Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften
Speyer

Joachim Wieland

Neuordnung der Finanzverfassung nach Auslaufen des Solidarpakts II und Wirksamwerden der Schuldenbremse

Rechtsgutachten
im Auftrag der Bertelsmann Stiftung

Speyerer Arbeitsheft Nr. 211

ISSN 0179-2318

Speyer 2013

Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften Speyer

Postfach 14 09 · 67324 Speyer
Freiherr-vom-Stein-Str. 2 · 67346 Speyer
Telefon: +49(0)6232 654-215
Telefax: +49(0)6232 654-208
E-Mail: grissmer@uni-speyer.de
Internet: www.uni-speyer.de

Neuordnung der Finanzverfassung nach Auslaufen des Solidarpakts II und Wirksamwerden der Schuldenbremse

Rechtsgutachten

im Auftrag

der Bertelsmann Stiftung

erstellt von
Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
Finanz- und Steuerrecht
Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften Speyer

Juni 2013

Neuordnung der Finanzverfassung nach Auslaufen des Solidarpakts II und Wirksamwerden der Schuldenbremse

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.

Inhalt

Einleitung **6**

A. Die Ausgangssituation 8

I. Die verfassungsrechtlichen Eckdaten **8**
1. Die strukturellen Schwächen der geltenden Finanzverfassung 8
2. Die Fehlentwicklungen in der Staatspraxis 11
3. Die Schwächen der Schuldenbremse 12
4. Das ungelöste Altschuldenproblem 14
5. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse 14
6. Das Fehlen einer Pflicht zu einer aufgabenadäquaten Steuererhebung 15
7. Das Problem des Steuerwettbewerbs 15
8. Die Bekämpfung der Steuerflucht 16

II. Die finanzwirtschaftliche Abhängigkeit der Länder **17**
1. Die Verteilung der Steuergesetzgebungskompetenzen 17
2. Die Belastungen durch ausgabenintensive Bundesgesetze 18
3. Die bundesverfassungsrechtliche Schuldenbremse 19
4. Der Finanzierungsanspruch gegen den Bund 20
5. Die Strukturnachteile Ostdeutschlands 21

III. Die unzureichenden rechtlichen Struktursicherungen für die Kommunen 22
1. Das Fehlen einer bundesverfassungsrechtlichen Garantie einer angemessenen kommunalen Finanzausstattung 22
2. Das Fehlen einer bundesverfassungsrechtlichen Verpflichtung zum Ausgleich steigender Sozialausgaben 23

IV. Die krisenhafte Finanzsituation 24
1. Das Ansteigen der Staatsverschuldung seit 1969 24
2. Die Kosten der Wiedervereinigung 24
3. Die Belastungen aus der Finanzkrise 25
4. Die kommunale Finanzmisere 25
a) Die Solidarpakte als Teile der materiellen Finanzverfassung 25
b) Das Ende der Solidarität 26

V. Das Wirksamwerden der Schuldenbremse 27
1. Das Konzept der Schuldenbremse 27
2. Die Sozialversicherungsträger und die Kommunen 28
3. Der Handlungszwang und der Handlungsspielraum der Länder 29
4. Die Folgen für die Kommunen 29

B. Die aufgabengerechte Finanzausstattung 30

I. Die Grundprinzipien einer künftigen Finanzverfassung 30
1. Die Aufgabengerechtigkeit als Grundprinzip der Finanzverfassung 31
2. Das Gleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben 31
3. Die Notwendigkeit eines ausreichenden Besteuerungsniveaus 32
4. Die Alternativen: Einnahmenerhöhung oder Ausgabensenkung 32
5. Die demographische Entwicklung 32
6. Die Solidarität im Bundesstaat 33
7. Die Anreize zur Sparsamkeit 33
8. Der Vorrang der primären Finanzverteilung 34
9. Die Haushaltskonsolidierung 34
10. Das effektive Controlling der Haushaltswirtschaft im Bundesstaat 35
11. Die Notlagenhilfe als Ultima Ratio 36

II. Die aufgabengerechte Ausgestaltung der vertikalen Finanzverteilung 37
1. Die Normierung aufgabengerechter Verteilungsmaßstäbe 37
2. Die Stärkung von Organisation und Verfahren der Verteilung 38
3. Die Stellung der Kommunen neben Bund und Ländern 38
4. Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen 38
5. Die Probleme der Steuerentflechtung 39

III. Die aufgabengerechte Ausgestaltung der horizontalen Finanzverteilung 40
1. Die Normierung aufgabengerechter Verteilungsmaßstäbe 40
2. Die Problematik des örtlichen Aufkommens 41
3. Die Berücksichtigung unterdurchschnittlicher Finanzkraft 41
4. Die Besonderheit der Stadtstaaten 41
5. Die Steuerzerlegung 42
6. Der Ort der Wertschöpfung 42
7. Die überflüssige Umsatzsteuervorausverteilung 42
8. Die Vor- und Nachteile größerer Steuerautonomie 43

IV. Der Finanzausgleich 44
1. Die Vor- und Nachteile eines horizontalen Ausgleichs 44
2. Der vertikale Ausgleich durch Bundesmittel 45
3. Die vollständige Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft 45

V. Die Altschulden 46
1. Die Altschulden als Herausforderung für den Gesamtstaat 46
2. Die Fondslösung 46

VI. Die Eigenart der Finanzverfassung 47
1. Die verfassungsrechtliche Rahmenordnung 47
2. Die Konkretisierung durch das Finanzausgleichsgesetz 47

VII. Der Reformprozess 48
1. Die Vor- und Nachteile einer Expertenlösung 48
2. Die Beteiligung von „elder statesmen“ 48
3. Die Rolle der Bertelsmann Stiftung 48
4. Die Beteiligung des Bundespräsidenten 49

Einleitung

Die deutsche Finanzverfassung bedarf der Reform. Verfassungen sind auf Dauer angelegt. Wenn sie steuernde Kraft entfalten sollen, müssen sie aber einen ausreichenden Bezug zur realen Verfassung des Landes haben, für das sie Geltung beanspruchen. Hat sich die reale Verfassung eines Staates zu weit von den Gegebenheiten entfernt, auf die hin die normative Verfassung konzipiert worden ist, gerät sie in Gefahr, zu „law in the books“ zu werden, das die Verfassungswirklichkeit verfehlt und ihr deshalb nicht länger einen Rahmen geben kann. An ihre Stelle tritt dann die Verfassungsrechtsprechung, die stets und notwendig in gewissem Umfang Rechtsgestaltung ist. Verfassungsrechtsprechung bedarf aber hinreichender Verankerung im Verfassungstext, wenn nicht der im Grundgesetz in Art. 20 Abs. 3 verbürgte Vorrang der Verfassung, der auf der besonderen demokratischen Dignität der Verfassung und der aus ihr folgenden erschwerten Abänderbarkeit beruht, zu einem Vorrang der Verfassungsrechtsprechung, zu einem Verfassungsgerichtspositivismus werden soll.

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes ist mehr als vierzig Jahre alt. Sie wurde in den sechziger Jahren des vorigen Jahrhunderts konzipiert, als die Zeit des Wirtschaftswachstums der Nachkriegszeit zu Ende ging und Westdeutschland aus Ländern bestand, die in ihrer Wirtschafts- und Finanzkraft vergleichbar waren. Die Verschuldung von Bund und Ländern stellte seinerzeit noch kein Problem dar. Arbeitslosigkeit schien nach einer langen Zeit der Vollbeschäftigung der Vergangenheit anzugehören. Konjunkturkrisen konnte der Staat scheinbar entsprechend der Lehre von John Maynard Keynes durch eine auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ausgerichtete Wirtschaftspolitik und durch die Instrumentalisierung des Staatshaushalts zur Konjunktursteuerung begegnen. Das sogenannte magische Viereck im Sinne des Stabilitätsgesetzes schien vielleicht nicht vollständig, aber zumindest weitgehend zu verwirklichen. Wirtschaftliches Wachstum wurde als Selbstverständlichkeit betrachtet. Die Integration Europas steckte noch in den Anfängen. Steuerwettbewerb in Europa oder die Verlagerung von Gewinnen deutscher Unternehmen ins Ausland waren vor vierzig Jahren kaum denkbar. Die Globalisierung lag völlig außerhalb jeder Vorstellung. Die Wiedervereinigung Deutschlands wurde zwar noch in Reden beschworen, aber nicht als kurz- oder auch nur mittelfristig erreichbar angesehen. Der Bankrott des realen Sozialismus in der DDR wurde nicht vorhergesehen. Eine Finanz- und Wirtschaftskrise, wie sie die Welt in den Jahren nach 1929 erlebt hatte, galt als geschichtliches Ereignis, dessen Wiederkehr nicht zu befürchten war.

Vor diesem Erfahrungs- und Erwartungshorizont wurde die geltende Finanzverfassung konzipiert. Sie gibt den Rahmen für die Finanzpolitik einer saturierten mittleren Macht in Europa vor, die einen geschlossenen Nationalstaat bildete. Diesem geschlossenen Nationalstaat korrespondierte eine zwar exportorientierte, aber national strukturierte Volkswirtschaft, die staatlicher Steuerung offen stand. Die Finanzverfassung ist auf einen geschlossenen Nationalstaat mit hoher Wirtschafts- und Finanzkraft zugeschnitten. Sie basiert auf dem Konzept des kooperativen Föderalismus. Die Glieder des Bundesstaates Bundesrepublik Deutschland, deren Finanzordnung sie regelt, waren einander in ihren Strukturen vergleichbar, sodass Finanztransfers nur sehr begrenzt als erforder-

lich angesehen wurden. Der Finanzausgleich wurde dementsprechend als Spitzenausgleich konzipiert. Die Haushaltsverfassung und die Regelung der Kreditaufnahme waren auf großzügige Möglichkeiten der Konjunktursteuerung ausgerichtet.

Im Folgenden wird zunächst die Ausgangssituation dargelegt. Die Analyse erstreckt sich auf die normative Finanzverfassung und nimmt deren verfassungsrechtliche Kernpunkte in den Blick (A.I.). In einem zweiten Schritt wird die finanzwirtschaftliche Abhängigkeit der Länder vom Bund untersucht (A.II.). Sodann wendet sich das Interesse den unzureichenden rechtlichen Strukturensicherungen für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen zu (A.III.). Der vierte Abschnitt des Gutachtens analysiert die reale Finanzverfassung und zeigt skizzenhaft die krisenhafte Finanzsituation der öffentlichen Haushalte in Deutschland auf (A.IV.). Ein besonderes Augenmerk wird in den beiden letzten Abschnitten des ersten Teils des Gutachtens auf das Auslaufen des Solidarpakts II (A.V.) und auf das Wirksamwerden der Schuldenbremse (A.VI.) gelegt.

Der zweite Teil des Gutachtens richtet den Blick nach vorne und gibt in thesenhafter Verkürzung eine Antwort auf die Frage, wie eine Finanzverfassung ausgestaltet sein muss, die eine aufgabengerechte Finanzausstattung garantiert (B.). Dazu werden zunächst die Grundprinzipien einer künftigen Finanzverfassung entwickelt (B.I.). Ausgehend von diesen Grundprinzipien wendet sich das Gutachten der aufgabengerechten Ausgestaltung der vertikalen Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern zu (B.II.). Daran schließt sich eine Skizze der aufgabengerechten Ausgestaltung der horizontalen Finanzverteilung zwischen den Ländern an (B.III.). Besonders erörtert werden der Finanzausgleich in horizontaler und vertikaler Perspektive (B.IV.) und das Problem der Altschulden (B.V.). Sodann wird das Konzept einer finanzverfassungsrechtlichen Rahmenordnung und von deren Konkretisierung durch das Finanzausgleichsgesetz vorgestellt (B.VI.). Abschließend wird dargelegt, wie der Prozess der Reform der Finanzverfassung ausgestaltet werden könnte (B.VII.).

