum gar keine Gedanken mehr zu machen, weil alle Menschen, die auf dem Markt tätig sind und überlegen, wo sie ihr Geld anlegen, in unserem Sinne wirken würden und hoch verschuldeten und unseriös den Haushalt führenden Gebietskörperschaften Kredite nur noch zu höheren Zinsen und irgendwann gar nicht mehr gewähren würden. Ich weiß natürlich, dass dieser Weg umstritten ist.

Ich möchte einen letzten Aspekt ansprechen. Einige meiner Vorredner haben im Zusammenhang mit der Haushaltsgestaltung das Humankapital und den WNA-Ansatz angeführt. In dem Augenblick, in dem man den Investitionsbegriff auf wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben auszudehnen versucht, stellen sich zwei Probleme.

Das erste Problem besteht darin, dass in der Wissenschaft hoch umstritten ist, was Wachstumsausgaben sind und welche Ausgaben wirklich zu Wachstum führen. Es ist vor allen Dingen sehr umstritten, welche staatlichen Ausgaben zu Wachstum führen und ob diese Ausgaben nicht schlicht und ergreifend private Ausgaben im gleichen Bereich verdrängen.

Das zweite Problem besteht darin, dass dann, wenn die Humankapitalbildung berücksichtigt wird – dafür trete natürlich auch ich ein –, selbstverständlich auch die Abschreibungen in diesem Bereich berücksichtigt werden müssen. Wir reden darüber, dass man bei Infrastrukturinvestitionen die Abschreibungen berücksichtigen sollte, um zu Nettoinvestitionen zu kommen. Natürlich müssten die Abschreibungen dann auch bei Humankapitalinvestitionen berücksichtigt werden. Das heißt, dass die Menschen, die sterben und ihr Humankapital mit ins Grab nehmen, ebenso wie die Menschen, die wieder vergessen, was sie gelernt haben, berücksichtigt werden müssten. Das lebenslange Lernen hat sich noch nicht überall durchgesetzt. Es gibt somit auch im Bereich der Humankapitalinvestitionen Abschreibungen, die natürlich berücksichtigt werden müssten. In der Wissenschaft gibt es vorsichtige Ansätze, wie man diese Humankapitalabschreibungen berücksichtigen könnte. Die mir bekannten Ansätze laufen mehr oder weniger darauf hinaus, dass die Abschreibungsquote bei

fast 100 % liegt. Über eine solche Quote kann man sich natürlich streiten. Vielleicht kann die Wissenschaft in Zukunft diesbezüglich noch detaillierter Auskunft geben. Auf jeden Fall aber müssten diese Abschreibungen berücksichtigt werden.

**Vorsitzende Anke Brunn:** Wir haben gerade über das Stichwort Nachhaltigkeit gesprochen. Wir haben uns eine bessere Nachhaltigkeitsberichterstattung vorgenommen und sind gerade dabei, uns über die diesbezüglichen Einzelheiten zu verständigen. Im Übrigen meine ich, dass die Debatte in der Wissenschaft und auch in der politischen Öffentlichkeit durch die Diskussion, die es jetzt schon im Zusammenhang mit der Föderalismuskommission II gibt, einen erfreulichen Sprung in Richtung Realität gemacht hat. Das wird deutlich, wenn ich mir vor Augen führe, in welchem Stadium wir vor einem Jahr diskutiert haben und in welchem Stadium wir jetzt diskutieren. Wir sind jetzt ein ganzes Stück weiter, wie immer man das bewerten mag.

Die Diskussion über die zu Anfang genannten drei Fragenkomplexe möchte ich gern unterschiedlich gewichten. Mit dem ersten Fragenkomplex – Schuldenbegrenzung, Frühwarnsystem und Altschuldenregelung – sollten wir uns etwas ausführlicher befassen, zumal dieser Fragenkomplex auch in den einleitenden Stellungnahmen der Sachverständigen ausführlich angesprochen worden ist. Der zweite Fragenkomplex betrifft die Bundessteuerverwaltung. Dieses Thema ist sicherlich ein Schwerpunkt unserer hiesigen Debatte, weil dabei unsere Länderinteressen unmittelbar betroffen sind. Auch zu diesem Fragenkomplex sollte hier noch näher Stellung genommen werden. Den dritten Fragenkomplex – Steuerzuschlagssystem, Länderfinanzausgleich etc. – sollten wir in den Fragerunden hingegen nur relativ kurz streifen.

Ich schlage vor, dass wir uns nunmehr für maximal eine Stunde dem **ersten Fragenkomplex** zuwenden. Dabei geht es um die Ausgestaltung der **Schuldenbegrenzung** sowie um die Themen **Frühwarnsystem** und **Altschuldenregelung**. Ich bitte um Wortmeldungen von den Kolleginnen und Kollegen.

**Sylvia Löhrmann (GRÜNE):** Angesichts der Tatsache, dass einige der Expertinnen und Experten sich auf den Fortgang der Beratungen in der Föderalismuskommission II bezogen haben, sollte man sich darauf konzentrieren, wie sie den Fortgang der Beratungen einschätzen. Einige der Fragen, die in unserem Antrag angesprochen werden, spielen bei den Beratungen jetzt sicherlich keine Rolle mehr. Das liegt auch daran, dass unser Antrag schon etwas älter ist und die Beratungen der Kommission mittlerweile ihren Fortgang genommen haben. Man kann es positiv oder negativ sehen, dass die Beratungsthemen mittlerweile eingegrenzt sind. Ich fürchte, dass aufgrund dieser Eingrenzung das Spielfeld so klein ist, dass dadurch die Möglichkeit, Kompromisse zu finden und Bewegung auszulösen, eher geringer als größer geworden ist. Nach dem, was ich höre, hat man sich bei den Beratungen sehr festgebissen. Ich habe den Eindruck, dass die historische Chance, die aus meiner Sicht wahrgenommen werden müsste, nicht genutzt wird. Vielleicht kann nun vom Landtag Nordrhein-Westfalen ein Signal ausgehen, dass diese Chance genutzt wird.

Über die Schuldenbremse ist hier länger gesprochen worden. Ich möchte die Expertinnen und Experten nach ihrer Einschätzung diesbezüglich fragen, ob es reicht,

wenn gewissermaßen im Sinne eines kleinsten gemeinsamen Nenners am Ende nur eine Schuldenbremse für den Bund herauskommt. Wäre es nicht auch aus Ihrer Sicht zwingend erforderlich, dass dann, wenn man dieses Thema angeht, auch für die Länder eine Regelung gefunden wird? Das hielte ich persönlich für richtig. Um die Mehrheiten dafür zu bekommen, braucht man Anreize, wie sie von einem der Vorsitzenden, Herrn Oettinger, auch vorgeschlagen wurden, die von Herrn Linssen allerdings direkt abgewiesen wurden. Man braucht also Anreize, damit die Länder, die Angst vor Veränderungen haben bzw. denen es besonders schlecht geht, dem Vorhaben zustimmen. Es ist eine ganz entscheidende Frage, wie man die politischen Mehrheiten dafür bekommt, dass das Vorhaben gelingt.

In diesem Zusammenhang möchte ich einen weiteren Punkt ansprechen, auf den einige der Sachverständigen bereits kurz eingegangen sind. Aus unserer Sicht sind die Kommunen bei den zu treffenden Regelungen ausdrücklich mit zu berücksichtigen. Wie könnte man erreichen, dass auch die Kommunen von dem gegenwärtig in Gang befindlichen Prozess profitieren? Es sollte nicht so sein, dass die durch den Solidar-pakt II frei werdenden Mittel gewissermaßen in die Verschuldung fließen und die Kommunen, die das Geld ja mit aufbringen, dabei in die Röhre gucken. Es müsste insofern Druck dahin gehend aufgebaut werden, dass auch für die Kommunen etwas herauskommt.

**Volkmar Klein (CDU):** Wenn es der Föderalismuskommission II gelänge, auch für die Länder eine Verschuldungsbegrenzung zu erreichen, würde ich das als deutlichen Fortschritt betrachten. Ich habe Ihrerseits hier unterschiedliche Definitionen gehört, die aber alle viel enger gefasst sind als das, was wir zurzeit haben. Bruttobezogene Verschuldungsbegrenzung beinhaltet heute letztlich, dass die Verschuldung ständig nach oben offen ist und dass sie exponentiell steigen kann. Ich habe den Eindruck, dass sich bei längerer Betrachtungsweise kein Unterschied diesbezüglich ergibt, ob man ein striktes Verschuldungsverbot für ein Jahr bzw. – wie es Helmut Linssen vorgeschlagen hat – für fünf Jahre hat, womit die Verschuldung auf Null zurückgeführt werden muss, oder ob man die Verschuldung auf die Nettoinvestitionen begrenzt, was beinhaltet, dass es am Ende der Abschreibungszeit einen Ausgleich gibt. Beides würde am Ende der jeweiligen Betrachtungsperiode ausschließen, dass es einen Zuwachs an Verschuldung gegenüber dem Status quo gibt. Würden Sie dem folgen?

In diesem Zusammenhang möchte ich noch eine Anmerkung zu den Ausführungen von Frau Löhrmann machen. Meines Erachtens wäre es gut, nicht als Erstes Geschenke zu verteilen und in Aussicht zu stellen, dass die alten Schulden verschwinden. Ich habe Bedenken, dass dadurch die Motivation, selber etwas zu tun, eher reduziert würde. Ich glaube, keiner wird am Ende des Tages, wenn es zu einer Vereinbarung kommt, einem anderen verwehren, Solidarität zu erfahren. Es erscheint mir aber nicht als ein guter Einstieg in die Diskussion, gleich die Beseitigung von alten Schulden anzukündigen.

Ich möchte einen letzten Punkt ansprechen. Es wurde hier mehrfach gesagt, dass es nicht ausreicht, einfach nur Regeln zu verändern, da in der Vergangenheit die Um-

gehung von Regeln oder auch die ganz offene Verletzung von Regeln relativ deutlich war. Wie könnte eine dann sicherlich notwendige Sanktion aussehen? Eine Sanktion könnte beispielsweise in einem pflichtweise einzuführenden Steuerzuschlag bestehen. Ich könnte mir sonst keine vernünftige Sanktion vorstellen. Eine Strafzahlung für ein Land, das seinen Haushalt eh nicht ausgeglichen gestalten kann, kann ich mir nur schwerlich vorstellen.

**Vorsitzende Anke Brunn:** Habe ich es so richtig verstanden, dass Sie daran denken, die Pflicht aufzuerlegen, einen Steuerzuschlag von den Bürgern zu nehmen?

**Volkmar Klein (CDU):** Ja.

**Gisela Walsken (SPD):** Ich glaube, es ist ein offenes Geheimnis, dass wir, was die Position des Finanzministers Helmut Linssen anbetrifft, hier im Raum keine breite Konsenslinie haben. Sein Vorschlag ist auch schon etwas älter. Wenn wir uns die aktuelle Entwicklung bei der Westdeutschen Landesbank und andere Probleme vor Augen führen, bin ich mir auch nicht sicher, Herr Kollege Klein, ob der Vorschlag noch ernst gemeint sein kann. Eine bundesweite Resonanz auf diesen Vorschlag ist auch ausgeblieben. Das hat auch etwas damit zu tun, dass das Finanzministerium NRW im Moment nicht mehr eine führende Position einnimmt. Insofern weiß ich nicht, ob jetzt ein guter Zeitpunkt für einen derartigen Vorschlag ist.

Herr Koriath, wie würden Sie sich ein Frühwarnsystem vorstellen? Wie würden Sie ein solches Frühwarnsystem anlegen? Wer hätte im Rahmen eines solchen Systems bestimmte Rollen bzw. Funktionen zu übernehmen? Es wäre ganz spannend, dazu von der wissenschaftlichen Seite etwas zu hören, und zwar auch vor dem Hintergrund, dass man aktuelle Politik jeweils mit einbeziehen muss, wenn man Entscheidungen trifft.

Ich sehe es genauso wie Frau Professor Dr. Färber, nämlich dass man sicherlich nur eine Chance hat, die Länder beim Schuldenabbau einzubeziehen, wenn man sich anschaut, wie es auf der Ebene der Länder mit der Steuerautonomie und bei anderen Fragen aussieht. Die Diskussion darüber führen wir seit vielen Jahren, und zwar immer erfolglos. Mich würde interessieren, ob es sich dabei um eine Position handelt, die man im Moment nochmals in die Beratungen einbringen kann. Mich würde vor allen Dingen interessieren, wie Sie abweichende Gewichtungen zwischen den Kommunen mit einer entsprechenden Autonomie einerseits und dem Bund und den Ländern andererseits vornehmen würden. Es gibt im Moment eine sehr enge Verflechtung zwischen dem Land und den Kommunen mit einer Vielzahl von Verordnungen und Vorgaben in Bezug auf Steuern. Gesetze, die der Landtag erlässt, haben finanzielle Konsequenzen für die Kommunen. Ich würde gern wissen, welche Position Sie angesichts dieser Gegebenheiten einnehmen und wie Sie sich die weitere Entwicklung vorstellen.

**Vorsitzende Anke Brunn:** Ich möchte gern die Frage anschließen, wie man die im EU-Vertrag vorgesehene Schuldenbegrenzung in Bundes- und Länderrecht umset-

zen könnte und welche Aufteilung dann im Verhältnis von Bund und Ländern vorzunehmen wäre. Es scheint mir noch eine Lücke in der Argumentation diesbezüglich zu geben, welche Schlussfolgerungen im Hinblick auf Handlungsoptionen zu ziehen wären. Ich möchte Herrn Professor Siekmann bitten, etwas zu dieser Fragestellung zu sagen.

Nun haben die Expertinnen und Experten zur Beantwortung der bisher gestellten Fragen das Wort.