A. Die Ausgangssituation

I. Die verfassungsrechtlichen Eckdaten

Die geltende Finanzverfassung birgt strukturelle Schwächen in sich (1.). Sie bilden einen wesentlichen, jedoch keinesfalls den einzigen Grund für die Fehlentwicklungen in der Staatspraxis, die seit Längerem evident sind (2.). Die neu eingeführte Schuldenbremse weist konstruktive Schwächen auf (3.). Insbesondere lässt sie das Problem der Altschulden von Bund, Ländern und Kommunen ungelöst (4.). Die in der Finanzverfassung apostrophierte Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG) steht in einem Spannungsverhältnis zur Forderung nach der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gemäß Art. 72 Abs. 2 GG (5.). Unerwähnt lässt die geltende Finanzverfassung das Gebot einer aufgabenadäquaten Steuererhebung (6.). Auch das Problem des Steuerwettbewerbs (7.) und die Frage nach der Bekämpfung des Steuerflucht (8.) werden in der gelten Finanzverfassung nicht angesprochen.

1. Die strukturellen Schwächen der geltenden Finanzverfassung

Die geltende Finanzverfassung geht im Wesentlichen auf die Reform des Jahres 1969 zurück. Schon diese Reform war nicht frei von strukturellen Schwächen. Auch spätere Ergänzungen zeigen vergleichbare Konstruktionsfehler auf. Hier kann insoweit nur ein kurzer Überblick gegeben werden. Die Ausrichtung des Konnexitätsprinzips des Art. 104a Abs. 1 GG auf die Aufgabenwahrnehmung im Sinne der Verwaltungszuständigkeit wird der Verfassungswirklichkeit nicht gerecht. In der Zeit vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes war es sinnvoll, die Ausgabenverantwortung dem für den Vollzug eines Gesetzes Zuständigen aufzubürden. Er konnte durch einen sparsamen oder großzügigen Verwaltungsvollzug wesentlich über die Höhe der entstehenden Kosten entscheiden. Das galt verstärkt im Bereich der gesetzesfreien Verwaltung. Mit der Entfaltung des Rechtsstaates durch die Grundrechtsrechtsprechung und mit dem Ausbau des Sozialstaates durch Gesetze, die praktisch in allen Bereichen Leistungsansprüche gewähren, ist der Verwaltungsvollzug für die Höhe der entstehenden Kosten weitgehend irrelevant geworden. Die Erfüllung eines gesetzlichen Anspruchs von Bürgerinnen und Bürgern verursacht im Wesentlichen die Ausgaben, die der Gesetzgeber durch die Regelung der Voraussetzungen und der Höhe des Anspruchs festlegt. Nur soweit der Verwaltung ausnahmsweise Ermessen verbleibt, hat sie Einfluss auf die entstehenden Kosten. Dementsprechend ist die geltende Regelung der Finanzverfassung, die Ausgabenlast an die Aufgabenlast im Sinne der Vollzugszuständigkeit zu knüpfen, überprüfungs- und reformbedürftig.

Auch die Regelung, dass Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, gemäß Art. 104a Abs. 3 GG bestimmen können, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden, erscheint nicht sachgerecht. Wenn der Bund Gesetze erlässt, die Geldleistungen gewähren, er aber nicht zwingend die gesamten Kosten dieser Geldleistungsgesetze tragen muss, besteht ein Anreiz für eine Großzügigkeit zulasten Dritter, in diesem Fall der Länder.

Strukturell verfehlt ist auch die enge Begrenzung der Möglichkeit des Bundes, den Ländern Finanzhilfen zu gewähren, in Art. 104b GG. Diese Vorschrift erschwert Finanzhilfen des Bundes unnötig. Zum einen begrenzt sie diese Hilfen auf „besonders bedeutsame Investitionen“ von Ländern und Gemeinden. Zum anderen erlaubt sie nur Finanzhilfen, die dem Erreichen von drei ausdrücklich genannten Zielen nicht nur dienen, sondern zur Zielerreichung erforderlich sind. Diese Ziele sind zudem noch von dem 1969 vorherrschenden, inzwischen deutlich relativierten Ansatz geprägt, den Staatshaushalt zur Konjunktursteuerung einzusetzen. Vor allem beschränkt das Grundgesetz die Möglichkeit des Bundes, Finanzhilfen zu gewähren, aber auf die Bereiche, für die ihm vom Grundgesetz Gesetzgebungsbefugnisse verliehen sind. Das schließt etwa Finanzhilfen im Bildungsbereich aus. Der Verzicht auf die Notwendigkeit einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 104b Abs. 1 Satz 2 GG im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen hilft insoweit kaum weiter. Auch erscheint es nicht sachgerecht, die Finanzhilfen generell zu befristen und degressiv auszugestalten (Art. 104b Abs. 2 GG).

Die konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes über die Steuern gemäß Art. 105 Abs. 2 GG sind faktisch ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen. Aus Transparenzgründen erscheint die Ausgestaltung als konkurrierende Gesetzgebung verfehlt. Der Begriff der Gleichartigkeit in Art. 105 Abs. 2a GG ist zudem so unklar, dass auch das Bundesverfassungsgericht ihn in mehreren Entscheidungen nicht völlig klären konnte.

Eine weitere strukturelle Schwäche der geltenden Finanzverfassung besteht darin, dass nicht hinreichend klar ist, ob es ein Steuererfindungsrecht des Staates für in Art. 106 GG nicht genannte Steuern gibt. Eigentlich spricht der enumerative Charakter der Vorschrift für eine abschließende Aufzählung der Steuern, die in Deutschland erhoben werden dürfen. Nur dann ist sichergestellt, dass weder der Bund sich zulasten der Länder noch die Länder sich zulasten des Bundes durch die Erfindung neuer Steuern bereichern und so die bundesstaatliche Finanzverteilung unterminieren. Das hätte jedoch zur Konsequenz, dass eine neue Steuer nur im Wege einer Änderung des Grundgesetzes eingeführt werden dürfte, bände also den Steuergesetzgeber wesentlich stärker, als das in einem Zentralstaat der Fall ist, der keine Verteilungsregeln für das Gesamtsteueraufkommen zwischen den einzelnen Ebenen kennt. Immerhin könnte man in einer solchen Regelung einen gewissen Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor der Erhebung zusätzlicher Steuern und damit vor einer Überforderung sehen. Dieser Schutz wäre allerdings relativ gering, weil vergleichbare Belastungswirkungen über Steuererhöhungen im bestehenden Steuersystem erreicht werden können. Werden Gemeinschaftssteuern erhöht, profitieren zudem Bund, Länder und Kommunen, sodass für sie wenig Anreize bestehen, ihre Einkünfte gerade durch die Erfindung neuer Steuern zu erhöhen. Rechtsklarheit und Rechtssicherheit könnte aber nur dadurch gewonnen werden, dass in der Finanzverfassung geklärt würde, ob der Staat neue Steuern erfinden darf und ob Bund, Länder oder Kommunen ein Steuererfindungsrecht haben.

Die Regelung der Umsatzsteuerverteilung in Art. 106 Abs. 3 Satz 3 und 4 sowie Abs. 4 GG ist defizitär. Allein die Regelung materieller Kriterien in unbestimmten Rechtsbegriffen hat sich als nicht operationalisierbar erwiesen. Hier fehlt eine Regelung von Organisation und Verfahren, welche die verfassungsrechtlichen Vorgaben erst handhabbar machen würde.

Zumindest nicht zwingend ist es, dass der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer den Gemeinden nicht direkt zufließt, sondern über die Länder an sie weitergeleitet wird.

Systematisch verfehlt sind die Art. 106a und 106b GG. Zuweisungen aus dem Steueraufkommen des Bundes an die Länder sind systemwidrig. Das Grundgesetz verteilt in Art. 106 GG das Steueraufkommen des Staates zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Verändert sich die Aufgaben- und damit die Ausgabenbelastung einer Ebene, sieht Art. 106 Abs. 4 GG eine Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile zur Korrektur vor. Diesen systematisch konsequenten Weg verlassen jedoch Art. 106a und 106b GG, indem sie den Ländern einen Beitrag aus dem Steueraufkommen des Bundes für den öffentlichen Personennahverkehr und zum Ausgleich für die Übertragung der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund zusprechen. Die primäre Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern ist also offenbar nach Auffassung des verfassungsändernden Gesetzgebers nicht aufgabengerecht und muss durch Sonderzahlungen korrigiert werden. Systemgerecht wäre es dagegen, entsprechende Korrekturen in der primären Steuerverteilung vorzunehmen.

Eine strukturelle Schwäche der geltenden Finanzverfassung liegt auch in dem Abheben auf das örtliche Aufkommen bei der Regelung der Steuerverteilung. Das örtliche Aufkommen bildet angesichts der hohen Mobilität und Flexibilität der Wirtschaft ein gestaltbares Kriterium. Es begünstigt intransparenten Steuerwettbewerb zwischen den Ländern, der sich durch eine großzügige Auslegung der Steuergesetze und den Verzicht auf Außenprüfungen manifestieren kann.

Demgegenüber erscheint die Regelung der Zerlegung in Art. 107 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG defizitär, weil die Verfassung keine Kriterien für das Zerlegungsgesetz vorgibt. Das ist nicht folgerichtig, weil Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG zwar für die Körperschaftsteuer und die Lohnsteuer die Zerlegung zwingend vorschreibt, die Zerlegungsmaßstäbe jedoch in das Ermessen des Gesetzgebers stellt. Der Gesetzgeber kann bei der Lohnsteuer entweder auf das Wohnort- oder auf das Arbeitsstättenprinzip abheben. Das hat vor allem für Stadtstaaten einschneidende Konsequenzen, weil viele leistungsfähige Steuerpflichtige zwar in Stadtstaaten arbeiten, jedoch im Umland wohnen. Die Finanzverfassung kann ihr Ziel einer aufgabengerechten Steuerverteilung nur erreichen, wenn sie nicht nur das Zerlegungsgebot, sondern auch den Zerlegungsmaßstab vorgibt. Vergleichbares gilt im Körperschaftsteuerrecht für die Frage, ob die Steuererträge nach der Summe der Arbeitslöhne oder nach dem Sachanlagevermögen zerlegt werden. Auch die bloße Ermächtigung zur Zerlegung weiterer Steuern in Art. 107 Abs. 1 Satz 3 GG ist zur Erreichung einer möglichst aufgabengerechten primären Steuerverteilung wenig hilfreich, weil die Zerlegung letztlich von zufälligen Mehrheiten im Bundesrat abhängig ist.

Die Umsatzsteuervorausverteilung gemäß Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG verkompliziert die Finanzverfassung unnötig. Wegen des hohen Ausgleichsniveaus der Finanzverteilung sind ihre Wirkungen im Ergebnis äußerst begrenzt.

Strukturell verfehlt ist auch die Regelung in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG, wonach die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände im Länderfinanzausgleich „zu berücksichtigen" sind. Für die Finanzkraft der Länder ist die Finanzkraft ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände von der gleichen Bedeutung wie die landeseigene Finanzkraft. Die Beschränkung auf ein Berücksichtigungsgebot ist nur als politischer Kompromiss zu erklären.

Art. 108 GG weist mit der Einrichtung der Länderfinanzbehörden eine strukturelle Schwäche gegenüber einer Bundesfinanzverwaltung auf. Die Verwaltungszuständigkeit der Länder führt nicht nur zu einer unnötigen Komplexität der Steuerverwaltung, sondern begünstigt auch einen latenten, nach außen nicht transparenten indirekten Steuerwettbewerb durch die Ausgestaltung des Vollzugs der Steuergesetze.

Die sogenannte Schuldenbremse in Art. 109 GG ist strukturell verfehlt, soweit sie auf die Länder erstreckt wird und deren strukturelles Defizit auf null reduziert. Zum einen steht es zumindest in einem Spannungsverhältnis zur Staatlichkeit der Länder, wenn der Bund ihnen Schuldenregeln vorgibt. Zum anderen ist kein Grund ersichtlich, warum die Verschuldungsregel für die Länder strikter sein sollte als für den Bund, weil der Bund über die Steuer- und Sozialgesetzgebung große Gestaltungspielräume in Haushaltsfragen hat, während die Haushaltsautonomie der Länder äußerst beschränkt ist. Art. 114 GG weist eine strukturelle Schwäche dergestalt auf, dass die Befugnis des Rechnungshofs auch zur Prüfung von Nebenhaushalten und öffentlichen Unternehmen nicht hinreichend deutlich wird.

2. Die Fehlentwicklungen in der Staatspraxis

Zum Teil als Folge der aufgezeigten strukturellen Schwächen der geltenden Finanzverfassung, zum Teil aber auch durch politische Entscheidungen, ist es in der Staatspraxis zu Fehlentwicklungen gekommen. Besonders signifikant ist in diesem Zusammenhang das Ansteigen der Staatsverschuldung. Es hat sich gezeigt, dass die Verschuldung des Staates durch eine materielle finanzverfassungsrechtliche Regel in der Finanzverfassung schwer zu steuern ist. Die Bindung der Einnahmen aus Krediten an die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in der alten Schuldenregel des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG war schon im Ansatz zweifelhaft, weil der Investitionsbegriff unklar war und weil die Bevorzugung von Investitionen durch die Möglichkeit der Aufnahme von Krediten eine Tendenz zu nicht zwingend erforderlichen Bauten und sonstigen Anschaffungen gefördert hat. Abgesehen davon, dass sich der Begriff der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in der alten Schuldenregel als wenig geeignet zur Begrenzung der Schuldenaufnahme erwiesen hat, haben mehrere Prozesse vor dem Bundesverfassungsgericht gezeigt, wie schwierig die gerichtliche Durchsetzung der entsprechenden

verfassungsrechtlichen Vorgaben ist. Verfassungsgerichtliche Verfahren über die Höhe der Staatsverschuldung nehmen lange Zeit in Anspruch. Sie werden typischerweise von der Opposition angestrengt, die aber im Laufe des Verfahrens nicht selten selbst an die Regierung kommt und dann das Interesse an dem Verfahren verliert. Außerdem haben sich die verfassungsrechtlichen Begriffe als schwer handhabbar erwiesen und zu einer Vielzahl von finanzwissenschaftlichen Gutachten geführt, die für das Bundesverfassungsgericht schwer in verfassungsrechtliche Dogmatik umzusetzen waren. Im Ergebnis hat die alte Staatsschuldenregel den erschreckenden Aufwuchs der Staatsverschuldung nicht zu begrenzen vermocht.

Auch hat das Grundgesetz vor Einführung des Aufgabenübertragungsverbots 2006 im Wege der Einfügung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG sowie Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG die Kommunen nicht vor strukturellen Verschuldungszwängen bewahrt. Der Sozialstaat ist wesentlich auf Kosten der kommunalen Haushalte ausgebaut worden. Beispielhaft war insoweit die Bestimmung der Kreise und der kreisfreien Städte zu örtlichen Trägern der Sozialhilfe in § 96 Bundessozialhilfegesetz alte Fassung (BSHG a. F.) Diese bundesgesetzliche Aufgabenübertragung hat dazu geführt, dass die kommunalen Träger die Kosten des Gesetzesvollzugs tragen mussten. Da die Aufgabenzuweisung durch Bundesgesetz erfolgte, lief das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip leer. Der Bund wiederum konnte sich darauf berufen, dass die Kommunen Teil der Länder seien und keine direkten Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen bestünden. So konnten der Bundesgesetzgeber im Bundestag und die Länder im Bundesrat sozialpolitische Wohltaten verteilen, ohne für deren Kosten finanziell aufkommen zu müssen. Angesichts der relativen Höhe der Sozialausgaben in den kommunalen Haushalten besteht kein Zweifel, dass durch das Zusammenwirken von Bund und Ländern im Rahmen der Bundesgesetzgebung für die Kommunen finanzielle Belastungen geschaffen worden sind, die von ihnen nicht getragen werden können. Das Aufgabenübertragungsverbot hat diese Praxis zwar beendet, entfaltet aber keine Rückwirkung. Da der Sozialstaat 2006 bereits nahezu vollständig ausgebaut war, bleibt die Belastung der Kommunen mit den ständig wachsenden Ausgaben für Sozialleistungen bestehen. Die eigentlich erforderliche strukturelle Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung durch Verfassungsrecht ist nicht erfolgt. Das ist ein maßgeblicher Grund für die kommunale Finanzmisere, die besonders deutlich in der Höhe der kommunalen Kassenkredite von rund 48 Milliarden Euro (Stand März 2012) zum Ausdruck kommt.

3. Die Schwächen der Schuldenbremse

Mit der Einführung der sogenannten Schuldenbremse hat der verfassungsändernde Gesetzgeber ungeachtet der negativen Erfahrungen mit der alten Regel zur Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahme erneut Vertrauen in die Steuerungskraft des Verfassungsrechts bekundet. Es sind aber grundlegende Zweifel angebracht, ob eine finanzverfassungsrechtliche Regel geeignet ist, die Staatsverschuldung wirksam zu beeinflussen. Verfassungsrecht entfaltet seine Wirksamkeit dort am besten, wo es um die Regelung von Zuständigkeiten, Organisation und Verfahren geht. Durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist auch der Grundrechtsschutz in Deutsch-

land sehr wirksam und weitreichend entfaltet worden. In ihrer vorrangigen Position als Abwehrrechte verpflichten die Grundrechte den Staat, Eingriffe in die Freiheit und das Eigentum der Bürgerinnen und Bürger zu unterlassen. Dem Staat wird damit verfassungsrechtlich ein Nichthandeln aufgegeben. Wesentlich weniger Wirkungskraft entfalten die Grundrechte dort, wo aus ihnen Schutzpflichten abgeleitet werden, die ein positives Tun des Staates erfordern. Vergleichbar schwierig ist das Vorhaben, durch rechtliche Regelungen die Verschuldungspolitik des Staates zu regulieren. Die verfassungsgerichtliche Durchsetzung von Verschuldungsregeln nimmt viel Zeit in Anspruch und mündet regelmäßig in einen Gutachterstreit von Finanzwissenschaftlern, der sich mithilfe der Verfassungsrechtsdogmatik nur schwer entscheiden lässt.

Unabhängig von diesem grundsätzlichen Steuerungsproblem weist die sogenannte Schuldenbremse aus verfassungsrechtlicher Sicht weitere Schwächen auf: Die Regelung in Art. 109 Abs. 3 GG greift tief in die Verfassungsautonomie der Länder ein. Diese Verfassungsautonomie ist wesentlicher Bestandteil der Staatlichkeit der Länder, die in der Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG auch gegenüber Verfassungsänderungen geschützt ist. Dementsprechend beschränkte sich das Grundgesetz vor Einführung der Schuldenbremse auch auf eine Regelung zur Begrenzung der Kreditaufnahme des Bundes in Art. 115 GG a. F. und überließ es den Ländern, in ihren Verfassungen eigenständige Schuldenbegrenzungsregeln zu verankern. Es bestehen deshalb zumindest erhebliche Zweifel, ob die Verfassungshoheit des Bundes so weit reicht, dass sie Begrenzungen der Staatsverschuldung der Länder erlaubt.

Auch wenn man diese Bedenken beiseitelässt, weist die Regelung des Art. 109 Abs. 3 GG Schwächen auf. So ist nicht nachvollziehbar, warum für den Bund eine großzügigere Schuldenbremse gelten soll als für die Länder. Der Bund hat es über seine Befugnis zur Gesetzgebung über die wichtigsten Steuern und über die sozialen Leistungen in der Hand, die Einnahmen und Ausgaben von Bund und Ländern weithin zu bestimmen. Dem steht eine vergleichsweise geringe Haushaltsautonomie der Länder gegenüber. Angesichts dieser Rahmenbedingungen wäre es konsequent gewesen, für den Bund keine Einnahmen aus Krediten zuzulassen und den Ländern zumindest übergangsweise eine begrenzte strukturelle Verschuldung zu erlauben.

Eine weitere Schwäche der Regelung über die Schuldenbremse besteht darin, dass Art. 143d Abs. 1 GG es Bund und Ländern erlaubt, bis zum 31. Dezember 2015 (Bund) bzw. bis 31. Dezember 2019 von den Vorgaben der Schuldenbremse abzuweichen. Damit hat der verfassungsändernde Gesetzgeber Verfassungsrecht geschaffen, das für Bund und Länder über längere Zeit hinweg keine bindende Wirkung entfaltet. Wenn die Schuldenbremse ernst gemeint gewesen wäre, hätte es nahegelegen, eine stufenweise Regelung zur Rückführung der Verschuldung von Bund und Ländern zu schaffen, die sofort verbindlich gewesen wäre. So bleibt der Verdacht, dass die Handelnden sich selbst Spielräume für ihre Verschuldungspolitik verschaffen, die strikte Bindung der Schuldenbremse aber nur auf ihre Nachfolger angesehen wissen wollten. Zukünftige verfassungsändernde Gesetzgeber sind jedoch frei, die Regelungen über die Schuldenbremse abzuändern, wenn sie selbst von ihr betroffen werden. Das schwächt die normative Geltungskraft der Verfassung erheblich.

Schließlich ist es problematisch, dass nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers die Schulden der Sozialversicherungsträger und die Schulden der Kommunen nicht von der Regelung über die Schuldenbremse umfasst werden sollen. Dadurch entsteht ein Anreiz, Schulden aus den Staatshaushalten auf die Haushalte der Sozialversicherungsträger und der Kommunen zu verlagern.

4. Das ungelöste Altschuldenproblem

Die öffentlichen Haushalte in Deutschland sind mit über 2 Billionen Euro verschuldet. Hinzu kommen Risiken aus der Übernahme von Gewährleistungen, Bürgschaften und Haftungen im Gefolge der Finanz- und Bankenkrise in zumindest dreistelliger Milliardenhöhe. Mehrere Länder sind so stark verschuldet, dass sie sich in einer schweren Haushaltsnotlage befinden. Die Finanzverfassung regelt in Art. 109a GG zwar die Einrichtung eines Stabilitätsrats zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen, lässt aber das Problem der Altschulden unerwähnt, obwohl offensichtlich ist, dass einige Länder aus eigener Kraft nicht in der Lage sein werden, ihre Altschulden zu tilgen. Die in Art. 143d Abs. 2 GG vorgesehenen Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes in Höhe von insgesamt 800 Millionen Euro jährlich reichen offenkundig zur Bewältigung der Altschuldenproblematik nicht aus. Solange die Finanzverfassung die Altschulden der Glieder des Bundes jedoch ignoriert, besteht die gegenwärtig deutlich sichtbare Gefahr, dass die Altschulden ständig weitersteigen und in nicht allzu ferner Zukunft die Handlungsfähigkeit der betroffenen Länder oder sogar Deutschlands insgesamt ernsthaft gefährden. Die Entwicklungen in der europäischen Schuldenkrise liefern ein gutes Anschauungsmaterial dafür, welche Konsequenzen aus einer Nichtbeachtung der Altschuldenproblematik für die betroffenen Staaten erwachsen können.

5. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Das Grundgesetz nennt es in Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 als Ziel, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu wahren. Demgegenüber ist die Formulierung von der „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus“ in Art. 72 Abs. 2 GG a. F. in Bezug auf die Verteilung auf die Gesetzgebungszuständigkeiten 1994 durch die Formulierung „die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ abgelöst worden. Die in der Finanzverfassung postulierte „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ dürfte schon 1969 angesichts der unterschiedlichen Lebensverhältnisse in den einzelnen Ländern eine Fiktion gewesen sein. Mehr als 20 Jahre nach der Wiedervereinigung sind die Verhältnisse in den verschiedenen deutschen Ländern jedenfalls so unterschiedlich, dass die finanzverfassungsrechtliche Forderung nach einer Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse die Verfassungswirklichkeit verfehlt. Der demographische Wandel wird weiter dazu beitragen, in den verschiedenen Teilen Deutschlands unterschiedliche Lebensverhältnisse entstehen zu lassen. Damit stellt sich die Frage, ob sich das Postulat der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse mit dem Grundgedanken der bundesstaatlichen Vielfalt vereinbaren lässt. Wenn die Le-

benshaltungskosten in verschiedenen Teilen Deutschland deutlich voneinander abweichen, stellt sich etwa die Frage, ob die Gewährung einheitlicher Sozialleistungen angemessen ist. Wird diese Frage bejaht, ist aus der Sicht der Finanzverfassung weiter zu klären, wie ein einheitliches Niveau sozialer Leistungen bei einem zum Teil erheblich unterdurchschnittlichem Steueraufkommen dauerhaft finanziert werden soll. Insoweit muss geprüft werden, ob die Forderung nach einer Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet nicht auch in der Finanzverfassung zugunsten des Gebots der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse aufgegeben werden sollte. Die Beispiele der Schweiz und der Vereinigten Staaten von Amerika zeigen, dass eine bundesstaatliche Ordnung auch auf der Grundlage durchaus unterschiedlicher Lebensverhältnisse angemessen gestaltet werden kann.