**Prof. Dr. Stefan Koriath (Ludwig-Maximilians-Universität München):** Frau Löhrmann fragte danach, wie sich die drei staatlichen Ebenen mit Blick auf die Verschuldung verhalten. Im gegenwärtigen föderalistischen System hat die Kreditaufnahme für Bund, Länder und Gemeinden eine ganz unterschiedliche Bedeutung. Das ist nicht nur ein quantitatives, sondern auch ein qualitatives Problem. Im gegenwärtigen System haben die Länder, was die Bestimmung über die Aufgaben, die Bestimmung über die Ausgaben und die Einnahmen angeht, am wenigsten Bestimmungsmöglichkeiten. Wenn sich daran nichts ändert – es sieht ja nicht so aus, dass bei der Föderalismusreform II die Frage der Aufgaben- und Ausgabenverteilung substanziell noch einmal angegangen würde –, bleibt es dabei, dass die Staatsverschuldung für die drei Ebenen eine sehr unterschiedliche Bedeutung hat. Man muss dann bei der Beantwortung der Frage vorsichtig sein, ob man gleichlautende Regeln für Bund, Länder und Kommunen haben kann und will.

Was sicher nicht geht, ist, dass ein vorgegebenes Verschuldungsquorum wie auch immer bestimmt und prozentual auf Bund und Länder verteilt wird. Das wird nicht gut gehen, weil die Verschuldung auf Landesebene eine ganz unterschiedliche Bedeutung hat. Stellen Sie sich nur einmal vor, dass durch eine Veränderung von Bundesgesetzen die Ausgabenbelastung der Länder steigt, dass die Länder aber gleichzeitig durch ein enges Korsett etwa der quantitativen Verteilung von Verschuldungsgrenzen nicht die Möglichkeit haben, ihre Einnahmen über Steuern zu erhöhen oder über Kredite zu finanzieren. Die Problematik, die dadurch entstehen würde, wäre eigentlich kaum zu bewältigen.

Wenn man über quotale Verteilungen nach gleichen Schuldenregelungen bei Bund und Ländern nachdenkt, muss man konsequenterweise noch einmal die Frage angehen, wie es mit der Autonomie der Länder auf der Ausgabenseite aussieht. Ebenso muss man dann die Frage angehen, wie es mit der Autonomie der Länder auf der Einnahmenseite – ich nenne das Stichwort Steuerautonomie – aussieht. Beide Bereiche kommunizieren. Solange man isoliert nur über Verschuldungsfragen diskutiert, findet man relativ leicht Bewegungsraum. Bund und Länder kann man jedenfalls nicht über einen Kamm scheren. Die Kommunen stellen zudem ein Sonderproblem dar, dessen Erörterung ich jetzt aussparen will.

Herr Klein, was die Begrenzungsregeln angeht, so möchte ich sagen, dass ich mit fast jeder neuen Verschuldungsregel leben könnte – auch mit der gegenwärtigen könnte ich leben –, wenn sie einfach und handhabbar ist. Von sehr komplizierten Regelungen halte ich nichts. Mein Vorschlag für die Bundesebene wäre, dass wir grundsätzlich bei dem Konzept des Art. 115 GG bleiben. Ich bin nach wie vor der

Meinung, dass die zugrunde liegende Idee nicht schlecht ist. Es wären allerdings ein paar Löcher zu stopfen, die in der Tat Schwachpunkte darstellen. Es sind interessanterweise weitgehend Schwachpunkte auf einfachgesetzlicher Ebene, nicht auf der Verfassungsebene.

Weiterhin ist der Versuch zu machen, konsequent die Nettoinvestitionen zugrunde zu legen. Es sollte also nicht versucht werden, die Investitionen noch auszudehnen, etwa beim Humankapital, obwohl dies für mich als Hochschullehrer ebenso eine sympathische Idee wäre wie für Frau Jochimsen und Herrn Müller. Eine solche Ausdehnung der Investitionen lässt sich, wie ich glaube, rational nicht einfangen. Es sollte also eine klare Einschränkung auf die Nettoinvestitionen geben. Ferner wäre das Schlupfloch über die Nebenhaushalte und die Ausgliederungen zu verstopfen, was auch Herr Siekmann schon angesprochen hat. Was diesen Punkt angeht, so bin ich absolut der gleichen Meinung wie er. Weiterhin sollte es Rückführungspflichten, also Tilgungspflichten geben. Das steht, ehrlich gesagt, schon im geltenden Recht. Das Bundesverfassungsgericht hat auch bereits zweimal hervorgehoben, dass es solche Pflichten gibt, und zwar unter Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Wenn sich das aber nicht herumspricht, sollte man ruhig auf einfachgesetzlicher Ebene normieren, dass für aufgenommene Kredite in einem bestimmten Zeitraum eine Rückführungspflicht besteht.

Nun zum Thema der Sanktionen. Von Strafzahlungen halte ich genauso wenig wie Sie, Herr Klein. Was will man durch Strafzahlungen eigentlich bewirken? Strafzahlungen wären sozusagen ein Straffinanzausgleich, denn irgendjemandem müsste das Geld ja zugute kommen. Mit Strafzahlungen kann man meines Erachtens nicht viel erreichen.

Der zwangsweise Steuerzuschlag beim Überschreiten von Verschuldungsgrenzen würde im gegenwärtigen System nur beim Bund funktionieren, da die Länder nach gegenwärtigem Recht keine Steuergesetzgebungskompetenzen haben. Ein zwangsweiser Steuerzuschlag scheint mir im Ansatz ein probates Mittel zu sein, über das man durchaus nachdenken könnte. Allerdings sind die Handlungsziele, die man damit erreichen kann, meines Erachtens ausgesprochen begrenzt.

Als weiterer Punkt wurde das Frühwarnsystem angesprochen. Ich habe in meiner schriftlichen Stellungnahme bereits zum Ausdruck gebracht, dass man sich dann, wenn man über ein Frühwarnsystem nachdenkt, genau überlegen sollte, wer wovon und zu welchem Zweck gewarnt werden soll. Ich komme in diesem Zusammenhang nochmals auf das Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu sprechen. Ich deute dieses Urteil so, dass Schulden der Länder nicht sozialisiert werden können, dass die Länder auf ihrer Verschuldung also gewissermaßen sitzen bleiben. Dieses Urteil bedeutet schon eine wichtige Vorentscheidung für ein Frühwarnsystem. Vor dem möglichen Haftungsfall muss nicht mehr gewarnt werden, denn jedes Land weiß, dass es seine eigenen Schulden tragen muss. Damit gibt es schon ein ziemlich effektives System, die Schulden möglichst gering zu halten.

Ansonsten glaube ich, dass es durchaus sinnvoll wäre, eine Stelle zu schaffen, die sich Gedanken über die Haushaltsentwicklung in Bund und Ländern macht. Das sollte nach meiner Auffassung niemals ein unabhängiges Sachverständigen-gremium

sein, sondern ein demokratisch legitimes Gremium, ein politisches Gremium. Die Probleme sind dort zu lösen, wo sie entstehen, nämlich in der Politik. Sachverständige können ihre Meinung dazu abgeben, aber sie sollten niemals in die dann jeweils entstehenden Prozesse einbezogen werden. Wenn man solch ein effizient arbeitendes Gremium haben will, brauchen wir – darüber muss man sich klar sein – als Voraussetzung für effiziente Arbeit eine Vergleichbarkeit der Landeshaushalte. Diese haben wir im Moment nicht. Selbst nach kameralistischer Haushaltsführung sind die Buchungstechniken in den einzelnen Ländern so unterschiedlich, dass es im Moment sehr schwierig ist, Grundlagen für einen echten Ländervergleich zu gewinnen. Dies aber müsste man erreichen.

Die Frage ist allerdings – diese Frage richtet sich auch an Sie als Politiker –, ob man das will. Schließlich wäre das mit einer Einschränkung des Bewegungsraumes des Haushaltsgesetzgebers auf Landesebene verbunden. Ich bin außerdem der Meinung, dass mit einem verstärkten Übergang zur Doppik, der sich in einigen Ländern abzeichnet, die Vergleichbarkeit der Länderhaushalte noch erheblich schwieriger wird. All diese Schwierigkeiten muss man natürlich berücksichtigen, wenn man über ein Frühwarnsystem nachdenkt. Ich gebe einem solchen System im Moment nicht viele Chancen. Darüber bin ich allerdings auch nicht sehr unglücklich, weil ich glaube, dass durch das Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes viel Brisanz aus dem Thema herausgenommen worden ist. In vielen Bereichen brauchen wir eigentlich kein Frühwarnsystem mehr. Jedes Land weiß – ich wiederhole es –, dass es auf seinen Schulden sitzen bleibt. Die Hoffnung auf Länderseite, der Bund werde zur Entschuldung beitragen, tendiert nach dem Berlin-Urteil gegen null. Das bedeutet nach meiner Auffassung einen sehr starken Anreiz, auf Landesebene verantwortungsvoll mit der Verschuldungsproblematik umzugehen.

Frau Brunn, ich bin mir nicht ganz sicher, ob Ihre Frage zum EG-Vertrag darauf abzielte, wie man die nach EG-Recht zulässige Gesamtverschuldung der Bundesrepublik Deutschland sozusagen auf den Bund und die Länder herunterbricht, oder ob sie darauf abzielte, dass man die EU-Kriterien in das nationale Recht übernehmen sollte.

**Vorsitzende Anke Brunn:** Man muss diese Kriterien ja in irgendeiner Form auf nationales Recht herunterbrechen.

**Prof. Dr. Stefan Koriath (Ludwig-Maximilians-Universität München):** Es handelt sich aber um zwei unterschiedliche Probleme. Zum einen geht es um das Problem, ob wir unsere zukünftigen Verschuldungsregeln am Vorbild der EU ausrichten wollen. Zum anderen haben wir es mit dem Problem zu tun, nach welchem Maßstab wir die nach EU-Recht zulässige Verschuldung der Bundesrepublik auf Bund und Länder verteilen wollen.

**Vorsitzende Anke Brunn:** Es wäre schön, wenn Sie zu beiden Problemstellungen etwas sagen könnten.

**Prof. Dr. Stefan Koriath (Ludwig-Maximilians-Universität München):** Die Frage, ob wir uns bei zukünftigen Verschuldungsregelungen an dem EU-Recht orientieren sollen, würde ich eher verneinen. Vor zehn Jahren hätte ich noch gesagt, es sei eine tolle Idee, sich bei der zulässigen Verschuldung an Zahlen, an den berühmten Kriterien von 3 % bzw. von 60 % zu orientieren. Der Verlauf der letzten zehn Jahre hat mich aber eher skeptisch gemacht. Die europäische Praxis zeigt, dass man offensichtlich auch über Zahlen diskutieren kann. 3 % bedeuten nicht unbedingt 3 % und 60 % bedeuten nicht unbedingt 60 %. Eine wirkliche Verbesserung und Rationalisierung unseres Rechts würde ich mir durch solche Quoten insofern kaum versprechen.

Das Herunterbrechen der nach EU-Recht zulässigen Gesamtverschuldung der Bundesrepublik auf Bund und Länder hat man in der Föderalismusreform I schon anzugehen versucht. Herausgekommen ist in dem ominösen Art. 109 Abs. 5 GG ein Ausweichen gegenüber der Problematik. In diesem Artikel wird nur über den Sanktionsfall gegenüber der Gemeinschaft gesprochen. Es wurde jedoch nicht geschafft, einen nationalen Stabilitätspakt auf die Beine zu stellen. Dieses Problem muss man aber angehen. Darüber werden Sie sich gerade in einem Landtag im Klaren sein. Ich kann mir nicht vorstellen, dass es bei der gegebenen Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern für die Länder vernünftig und rational wäre, sich auf einen festen Verschuldungsanteil einzulassen. Ein solcher Anteil ist für die Länder erheblich schwieriger einzuhalten als für den Bund. Wenn man in diese Richtung geht – die Landesregierung hätte dabei ja mitzureden –, begibt man sich in sehr schwieriges Fahrwasser. Die Bindungswirkung wäre für die Länder sehr viel gefährlicher als für den Bund. Das muss beachtet werden. Ein Modell mit festen Verschuldungsanteilen muss mit bestimmten Beweglichkeiten im Verhältnis von Bund und Ländern ausgestattet werden.

**Prof. em. Dr. Heinz Grossekketter (Westfälische Wilhelms-Universität Münster):** Ich möchte bei der Umsetzung des EU-Rechtes zur Verschuldung in nationales Recht anknüpfen. Der Wissenschaftliche Beirat beim BMF hat dazu ein Gutachten erarbeitet, dessen Inhalt ich hier nicht rekapitulieren möchte. Ich möchte aber einige Kernpunkte daraus erwähnen. Ich möchte mit der Aussage beginnen, dass ich völlig anderer Ansicht als Herr Koriath bin, was die Rationalisierungswirkung der EU-Verschuldungsvorschriften betrifft. Denken Sie einmal 15 Jahre zurück. Wer hat damals in Deutschland über Staatsverschuldung gesprochen? Das haben vielleicht ein paar Finanzwissenschaftler getan, sonst aber niemand. In der Öffentlichkeit war dieses Problem einfach nicht existent. Dieses Problem wurde erst in dem Moment existent, als die EU-Kommission blaue Briefe verschickt hat. Es wurde ein Sanktionsmechanismus für Politiker – in diesem Falle allerdings nur für den Bundesfinanzminister – deutlich. Dem Bundesfinanzminister wurde in der Presse vorgehalten, dass er versagt habe. Er geriet in eine Verteidigungsrolle. Die Zahlen über die Staatsverschuldung wurden öffentlich diskutiert. Davon ist eine enorme politische Wirkung ausgegangen. Die Verschuldungsneigung ist daraufhin bei uns und in den anderen EU-Staaten ebenfalls stark gebremst worden.