6. Das Fehlen einer Pflicht zu einer aufgabenadäquaten Steuererhebung

Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG gebietet, die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Das ist aus ökonomisch Sicht verfehlt, weil Kredite nicht per se schädlich sind, sondern nur, wenn sie zur Abdeckung von Konsumausgaben aufgenommen werden. Zudem ist das Gebot rein haushalterisch formuliert. Wie in einer Unternehmensbilanz soll auch in den Staatshaushalten ein Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben hergestellt werden. Dieser Ausgleich soll strukturell ohne Einnahmen aus Krediten bewirkt werden. Entscheidend für die Vermeidung einer strukturellen Staatsverschuldung ist aber nicht der formelle Haushaltsausgleich, sondern die Entsprechung von Einnahmen und Ausgaben des Staates. Wenn sich ein Missverhältnis zwischen öffentlichen Einnahmen und Ausgaben ergibt, müssen entweder die Einnahmen erhöht oder die Ausgaben gesenkt werden. Der Weg dazu führt über Steuererhöhungen oder Ausgabenreduzierungen. Welcher Weg beschritten wird, wird in der Verfassung nicht vorgegeben und sollte auch nicht verfassungsrechtlich normiert werden. Es bleibt eine politische Entscheidung, ob der Staat seine Aufgaben und damit seine Ausgaben zurückführt, wenn er nicht über genügend Geld verfügt, oder ob er seine Einnahmen erhöht, was regelmäßig nur im Wege der Steuergesetzgebung möglich ist. Die Finanzverfassung arbeitet diese Alternative zwischen Einnahmenerhöhung und Aufgabenverringerung bzw. Ausgabensenkung gegenwärtig nicht heraus.

7. Das Problem des Steuerwettbewerbs

Bislang geht die Finanzverfassung des Grundgesetzes stillschweigend davon aus, dass der Staat seine Steuerhoheit auch effektiv durchsetzen kann. Das ist die Erfahrung des geschlossenen Nationalstaates. Faktisch ist die Steuerhoheit aber im Laufe der Zeit ausgehöhlt worden. Auf europäischer Ebene hat die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Erstreckung der Grundfreiheiten auf die Besteuerung dazu geführt, dass vor allem international agierende Unternehmen Möglichkeiten der Steuergestaltung haben. Sie können ihre wirtschaftlichen Verhältnisse so gestalten, dass Gewinne in Ländern mit einem niedrigen Steuerniveau und Verluste in Hochsteuerländern anfallen. Erst in neuerer Zeit hat der Europäische Gerichtshof es ausdrücklich als Recht-

fertigung für die Beschränkung von Grundfreiheiten anerkannt, dass die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union durch rechtliche Regelungen ihre tatsächlichen Möglichkeiten zur Ausübung ihrer Steuerhoheit sichern. Das bedeutet vor allem, dass sie rechtlich die Voraussetzungen dafür schaffen, auf ihrem Territorium erzielte Gewinne auch tatsächlich steuerlich belasten zu können. Die Finanzverfassung enthält bislang keine Regelung, die aus deutscher Sicht diesen Grundsatz festschreibt und so auf der Ebene des Unionsrechts als Rechtfertigungsgrund für die Einschränkung von Grundfreiheiten dienen könnte.

Ein weiteres Desiderat besteht im Bereich des innerdeutschen Steuerwettbewerbs. Zwar sind die wesentlichen Steuergesetze in ganz Deutschland gleich ausgestaltet, weil der Bundesgesetzgeber von seiner konkurrierenden Gesetzgebung aus Art. 105 Abs. 2 GG umfassend Gebrauch gemacht hat. Der Steuervollzug fällt jedoch in die Zuständigkeit der Länder. Im Blick auf die sehr weitreichende Angleichung der Finanzkraft der Länder im Wege des Finanzausgleichs besteht für steuerstarke wie für steuerschwache Länder ein Anreiz, ihre Steuerbasis zu schonen und sie jedenfalls nicht vollständig auszuschöpfen. Steuerstarke Länder müssen befürchten, die Erträge aus einer stärkeren Ausschöpfung der eigenen Steuerbasis weitgehend in den Finanzausgleich abführen zu müssen. Steuerschwache Länder haben keinen Anreiz, ihre Steuerbasis vollständig auszuschöpfen, weil sie auf einen weitreichenden Ausgleich ihrer Finanzkraft im Finanzausgleich vertrauen können. Das begünstigt einen Standortwettbewerb innerhalb Deutschlands zulasten der Steuererträge. Dieser Wettbewerb ist intransparent und wird von offizieller Seite nicht zugegeben. Das heißt jedoch nicht, dass er nicht existiert.

8. Die Bekämpfung der Steuerflucht

Die zunehmende Integration Europas und die Entwicklung der Kommunikationsmöglichkeiten sowie die Steigerung der Mobilität erleichtern die Möglichkeit zur Steuerflucht. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes enthält bislang keine Regelung darüber, wer in Deutschland steuerpflichtig ist. Als Ansatzpunkt für die Problemlösung kommt in der geltenden Finanzverfassung höchstens die Erwähnung des örtlichen Steueraufkommens in Art. 107 Abs. 1 GG in Betracht. Das örtliche Steueraufkommen knüpft jedoch letztlich nur an einen tatsächlichen Prozess an und enthält keine Aussage darüber, welche Steuergegenstände an einem bestimmten Ort mit Steuern belastet werden. § 1 Einkommensteuergesetz stellt in Deutschland für die Steuerpflicht auf das Wohnsitzprinzip ab. Da der Wohnsitz angesichts der zunehmenden Integration jedenfalls in Europa relativ leicht verlegt werden kann, erweitert § 2 Außensteuergesetz die Steuerpflicht von früher in Deutschland unbeschränkt steuerpflichtigen Personen auch nach Verlagerung des Wohnsitzes für zehn Jahre. Nach diesen zehn Jahren sind auch Personen, die weiterhin die deutsche Staatsangehörigkeit beibehalten, in Deutschland nicht mehr unbeschränkt einkommensteuerpflichtig. Denkbar wäre aber auch ein Anknüpfen der unbeschränkten Steuerpflicht an die Staatsangehörigkeit, wie es im Steuerrecht der Vereinigten Staaten von Amerika vorgesehen ist. Eine verfassungsrechtliche Regelung, welche die Steuerpflicht an die Staatsangehörigkeit knüpfte, wäre vorstellbar.

II. Die finanzwirtschaftliche Abhängigkeit der Länder

Die geltende Finanzverfassung räumt den Ländern in finanzwirtschaftlicher Hinsicht wenig Gestaltungsspielraum ein. Weder im Bereich der Einnahmen (1.) noch im Bereich der Ausgaben (2.) verfügen sie über nennenswerte Gestaltungsspielräume. Diesem Dilemma haben sie in der Vergangenheit dadurch zu entfliehen versucht, dass sie Kredite aufgenommen haben. Dieser Weg ist ihnen durch die Einführung der sogenannten Schuldenbremse in die Finanzverfassung des Bundes (Art. 109 Abs. 3 GG) versperrt worden (3.). In der Zusammenschau gefährden die beschränkten Steuergesetzgebungskompetenzen und die Belastungen der Länder durch ausgabenintensive Bundesgesetze nach Einführung der Schuldenbremse ihre Staatlichkeit. Da die Staatlichkeit der Länder aber in Art. 79 Abs. 3 GG durch die sogenannte „Ewigkeitsklausel" der Verfügung des verfassungsändernden Gesetzgebers entzogen ist, stellt sich nunmehr die Frage, ob die Länder einen Finanzierungsanspruch gegen den Bund haben, wenn ihre Einnahmen nicht ausreichen, um ihre Aufgaben zu erfüllen (4.). Die finanzwirtschaftliche Abhängigkeit wird bei den ostdeutschen Ländern besonders deutlich, weil sie immer noch über eine weit unterdurchschnittliche Steuerkraft verfügen (5.).

1. Die Verteilung der Steuergesetzgebungskompetenzen

Die Regelung der Steuergesetzgebungskompetenzen in Art. 105 GG scheint auf den ersten Blick durchaus um einen Ausgleich zwischen den Befugnissen des Bundesgesetzgebers und der Landesgesetzgeber bemüht: Dem Bund wird nur die ausschließliche Gesetzgebung über die Zölle und Finanzmonopole zugewiesen (Art. 105 Abs. 1 GG). Da Zölle längst im Unionsrecht geregelt werden und nur das Branntweinmonopol noch als Finanzmonopol existiert, erweckt das den Eindruck, dass die Steuergesetzgebungskompetenzen des Bundes sehr begrenzt sind. Dieser Eindruck ist jedoch verfehlt, weil die Zuweisung der konkurrierenden Gesetzgebung über die übrigen Steuern an den Bund in Art. 105 Abs. 2 GG, wenn dem Bund das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 vorliegen, dem Bundesgesetzgeber in der Staatspraxis den Zugriff auf die Normierung aller wichtigen Steuern eröffnet hat.

Diese Kompetenzverteilung wirft die Frage auf, ob eine Reform der Finanzverfassung nicht die Steuerhoheit der Länder stärken sollte. Betrachtet man die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer als die Steuern mit dem höchsten Aufkommen, zeigen sich jedoch schnell die Schwierigkeiten: Die Umsatzsteuer ist in allen wesentlichen Punkten durch Unionsrecht geregelt. Das schließt es aus, den Ländern eine nennenswerte Umsatzsteuerhoheit einzuräumen. Verfügten die Länder über die Befugnis zur Gesetzgebung über die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer, würde ihre Steuerautonomie gestärkt. Es ergäben sich jedoch schwerwiegende Probleme. Da die ostdeutschen Länder gegenwärtig und auf absehbare Zeit über deutlich geringere Steuerkraft verfügen als der Durchschnitt der deutschen Länder und insbesondere die reicheren westdeutschen Länder, wären sie vermutlich gezwungen, fühlbar höhere Einkommen- und Körperschaftsteuer zu erheben als reiche westdeutsche Länder. Der so entstehende Steu-

erwettbewerb würde voraussichtlich zu einer Verlagerung des Unternehmensteueraufkommens nach Bayern, Baden-Württemberg und Hessen, vielleicht auch noch nach Hamburg führen. Das würde die ostdeutschen und die finanzschwachen westdeutschen Länder in noch größere Haushaltsprobleme führen, als sie gegenwärtig schon bestehen. Außerdem würden Regelungen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung erforderlich. Einkommen und Gewinne, die in verschiedenen Ländern erzielt würden, müssten jeweils zugeordnet werden, ohne dass es zu einer doppelten Besteuerung käme. Der Vollzugsaufwand im Einkommen- und Körperschaftsteuerrecht würde vor allem in wirtschaftlichen Großräumen, die mehrere Länder erfassen (z. B. Rhein-Main), erheblich steigen. Weiter wäre zu befürchten, dass leistungsfähige Steuerpflichtige ihren Wohnsitz in Länder mit niedrigen Einkommen- oder Körperschaftsteuersätzen verlagerten.

Aus diesen Gründen wird eine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenzen für die ertragreichen Steuern auf die Länder nicht empfohlen. Um die Position der Länder zu stärken und ihre Abhängigkeit von der Steuergesetzgebung des Bundes zu verringern, könnte man allerdings an die Einführung einer qualifizierten Mehrheit im Bundesrat für die Zustimmung zur Änderung des Einkommen- und Körperschaftsteuerrechts denken.

Die Regelung über die Befugnis der Länder zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern in Art. 105 Abs. 2a GG wird allgemein als missglückt angesehen. Es ist auch der Verfassungsrechtsprechung nicht gelungen, eine operationalisierbare Formel dafür zu entwickeln, welche Verbrauch- und Aufwandsteuern bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Hier würde möglicherweise nur eine Aufzählung der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern helfen, über welche die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung haben sollen.

2. Die Belastungen durch ausgabenintensive Bundesgesetze

Das Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG weist den Ländern die Ausgabenlast entsprechend ihrer Aufgabenlast zu. Da unter Aufgabe der Vollzug eines Gesetzes verstanden wird und vor allem der Bund die ausgabenintensiven Sozialgesetze erlässt, werden die Länder zur Tätigung von Ausgaben nach Maßgabe der einschlägigen Bundesgesetze verpflichtet. Das gilt vor allem für den Bereich der Sozialgesetzgebung. Der Ausbau des Sozialstaates durch die Normierung von sozialen Leistungsgesetzen und die Begründung von Rechtsansprüchen der Bürgerinnen und Bürger auf die Gewährung von Leistungen wird wegen des Konnexitätsprinzips des Art. 104a Abs. 1 GG ganz wesentlich von den Ländern einschließlich der Kommunen finanziert. Zwar wirken die Länder über den Bundesrat bei der Gesetzgebung mit. Für das einzelne Land ergibt sich daraus jedoch kein Schutz der Haushaltsautonomie.

3. Die bundesverfassungsrechtliche Schuldenbremse

Die neu in Art. 109 Abs. 3 GG eingefügte sogenannte Schuldenbremse beschränkt die finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Länder weiter. Abgesehen von der verfassungsrechtlichen Frage, ob der verfassungsändernde Gesetzgeber des Bundes nicht unzulässig die Verfassungsautonomie der Länder als Staaten beschränkt, wenn er ihnen eine strikte Regelung der Kreditaufnahme vorgibt, bringt die Neuregelung weitere Probleme mit sich. Der Bund hat eine asymmetrische Schuldenregel zu seinen Gunsten in das Grundgesetz aufgenommen. Während er für seinen Haushalt davon ausgeht, dass das verfassungsrechtliche Gebot, den Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, dann erfüllt ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 Prozent im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten (Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG), soll dem Gebot für die Haushalte der Länder nur dann entsprochen sein, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden (Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG). Ein sachlicher Grund für diese diskriminierende Regelung zulasten der Länder ist nicht ersichtlich. Vielmehr hätte es nahegelegen, dem Bund eine striktere Verschuldungsregel vorzugeben als den Ländern. Als Steuer- und Sozialgesetzgeber verfügt der Bund nämlich über die Möglichkeiten, seine Einnahmen und Ausgaben autonom zu regulieren. Wenn ihm ein Verstoß gegen das Verbot struktureller Verschuldung droht, kann er entweder die Einnahmen durch Steuererhöhungen verbessern oder die Ausgaben durch eine Aufgabenreduzierung verringern. Demgegenüber ist die Haushaltsautonomie der Länder so beschränkt, dass sie weder hinreichende Möglichkeiten zur Erhöhung ihrer Steuereinnahmen noch zur Verringerung ihrer weitgehend bundesgesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben und damit Ausgaben haben. Senkt der Bund Steuern, an deren Ertrag die Länder beteiligt sind, oder weist der Bundesgesetzgeber den Ländern neue ausgabenträchtige Aufgaben zu, können die Länder leicht in die Lage geraten, dass sie gezwungen sind, das Verbot struktureller Verschuldung zu missachten. Ihre Mitwirkungsrechte im Bundesrat helfen dann nicht weiter, wenn ein Land im Bundesrat bei der Abstimmung über Steuersenkungen oder neue Aufgaben in der Minderheit ist.

Die Regelung über die Schuldenbremse weist darüber hinaus insoweit Mängel auf, als sie sich nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers nicht auf die Schulden der Sozialversicherungsträger und der Kommunen erstrecken soll. Diese Ausnahmen entfalten für Bund und Länder Anreizwirkung. Während es dem Bund geraten erscheinen kann, Schulden aus dem Staatshaushalt auf die Haushalte der Sozialversicherungsträger zu verlagern, können Länder sich gedrängt fühlen, ihre eigenen Haushalte zulasten der kommunalen Haushalte zu sanieren, indem sie etwa die Mittel für den kommunalen Finanzausgleich verringern.

4. Der Finanzierungsanspruch gegen den Bund

Indem der Bund durch die weitgehende Ausschöpfung seiner Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Steuerrechts und im Bereich des Sozialrechts weitreichende Vorfestlegungen für die Haushaltsgestaltung der Länder getroffen und ihnen sodann durch die Einführung der Schuldenbremse auch noch ein striktes Verbot struktureller Neuverschuldung auferlegt hat, hat er durch bundesverfassungsrechtliche und bundesgesetzliche Vorgaben die Staatlichkeit der Länder gefährdet. Die Gliederung des Bundes in Länder und damit die Staatlichkeit der Länder sind jedoch in Art. 79 Abs. 3 GG auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber zwingend vorgegeben. Der Bund muss dementsprechend von Verfassungs wegen dafür Sorge tragen, dass die Staatlichkeit der Länder auch unter den von ihm gesetzten Rahmenbedingungen erhalten bleibt. Dazu gehört vor allem, dass die Länder über eine Finanzausstattung verfügen, die es ihnen als Staaten ermöglicht, ihre Aufgaben zu erfüllen. Insoweit trifft den Bund eine Verantwortung unter dem Gesichtspunkt der Ingerenz aus vorausgegangenem Tun. Da er sich im Grundgesetz weitreichende Steuergesetzgebungskompetenzen eingeräumt, von diesen auch Gebrauch gemacht und zugleich vor allem durch seine Sozialgesetzgebung die Länder zu erheblichen Ausgaben veranlasst hat und da er ihnen gleichzeitig den Weg in eine Finanzierung dieser Ausgaben durch die Aufnahme von Schulden versperrt hat, ist er aus seiner eigenen Verfassung heraus verpflichtet, den Ländern die Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, die sie zur Erhaltung ihrer eigenen Staatlichkeit benötigen. Soweit die Länder weder in der Lage sind, ihre Steuereinnahmen in dem gebotenen Umfang zu erhöhen, noch sich der Pflicht zur Finanzierung der Ausgaben, die sich aus dem Vollzug der Bundesgesetze ergeben, entziehen können, haben sie letztlich einen verfassungsrechtlichen Anspruch gegen den Bund auf Bereitstellung der Finanzmittel, die sie zum Erhalt ihrer Staatlichkeit benötigen.

Die Eigenstaatlichkeit der Länder setzt voraus, dass sich ihr Handeln nicht als Folge der Knappheit finanzieller Mittel im Vollzug von Bundesgesetzen erschöpft. Vielmehr muss ein Staat in der Lage sein, eigene Aufgaben- und damit Ausgabenschwerpunkte zu setzen und so seine Haushaltsautonomie zu entfalten. Ist eine solche Setzung eigener Schwerpunkte den Ländern nicht mehr möglich, degenerieren sie zu Verwaltungseinheiten des Bundes und büßen ihre Staatsqualität in verfassungswidriger Weise ein. Dieser Verstoß gegen das Grundgesetz lässt sich nur durch einen Anspruch betroffener Länder gegen den Bund auf Zurverfügungstellung von Finanzmitteln in solcher Höhe vermeiden, dass die Staatlichkeit der Länder erhalten bleibt. Dieser Anspruch ist schon gegenwärtig implizit im Grundgesetz verankert, kommt jedoch im Text der Verfassung nicht zum Ausdruck.

5. Die Strukturnachteile Ostdeutschlands

Ein weiteres bedeutendes Desiderat der Finanzverfassung des Grundgesetzes ergibt sich aus dem Fehlen von Regelungen, die der tatsächlichen Verfassung Ostdeutschlands angemessen sind. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes ist 1969 auf die Verhältnisse in Westdeutschland hin konzipiert worden. Am Ende eines fast 20-jährigen Wirtschaftsaufschwungs ging der verfassungsändernde Gesetzgeber von der grundsätzlichen Gleichheit der Wirtschafts-, Finanz- und Steuerkraft der westdeutschen Länder aus. Diese tatsächlichen Gegebenheiten legte er seinen verfassungsrechtlichen Regelungen zugrunde. Das ist die Basis der bundesstaatlichen Finanzverfassung.
Mit der Wiedervereinigung ist diese implizite Verfassungsvoraussetzung jedoch entfallen. Die Wirtschafts-, Finanz- und Steuerkraft der ostdeutschen Länder, zugleich auch mehrerer westdeutscher Haushaltsnotlagenländer, weicht in wesentlichen Punkten von der 1969 vorausgesetzten tatsächlichen Gleichheit der Länder ab. Das zeigt zum einen die klar unterdurchschnittliche Steuerkraft vor allem der ostdeutschen Länder. Das zeigen aber auch die in ihrer Schwere nicht zu unterschätzenden Haushaltsnotlagen anderer Länder. Die geltende Finanzverfassung enthält keine Regeln für die Bewältigung dieser Problemlagen. Sie ist insoweit defizitär.

III. Die unzureichenden rechtlichen Struktursicherungen für die Kommunen

Das Grundgesetz garantiert in Art. 28 die kommunale Selbstverwaltung, gewährleistet aber die angemessene Finanzausstattung der Kommunen nicht (1.). Auch fehlt eine Regelung, wie die steigenden Sozialausgaben, die wesentlich für den großen Anstieg der Verschuldung der Kommunen verantwortlich sind, finanziert werden sollen (2.).

1. Das Fehlen einer bundesverfassungsrechtlichen Garantie einer angemessenen kommunalen Finanzausstattung

Das Grundgesetz gebietet in Art. 28 Abs. 2 Satz 1, den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung zu gewähren. Die Verfassung stellt in Satz 3 dieser Vorschrift klar, dass die Gewährleistung der Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung umfasst. Damit ist zwar die Finanzautonomie der Kommunen verfassungsrechtlich abgesichert. Diese umfasst allerdings nur das eigenverantwortliche Handeln im Bereich der kommunalen Finanzen, sichert aber keine Finanzquellen. Die 1997 eingefügte Ergänzung, dass zu den Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung auch eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle gehört, enthält keine Garantie einer angemessenen Finanzausstattung, sondern sichert den Gemeinden nur den Zugriff auf eine Steuerquelle. Welche Steuerquelle dies konkret ist, bleibt zudem angesichts der offenen Formulierung umstritten.

Mittlerweile ist in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte geklärt, dass die Kommunen gegen ihre Länder einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung haben. Das Bundesverfassungsgericht hat einen solchen Anspruch jedoch in seiner bisherigen Rechtsprechung noch nicht anerkannt. Die kommunale Selbstverwaltung bleibt somit auf bundesverfassungsrechtlicher Ebene ohne die zu ihrer kraftvollen Ausübung erforderliche Finanzierungsgarantie. Dieser Mangel kann sich vor allem dann negativ auswirken, wenn die Länder unter dem Druck der Schuldenbremse dazu übergehen sollten, ihre Sparanstrengungen zur Sanierung der Landeshaushalte durch eine Kürzung der Mittel des kommunalen Finanzausgleichs zu bestreiten. Da die Schulden der Kommunen nach der Intension des verfassungsändernden Gesetzgebers im Rahmen der Schuldenbremse nicht eingerechnet werden sollen, besteht ein erheblicher Anreiz für ein solches Verhalten.