Die EU-Regel ist aus der Sache heraus eine nationale Regel. Man muss sich im Rahmen eines nationalen Verschuldungspaktes also immer „top down“ einigen. Man

muss sich darüber einigen, wer sich wie verschulden darf. Das kann man durch die Festlegung von irgendwelchen festen Quoten tun. Dann sind Sie ziemlich inflexibel. Sie können es aber auch so regeln, dass Sie sagen: Es muss in jedem Jahr ein Beschluss gefasst werden, allerdings mit der bindenden Wirkung, dass insgesamt nicht mehr als die zulässige Verschuldung herauskommt. „Zulässig“ heißt dabei im Normalstatus „close to balance“. Nur im Falle der Rezession dürfen die automatischen Stabilisatoren ausgenutzt werden. Ergänzend könnte eine Auffangregel beschlossen werden. Das haben wir im Beirat so auch vorgeschlagen. Falls man sich politisch, das heißt unter Bund und Ländern, nicht auf eine Verteilung der Verschuldung einigen kann, die insgesamt die nationalen Grenzen nicht überschreitet, würde im Rahmen der Auffangregelung hilfsweise eine vorgeschriebene, in der Verfassung festgelegte Verteilung wirksam. Wenn dies für die Länder unbequemer ist als für den Bund, wovon auch ich ausgehe, werden die Länder umso mehr Anlass haben, sich vorher mit dem Bund zu einigen.

Der Bund hat relativ hohe Anreize, sich im europäischen Rahmen stabilitätskonform zu verhalten. Die Länder haben demgegenüber relativ geringe Anreize. Wenn es eine Auffangregelung gibt, wird dieses Anreizdefizit aber in gewisser Weise beseitigt oder jedenfalls vermindert.

Woran sollte man bei der inneren Diskussion jetzt anknüpfen? Beim Bund neigt man dazu zu sagen: Wir brechen die Stabilitätsregeln der EU auf die innerdeutsche Situation herunter. – Ich meine, dass man darauf hinwirken sollte, dass die Ländereinnahmen stabilisiert werden, damit der Zwang zur konjunkturellen Verschuldung auf der Länderebene entfällt. Ich meine, dass man sich auch auf der Länderebene an Nettoinvestitionen orientieren könnte. Dabei habe ich im Auge, dass man auf der Länderebene mehr und mehr dazu übergeht, eine kaufmännische Buchführung einzuführen. Dann haben wir auch klare Abschreibungsregeln, die wir bei den Investitionen beachten können.

Was Humankapitalinvestitionen angeht, so bin auch ich der Meinung, dass man beachten muss, dass dort eine sehr hohe Abschreibungsrate gegeben ist. Insofern muss man sich fragen, was an Nettoinvestitionen überhaupt noch übrig bleibt. Was eine inländische Verschuldungsregelung angeht, so meine ich durchaus, dass wir auf den Nettoinvestitionsbegriff rekurrieren können. Wenn man einmal eine Abschätzung vorzunehmen versucht, wird aber auch nicht mehr herauskommen, als dass Bund und Länder im Normalfall allenfalls 0,5 % des BIP für die Verschuldung in Anspruch nehmen können. Wenn es operational besser machbar ist, würde ich es akzeptieren zu sagen, dass wir an den Verschuldungsgrenzen des BIP anknüpfen.

**Gisela Walsken (SPD):** Herr Professor Grosseckttler, ich würde gern eine direkte Nachfrage an Sie richten. Sie bezogen sich gerade auf das, was operational machbar sei. Wer soll denn die jährliche Neuverschuldung beschließen? Wie habe ich es mir im praktischen parlamentarischen Ablauf vorzustellen? Hat das Parlament kurz vor Ende des Jahres dann einen entsprechenden Beschluss im Sinne einer Selbstbindung zu fassen, und zwar im Angesicht der aktuellen Haushaltssituation und möglicherweise unter Berücksichtigung von Hinweisen aus der Regierung, wie Haus-

haltsverfahren auf der Regierungsseite gelaufen sind? Welche Vorstellungen haben Sie diesbezüglich?

**Prof. em. Dr. Heinz Grossekketter (Westfälische Wilhelms-Universität Münster):** Diesbezüglich möchte ich auf den Vorschlag des Sachverständigenrates betreffend eine Schuldenbremse zurückkommen. Eine Schuldenbremse ist so etwas wie ein institutionalisiertes Gedächtnis. Das heißt, wenn man sich bei der Haushaltsplanung verkalkuliert, wird das im Rahmen der Schuldenbremse beim Haushaltsvollzug sichtbar werden. Die politische Selbstbindung liegt dann in der Tat darin, dass man Schulden zurückführen muss.

**Gisela Walsken (SPD):** Jede Ebene beschließt dann für sich?

**Prof. em. Dr. Heinz Grossekketter (Westfälische Wilhelms-Universität Münster):** Ja, jede Ebene beschließt für sich. Damit ergibt sich auch Verantwortungsklarheit.

**Vorsitzende Anke Brunn:** Zur Klarstellung frage ich noch einmal nach, ob dann jede Ebene für sich durch die dafür legitimierten Institutionen eine entsprechende Feststellung zu treffen hätte.

**Prof. em. Dr. Heinz Grossekketter (Westfälische Wilhelms-Universität Münster) :** Ja. Wir brauchen – ich habe vorhin von „top down“ gesprochen – natürlich einen Kompromiss im Finanzplanungsrat, der sicherstellt, dass das, was die einzelnen Ebenen haben wollen, jeweils mit den tauglichen Grenzen in Einklang gebracht wird. Momentan ist es so, dass die Verschuldung beim Bund und in den einzelnen Ländern völlig unkoordiniert erfolgt. Im Finanzplanungsrat wird gegenwärtig nur Window Dressing betrieben, es werden aber keine verbindlichen Beschlüsse gefasst. Die Obergrenzen müssten schon klar festgelegt werden. Unser Vorschlag ging ja dahin, dass man „top down“ planen muss und dass im Wege einer Selbstverpflichtung für alle Gebietskörperschaften – Bund und Länder – festgelegt wird, wie hoch die in Anspruch genommene Verschuldung maximal sein darf.

**Prof. Dr. Helmut Siekmann (Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main):** Die eben geführte Diskussion zeigt, dass einige begriffliche Unklarheiten bestehen. Wenn wir von den EU-Vorgaben ausgehen, ist zu sagen, dass diese ja nicht in konkreten Eurozahlen gefasst sind, wie hoch die Kreditaufnahme sein darf. Die EU-Vorgaben beinhalten vielmehr Prozentsätze. Wenn wir diese Prozentsätze in das nationale Recht übernehmen, muss jede Einheit für sich umrechnen, was diese Prozentsätze für sie bedeuten und wie hoch die Kreditaufnahme in Euro sein darf. Dann wäre beispielsweise im Falle Bremens umzurechnen, was 0,02 % für den konkreten Etat bedeuten.

Sodann taucht das Problem auf, das ich vorhin schon ansprach: Wird auf die im Haushaltsgesetz geplante Größe oder wird auf den Haushaltsvollzug abgestellt? Die Analyse konkreter Länderhaushalte zeigt, dass man nicht so viele Investitionsausga-

ben getätigt hat, wie geplant waren, und somit im Vollzug eigentlich einen verfassungswidrigen Haushalt gefahren hat. Die herrschende Meinung im juristischen Schrifttum ist, dass nach dem klaren Wortlaut von Art. 115 GG jeweils auf die Plangröße und nicht auf den Vollzug abzustellen ist. Man müsste vermutlich beide Größen einbeziehen.

(Gisela Walsken [SPD]: Das kriegen wir doch nicht hin!)

– Die Zeitverzögerung bedeutet natürlich ein Problem. Sanktionen müssten dann auch an eventuelle Verstöße erst im Haushaltsvollzug anknüpfen, wie immer diese auch aussehen. Es gibt neben Strafsteuern auch noch weitere Vorschläge. In krassesten Fällen von vorsätzlicher Verletzung der Regel könnte man auch daran denken, einen Insolvenzverwalter einzusetzen. Es könnte mit dem Drohpotenzial gearbeitet werden, dass ein Staatskommissar eingesetzt wird. Vermutlich wird es aber so nicht kommen. Eine übergeordnete Ebene kann für eine untergeordnete Ebene Regeln setzen und deren Einhaltung auch durchsetzen. Wie die EU es gegenüber den Mitgliedstaaten tut, so könnte es der Bund auch gegenüber den Ländern tun. Eine Selbstbindung ist schwierig. Diese würde die Bereitschaft voraussetzen, die selbst gesetzten Regeln auch unbedingt zu beachten. Juristisch besteht zwar die Verpflichtung zur Einhaltung der Regeln, aber häufig hält man sich nicht daran. Das ist ein Kernproblem, das wir hier nicht lösen können.

Vor 20 oder 30 Jahren war es nahezu undenkbar, dass sich Mitglieder der Staatsleitung an klare verfassungsrechtliche Vorgaben bewusst nicht halten und sagen: Wir legen jetzt einen Haushalt vor, der verfassungswidrig ist; den nächsten Haushalt können wir dann vielleicht wieder verfassungskonform gestalten. – Sowohl die Bundeskanzlerin als auch der Finanzminister dieses Landes haben so gehandelt. Das Verfassungsgericht dieses Landes hat gesagt, dass es so nicht gehe. Daraufhin ist aber nichts geschehen. Früher hätte ein Minister zurücktreten müssen, wenn ihm vom Bundesverfassungsgericht oder vom Landesverfassungsgericht ein vorsätzlicher Verfassungsverstoß bescheinigt worden wäre. Ein Kernproblem bei den an sich relativ eindeutigen juristischen Regeln liegt darin, dass die Sanktionen nicht mehr greifen.

Ein weiteres Problem ergibt sich im Zusammenhang mit der Frage, wer feststellt, wie die bereits eingetretene Verschuldung sich darstellt. Dies sollte in der Tat unbedingt transparent gemacht werden. Es muss vor allen Dingen transparent werden, wie viel an Krediten unter Inanspruchnahme von irgendwelchen Konjunkturklauseln aufgenommen worden ist. Diese aufgenommenen Schulden müssen nach meiner Auffassung, die ich schon vor zehn Jahren vertreten habe, nach geltendem Recht netto getilgt werden. Das wird aber nicht getan. Nehmen wir einmal an, ein Land würde keine Investitionsausgaben tätigen, sondern nur konjunkturbedingte Kreditaufnahme betreiben. Am Ende des Konjunkturzyklus müsste dann schon nach jetzt geltendem Recht im Ergebnis eine Nettoneuverschuldung von null ausgewiesen werden. Das Problem ist, dass sich praktisch kein Land daran hält. Man könnte das Ergebnis selbstverständlich jeweils registrieren. Ich habe nicht solche großen Probleme mit der demokratischen Legitimation wie Herr Koriath. Im Prinzip bin ich eher der Auffas-

sung, dass wir zu wenig demokratische Legitimation haben, vor allen Dingen auf Bundesebene.

Bei technischen Materien müssen wir aber vermutlich doch auf Sondereinrichtungen zurückgreifen. Im Bereich der Geldpolitik hat man ja den Schritt gewagt, dass eine Einrichtung, die nicht der Ministerverantwortlichkeit unterliegt, die Geldpolitik unabhängig bestimmen darf. Man muss in dem hier dargestellten Zusammenhang nicht unbedingt an die Bundesbank oder an die EZB denken. Man könnte auch an den Bundesrechnungshof denken, der ebenfalls nicht Weisungen unterworfen ist. Beim Bundesrechnungshof hat man auch keine Bedenken wegen der demokratischen Legitimation. Die Anreizstrukturen sind so, dass Politiker sich vermutlich so verhalten müssen, wie sie sich verhalten. Deswegen müsste man bei der eher technischen Frage der Registrierung der Überschreitung der Kreditaufnahmegrenzen vermutlich doch eine nicht demokratisch legitimierte, eine demokratisch nicht unmittelbar verantwortliche Einrichtung aktivieren.

**Florian Boettcher (Westfälische Wilhelms-Universität Münster):** Vorhin wurde von Herrn Müller die Wirksamkeit der Schuldengrenze in der Schweiz dargestellt. Für mich stellt sich in diesem Zusammenhang immer die Frage, worauf diese Wirksamkeit zurückzuführen ist. Ist es die Regel selbst, die die Wirksamkeit begründet, das heißt, ist es die Ausgestaltung der Regel, die dazu führt, dass man sich in einer bestimmten Weise verhält? Oder ist es vielleicht, auf die Verschuldung bezogen, der Begrenzungswille sämtlicher Akteure, der dazu führt, dass man die Regel erst einmal einführt und dann auch einhält? Man muss im Endeffekt auch immer die Bürger und die Politiker im Blick haben.

Die Regel allein, selbst wenn diese gut ausgestaltet ist, sorgt mit Sicherheit nicht dafür, dass die Verschuldung wirksam begrenzt wird. Die Schuldenbremse ist in der Schweiz durch ein Plebiszit mit einer unglaublichen Mehrheit von rund 85 % eingeführt worden. Es gibt bei den Menschen in der Schweiz also einen überwältigenden Konsens, was das Ziel angeht. Ich bin mir nicht ganz sicher, ob das in Deutschland genauso ist. Bei uns neigt man eher dazu, generell zu sagen, das Ziel sei richtig, und zwar allein schon vor dem Hintergrund des Gedankens der Generationengerechtigkeit, also vor dem Hintergrund des Aspekts, den künftigen Generationen nicht einen riesigen Schuldenberg zu hinterlassen. Wenn man dann aber an die detaillierte Ausgestaltung geht, erweist sich, dass sämtliche Ziele, die im täglichen politischen Leben eine Rolle spielen, für sich genommen ebenso bedenkenswert sind. Dies führt dazu, dass man sich im Endeffekt nicht unbedingt einem Gesamtziel verpflichtet fühlt.