2. Das Fehlen einer bundesverfassungsrechtlichen Verpflichtung zum Ausgleich steigender Sozialausgaben

Die großen Haushaltsdefizite der Kommunen, die durch den Anstieg der kommunalen Kassenkredite auf rund 48 Milliarden Euro (Stand März 2012) manifest werden, beruhen ganz wesentlich auf dem großen Anstieg der Sozialausgaben. Diese belasten die kommunalen Haushalte ungeachtet der Einführung des Aufgabenübertragungsverbots vom Bund auf die Kommunen in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG weiterhin, weil die Aufgabenübertragungsverbote nur für die Zukunft und nicht rückwirkend greifen. Da der Sozialstaat vor Einführung der Aufgabenübertragungsverbote bereits weitgehend ausgebaut war, beruht der weitere Anstieg der Sozialausgaben der Kommunen auf dem Anwachsen der bereits bestehenden Sozialleistungen. Solange deren Rechtsgrundlagen nicht einschneidend verändert werden, gelten sie gemäß Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG als Bundesrecht fort. Zwar können die Länder die bundesrechtliche Aufgabenübertragung gemäß Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG durch eine landesrechtliche Regelung ersetzen. Eine solche landesrechtliche Regelung löst jedoch das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsgebot aus, sodass der Landesgesetzgeber dem Land zusätzliche Lasten aufladen würde. Dazu besteht aus seiner Sicht regelmäßig kein Anlass. Nur wenn der Bund, wie im Bereich der Förderung der frühkindlichen Erziehung, die bundesgesetzliche Aufgabenzuweisung aufhebt, werden die Länder zum Handeln gezwungen. Das Beispiel Schleswig-Holsteins zeigt allerdings, dass selbst in diesem Fall der Landesgesetzgeber häufig untätig bleibt, sodass die Kommunen ihre finanziellen Ansprüche gegen das Land vor den Verfassungs- und Verwaltungsgerichten einklagen müssen.

Wegen dieser Regelungslücke ist die kommunale Selbstverwaltung ungeachtet der Garantie in Art. 28 Abs. 2 GG gefährdet. Wenn die Kommunen immer größere Mittel aus ihren Haushalten für die Bestreitung steigender Sozialausgaben verwenden müssen, sind sie zu einer kraftvollen Selbstverwaltung, die ohne finanzielle Mittel nicht möglich ist, nicht mehr in der Lage. Der Missstand, dass die Kommunen wegen früherer Aufgabenzuweisungen durch den Bundesgesetzgeber Sozialausgaben zu tragen haben, deren Höhe sie kaum beeinflussen können und für die keinen finanziellen Ausgleich erhalten, wirkt gegenwärtig trotz der Einführung des Aufgabenübertragungsverbots in die Verfassung fort.

IV. Die krisenhafte Finanzsituation

Auch wenn Deutschland in der gegenwärtigen Schuldenkrise in Europa wie ein Fels in der Brandung erscheint, darf das nicht zu dem Fehlschluss führen, die finanzielle Lage Deutschlands sei unproblematisch. Vielmehr ist die Staatsverschuldung seit dem Inkrafttreten der geltenden Finanzverfassung im Jahr 1969 in einem seinerzeit unvorstellbaren Maß angestiegen. Die verfassungsrechtliche Vorgabe zur Begrenzung der Kreditaufnahme in Art. 115 GG a. F. hat sich als weitgehend wirkungslos erwiesen (1.). Deutlich verschlechtert hat sich die Finanzsituation Deutschlands nach 1990 im Gefolge der Wiedervereinigung. Die politische Entscheidung, die Kosten der Wiedervereinigung nicht durch Steuererhöhungen oder Vermögensabgaben zu finanzieren, sondern den Weg über eine Erhöhung der Staatsverschuldung zu gehen, hat die Staatsschulden wesentlich erhöht (2.). Ein weiterer Verschuldungsschub ergibt sich aus den Belastungen, die Deutschland im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Banken-, Wirtschafts- und Finanzkrise übernommen hat (3.). Schließlich trägt zur krisenhaften Finanzsituation Deutschlands die kommunale Finanzmisere bei, die vor allem in der Höhe der kommunalen Kassenkredite zum Ausdruck kommt (4.).

1. Das Ansteigen der Staatsverschuldung seit 1969

Als die gegenwärtige Finanzverfassung 1969 in Kraft trat, belief sich die Staatsverschuldung Deutschlands auf etwas mehr als 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung 1990 hatte sich dieser Prozentsatz bereits auf 40 Prozent verdoppelt. 1996 hatte sich der Prozentsatz auf 60 Prozent verdreifacht. Im Gefolge der Finanzkrise hat er sich vervierfacht und beträgt nun mit über 2 Billionen Euro mehr als 80 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Dementsprechend stieg die Zinsbelastung. Von der Neuverschuldung in Höhe von 28 Milliarden Euro machte der Zinsanteil im Jahre 1980 „nur“ 13 Milliarden Euro aus. 2005 hatte sich die Neuverschuldung nicht nur auf 74 Milliarden Euro erhöht. Vielmehr floss nunmehr auch der weitaus größte Teil der Neuverschuldung, nämlich 64 Milliarden Euro, in den Schuldendienst.

2. Die Kosten der Wiedervereinigung

Als sich nach 1990 herausstellte, dass die Wiedervereinigung Deutschlands wesentlich höhere Kosten mit sich bringen würde, als das zunächst erwartet worden war, wurde politisch entschieden, diese zusätzlichen Kosten nicht durch eine Steigerung der Einnahmen des Staates über eine Erhöhung der Abgaben, sondern über eine Erhöhung der Verschuldung zu finanzieren. Wesentliches Instrument dafür war der Fonds Deutsche Einheit. Vor allem aus diesem Grund stieg die Staatsverschuldung in Deutschland von 623 Milliarden Euro im Jahr 1991 auf 1 602 Milliarden Euro im Jahr 2007.

3. Die Belastungen aus der Finanzkrise

Zur Bewältigung der Banken- und Finanzkrise hat Deutschland seine Schulden in den letzten Jahren weiter gesteigert. Sie betragen inzwischen mehr als 2 Billionen Euro. Rechnet man die vom Staat übernommenen Gewährleistungen und Bürgschaften hinzu, ist bereits die Marke von 2,5 Billionen Euro überschritten. Das entspricht einem Wert von über 31 000 Euro je Einwohner. Weitere Belastungen sind absehbar. Die gegenwärtige Ausstattung des Rettungsschirms mit finanziellen Mitteln reicht offenkundig nicht aus, um die in Finanznot geratenen europäischen Staaten zu sanieren und die Finanzmärkte zu beruhigen.

4. Die kommunale Finanzmisere

Die Gemeinden und Gemeindeverbände waren Anfang 2012 mit über 85 Milliarden Euro am Kreditmarkt verschuldet. Dazu kamen Kassenkredite von fast 48 Milliarden Euro, sodass sich die kommunalen Verbindlichkeiten am Anfang des Jahres 2012 bereits auf insgesamt mehr als 133 Milliarden Euro beliefen. Vor allem der hohe Stand der Kassenkredite ist besorgniserregend. Eine nicht geringe Zahl von Kommunen vermag inzwischen selbst die Kosten für die Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben nicht mehr aus laufenden Einnahmen, sondern nur noch aus Kassenkrediten zu finanzieren. Für freiwillige Leistungen bleibt unter diesen Umständen praktisch kein Raum. Eine kraftvolle kommunale Selbstverwaltung ist nicht mehr möglich. Eine große Zahl von Kommunen ist so verschuldet, dass sie sich in Haushaltssicherungsverfahren praktisch jede Ausgabe von der Rechtsaufsicht genehmigen lassen muss. In Bezug auf diese Kommunen kann man kaum noch von eigenverantwortlicher Regelung der örtlichen Angelegenheiten sprechen. An die Stelle der kommunalen Selbstverwaltung ist die durch den Staat verantwortete Haushaltssicherung getreten.

Die finanziellen Folgen der Wiedervereinigung Deutschlands sind nicht durch eine Änderung der Finanzverfassung des Grundgesetzes bewältigt worden. Vielmehr sind die einschlägigen Regelungen auf gesetzlicher Ebene entwickelt worden. Eine wesentliche Rolle haben dabei die beiden Solidarpakte gespielt, die materiell gesehen Teil der Finanzverfassung geworden sind (a). Mit dem Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019 wird das Sonderrecht für Ostdeutschland aller Voraussicht nach ein Ende finden. Damit stellt sich die Frage, ob zu diesem Zeitpunkt das Ende der innerdeutschen Solidarität zu konstatieren ist (b).

a) Die Solidarpakte als Teile der materiellen Finanzverfassung

Da 1990 keine Einigung über die Anpassung der Finanzverfassung an die Lage im wiedervereinigten Deutschland gefunden werden konnte, hätte eigentlich seit dem Wirksamwerden des Beitritts die bestehende Finanzverfassung auch für die ostdeutschen Länder gegolten. Das hätte jedoch erhebliche finanzielle Belastungen für die westdeutschen Länder mit sich gebracht. Um diese Belastungen zu vermeiden, wurde durch Art. 7 des Einigungsvertrages für die Jahre von 1990 bis 1994 die Finanzverfassung in wesentlichen Teilen in Bezug auf die ostdeutschen Länder suspendiert. Stattdessen erhielten die ostdeutschen Länder gut 160 Milliar-

den DM aus dem neu geschaffenen Fonds „Deutsche Einheit“. Im Frühjahr 1993 wurden dann Solidarpaktverhandlungen geführt. Ihr Ergebnis war die Einbeziehung der ostdeutschen Länder in den gesamtdeutschen Finanzausgleich. Damit die ostdeutschen Länder ihren infrastrukturellen Nachholbedarf abbauen konnten, wurden ihnen im Finanzausgleich Pro-Kopf-Ausgaben von 120 Prozent und Sachinvestitionen pro Kopf von 170 Prozent des Niveaus der alten Länder garantiert. Außerhalb des Finanzausgleichs erhielten die ostdeutschen Länder rund 15 Milliarden DM im Jahr zur Wirtschaftsförderung.

2001 trat dann das Solidarpaktfortführungsgesetz in Kraft, das den im gleichen Jahr zwischen Bund und Ländern ausgehandelten Solidarpakt II umsetzte, dessen Laufzeit von 15 Jahren sich auf den Zeitraum von 2005 bis 2019 erstreckt. In dieser Zeitspanne stellt der Bund den ostdeutschen Ländern 105 Milliarden Euro zur freien Verfügung, um den teilungsbedingten Nachholbedarf dieser Länder zu befriedigen. Außerdem verpflichtete sich der Bund, zusätzliche Aufbauleistungen in Höhe von 51 Milliarden Euro zu erbringen.

Mit diesen Regelungen wurde eine materiell finanzverfassungsrechtliche Ordnung unterhalb der formalen Finanzverfassung des Grundgesetzes geschaffen. Sie erlaubte es Bund und Ländern, an der geltenden Finanzverfassung festzuhalten und so allfällige Streitfragen zu vermeiden. Letztlich beruhten die beiden Solidarpakte auf einem Aushandlungsprozess zwischen Bund und Ländern. So wurde der Sondersituation der ostdeutschen Länder Rechnung getragen, während gleichzeitig auf der Ebene der Finanzverfassung die „Normallage“ fortgeschrieben werden konnte. Das Auseinanderfallen von formeller und materieller Finanzverfassung trug allerdings nicht zur Transparenz der Bewältigung der finanziellen Folgen der Wiedervereinigung Deutschlands bei.

b) Das Ende der Solidarität

Bei den Verhandlungen über den Solidarpakt II gingen die Beteiligten davon aus, dass 2019 die finanziellen Folgen der Wiedervereinigung bewältigt worden seien. Die spezifisch auf die Wiedervereinigung bezogene Solidarität zwischen westdeutschen und ostdeutschen Ländern dürfte 2019 ihr Ende finden. Sie wird durch die allgemeine bundesstaatliche Solidarität abgelöst werden, die das Bundesverfassungsgericht als „bündisches Einstehen füreinander“ qualifiziert hat. Auch nach 2019 wird es zu einem Finanzausgleich zwischen finanzkraftstärkeren und finanzkraftschwächeren Ländern kommen müssen. Bezugspunkt wird allerdings nicht länger die Wiedervereinigung sein. Es wird keine spezifischen Regelungen für ostdeutsche Länder, sondern allgemein für finanzkraftschwächere oder hochverschuldete Länder geben, unabhängig davon, ob sie zu Ost- oder Westdeutschland gehören.

V. Das Wirksamwerden der Schuldenbremse

2009 ist die sogenannte Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG eingefügt worden. Sie gebietet, die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, lässt aber Ausnahmen zu (1.). Die Haushalte der Sozialversicherungsträger und der Kommunen fallen nicht in den Regelungsbereich der Schuldenbremse (2.). Ausnahmeregelungen setzen entsprechende Normierungen von Bund oder Ländern voraus. Das begründet einen Handlungszwang für die Länder, die Ausnahmen nutzen wollen, eröffnet ihnen aber auch zugleich einen Handlungsspielraum, weil sie versuchen können, großzügige Ausnahmetatbestände zu formulieren (3.). Da die kommunale Verschuldung von den Regelungen über die Schuldenbremse nicht erfasst werden soll, könnten Länder darin einen Anreiz sehen, ihre Haushalte zulasten der Kommunalhaushalte zu sanieren (4.).

1. Das Konzept der Schuldenbremse

Die Regelung in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG legt fest, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Das damit begründete Verbot der strukturellen Verschuldung gilt nur im Grundsatz und lässt Ausnahmen zu. Ausnahmen sind jedoch nur dann verfassungsgemäß, wenn Bund und Länder die in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG erlaubten Ausnahmeregelungen treffen. Damit Bund und Länder nicht zur Aufstellung von prozyklischen Haushalten gezwungen sind, können sie Regelungen für die Kreditaufnahme in Konjunkturkrisen und Phasen boomender Konjunktur treffen. Diese Regelungen müssen symmetrisch ausgestaltet sein. Einer zusätzlichen Kreditaufnahme zur Belebung der Wirtschaft im konjunkturellen Abschwung muss also eine Rückführung der Kreditaufnahme im konjunkturellen Aufschwung entsprechen. Außerdem lassen sich Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen rechtfertigen. Außergewöhnlich sind Notsituationen, die der Staat nicht zu kontrollieren vermag und die zugleich die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Sehen Bund oder Länder solche Ausnahmeregelungen vor, müssen sie für eine „entsprechende“ Tilgungsregelung sorgen.

Im Ergebnis soll das Verbot struktureller Verschuldung uneingeschränkt gelten. Abweichungen sind nur temporär zulässig und müssen im weiteren zeitlichen Verlauf ausgeglichen werden. Die Erlaubnis, mit der Schuldenaufnahme auf die konjunkturelle Entwicklung zu reagieren, hält im Grundsatz an den Prinzipien von Keynes fest. Auch unter der Regelung über die Schuldenbremse soll der Staat nicht zu einem prozyklischen Verhalten gezwungen sein, seine Ausgaben also nicht im Abschwung reduzieren und im Aufschwung ausweiten, sondern umgekehrt im Abschwung kreditfinanziert erhöhen und im Aufschwung unter Rückführung der Kreditaufnahme verringern. Auch Naturkatastrophen sollen nur vorübergehend eine Durchbrechung des Verbots der strukturellen Verschuldung erlauben. Die Regelung der Schuldenbremse kommt allerdings nicht ohne eine generalklauselartige Formulierung aus. Sie erlaubt vorübergehende Durchbrechungen des Verbots der strukturellen Verschuldung auch für außergewöhnliche Notsituationen. Um welche

Notsituationen es sich dabei handeln könnte, wird nicht näher gesagt. Notwendig ist nur, dass sie sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Das wirft die Frage auf, ob es Notsituationen geben kann, die sich nicht der Kontrolle des Staates entziehen. Hier bleibt weiter Raum für Auslegungen. Die Bedeutung dieser Ausnahmeklausel zeigt sich darin, dass die erhebliche zusätzliche Verschuldung im Rahmen der aktuellen Finanzkrise mit der Berufung auf eine außergewöhnliche Notsituation gerechtfertigt wird.

Während es dem Konzept des Verbots einer strukturellen Verschuldung entspräche, dass keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden, hat der Bund das Verbot für sich dadurch abgeschwächt, dass Einnahmen aus Krediten auch in einer konjunkturellen Normalsituation zulässig sind, wenn ihre Höhe 0,35 Prozent im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt nicht überschreitet. Einzelheiten sind in Art. 115 Abs. 2 GG detailliert geregelt. Das Verbot der strukturellen Verschuldung ist folglich für Bund und Länder asymmetrisch ausgestaltet. Die Begünstigung des Bundes ist sachlich kaum zu rechtfertigen, weil er anders als die Länder in der Lage ist, durch seine Steuergesetze die Staatseinnahmen und durch seine Sozialgesetze die Staatsausgaben von Bund und Ländern in erheblichem Umfang zu beeinflussen.

Zudem hat der verfassungsändernde Gesetzgeber darauf verzichtet, Sanktionen oder andere Konsequenzen für die Glieder des Bundesstaates vorzusehen, die sich über die Vorgaben der Schuldenbremse hinwegsetzen. Ohne Sanktionsbewehrung besteht aber eine nicht geringe Wahrscheinlichkeit, dass Glieder des Bundesstaates die Schuldenbremse nicht beachten. Rein politische Konsequenzen eines solchen Verhaltens, die auf ein „name and shame“ hinauslaufen, werden nach den Erfahrungen der Vergangenheit die Verschuldungspolitik kaum beeinflussen und schwächen den normativen Geltungsanspruch der Verfassung.

2. Die Sozialversicherungsträger und die Kommunen

Das Verbot der strukturellen Verschuldung ist in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG auf die Haushalte von Bund und Ländern beschränkt. Nach der Gesetzesbegründung ist diese Aussage im Text des Grundgesetzes wörtlich zu nehmen. Weder Schulden der Sozialversicherungsträger noch der Kommunen sollen von den Regelungen der Schuldenbremse erfasst werden. Wenn aber sowohl auf der Ebene des Bundes als auch auf der Ebene der Länder öffentliche Haushalte von der Schuldenbremse ausgenommen werden, ergibt sich zwangsläufig ein Anreiz für die politisch Verantwortlichen, Schulden in diesen Haushalten anfallen zu lassen. Der Bund könnte also geneigt sein, Belastungen aus dem Staatshaushalt auf die Haushalte der Sozialversicherungsträger zu verlagern. Entsprechend könnten die Länder versuchen, die finanziellen Mittel für den kommunalen Finanzausgleich zu kürzen, um dadurch Handlungsspielraum in den Länderhaushalten zu gewinnen. Wäre die Schuldenbremse ernst gemeint, hätte es nahegelegen, sie auf alle öffentlichen Haushalte im Bereich des Bundes und der Länder zu erstrecken.

3. Der Handlungszwang und der Handlungsspielraum der Länder

Die Regelung in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG setzt die Länder unter Handlungszwang. Die Möglichkeit zu Ausnahmeregelungen können Länder nur in Anspruch nehmen, wenn sie ihre verfassungsrechtlichen oder gesetzlichen Schuldenregeln entsprechend ändern. Da aber eine Ausnahme ohne Regel nicht vorstellbar ist, besteht für die Länder ein fühlbarer Handlungsdruck, die Regelungen über die Schuldenbremse schon vor dem Ende des Jahres 2019 in das Landesrecht zu übernehmen, obwohl ihnen nach Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG bis 31. Dezember 2019 Abweichungen von der bundesverfassungsrechtlichen Vorgabe erlaubt sind.

Andererseits lässt Art. 109 Abs. 3 GG den Ländern durchaus Spielraum bei der Ausgestaltung der Schuldenbremse. So können sie sich freiwillig verpflichten, in ihrem Landesrecht die Schuldenbremse schon früher ohne Abweichungsmöglichkeit wirksam werden zu lassen, als das im Grundgesetz vorgesehen ist. Umgekehrt können sie auch die Ausnahmeregelungen in ihrem Landesrecht relativ großzügig ausgestalten. So hat Rheinland-Pfalz in Art. 117 seiner Verfassung die Durchbrechung des Verbots struktureller Verschuldung für den Fall erlaubt, dass die Einnahmesituation oder die Ausgabenlasten des Landes sich ohne Zutun des Landesgesetzgebers fühlbar verändern. Wenn also der Bund ins Gewicht fallende Steuersenkungen beschließt oder Leistungsgesetze verabschiedet, die bei den Ländern zu erheblichen Mehrausgaben gehören, darf der rheinland-pfälzische Haushaltsgesetzgeber für eine begrenzte Zeit vom Verbot der strukturellen Verschuldung abweichen. Er muss die zusätzlich aufgenommenen Kredite allerdings in einer begrenzten Zeit zurückzahlen. Mit Blick auf die Verfassungsautonomie der Länder und den in Art. 109 Abs. 3 GG geregelten, sehr weitreichenden Eingriff in die Autonomie der Länder dürften solche Konkretisierungen der bundesverfassungsrechtlichen Vorgabe zulässig sein.

4. Die Folgen für die Kommunen

Für die Kommunen könnte es sich als nachteilig erweisen, dass sie nicht unter die bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben für die Regelung der Schuldenbremse fallen sollen. Da die kommunalen Schulden nicht mit den Schulden des jeweiligen Landes zusammengerechnet werden sollen, obwohl gemäß Art. 106 Abs. 9 GG auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände als Einnahmen und Ausgaben der Länder gelten, sind die Kommunen in Gefahr, dass die Landesmittel für den kommunalen Finanzausgleich gekürzt werden. Der Landeshaushaltsgesetzgeber kann sich so die Beachtung des Verbots der strukturellen Verschuldung erleichtern. Dadurch würde allerdings die kommunale Finanzmisere weiter verschlechtert und dem Grundgedanken der Schuldenbremse zuwidergehandelt.

B. Die aufgabengerechte Finanzausstattung

Die Finanzverfassung muss so konzipiert sein, dass sie Bund, Ländern und Kommunen eine aufgabengerechte Finanzausstattung sichert. Zur Konkretisierung dieser Vorgabe sind zunächst die Grundprinzipien einer künftigen Finanzverfassung herauszuarbeiten (I.). Sodann ist zu untersuchen, wie die vertikale Finanzverteilung zwischen dem Bund auf der einen und den Ländern auf der anderen Seite aufgabengerecht geregelt werden kann (II.). In einem dritten Schritt rückt die aufgabengerechte Ausgestaltung der horizontalen Finanzverteilung zwischen den Ländern in den Blick (III.). Ein besonderes Augenmerk gilt dem Finanzausgleich (IV.). Geregelt werden muss schließlich auch die Altschuldenproblematik (V.). Die Finanzverfassung kann nur einen Rahmen für die bundesstaatliche Finanzordnung vorgeben, der durch Gesetze, insbesondere durch das Finanzausgleichsgesetz, konkretisiert werden muss (VI.). Wesentliche Bedeutung kommt der Gestaltung des Prozesses der Reform der Finanzverfassung zu (VIII.).