Mit Bezug auf die Schuldenregel an sich wurde von Herrn Klein vorhin die Frage gestellt, welches das Ziel sei, ob wir eine konstante Schuldenstandsquote wollten. Darauf ist zu antworten, dass wir mindestens dies wollen; eigentlich möchten wir sogar weniger Schulden. Langfristig kann es nicht das Ziel sein, dass die Verschuldung ansteigt. Sonst geraten wir tatsächlich in die Verschuldungsfalle, die zu Recht häufig erwähnt wird. Es ergäbe sich dann rein finanzmathematisch ein Effekt, der dazu führt, dass wir unglaubliche Steigerungsraten der Belastung zu verzeichnen haben

werden. Dies können wir nicht wollen. Das können wir auch unseren Kindern nicht zumuten. Es ist also mindestens eine konstante Schuldenstandsquote zu fordern, eher noch sogar eine Senkung der Verschuldung.

Schauen wir uns kurz einmal die Zwecke an, weswegen Verschuldung letztlich überhaupt erfolgt. Es gibt zunächst die sogenannte goldene Regel der Investitionsfinanzierung über Verschuldung. Ferner gibt es die Ausnahmeregel, dass man die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auch mit Hilfe von Krediten zu glätten und insofern zu steuern versucht. Was die goldene Regel angeht, so besteht in der Wissenschaft durchaus Einvernehmen darüber, dass diese Regel ihre Berechtigung hat. Meine persönliche Ansicht ist allerdings, dass wir zumindest für die Bundesebene diese Regel nicht brauchen, wenn es irgendeine Möglichkeit gäbe, umzusteigen. Wir haben es auf Bundesebene mit relativ kontinuierlichen Investitionsvolumina zu tun. Man muss diese Investitionen nicht unbedingt über Kredite finanzieren. Meine persönliche Ansicht ist, dass auf Bundesebene die Finanzierung im Grunde genommen auch über Steuern erfolgen könnte. Die relativ kontinuierlichen Investitionsvolumina könnten dann von jeder Kohorte, von jeder Generation von Haushaltsjahr zu Haushaltsjahr immer wieder erbracht werden. Der Umstieg auf dieses Modell ist aber schwierig.

Die goldene Regel lässt sich andererseits recht gut rechtfertigen. Das gilt umso mehr für andere Ebenen des Staates. Gerade auf kommunaler Ebene sind die Investitionen so diskontinuierlich, dass man sagen kann, dass die goldene Regel wirklich Sinn macht. Sie macht wirklich Sinn, wenn eine einigermaßen rationale Ausgestaltung erfolgt, wenn man nicht nur darauf achtet, in welchem Umfang Schulden aufgenommen werden, sondern auch die Abschreibungen veranschlagt und dafür sorgt, dass die Kredite im Rahmen der Abschreibungen getilgt werden, sodass Nutzen und Kosten im Endeffekt tatsächlich in einem Gleichgewicht stehen.

Bei der konjunkturellen Verschuldung stellt sich die Situation wiederum anders dar. Es wurde schon gesagt, dass die konjunkturelle Verschuldung bei der vorhandenen Schuldenbegrenzungsregel, die das deutsche Staatsschuldenrecht beinhaltet, als ein Einfallstor genutzt wurde. Die Politik und über die Politik natürlich auch die Bürger haben dieses Einfallstor genutzt, um sich übermäßig zu verschulden. Wenn man sich die Entwicklung in den letzten Jahrzehnten anschaut, kann man nachvollziehen, was „übermäßig“ in diesem Zusammenhang bedeutet. Es muss insofern auf jeden Fall eine Regel geben, die dafür sorgt, dass das erwähnte Einfallstor geschlossen wird.

Ich denke, dass die Schweizer Schuldenbremse in dem hier angesprochenen Zusammenhang auf zentralstaatlicher Ebene durchaus gewisse Vorteile bietet und dass es sich dabei um ein Instrumentarium handelt, das politisch und auch ökonomisch zu einem rationalen Ziel führt, vorausgesetzt, Politiker und Bürger wollen dieses Ziel tatsächlich erreichen. Damit sind wir wieder bei dem ersten Punkt, den ich angesprochen habe: Wir brauchen nicht nur eine Begrenzungsregel, sondern auch den unbedingten Willen, diese Begrenzungsregel einzuhalten. Ansonsten gibt es nur einen einzigen Weg – und dieser ist ökonomisch ebenso irrational wie politisch unzweckmäßig und nicht gangbar –, nämlich das absolute Verbot der Verschuldung. Das wä-

re eine starre Regel, bei der es keinen Interpretationsspielraum gibt. Ein solches Verbot kann im Endeffekt aber niemand wollen.

Nun zu den Sanktionen im Falle einer Nichteinhaltung der Regel. Ich halte den von Herrn Klein angesprochenen Gedanken, ob es eine Strafsteuer auf Verschuldung geben solle, für sehr interessant. Meiner Meinung nach muss es auf jeden Fall eine solche Strafsteuer geben. Anders geht es gar nicht. Ich habe bereits am Anfang angesprochen, dass wir mehr Eigenverantwortlichkeit brauchen. Bürger und Politiker müssen gleichermaßen die Konsequenzen des eigenen Handelns spüren. Das lässt sich nur erreichen, wenn man sich gewissermaßen eines Preismechanismus bedient. Das heißt, wenn die Regel nicht eingehalten wird, müssen Bürger und Politiker auch mit den Folgen konfrontiert werden. Die Folgen werden in der gegenwärtigen Situation nach wie vor auf kommende Generationen übertragen. Diese müssen dann mit den Folgen leben. Gegenwärtig sieht das Ganze relativ sorgenfrei aus. Eine Strafsteuer wäre insofern durchaus ein geeigneter Weg, um finanzwissenschaftliche Prinzipien für ein rationales Finanzsystem einzuführen.

Im Hinblick auf eine Ausgliederung der Verschuldungsentscheidungen bin ich relativ skeptisch. Ich kann die Begründung sehr gut nachvollziehen, dass man solche Entscheidungen aus den inadäquaten Anreizmechanismen der repräsentativen Demokratie ausklammern möchte. Es gibt dafür gewisse Beispiele, etwa im Bereich der Geldpolitik. Man muss dabei aber die Unterschiede berücksichtigen. Die Geldpolitik lässt sich von den Zielen her relativ gut operationalisieren. Bei der Verschuldung ist das etwas anders. Bei der Verschuldung geht es in den seltensten Fällen um eine rationale Entscheidung für eine bestimmte Schuldenaufnahme. Verschuldung ist vielmehr meistens das Residuum von allen anderen politischen Entscheidungen, die vorher getroffen worden sind. Insofern wird eine Operationalisierung relativ schwierig. Es wird schwierig sein, Zwecke direkt festzuschreiben. Ebenso wird es schwierig sein, die unabhängige Organisation, der man sich dann bedienen muss, politisch zu steuern und zu kontrollieren. Gleiches gilt bei der Kontrolle hinterher für die Finanzierung. Zu berücksichtigen wäre ferner, dass man den beauftragten Personen jener Institution nicht zu viel Entscheidungsgewalt überlässt. In erster Linie sollte diesen Personen die Aufgabe zufallen, beispielsweise zu analysieren, wie sich die gesamtwirtschaftliche Lage tatsächlich darstellt. Persönlich könnte ich mir durchaus verschiedene Abstufungen vorstellen, was die Arbeit jener Institution angeht. Man muss die Problematik an sich dabei aber immer im Blick behalten.

Von Frau Jochimsen ist vorhin als weiterer Sanktionsmechanismus der Haftungsausschluss genannt worden. Damit sind wir wiederum bei der Eigenverantwortung. Wenn es einen wirksamen Haftungsausschluss gäbe, wären die Akteure – Bürger und Politiker – dazu gezwungen, sich rational zu verhalten und den Schaden zu begrenzen. Dann könnte man auf ein Frühwarnsystem auch weitgehend verzichten. Schließlich wäre man unter den soeben dargestellten Gegebenheiten darauf aus, die Schäden und die Risiken schon vorab zu klären. Wenn man dies nicht tut, wird man mit den Folgen konfrontiert. Insofern gibt es dann auch keine Anreize, ein Frühwarnsystem so auszugestalten, dass es im Endeffekt nur eine Blaupause fertigt oder eine Karte ausstellt, mit deren Hilfe man sich weiter verschulden kann.

**Prof. em. Dr. Heinz Grossekkettler (Westfälische Wilhelms-Universität Münster):**

Herr Boettcher hat eben gesagt, der Unterschied zwischen der Geldpolitik und der Finanzpolitik, speziell der Verschuldung, bestehe darin, dass die Verschuldung ein Residuum vorher getroffener politischer Entscheidungen sei. Genau das ist das Problem. Wir dürfen die Verschuldung nicht zum Residuum machen. Vielmehr müssen wir uns klarmachen, wie groß die Budgetbeschränkung ist. Das bedeutet, dass wir als Erstes die zulässige Verschuldung kalkulieren und dabei die Steuereinnahmen berücksichtigen müssen. Daraus ergibt sich dann eine Ausgabenbeschränkung.

**Prof. Dr. Thomas Lenk (Universität Leipzig):** Wir müssen uns entweder für eine einnahmenorientierte Ausgabenpolitik oder für eine ausgabenorientierte Einnahmenpolitik entscheiden. Es geht um die Frage, wie man im Prinzip mit der Verschuldung umgehen kann. Dabei sind drei Aspekte in Betracht zu ziehen. Zum einen ist ein generelles Verschuldungsverbot zu erwähnen, das ja ebenfalls in der Diskussion ist. Ein solches generelles Verschuldungsverbot halte ich für absolut unökonomisch. Das wäre in etwa so, als wenn man Privatleuten oder Unternehmen eine Kreditaufnahme verbieten würde. So etwas kann man auch beim Staat nicht erwarten. Es wird immer Situationen geben, in denen man Kredite braucht. Die Einführung eines absoluten Schuldenverbotes, über das von der CDU im Januar wieder diskutiert wurde, hätte ein prozyklisches Handeln zur Folge. Eine solche Lösung hielte ich für sehr schlecht.

Was Art. 115 GG angeht, so meine ich, dass wir bei dem jetzigen Niveau des Schuldenstandes das Korsett, was die Staatsverschuldung betrifft, etwas enger machen müssen. Ich will dabei nicht näher auf die Frage eingehen, ob wir uns dann umfangreiche Rechnereien zumuten müssen, um von den Bruttoinvestitionen auf die Nettoinvestitionen herunterzurechnen, oder ob wir uns über die Abschreibungen streiten müssen. All dies wäre dann ja neu zu regeln. Vor diesem Hintergrund wäre meines Erachtens einer einfachen Lösung der Vorzug zu geben. Wir sollten uns darauf einigen, dass das Korsett, was die Staatsverschuldung betrifft, enger werden muss. Wenn wir von den Bruttoinvestitionen einen Abzug in Höhe von 30 % vornehmen, sind wir in der Nähe der Nettoinvestitionen. Dies wäre eine relativ einfache Lösung, bei der viel Streit vermieden werden könnte. Ich versuche immer, die Spielräume einzuengen.

Natürlich gibt es – auch angesichts der Vorschläge des Sachverständigenrates – sehr viel Streitpotenzial. Entscheidend ist – egal, wie wir berechnen und welche Einengung wir vornehmen –, dass die Verschuldungsregel vom Haushaltsgesetzgeber akzeptiert werden und bindend sein muss. Dann kommen wir zu einer Schuldenbegrenzung.

Gerade heute war in der Zeitung wieder etwas über den Vorschlag von Minister Steinbrück betreffend die Schuldenbremse zu lesen. Danach soll die Verschuldung des Staates auf 0,5 % des BIP begrenzt werden. Der Bund soll davon 0,35 % übernehmen. Für die Länder blieben somit 0,15 % übrig. Einnahmen, Ausgaben und Schulden – ich habe vorhin zur Verdeutlichung das Bild eines Dreiecks gewählt – hängen zusammen. Ich gebe Herrn Koriath recht, wenn er sagt, dass dieser Dreiklang für die drei verschiedenen Ebenen sehr unterschiedlich zu sehen ist. Man soll-

te sich nicht unbedingt auf eine bestimmte Quote festlegen lassen, weil man auf Länderebene auf der Ausgabenseite und auf der Einnahmenseite nicht über Autonomie verfügt. Das ist einer der entscheidenden Aspekte.

Wir sprechen eigentlich immer über das jetzt schon mehrfach zitierte Dreieck von Einnahmen, Ausgaben und Schulden. Generell wird die Frage verfassungsmäßig zu klären sein: Wollen wir bei der Haushaltsaufstellung auf der Ebene der einzelnen Gebietskörperschaften mehr Autonomie? Wollen wir auch auf der Ebene der Länder mehr Autonomie auf der Einnahmen- und auf der Ausgabenseite? Wenn wir dies wollen, so hat das auf der anderen Seite natürlich einen Einfluss auf die Solidarität. Warum soll es dann, wenn jeder für sich selbst verantwortlich ist und seine Einnahmen und Ausgaben selbst bestimmen kann, eine Einstandspflicht anderer geben? Wenn wir bei unserem solidarischen System bleiben, stellt sich die Frage, inwieweit wir seitens des Bundes Eingriffe in die autonome Aufstellung der Haushalte in den Ländern zulassen. Die entsprechenden Vorschläge reichen ja bis hin zur Einsetzung eines Staatskommissars. Die Grundentscheidung lautet, entweder dem Bund mehr Rechte zu geben und die Landesautonomie noch weiter auszuhöhlen – so sieht es im Moment aus – oder das Gegenteil zu tun, wobei dann aber jeder für sich selbst verantwortlich wäre.

Ich möchte nun auf Verschuldungsquoten an sich zu sprechen kommen. Nehmen wir einmal an, man entschiede sich für die Variante eines Vorschlages, der eine Orientierung am BIP beinhaltet. In Bezug auf den Bund und die Gesamtheit der Länder kann man dann zwar noch relativ einfach rechnen, aber es stellt sich die Frage, wie die horizontale Aufteilung auf die Länder erfolgen soll, wie viel Prozent also jeweils auf das einzelne Land entfallen. Bei einer Orientierung am BIP müsste man dann regionalisierte BIPs für die einzelnen Länder berechnen. Sonst bekommt man die Strukturunterschiede nicht in den Griff. Dies müsste zudem jedes Jahr neu geschehen. Meines Erachtens ergeben sich dann Berechnungsprobleme. Es gibt schließlich viele Interessenunterschiede. Wir werden dann mit Sicherheit wieder in andere, in neue politische Blockaden hineinlaufen, sodass es Schwierigkeiten geben wird.

Was die Sanktionen angeht – wir haben vor einem halben Jahr schon einmal darüber gesprochen –, so gibt es verschiedene Denkansätze. Wir haben hier, was Sanktionen angeht, recht radikale Meinungen gehört. Ich plädiere dafür, zunächst zu analysieren, wo bestimmte vorgegebene Grenzen überschritten werden, und dann eine politische Bewertung vorzunehmen. Vorhin wurde im Zusammenhang mit Sanktionen der Sachverständigenrat erwähnt. Auch ich bin dafür, eine Institution zu schaffen bzw. zu beauftragen, die die entsprechenden Berechnungen vornimmt. Das Ergebnis muss dann aber weitergeleitet und es muss darüber politisch entschieden werden, und zwar vielleicht auch nach einem iterativen Verfahren. An ein Land, das die vorgegebenen Grenzen überschreitet, wäre sodann die Frage zu richten, was es zu tun gedenkt, um sich wieder innerhalb der vorgegebenen Grenzen zu bewegen. So ähnlich wird ja auf der kommunalen Ebene verfahren. Dort muss die entsprechende Kommune einen Vorschlag zur Haushaltskonsolidierung machen, den das Regierungspräsidium dann akzeptiert oder auch nicht akzeptiert. Zu scharfen Strafmaßnahmen würde ich nicht sofort greifen; diese sollten das letzte Mittel sein.

Letztlich liegt die Verantwortung auf der politischen Ebene. Es wäre aber wünschenswert, etwas mehr Sachverstand einzubringen, das heißt, es sollte so sein, dass ein Gremium für alle die Berechnungen anstellt und nicht jedes Land dem anderen etwas anderes vorrechnet. Darauf sollten wir das Augenmerk richten.

**Dr. Christian Müller (Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften):** Ich möchte gerne auf zwei Punkte eingehen, die ich mit folgenden Stichworten umschreiben möchte. Erstens: Das Ziel von null Schulden ist sinnlos. Zweitens: mehr Demokratie, nicht weniger Demokratie. Eine Nullschuldenregelung ist insofern sinnlos, als es dann, wenn es keine Schulden gibt, auch keinen Kapitalismus gibt. Ich meine, im Kapitalismus geht es uns unter dem Strich recht gut, jedenfalls besser als unter einem alternativen System, wie wir es in Ostdeutschland hatten. Diese Regel gilt auch für den Staat. Das muss man sich vor Augen halten. Wenn der Staat Schulden macht, müssen wir uns vor Augen halten, dass der Konflikt, über den wir hier sprechen, nicht ein Konflikt zwischen den Generationen ist, wie Herr Boettcher es dargestellt hat, sondern immer erst einmal ein Konflikt innerhalb einer Generation. Eine Ausnahme bildet dabei die Schuldenspirale, also der Fall, dass sich die Verschuldung viel stärker als die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erhöht. Ansonsten ist es immer ein Konflikt innerhalb ein und derselben Generation, nicht zwischen den Generationen. Das kann man daran ablesen, dass es irgendjemanden gibt, der dem Staat im Prozess der Verschuldung das Kapital vorschießt. Bei der Rückzahlung entsteht dann natürlich ein Konflikt. Wollen wir diejenigen, die die Zinsen kassieren, so hoch besteuern, dass sie gleichwohl leer ausgehen?

Die Frage, die dahintersteht, ist eine politische Frage. Die Frage lautet: Wofür wollen wir uns verschulden? Welche Projekte wollen wir angehen? Des Weiteren stellt sich die Frage, ob der Staat die Projekte finanzieren muss oder ob jemand anders das besser tun kann. Auch auf diese Frage gibt es meines Erachtens keine wasserfeste wissenschaftliche Antwort. Wir beobachten, dass es in verschiedenen Ländern verschiedene Traditionen gibt. In den USA ist der Staat traditionell nicht so stark am Drücker. Finnland hingegen hat in den Zeiten der großen Krise nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion 20 % beim BIP verloren. Finnland hat sich dann Anfang der 90er-Jahre stark verschuldet und auf diese Weise Investitionen finanziert, z. B. in Ausbildung. Es gibt dieser Tage hier viel Aufregung über Nokia. Über einen Gummistiefelfabrikanten würde man sich nicht aufregen. Sie wissen, Nokia hat früher Gummistiefel produziert. Nokia würde heute wahrscheinlich immer noch Gummistiefel produzieren müssen, wenn das Unternehmen nicht über besser ausgebildetes Personal verfügt hätte.

Die Frage, ob der Staat die Projekte finanzieren muss, ist eine politische Frage, die wir nicht abschließend beantworten können. Es wäre allerdings nicht besonders klug, das Ziel einer Nullverschuldung anzusteuern. Es stellt sich natürlich die Frage, wie wir zu einer vernünftigen Regelung kommen. Eine Verschuldungsregelung im Sinne einer einigermaßen konstanten Verschuldungsquote wäre sicherlich gut.

Ich komme nun auf den zweiten Aspekt – mehr Demokratie, nicht weniger Demokratie – zu sprechen. Wie können wir dieses Ziel erreichen? Meiner Meinung nach ist

der Weg weg von einem übergeordneten Gremium à la Europäische Zentralbank der attraktivere Weg. Ich glaube, dass die Präferenzen der Steuerzahler dann besser ausgelotet werden können und wir so insgesamt einen höheren Nutzengewinn haben. Wie können wir dies erreichen? Ich meine, Mechanismen, die hohe Bindungskraft für politische Entscheidungen entfalten, sind besonders wichtig. Es wurde bereits erwähnt, dass 85 % der Schweizer Bürger der Schuldenbremse zugestimmt haben. Diese überwältigende Zustimmung hat natürlich eine unglaubliche Wirkung. Kein Politiker in der Schweiz kann sich hinstellen und mehr oder weniger offen die Frage aufwerfen, ob die Schuldenbremse abgeschafft werden sollte.

Eine kleine Anekdote am Rande: Wir waren seinerzeit als Institution bei der Einführung der Schuldenbremse und auch später noch für das Finanzministerium in Bern tätig. Wir waren – das wird Sie überraschen – am Anfang gegen die Schuldenbremse, weil bei ihr die Frage der Investitionen nicht sinnvoll geklärt ist. Nach dem Wortlaut ist bei der Schuldenbremse die Frage der Investitionen nicht in sinnvoller Weise geklärt. Als wir dann nach Bern gefahren sind, wurden wir beschieden, dass selbst die damaligen politischen Gegner der Schuldenbremse mit diesem Instrument jetzt zufrieden sind. Warum sind sie damit zufrieden gewesen? Sie sind damit zufrieden gewesen, weil sich nach der Einführung der Schuldenbremse gezeigt hat, dass man die Frage der Investitionen ganz pragmatisch in sinnvoller Weise beantwortet hat. Auch wir haben uns daraufhin im Nachhinein nicht mehr so kritisch wie zuvor geäußert.

Herr Klein hat das Thema einer Strafsteuer angesprochen. Man brauchte eine solche Sanktion in engem Rahmen wahrscheinlich nicht, wenn man den erwähnten anderen Mechanismus einführen würde. Für die Länder käme ein Mechanismus in der Art infrage, dass gesagt wird: Wenn ihr über die Stränge schlägt, kommt es automatisch zu einer Steuererhöhung. – Das wäre ein Mechanismus, der schuldenbegrenzend wirken könnte. Das würde freilich bedeuten, dass wir vorher die Fragen der Autonomie – also die Frage, wer welche Steuern erheben darf – klären müssten.

Zum Abschluss noch ein Hinweis: Aus meiner Sicht ist es dem Steuerzahler natürlich schwer zu vermitteln, dass er plötzlich für ein Fehlverhalten der Landesregierung zur Kasse gebeten wird, wenn er zuvor nicht gefragt worden ist, ob er Projekte wie den Lausitzring oder den Transrapid realisiert sehen möchte. Es wäre sozusagen gemein, wenn man dem Steuerzahler sagte: Du darfst nicht bestimmen, was wir für dich bauen; wenn es dann schiefgeht, bezahlst du aber die Zeche. – Meines Erachtens müsste man vorher bei der Frage von mehr Demokratie ansetzen.

**Prof. Dr. Gisela Färber (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer):** Herr Klein hat das Thema der Nullverschuldung angesprochen. Sicherlich ist es so, dass Sie, wenn Sie eine intertemporal äquivalente Kreditfinanzierung für ein bestimmtes Projekt durchführen, am Schluss bei null landen. Es ergeben sich für die Finanzpolitik aber natürlich sehr unterschiedliche Folgen. Wenn von vornherein ein Verschuldungsverbot besteht,bürden Sie den Steuerzahlern in der Anschaffungsperiode immer die gesamte Last auf und stellen die Steuerzahler in der Folgezeit frei. Das ist vielleicht nicht problematisch, wenn man sich vor Augen führt, dass

die nächsten Generationen schrumpfen werden. Dass man ihnen kein äquivalentes Entgelt für ihre Nutzungsperiode auferlegt, halte ich aber nicht für ganz gerecht. Wenn wir über Gerechtigkeit sprechen, sollten wir uns also sehr viel genauer über generationengerechte Finanzierungskonzepte unterhalten. Hier sind mehrfach Abschreibungsregeln bzw. kalkulatorische Abschreibungen genannt worden. Bei einer schrumpfenden Bevölkerung muss man die Abschreibungssätze wahrscheinlich deutlich erhöhen, wenn man die Entscheidungsspielräume späterer Generationen nicht stärker einengen will, als es der geringeren Kapazität, welche diese Generationen von der fiskalischen Seite her haben werden, entspricht.

Das Ziel jeglicher Steuer- oder Schuldenfinanzierung muss es doch, wenn ich es haushaltswirtschaftlich betrachte und die intertemporale Äquivalenz als Gerechtigkeitsmaßstab einfordere, sein, über einen steigenden Infrastrukturkapitalstock zu verfügen. In der Bundesrepublik wird seit Jahren in falsch verstandener Sanierung unserer Finanzmisere etwas getan, was ich mit dem Stichwort „Ruinen schaffen ohne Waffen“ bezeichnen möchte. Wir machen praktisch unseren ganzen Infrastrukturkapitalstock kaputt. Im Jahre 2003 haben wir in genau diesem Saale über Probleme wie die gesprochen, dass es Löcher in Schulräumen gibt, dass dort Wasser hineintropft usw. Es wurde dargestellt, dass die Kommunen über kein Geld verfügten, um Kapitalerhalt zu gewährleisten. Roland Koch hat in Hessen nachgewiesenermaßen für 2 Milliarden € öffentliche Einrichtungen verscherbelt, hat aber immer noch im Haushalt seines reichen Landes große Defizite, was er allerdings ganz toll mit der neuen Doppik verdeckt.

Es müssen insofern sachgerechte und tragfähige Lösungen gefunden werden. Verbuchungsregeln nützen überhaupt nichts. Man muss vielmehr wissen, was man will. Jede staatliche Ebene muss aus eigener Verantwortung die richtigen und passenden gesetzlichen Regelungen verabschieden. Die Vorstellungen der beiden Parteien in der Großen Koalition differieren nur zwischen 0,0 % und 0,5 % des BIP bezüglich der Begrenzung der Verschuldung. Ansonsten besteht kein konzeptioneller Unterschied mehr. Ich plädiere nochmals für das Konzept des Sachverständigenrates, weil dieses auf eine langfristige, intergenerativ gerechte Finanzierung hinausläuft. Es sind jeweils auch die Schattenverschuldung und die nicht beitragsfinanzierten Pensionsverpflichtungen einzurechnen. Der Schuldenbegriff wäre so restriktiv zu fassen, dass wirklich nur die vom Staat initiierten Investitionen erfasst werden. Ich fürchte, dass die hier ins Gerede gekommenen Nokia-Subventionen in diesem Lande unter voller Deckung durch das Landesrecht mit Schulden finanziert worden sind. Das ist einfach nicht sachgerecht. Das ist eine wahre Schande für die nachfolgenden Generationen, wie man hier jetzt endlich merkt.

Ich glaube, dass eine Altschuldenregelung, wie sie hier mehrfach angesprochen worden ist, politisch erforderlich ist. Wir brauchen für jede Verfassungsreform eine Zweidrittelmehrheit. Ich gehe davon aus, dass die Länder ungeachtet dessen, eine wie restriktive Verschuldungsregelung der Bund im Grundgesetz trifft, einen Freiraum für ihre Regelungen beanspruchen. Abschnitt X des Grundgesetzes beinhaltet aber natürlich auch gewisse Bindungen für die Länder. Die Einzelfragen sind von den Juristen zu klären. Ich glaube, ohne eine Altschuldenregelung wird man überhaupt keinen Konsens erreichen. Ich könnte mir intelligente Konzepte vorstellen, die nicht von

vornherein beinhalten, dass man die Altsünder Bremen und Saarland aus der Verantwortung entlässt. Für Berlin habe ich große Sympathien. Ich habe in einem Gutachten dargestellt, dass für die dortige finanzielle Situation nicht Berlin allein die Schuld zuzuweisen ist. Was im Falle von Bremen und des Saarlandes läuft, finde ich viel schlimmer. Ich habe in einem Radiobeitrag gerade gehört, dass das Saarland vielleicht in drei Jahren einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen beabsichtigt. Berlin hat das schon geschafft. Das heißt aber nicht, dass es Berlin gut geht. Es heißt nur, dass Berlin die Primärausgaben dramatisch beschnitten hat. Beim politischen Wettbewerb im Land hat man es dann allerdings nicht so leicht wie andere, die noch locker auf Schuldenfinanzierung setzen.

Man kann nicht generell sagen, dass nur Länder, die sich in einer Haushaltsnotlage befinden, bei der Verschuldung über dem Durchschnitt liegen. Man müsste eigentlich alle überdurchschnittlich verschuldeten Länder in gewisser Weise ähnlich behandeln. Ich sage nicht: gleich behandeln, sondern: ähnlich behandeln. Sonst bekommt man die Zustimmung nicht, die für eine Verfassungsreform erforderlich ist. Nordrhein-Westfalen ist – wenn auch hoch verschuldet – leider zu reich, um als Zahlerland möglicherweise Ansprüche geltend machen zu können. Wenn es zu einer Lösung käme, würde ich mich seitens des Landes Nordrhein-Westfalen nicht dagegen sperren. Man sollte die Lösung aber unbedingt mit harten Regeln kautelieren. Es sollten also keine Schuldenübernahmen, sondern nur über einen längeren Zeitraum erstreckte Schuldendiensthilfen erfolgen, damit die Zinsen aus der überhöhten Verschuldung die Sanierungserfolge nicht wieder zunichtemachen. Die Schuldendiensthilfen aus dem Fonds sollten an die Länder nur dann gezahlt werden, wenn bestimmte Primärüberschüsse erwirtschaftet werden. Über Auflagen kann man sicherlich verhandeln. Ich würde auch den Steuerzuschlag obligatorisch machen. Wer seitens der überschuldeten Länderhilfe haben will, sollte eine seiner Überschuldung entsprechende Steuererhöhung auf geeigneten Bemessungsgrundlagen als zumutbar ansehen. Anderenfalls sollte es keine Hilfe geben. Damit wären die passenden Anreize vorhanden.

Frau Walsken hat die Frage nach den Folgen einer Steuerautonomie der Länder angesprochen. Dieser Themenbereich impliziert die Situation der Kommunen, auf die sich eine Frage von Frau Löhrmann bezog. Länder und Gemeinden sitzen finanzpolitisch gewissermaßen in einem Boot, auch wenn sie manchmal nicht in die gleiche Richtung rudern. Beide Ebenen sind natürlich mit der Ebene des Bundes zu konfrontieren. Vorhin wurde schon gesagt, dass wir auch in vertikaler Hinsicht einen „asymmetrical federalism“ haben. Der Bund darf sich verschulden und will nun auch noch zwei Drittel der Verschuldungsquote von 0,5 % des BIP in Anspruch nehmen. Die Länder dürfen um Himmels willen keiner restriktiven Verschuldungsregel zustimmen, wenn sie nicht selber eine substanzielle Steuerautonomie haben. Sie dürfen sie aber nicht bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer einfordern, denn das würde sie totmachen. Diese Steuern sind unglaublich sensibel und im Übrigen vom Aufkommen her weder stabil noch besonders interessant. Es handelt sich dabei eigentlich um eine Grenzfinanzierung auf Länderseite.

Die Länder brauchen die erwähnte Autonomie in der Tat bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Sie dürfen sich dann allerdings nicht mit einem Zuschlag zur

Steuerschuld zufriedengeben. Vielmehr muss eine Bemessungsgrundlage gewählt werden, die einen fairen Steuerwettbewerb ermöglicht. Wir haben über dieses Thema schon im Jahre 2003 hier in diesem Saal diskutiert. Es ist insofern eigentlich ein altes Thema. Trotzdem will keiner an dieses Thema herangehen, obwohl die Not mittlerweile noch viel größer ist, als sie es damals war. Es tut mir in der Seele weh, dass so wenig politischer Mut vorhanden ist, dieses Thema anzupacken.

Eigentlich müssten die Länder auch auf eine Änderung des Zustandes hinwirken – ich halte dies allerdings für illusorisch –, dass der Bund im Zusammenhang mit den Bemessungsgrundlagen seine Politik mit den Steuervergünstigungen macht. Wir führen derzeit eine Debatte über Kindergeld versus Zuschüsse für Schulesen. Wenn der Bund sein Kindergeld selber finanzieren würde und einen entsprechenden Abzug von seinem Anteil an der Einkommensteuerschuld akzeptieren würde, hätten die Länder ein höheres Aufkommen, wenn sie eigene Zuschlagsrechte zur Bemessungsgrundlage hätten, und könnten im politischen Wettbewerb der Länder selber entscheiden, ob sie mehr oder weniger für die berühmte Herdprämie bzw. für die Schulspeisung aufwenden wollen. Ich würde dies dem politischen Wettbewerb überlassen. Die Furcht, die wir in der Bundesrepublik vor mehr politischem Wettbewerb auch zwischen den Ländern haben, rührt doch nur daher, dass die Länder zu wenig Handlungskompetenzen haben, um wirklich miteinander konkurrieren zu können. Wenn mehr Handlungskompetenzen vorhanden wären, würde das Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Gemeinden einerseits, aber auch das Verhältnis zwischen den Ländern und den Gemeinden innerhalb der Länder von der dynamischen Seite her verändert.

Zu solchen Konzepten gehört natürlich auch immer das Länderbenchmarking, das bei der Föderalismusreform II im Übrigen interessanterweise nicht im Finanzteil, sondern im Bürokratieteil verhandelt wird. Sie können keinen finanzpolitischen Länderwettbewerb erreichen, ohne eine Transparenz bezüglich der Leistungen der einzelnen Länder in ihren ureigensten Kompetenzfeldern – Bildungspolitik, Hochschulpolitik usw. – zu erreichen. Man braucht dazu geeignete Konzepte und Indikatoren, die einen fairen Vergleich ermöglichen. Das föderale Land Australien verfügt seit Jahren über ein solches Konzept. Ich kann nur jedem anraten, im Internet einmal unter [commonwealth-productivity-commission](http://commonwealth-productivity-commission) nachzuschlagen. Von dieser Kommission wird jedes Jahr ein sehr interessanter Vergleich zwischen den einzelnen Ländern in Australien erarbeitet. Wenn dieser Vergleich jeweils im Januar veröffentlicht wird, gibt es immer einen Aufschrei vonseiten derjenigen, die in der Rangfolge hinten stehen, wobei dann gefragt wird, warum das so ist. Alle stehen dann unter Rechtfertigungszwang. In Australien findet insofern ein echter Leistungswettbewerb statt.

Wenn ich finanzpolitischen, also auch Steuerwettbewerb haben will, brauche ich auch Leistungswettbewerb. Dann darf ich nicht das tun, was wir in der Bundesrepublik tun, nämlich dass wir alle den Kopf in den Sand stecken und die Kartelle der Parteienmehrheit zwischen Bundestags- und Landtagswahlkämpfen so verdecken, dass am Schluss in der Tat nicht nur die heutigen Steuerzahler, sondern auch die nächsten Generationen draufzahlen. Ich kann hier nur wiederholen: Wenn Sie bei der Föderalismusreform II ein Mitspracherecht haben, dann drängen Sie bitte auf allen Ebenen in Richtung der großen Kompetenzöffnungslösungen, damit jede Gebietskör-

perschaft wirklich fair gegen die andere antreten kann und der Parteienwettbewerb nicht mehr ein solches Kartell ist, wie ich es im Augenblick wahrnehme.

**Dr. Beate Jochimsen (Freie Universität Berlin):** Frau Löhrmann hat die Frage gestellt, ob es ausreicht, wenn der Bund über eine Verschuldungsregel bzw. eine Schuldenbremse verfügt. Es reicht nicht aus, wenn nur der Bund über eine Verschuldungsregel verfügt. Es reicht deswegen nicht aus – damit gehe ich auf die Frage von Frau Brunn ein –, weil Deutschland im Rahmen der Europäischen Union als Gesamtstaat betrachtet wird und die kumulierte Verschuldung der Gebietskörperschaften für das Defizit- und Verschuldungskriterium herangezogen wird. Von daher kann es nicht in unser aller Interesse sein, dass nur der Bund eine Regelung betreffend die Verschuldung trifft und die Länder praktisch wie bisher weitermachen können. Die Verschuldungsregeln für Bund und Länder müssen allerdings nicht gleichlautend sein. Die Berücksichtigung von konjunkturellen Aspekten ist für den Bund sicherlich wichtiger als für die Länder.

Herr Klein sagte, dass die Verschuldung im Moment praktisch mit offenen Grenzen erfolgen kann. Er erwähnte in diesem Zusammenhang die Bruttoinvestitionen, die undefiniert sind. Sie sind in der Tat undefiniert. Der Hauptgrund, weshalb die Verschuldung stark in die Höhe geschneit ist, ist meiner Ansicht nach aber die Rückbesinnung auf die Ausnahmeklausel betreffend die Verletzung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Diese ist zumindest für die Bundesländer hinfällig. Zwei der vier Ecken des sogenannten magischen Vierecks, das das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ausmacht, sind eine ausgeglichene Handelsbilanz – diese gibt es bei Bundesländern nicht – und eine hinreichend niedrige Inflationsrate, die es nicht einmal mehr auf Bundesebene und auf Bund-Länder-Ebene ohnehin nicht gibt. Deshalb sollte Art. 115 GG in der jetzigen Fassung mit dem Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und dem schwammigen Investitionsbegriff abgeschafft werden. Ob der Artikel neu formuliert wird oder ein neuer Artikel in das Grundgesetz eingefügt wird, mögen dann die Juristen entscheiden. Inhaltlich gibt es in Art. 115 GG aber nichts, was bestehen bleiben sollte.

Sowohl Frau Löhrmann als auch Herr Klein haben die Altschuldenregelung angesprochen. Natürlich kann es vorab keine Zugeständnisse im Hinblick auf Altschulden geben, ohne dass die Länder, denen Hilfen gewährt werden, in anderen Bereichen Zugeständnisse machen. Allerdings wird man auch nicht erst Regelungen für andere Bereiche treffen können, um danach zu sagen, vielleicht werde es auch im Bereich der Altschulden Hilfen geben. Die Regelungen müssen vielmehr simultan erfolgen. Die Föderalismuskommission wird am Ende ein Paket schnüren, das eine Altschuldenregelung, Steuerautonomie, Abweichung von Aufgabenstandards und Verschuldungsregeln beinhaltet.

Hier wurde auch der Oettinger-Vorschlag erwähnt und gefragt, ob dieser Vorschlag gut sei oder nicht. Der Oettinger-Vorschlag hat zumindest einen charmanten Aspekt, nämlich dass er die von mir vorhin als wichtig herausgestellten Anreize berücksichtigt, indem gesagt wird: Einen Euro tilgt ihr selbst und dann bekommt ihr noch einen Euro dazu. – Das heißt, es gibt keinen Freibrief für die Tilgung, sondern die Länder

müssen auch eigene Anstrengungen unternehmen. Sie haben natürlich einen Anreiz, ihren Haushalt zu disziplinieren, wenn sie wissen, dass ihnen nur dann jemand hilft, wenn sie eigene Anstrengungen bei der Tilgung unternehmen.

Man kann sich auch noch andere Anreize vorstellen. Man kann sich z. B. vorstellen – dieses Thema ist in den Hintergrund getreten –, dass man Fusionen von „unrentablen“ Bundesländern honoriert, indem man die Altschulden reduziert. Hier wäre z. B. an die Fusion von Berlin und Brandenburg oder die Fusion des Saarlandes mit einem anderen Bundesland zu denken. Nordrhein-Westfalen wird davon sicherlich nicht betroffen sein. Möglicherweise kann man also eine akzeptable Altschuldenregelung treffen, wenn man den Ländern als Gegenleistung für eine Fusion bei entsprechend langen Übergangsfristen im Finanzausgleich, damit Einwohnergewichtungen nicht möglicherweise wegfallen, einen teilweisen, vollständigen oder wie auch immer geteteten Erlass der Schulden verspricht. Man könnte sich ein solches Koppelgeschäft vorstellen. Der Oettinger-Vorschlag ist wahrscheinlich leichter umzusetzen als manche anderen Konzepte.

Herr Klein hat des Weiteren die Sanktionen angesprochen. Aus meiner Sicht ist es wichtig, dass vorher eindeutig geregelt wird, dass es bei Sanktionen keinen Bewertungs- und Handlungsspielraum gibt. Dazu, wie die Sanktionen im Einzelnen aussehen, kann die Wissenschaft meines Erachtens keine eindeutige Regelung vorgeben. Es darf jedenfalls nicht so sein, dass über Sanktionen noch einmal entschieden wird, wenn man sich vorher auf einen Mechanismus geeinigt hat. Vielmehr muss es einen Automatismus geben, also beispielsweise automatisch einen Zuschlag zur Einkommensteuer. Es darf also nicht jeweils darüber diskutiert werden, ob der Sachverhalt erfüllt sei, bei dem eine Sanktion greifen dürfe. Sonst würden in der Realität keine Sanktionen umgesetzt werden.

(Zuruf: Dazu braucht man auch kein Parlament!)

– Richtig, dazu braucht man kein Parlament. Das Parlament braucht man am Anfang, um sich auf die Regeln zu einigen. Das Parlament ist der einzige Ort, an dem solche Regeln beschlossen werden können. Nachdem das Parlament sich aber auf die Regeln geeinigt hat, braucht man es im weiteren Verfahren bei den Sanktionen nicht mehr. Falls das Parlament später noch einmal darüber entscheiden kann, ob eine Sanktion umgesetzt wird, wird eine Sanktion nie umgesetzt werden. Erinnern Sie sich einmal an die Sanktionen in Bezug auf die Einhaltung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts. Erinnern Sie sich einmal daran, was passiert ist, als die ersten Länder die in diesem Pakt vorgesehenen Grenzen überschritten haben und es diskretionären Handlungsspielraum der politischen Entscheidungsträger gab. Es ist gar nichts passiert. Es gab damals zwar ein bisschen politischen Druck und auch eine schlechte Presse, aber von den Sanktionen, die eigentlich vorgesehen waren, ist praktisch nichts umgesetzt worden.

**Prof. em. Dr. Heinz Grossekketter (Westfälische Wilhelms-Universität Münster):**  
Man darf nicht nur auf das Finanzielle schauen. Für Politiker ist die Reputation in der Öffentlichkeit schon etwas ganz Wichtiges.

**Dr. Beate Jochimsen (Freie Universität Berlin):** Das war bei der Verschuldung allerdings nicht ganz so überzeugend.

Frau Walsken hat das Frühwarnsystem angesprochen. Auch darüber ist schon viel gesagt worden. Im Land Nordrhein-Westfalen könnte man darüber nachdenken, die offensichtlich gerade im Vollzug befindliche Gesetzgebung zur Berichterstattung über Nachhaltigkeit in das Frühwarnsystem einzubeziehen. Nordrhein-Westfalen ist ja Vorreiter in diesem Bereich. Das können Sie auch bleiben.

Bei der Steuerautonomie ist folgender Aspekt wichtig. Wenn es sich um reine Landessteuern wie z. B. die Erbschaft- und Schenkungsteuer handelt, besteht die große Gefahr, dass alle Länder diese Steuern auf null setzen werden, weil es einen horizontalen Steuerwettbewerb zwischen den Ländern gibt. Sowohl in der Theorie als auch der Erfahrung nach ist davon auszugehen, dass sich die Steuersätze bei einem solchen Wettbewerb nach unten bewegen. Wenn es bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer ein Zuschlagsrecht auf der Landesebene gäbe, würde dieser Effekt zumindest gemildert, weil es dort gleichzeitig einen vertikalen und horizontalen Steuerwettbewerb gibt. Der Effekt, dass die Länder miteinander konkurrieren, stünde dann in Konkurrenz dazu, dass der Bund und die Länder gleichzeitig auf bestimmte Steuern zugreifen. Die Gefahr, dass die Steuersätze sich nach unten bewegen, wäre dann nicht mehr in diesem Maße gegeben. Im Übrigen ist natürlich das Volumen bei der Einkommensteuer ein ganz anderes als bei der Erbschaftsteuer.

**Vorsitzende Anke Brunn:** Die Debatte über den ersten Fragenkomplex hat viel mehr Zeit in Anspruch genommen, als geplant war. Es war für uns aber sehr wichtig, die Fragen auszudiskutieren.

Wir treten nun in die Aussprache über den **zweiten Fragenkomplex** ein. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, ob wir eine **Bundessteuerverwaltung** brauchen. Den Stellungnahmen der Sachverständigen habe ich eine Tendenz in Richtung auf eine bundeseinheitliche Steuerverwaltung entnommen. Der Diskussionsstand im Lande Nordrhein-Westfalen ist allerdings eher der, dass eine Landessteuerverwaltung in der bisherigen Art vorgezogen wird. Es stellt sich somit die Frage, welchen Vorteil eine Bundessteuerverwaltung haben könnte. Herr Kollege Klein hat sich dazu zu Wort gemeldet.

**Volkmar Klein (CDU):** Aus der Aussprache zum ersten Fragenkomplex nehme ich mit, dass jenseits aller Regeln, die aufgestellt werden, vor allen Dingen ein Wille zur Konsolidierung erforderlich ist. Ich betrachte alle Aussagen in dieser Richtung als Unterstützung und als Zeichen dafür, dass dieser Wille zur Konsolidierung, für den man sich gelegentlich ja prügeln lassen muss, in Nordrhein-Westfalen anerkannt wird. Dies als kleiner Nachtrag zum ersten Fragenkomplex.

Ich wende mich nun dem zweiten Fragenkomplex zu. Wenn es um eine bundeseinheitliche Steuerverwaltung geht, ergibt sich für mich immer eine Parallelität zur Bundesagentur zur Arbeit. Im letztgenannten Bereich kann ich keinerlei Effizienzgewinn feststellen. Ich habe den Eindruck, dass die Ineffizienzen, die heute existieren, durch das frühere gemeinsame EDV-Projekt FISCUS längst hätten beseitigt sein müssen

oder durch die jetzt hoffentlich erfolgreicheren Programme beseitigt werden könnten. Meine Frage an die Expertinnen und Experten ist, ob sie mit mir der Meinung sind, dass nach Beseitigung der momentan existierenden Ineffizienzen eine Landessteuerverwaltung sehr effizient sein könnte und dass dann auch keine negativen Folgen zu befürchten wären, wie sie bei der Bundesagentur für Arbeit zu beobachten sind. Ich plädiere insofern weiterhin für eine Landessteuerverwaltung.

**Vorsitzende Anke Brunn:** Wortmeldungen zu weiteren Fragen liegen mir derzeit nicht vor. Dann haben die Sachverständigen zur Stellungnahme das Wort. Ich möchte anmerken, dass unter den Fraktionen die Meinung vorherrscht, dass wir bei einer Landessteuerverwaltung bleiben sollten. Ich bitte die Sachverständigen insofern auch um Ausführungen zu dem Aspekt, welche Vorteile eine Bundessteuerverwaltung uns bringen könnten.

**Prof. em. Dr. Heinz Grossekkter (Westfälische Wilhelms-Universität Münster):** Ich glaube nicht, dass eine Bundessteuerverwaltung gegenüber Ländersteuerverwaltungen Effizienzvorteile verwaltungsmäßiger Art hat. Die umgekehrte Perspektive überzeugt mich freilich auch nicht sonderlich. Allerdings glaube ich, dass durch eine Bundessteuerverwaltung die Anreize gewisser Länder beseitigt werden könnten, Steuern gewissermaßen nicht anständig einzutreiben. Dieser Sachverhalt ist sowohl vom Bundesfinanzhof als auch von den Rechnungshöfen moniert worden. Es gibt dazu auch Äußerungen von Politikern wie seinerzeit von Herrn Späth. Die Länder, die im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zu den Zahlerländern gehören, zeichnen sich typischerweise dadurch aus, dass sie beim Einsatz von Personal im Bereich der Nachprüfung der Steuereinnahmen weniger resolut sind. Man hat überhaupt den Eindruck, dass diese Länder weniger darauf aus sind, die Steuern, die bei ihnen anfallen, auch tatsächlich einzutreiben.

**Prof. Dr. Stefan Koriath (Ludwig-Maximilians-Universität München):** Ich teile die Einschätzung von Herrn Grossekkter voll und ganz. Eine Bundessteuerverwaltung ist sicher nicht billiger als eine Landessteuerverwaltung. Wenn man meint, in diesem Bereich Effizienzgewinne erzielen zu können, liegt man falsch. Im Übrigen sollte man sehen, dass unsere Steuerverwaltung im internationalen Vergleich preisgünstig ist. Wir könnten es uns insofern durchaus leisten, da und dort noch etwas aufzustocken und dadurch das eine oder andere Defizit im Steuervollzug zu beseitigen.

Wenn ich dennoch für eine Bundessteuerverwaltung plädieren würde, würde ich dabei mit einem kurzen historischen Hinweis beginnen. Die Zuständigkeitsverteilung und auch die Zuständigkeitsverschränkungen, die wir im Moment in der Steuerverwaltung haben – ich verweise auf Art. 108 GG –, gehen auf einen Kompromiss zurück. Man hatte in der Weimarer Republik eine Reichssteuerverwaltung geschaffen und sehr gute Erfahrungen damit gemacht. Diejenigen, die sich damit gut auskannnten – das waren Praktiker aus Preußen; dazu zählte auch der preußische Finanzminister Höpker-Aschoff, der später im Parlamentarischen Rat mitarbeitete –, sagten nach dem Zweiten Weltkrieg: Das machen wir wieder so. – Die Vorstellungen von Höpker-Aschoff gingen also in Richtung einer zentralistischen Finanzverfassung.

Dass eine solche zentralistische Finanzverfassung nicht Eingang in das Grundgesetz fand, geschah eigentlich nicht aus Sachgründen. Der Grund lag vielmehr darin, dass die Alliierten dem Parlamentarischen Rat im Nacken saßen und auf ein föderal gestaltetes Grundgesetz hinwirkten, wobei sich diese föderale Gestaltung dann auch auf die Steuerverwaltung bezog. Auf diese Weise ist im Rahmen von Art. 108 GG eine Lösung entstanden, die nicht besonders glücklich ist.

Ich glaube, es wäre vor allem aus den von Herrn Grossekkettler angesprochenen Gründen durchaus sinnvoll, eine Bundessteuerverwaltung für die wichtigsten Steuern einzuführen. Die Versuchung, Ansiedlungs- und Strukturpolitik über den örtlichen Vollzug der Steuergesetze zu betreiben, scheint recht hoch zu sein, und zwar in allen Bundesländern. Das ist ein gewaltiges Problem. Ich will ein Beispiel nennen. Ich habe in einem Rechtsstreit vor dem Bundesverwaltungsgericht einmal ein Bundesland gegen den Bundesrechnungshof vertreten. Der Bundesrechnungshof wollte den Vollzug einer bestimmten Regelung bei der Umsatzsteuer vor Ort bei den Finanzämtern prüfen. Das Land hat sich dagegen gesperrt, und zwar nach geltendem Recht mit gutem Grund, wie ich meine. Das Bundesverwaltungsgericht hat später anders entschieden und dem Bundesrechnungshof Prüfungsrechte gegeben. Solche Streitigkeiten über komplizierte Fragen, die sich ergeben, könnte man vermeiden, wenn es für die wesentlichen Steuern – Gemeinschaftssteuern und Bundessteuern – eine Bundessteuerverwaltung gäbe. Diese würde zwar nicht billiger, aber ich könnte mir vorstellen, dass der Vollzug der Steuergesetze dann insgesamt effektiver würde.

**Dr. Beate Jochimsen (Freie Universität Berlin):** Ich darf ergänzen: Alle Länder haben den Anreiz, die Steuern nicht zu erheben. Das gilt nicht nur für die Zahlerländer, sondern auch für die Empfängerländer. Je mehr Steuern sie erheben, desto weniger Transfers bekommen sie aus dem Finanzausgleich.

(Zuruf)

– Gut, ich kann durch einen Anreiz das System ändern. Die Änderung des gesamten Finanzausgleichs steht im Moment aber nicht auf der Tagesordnung der Föderalismuskommission II. Das wird vielleicht das nächste Thema sein, das behandelt wird. Auch dann, wenn man das Finanzausgleichssystem komplett geändert hat, stellt sich die Frage, warum die Länder ihren diskretionären Handlungsspielraum behalten wollen. Wenn Sie in Nordrhein-Westfalen dafür plädieren, dass es bei der Landessteuerverwaltung bleibt, wird jeder natürlich implizit annehmen, dass Sie Ihren diskretionären Handlungsspielraum weiter wahrnehmen wollen. Dies wirft die Frage auf, ob das eigentlich so sein kann, wenn es in diesem Bereich einen bundeseinheitlichen Vollzug geben sollte. Insofern besteht hier ein gewisser Widerspruch.

Einen Effizienzgewinn sehe auch ich nicht. Und bei der Bundesagentur für Arbeit ist die Situation völlig anders gelagert, weil es bei der Bundesagentur für Arbeit darauf ankommt, die lokalen Gegebenheiten, das lokale Know-how, die lokale Infrastruktur und die lokalen Ausbildungskapazitäten zu kennen. Genau das ist bei der Erhebung von Steuern nicht relevant.

**Prof. Dr. Gisela Färber (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer):** Ich habe einige Ideen bezüglich dessen, was eine Bundessteuerverwaltung letztlich an Effizienzgewinn bringen könnte. In der Finanzverwaltung – die Finanzverwaltung gehört zu den großen Personalhaushalten der Länder – wird auf der Länderebene das immer komplexer werdende Steuerrecht, das in der konkurrierenden Gesetzgebung der Bund zu verantworten hat, einfach nicht mehr vollzogen werden können, insbesondere wenn man sich den Sanierungsbedarf vor Augen führt und in Betracht zieht, dass man in Nordrhein-Westfalen 2.000 Stellen in der Finanzverwaltung einsparen will. Dann werden wir auch für Nordrhein-Westfalen das, was mit Bezug auf ein anderes kleines Land im Norden Ostdeutschlands durch die Presse ging, konstatieren, nämlich dass im Lande die Verwaltungsanweisung ergeht, dass man die Mehrzahl der Steuererklärungen nicht mehr richtig prüfen solle. Das wiederum bedeutet eine Gefährdung für einen einheitlichen Steuervollzug.

Beim Steuervollzug wird Bundesrecht im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung vollzogen. Meine Steuererklärung wird sehr viel härter geprüft, als das im manchem anderen Land der Fall ist. Ich überlege mir manchmal, ob ich dies verfassungsrechtlich angreifen soll, denn nach den Recherchen des Bundesrechnungshofes ist die Gleichheit des Steuervollzuges in der Bundesrepublik offensichtlich nicht mehr gewahrt. Bei den Widerständen, die man gegen bestimmte Teile der Steuerpolitik verspürt, wird die Vollzugssituation für die Länder nicht einfacher.

Weshalb sollen die Rechtssetzungskompetenz und der Vollzug dann nicht in eine Hand gegeben werden? Warum soll der Bund also nicht für den Aufwand verantwortlich sein, den er nicht nur für die Steuerpflichtigen bei der Abgabe von Steuererklärungen, sondern auch für die Finanzverwaltung verursacht? Die Anteile der Länder an der Einkommensteuer könnten dann vom Bund mit erhoben werden. In Kanada z. B. hat der Bund den Provinzen angeboten, dass ihre Corporate Income Tax von der Bundesverwaltung veranlagt und eingezogen wird. Das wird vertraglich geregelt. Es ist etwas ganz anderes als im Falle der Bundesauftragsverwaltung, wenn alle Länder mit dem Bund Staatsverträge über die Gegenstände und die Kosten einer Steuerverwaltung schließen. Dann werden einfach andere verfassungsrechtliche Verhältnisse geschaffen, wobei sich auch völlig andere politische Outcomes und Verantwortlichkeiten ergeben.

Insofern setze ich auf eine Bundessteuerverwaltung, obwohl ich am Anfang wenig Sympathie für ein solches Konzept hatte. Meines Erachtens kann es unter einer Bundessteuerverwaltung nicht viel schlechter werden. Vielleicht entwickeln die Länder dann auch einmal eigene Ideen und stimmen im Bundesrat nicht jeder Steuervergünstigung zu. Die Kompromisse, die wir dort zurzeit schmieden, sind schließlich nicht die allerbesten. Das empfinden zumindest viele Steuerzahler so. Ich würde eine Bundessteuerverwaltung einfach einmal wagen.

**Vorsitzende Anke Brunn:** Ich denke, dass es bei uns viele Kontroversen auslösen würde, wenn dies das zentrale Thema bei der Föderalismusreform II würde.

**Prof. Dr. Thomas Lenk (Universität Leipzig):** Ich habe im Rahmen der Aussprache über den ersten Fragenkomplex bereits etwas zur Bundesverwaltung gesagt. Ich möchte jetzt nur noch kurz auf die Frage von Herrn Klein eingehen. Es ging darum, dass man beim Länderfinanzausgleich entsprechende Anreize geben müsse, um die Steuern einzutreiben. Einen entsprechenden Versuch haben wir ja gemacht. Bei der Umstellung von 2004 auf 2005 ist im Länderfinanzausgleich die Regelung eingeführt worden, dass diejenigen, die ein überproportionales Steuerwachstum haben, 12 % dieses überproportionalen Steuerwachstums einbehalten dürfen. Ich kann nicht erkennen, dass dies ein besonders gelungenes Konzept ist. Je stärker der Anreiz ist, dass ein Land mehr von seinen Steuermehreinnahmen behalten darf, desto weniger wird natürlich der solidarische Gedanke ausgeprägt sein. Man muss dann wieder ein Gleichgewicht finden.

Die Steuereintreibung könnte tatsächlich einheitlicher sein. Mit diesem Argument lässt sich eine Bundessteuerverwaltung begründen. An Effizienzgewinne bei den Kosten oder bei Personal etc. glaube ich allerdings nicht.

**Prof. em. Dr. Heinz Grossekketter (Westfälische Wilhelms-Universität Münster):** Ich möchte noch etwas zu dem im Länderfinanzausgleich freigestellten Anteil von 12 % sagen. Insgeheim haben alle, die sich etwas mit Länderfinanzen befassen, über diese Regelung gelacht. Schauen Sie sich einmal an, wie variabel die Länderfinanzen sind und wie sie von Jahr zu Jahr schwanken. Die gerade erwähnte Regelung wurde damit begründet, dass gesagt wurde, wer eine besonders gute Wirtschafts- und Finanzpolitik betrieben habe, bekomme mehr Steuereinnahmen und im Sinne einer Prämie dürfe er davon mehr behalten. Es gibt viele Einflussfaktoren, die dazu führen, dass die Länderfinanzen unsystematisch schwanken. Dies geschieht völlig unabhängig von den Verdiensten irgendwelcher Landespolitiker. Insofern kann man von einem reinen Zufallsspiel sprechen. Man kann also überhaupt nicht sagen, dass bestimmte Länder mehr Steuereinnahmen verdient hätten. Zu solchen Vorteils-situationen kommt es mehr oder weniger zufällig.

**Prof. Dr. Thomas Lenk (Universität Leipzig):** Wen das Prämienmodell wirklich interessiert, der kann ein Arbeitspapier dazu von meiner Homepage herunterladen. Ich habe die Anreizwirkungen tatsächlich komplett durchdekliniert. Das Ergebnis ist so, wie es Herr Grossekketter dargestellt hat.

**Vorsitzende Anke Brunn:** Dies könnten wir als Stichwort in unsere Liste mit aufnehmen.

**Dr. Christian Müller (Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften):** Ich möchte einen Aspekt hervorheben, der den Gedanken einer Bundessteuerverwaltung auch für die Länder attraktiv erscheinen lassen könnte. Wenn man mehr Autonomie und Steuerkompetenz für die Länder und die Kommunen erreichen möchte, wäre es denkbar, dass man additive Steuersätze implementiert, z. B. bei der Einkommensteuer. Es wäre von Vorteil, wenn wir alle über das gleiche Steuersubstrat

sprechen würden. Das wäre vielleicht am einfachsten zu erreichen, wenn es nur eine einzige kompetente Stelle wie z. B. eine Bundessteuerverwaltung gäbe.

**Thomas Trampe-Brinkmann (SPD):** Vor drei oder vier Wochen haben wir uns hier in diesem Raum mit der Finanzverwaltung Nordrhein-Westfalen über deren Ausstattung – auch im Hardwarebereich – und deren Arbeitsbedingungen unterhalten. Dabei wurde natürlich auch die Frage nach einer bundeseinheitlichen Steuerverwaltung gestellt. Ich finde, diese Idee ist prickelnd, auch vor dem Hintergrund des Gedankens der europäischen Angleichung, des Gedankens der Angleichung des sozialen Lebensumfeldes in Europa. Ein erster Schritt in dieser Hinsicht müsste auch in der föderal strukturierten Bundesrepublik gelingen.

Mir stieß auf, dass viele Fachleute sagten, es gebe eine normative Kraft des Faktischen, und deshalb sei das eigentlich nicht mehr umzusetzen. Die Entwicklungen in den einzelnen Bundesländern hätten sich sehr unterschiedlich vollzogen. Wir haben mit dem gemeinsamen Projekt FISCUS ja einen Versuch, eine Steuerverwaltung hinzubekommen, der aber gescheitert ist. In unseren Diskussionen gab es ebenso den Hinweis auf Frankreich, wo es trotz einer zentralistischen Steuerverwaltung derzeit große Probleme gibt, überhaupt noch Steuern einzutreiben. Dort scheint alles den Bach herunterzugehen. Diese Problematik treibt mich um, und ich wollte sie bei dieser Anhörung zumindest ansprechen. Wer sich angesprochen fühlt, möge dazu bitte Stellung nehmen.

**Vorsitzende Anke Brunn:** Herr Professor Koriath, wenn es nicht einmal gelingt, eine einheitliche Datenverarbeitung einzuführen, inwiefern soll dann eine einheitliche Steuerverwaltung von Vorteil sein, bei deren Etablierung ich Tausende von Menschen umsetzen muss, ohne zu wissen, ob ich dabei einen Effizienzgewinn erziele?

**Prof. em. Dr. Heinz Grosseckler (Westfälische Wilhelms-Universität Münster):** Zum Effizienzgewinn habe ich mich bereits geäußert. Der Effizienzgewinn wird meines Erachtens nicht sehr groß sein, obwohl die Vereinheitlichung der Datenverwaltung in einem einheitlichen Gebilde natürlich leichter ist als im Rahmen von 16 Ländern. Es gibt noch einen anderen Gesichtspunkt, der meines Erachtens unausgesprochen immer hinter dem Wunsch nach einer Landessteuerverwaltung steht. Das ist die Auseinandersetzung zwischen den A- und B-Ländern. Es war in der Vergangenheit fast immer so, dass dann, wenn wir im Bund eine CDU/CSU-Regierung hatten, für das Bundesfinanzministerium das Finanzministerium von Nordrhein-Westfalen gewissermaßen das konkurrierende Ministerium war. Das Finanzministerium von Nordrhein-Westfalen hat für die Informationen gesorgt, mit denen dann die SPD-Politiker arbeiten konnten. Jetzt kann das Land Nordrhein-Westfalen diese Funktion freilich nicht mehr wahrnehmen. Gegenwärtig wird die rheinland-pfälzische Finanzverwaltung aufgestockt,

(Heiterkeit)

um diese Aufgabe wahrnehmen zu können. Bei SPD-Regierungen im Bund hat immer die bayrische Finanzverwaltung diese Funktion wahrgenommen. Das sind Ge-

gebenheiten, die bei der normativen Kraft des Faktischen im Hintergrund auch eine Rolle spielen. Man müsste die Probleme eigentlich aber auch anders vernünftig lösen können. Man könnte beispielsweise die ZDL – die Zentrale Datenstelle der Landesfinanzämter – stärken, um die Informationsbasis der Länder und den Zugang zur Bundessteuerverwaltung zu verbessern. Dafür braucht man keine getrennten Steuerverwaltungen.

**Prof. Dr. Stefan Koriath (Ludwig-Maximilians-Universität München):** Wenn zu Angelegenheiten, die die Exekutive selbst betreffen, aus der Exekutive der Hinweis kommt, etwas ginge nicht, ist immer Skepsis angebracht. Es gibt viele Beispiele für Umorganisationen von Personal und von sächlichen Ressourcen, die zeigen, dass etwas sehr wohl funktioniert. Denken Sie nur an die kommunale Gebietsreform oder an die Gestaltung der Arbeitsverwaltung. Mit einer Umorganisation können durchaus Informations- und Vollzugsgewinne verbunden sein. Was Herr Grosseckler gerade angesprochen hat, ist natürlich ein Problem. Es muss in der Tat gewährleistet sein, dass die Länder auch bei einer bundeseinheitlichen Steuerverwaltung Zugang zu Daten haben, die sie brauchen, um bestimmte Planungen durchführen zu können. Das scheint mir aber eher ein technisches Problem zu sein, das man lösen kann.

**Prof. Dr. Gisela Färber (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer):** Eine einheitliche Steuerverwaltung durch den Bund ist das eine, eine einheitliche Datenverarbeitung das andere. Ich glaube, dass es zumindest von der Konzeption der Umstellung auf eine Bundessteuerverwaltung her keine Schwierigkeiten gäbe. Ich spreche jetzt nicht von Widerständen gegen die Umsetzung der Landesfinanzverwaltung in eine Bundesbehörde. Eine solche Umsetzung würde vielen nicht schmecken.

Es ist ärgerlich, dass derzeit eine einheitliche Datenverwaltung nicht zustande kommt. Sie kommt deshalb nicht zustande, weil bei diesem Thema so viele Länder mitreden und weil jeder seine eigenen Interessen hat. So sind z. B. die Bayern und, wenn ich richtig informiert bin, auch die Nordrhein-Westfalen aktuell stark bei der Fragestellung involviert, ob in einem bestimmten Fall ein in Nordrhein-Westfalen ansässiges großes DAX-Unternehmen oder ein in München ansässiges Unternehmen die Entwicklungsarbeiten betreiben darf. Solche Vorgänge sind seit Jahren Erschwernisfaktoren. Im Übrigen haben wir hohe Entwicklungskosten, die aufgrund des vielstimmigen Breis von Steuerungsgremien immer wieder in den Sand gesetzt werden. Wenn es eine bundeseinheitliche Steuerverwaltung gäbe und der Bund den Ländern dabei Partizipationsmöglichkeiten in bestimmtem Umfang einräumte, ergäben sich nach meiner Überzeugung unstrittig Vorteile im Hinblick auf eine einheitliche EDV.

Für mich ist unklar, wie die politische Entscheidung bei der Föderalismusreform II in Bezug auf Bundessteuerverwaltung bzw. Ländersteuerverwaltungen ausfallen wird. Im Zweifel wird gar nichts passieren. Ich meine, man sollte dem Gedanken einer Bundessteuerverwaltung nähertreten. In jedem Falle aber sollten Sie Transparenz fordern. Der Bund hat es derzeit mit dem Problem zu tun, dass er gar nicht über die

Inhalte, die Dichte und die Ergebnisse der Betriebsprüfungen nach Ländern und Bezirken informiert ist. Eine effektive Bundessteuerverwaltung lässt sich nur etablieren, wenn es einen anonymisierten, das heißt den Steuerpflichtigen schonenden Datenaustausch über die Performanz der Steuerverwaltung gibt und Daten unter Wahrung des Steuergeheimnisses auch veröffentlicht werden können. Es darf in einem föderalen Staat nirgendwo eine Ecke geben, wo der Wettbewerb unter den Ländern intransparent bleibt.

**Vorsitzende Anke Brunn:** Den letzten Satz könnten wir als Überschrift für ein Schlusswort nehmen. Was man ebenfalls noch in die Annalen hineinschreiben könnte, wäre das Stichwort „Ruinen schaffen ohne Waffen“. Darüber könnten wir noch während des Restes des Tages nachdenken.

Wir haben aus dieser Anhörung eine Reihe von Anregungen mitgenommen. Heute ist hier vor allen Dingen sehr viel konkreter diskutiert worden als im letzten Jahr, auch wenn skeptische Untertöne zu hören waren. Für uns ist kurzfristig sicherlich die konkreteste Aufgabe – die Wahrnehmung dieser Aufgabe können wir selber am meisten beeinflussen –, die Bemühungen um eine gute Nachhaltigkeitsberichterstattung voranzutreiben, weil dies auch die Transparenz fördert und die Debatte voranbringt.

Was die Bund-Länder-Aktivitäten betrifft, so müssten wir die Empfehlungen, die wir bekommen haben, auswerten und überlegen, wie wir uns in die Debatte einklinken können. Mich wundert immer, dass auf der Bundesebene Diskussionen geführt werden, in denen so getan wird, als stünde der Bund ganz allein. In einem föderalen Staat muss der Bund, wenn er Mehrheiten erreichen will, berücksichtigen, dass auch die Länderebene einzubeziehen ist. Ich sehe im Moment noch nicht, dass dies geschieht. Die Länderebene ist in den entsprechenden Gremien bisher von der Wahrnehmung her politisch eigentlich recht schwach vertreten. Teilweise hat man den Eindruck, die Bundesrepublik sei ein föderaler Staat, der manchmal gar keiner sein will. Das führt dazu, dass es überaus schwer ist, zu vernünftigen Entscheidungen zu kommen.

Am Schluss bedanke ich mich bei den Expertinnen und Experten für ihre Stellungnahmen, ihre Geduld und ihre Anwesenheit. Sie haben uns weitergeholfen. Kommen Sie gut nach Hause!

Die Sitzung ist geschlossen.

gez. Anke Brunn  
Vorsitzende

hoe/07.03.2008/12.03.2008