I. Die Grundprinzipien einer künftigen Finanzverfassung

Eine reformierte Finanzverfassung sollte sich am Grundprinzip der Aufgabengerechtigkeit orientieren (1.). Erforderlich ist ein Gleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben bei Bund, Ländern und Kommunen (2.). Da zukünftig Einnahmen aus Krediten nur in Ausnahmefällen den Haushaltsausgleich ermöglichen sollen, ist in der Finanzverfassung die Notwendigkeit eines ausreichenden Besteuerungsniveaus zur Sicherung der für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Einnahmen der öffentlichen Hand hervorzuheben (3.). Aus dem gleichen Grund ist darauf hinzuweisen, dass die für den Haushalt Verantwortlichen angesichts der steten Knappheit der Mittel vor der Alternative stehen, die Einnahmen zu erhöhen oder die Aufgaben und damit die Ausgaben zu senken (4.). Dabei ist der längst absehbaren demographischen Entwicklung angemessen Rechnung zu tragen (5.). Auch zukünftig wird die Solidarität im Bundesstaat zu den Grundprinzipien der Finanzverfassung gehören müssen (6.). Die Finanzverteilung im Bundesstaat sollte allerdings ungeachtet der Solidaritätsverpflichtung so organisiert werden, dass Anreize zur Sparsamkeit bestehen (7.). Vorrang vor einem Finanzausgleich im engeren Sinne sollte dabei der primären Finanzverteilung zukommen, die so weit wie möglich bereits die Aufgabengerechtigkeit der Finanzausstattung nicht nur des Bundes, sondern auch der Ländergesamtheit sicherstellen muss (8.). Dieses Ziel kann nur auf der Basis konsolidierter Haushalte erreicht werden (9.). Zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen muss ein effektives Controlling der Haushaltswirtschaft auf allen Ebenen im Bundesstaat eingerichtet werden (10.). Auf diesem Wege würde eine Hilfe zur Bewältigung von Haushaltsnotlagen zukünftig wirklich nur noch in absoluten Ausnahmesituationen benötigt werden und könnte damit auch in der Verfassungswirklichkeit zur Ultima Ratio werden (11.).

1. Die Aufgabengerechtigkeit als Grundprinzip der Finanzverfassung

In der parlamentarischen Demokratie, die das Grundgesetz konstituiert, kommt der Finanzverfassung vor allem die Funktion zu, für eine aufgabengerechte Verteilung der knappen Finanzmittel zu sorgen. Bund, Ländern und Kommunen steht nur eine begrenzte Finanzmasse zur Verfügung, die nie ausreichen wird, um alle geltend gemachten Bedarfe zu befriedigen. Vielmehr ist eine Abwägung erforderlich, welche Aufgaben finanziert werden können. Würde man diese Abwägung allein dem politischen Prozess überlassen, wäre damit zu rechnen, dass die für die Entscheidung zuständige politische Ebene ihren Bedarfen Vorrang einräumte. Um eine solche Fehlentwicklung zu verhindern, muss die Finanzverfassung besonderes Gewicht auf das Prinzip der Aufgabengerechtigkeit der Finanzverteilung legen.

Das ändert nichts daran, dass Aufgabengerechtigkeit nur auf der Grundlage politischer Bewertungen festgestellt werden kann. Die konkrete Finanzverteilung im Bundesstaat wird sich nie im Wege einer juristischen Subsumtion aus der Finanzverfassung ableiten lassen. Die Finanzverfassung kann aber eine angemessene Organisation und ein transparentes Verfahren für die Finanzverteilung sichern. Als Leitbild kann das Prinzip der Aufgabengerechtigkeit die einzelnen Vorschriften der Finanzverfassung prägen.

2. Das Gleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben

Während in der Vergangenheit das Haushaltsrecht sein Augenmerk vor allem auf den formellen Haushaltsausgleich gelegt hat, muss zukünftig die Notwendigkeit eines Gleichgewichts von Einnahmen und Ausgaben betont werden. Der formelle Haushaltsausgleich durch die Aufnahme von Krediten genügt nicht, um das gebotene Gleichgewicht zu erreichen. Vielmehr ist es Aufgabe des Haushaltsgesetzgebers, dafür Sorge zu tragen, dass die Einnahmen auch ohne Aufnahme von Krediten strukturell ausreichen, um die in den Haushaltsplan eingestellten Ausgaben zu bestreiten. An die Stelle des formellen Haushaltsausgleichs muss ein materielles Gleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben treten.

Um ein nachhaltiges Gleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben zu erreichen, sollten Fehleinschätzungen des Gesetzgebers bei der Aufstellung des Haushalts zu entsprechenden Einsparungen in den beiden folgenden Haushalten verpflichten. So können gegenwärtig bestehende Anreize vermieden werden, bei der Haushaltsaufstellung von zu optimistischen Annahmen auszugehen, die sich im Haushaltsvollzug als nicht belastbar erweisen.

3. Die Notwendigkeit eines ausreichenden Besteuerungsniveaus

In engem Zusammenhang mit dem Erfordernis des materiellen Gleichgewichts von Einnahmen und Ausgaben steht der Grundsatz der Notwendigkeit eines ausreichenden Besteuerungsniveaus. Der Staat ist zu seiner Finanzierung im Wesentlichen auf die Erhebung von Steuern angewiesen. Das ist richtig verstanden mit dem Begriff „Steuerstaat“ gemeint. Nichtsteuerliche Abgaben wie Gebühren und Beiträge sind gegenleistungsbezogen und deshalb nicht geeignet, dem Staat und den Kommunen frei verfügbare Einkünfte zu verschaffen. Auch die wirtschaftliche Tätigkeit des Staates kann in einer sozialen Marktwirtschaft immer nur relativ geringe Beiträge zur Befriedigung des Finanzbedarfs der öffentlichen Hand leisten. Da die Grundrechte die Freiheit des Wirtschaftens gewährleisten, werden Erträge aus wirtschaftlicher Tätigkeit typischerweise bei Privaten anfallen. Der Staat kann an diesen Erträgen im Wege der Besteuerung teilhaben. Er wird sich selbst jedoch nur dann wirtschaftlich betätigen, wenn die privatwirtschaftliche Betätigung nicht ausreicht oder ein sonstiges Marktversagen festzustellen ist. Deshalb ist der soziale Rechtsstaat auf ein ausreichendes Besteuerungsniveau angewiesen. Die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit lassen sich nur durch eine ausreichende Besteuerung vereinbaren. Nur der Steuerstaat, der hinreichende Einkünfte für den Staat generiert, kann gleichzeitig als Sozialstaat Sozialleistungen erbringen.

4. Die Alternativen: Einnahmenerhöhung oder Ausgabensenkung

Da die Finanzverfassung das materielle Gleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben als wichtiges Grundprinzip normiert, bestehen für die Gestaltung öffentlicher Haushalte angesichts des dauerhaften Missverhältnisses zwischen Finanzbedarf und zur Verfügung stehender Finanzmittel nur die Alternativen, entweder die staatlichen Einnahmen zu erhöhen – und zwar ohne Kredite aufzunehmen – oder die Aufgaben des Staates zu verringern und so die Ausgaben zu senken. Diese Alternative ist in der Vergangenheit häufig dadurch vermieden worden, dass zwar zusätzliche öffentliche Aufgaben übernommen, die staatlichen Einnahmen, nämlich die Steuern, aber nicht entsprechend erhöht wurden. Bestes Beispiel dafür ist die Finanzierung der Wiedervereinigung. Der Ausweg in die strukturelle Kreditaufnahme soll der Politik jedoch künftig durch die Finanzverfassung versperrt sein.

5. Die demographische Entwicklung

Die künftige Finanzverfassung muss eine Antwort auf die längst absehbare demographische Entwicklung finden. In diesem Sinne muss sie sicherstellen, dass die öffentlichen Finanzen langfristig tragfähig sind. In den nächsten Jahrzehnten wird sich das Verhältnis der Bevölkerung im Alter ab 65 Jahren zur Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren ungefähr verdoppeln. Die Finanzverfassung muss mit Blick auf diesen Altenquotienten sicherstellen, dass die Steuerzahlungen der steuerpflichtigen Bürgerinnen und Bürger ausreichen, um die Infrastruktur und die Sozialleistun-

gen für die immer größere Zahl der immer älter werdenden Menschen zu erbringen. Das setzt eine zügige Rückführung der Staatsverschuldung mit dem Ziel der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte unter den gegenwärtig und in naher Zukunft noch bestehenden relativ günstigen demographischen Bedingungen voraus. Zur Verbesserung der Einnahmesituation des Staates werden Anreize zur Erhöhung der Erwerbstätigenquote und der Produktivität in das Steuersystem einfließen müssen. Soziale Sicherungssysteme werden zukünftig weniger nach dem Muster des Generationenvertrages und stärker über Steuereinnahmen finanziert werden müssen. Die Finanzverfassung wird die im Einzelnen erforderlichen Maßnahmen nicht vorgeben können, sondern sie sinnvollerweise der Politik überlassen. Sie könnte jedoch um das Gebot einer tragfähigen Gestaltung der öffentlichen Finanzen ergänzt werden. Der Gesetzgeber müsste dieses Gebot in der Folge bei seinen finanzwirksamen Gesetzen beachten.

6. Die Solidarität im Bundesstaat

Auch eine künftige Finanzverfassung wird die Solidarität im Bundesstaat zur Grundlage haben müssen. Das vom Bundesverfassungsgericht bereits vor mehr als 25 Jahren hervorgehobene „bündische Prinzip des Einstehens füreinander, das nicht nur im Verhältnis von Bund und Ländern, sondern auch im Verhältnis der Länder untereinander gilt“, gehört zu den konstituierenden Merkmalen des Bundesstaates. Wo die Unterschiede in der Finanzkraft innerhalb des Bundesstaates als nicht mehr angemessen angesehen werden können, verlangt das Grundgesetz gegenwärtig einen angemessenen Ausgleich. Dieser Ausgleich gründet nicht nur auf einem großzügigen Geben finanzstärkerer Länder und einem dankbaren Nehmen finanzschwächerer Glieder des Bundesstaates. Er hat vielmehr seinen tieferen Grund darin, dass die aufkommensstarken Steuern in Deutschland zwar nationale Steuern sind, jedoch den Ländern zu einem erheblichen Teil nach dem örtlichen Aufkommen zustehen. Dieser Verteilungsmaßstab für Einkommen- und Körperschaftsteuer begünstigt wirtschaftsstarke Länder, in denen gewinnstarke Unternehmen gut bezahlte Arbeitsplätze anbieten und in denen deshalb relativ hohe Ertragsteuern bezahlt werden. Bedingt durch die jahrzehntelange Teilung Deutschlands finden sich wirtschaftsstarke Länder eher im Westen als im Osten. Da jedoch im gesamten Bundesgebiet jedenfalls vergleichbare Lebensverhältnisse und soziale Leistungen angestrebt werden, ist der Bundesstaat auf eine gleichmäßigere Einnahmenzuweisung angewiesen, als sie sich aus den örtlichen Aufkommen ergibt. Eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Länder setzt voraus, dass für gleiche Aufgaben auch gleiche Finanzmittel zur Verfügung stehen.

7. Die Anreize zur Sparsamkeit

Eine gleichmäßigere Verteilung des Steueraufkommens auf die Länder darf jedoch nicht dazu führen, dass keine Anreize mehr bestehen, in einem Land ein höheres Steueraufkommen zu erreichen. Die notwendige Solidarität im Bundesstaat darf nicht so weit gehen, dass ein Land von einer Verbesserung seiner Finanzkraft keine oder nur eine geringe Verbesserung seiner Finanz-

ausstattung erwarten kann. Eine nicht anreizorientierte Finanzausstattung der Länder begünstigt Nachlässigkeiten bei der Ausschöpfung der potenziell zur Verfügung stehenden Finanzkraft. Deshalb muss die Finanzverfassung anreizorientiert ausgestaltet sein. Ein Land, das seine Einnahmen spürbar erhöht, muss einen relevanten Teil der Erhöhung für eigene Zwecke verwenden können. Denkbar wäre es etwa, strukturelle Einnahmenerhöhungen zur Hälfte dem Land zu belassen, das sie erzielt. Die andere Hälfte könnte in den Finanzausgleich fließen. So ließe sich ein gerechter Ausgleich zwischen Anreizen zur Einnahmensteigerung und bundesstaatlicher Solidarität erreichen.

8. Der Vorrang der primären Finanzverteilung

Die Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländergesamtheit sowie zwischen den einzelnen Ländern muss so gestaltet sein, dass bereits bei dieser primären Finanzverteilung so weit wie möglich eine aufgabengerechte Finanzausstattung erzielt wird. Das ist zum einen ein Gebot der Gerechtigkeit. Zum anderen ist eine vom Volumen beachtliche sekundäre Finanzverteilung im Wege des Länderfinanzausgleichs oder von Bundeszuweisungen an finanzschwache Länder mit deutlichen Nachteilen verbunden. Dazu zählt vor allem der naturgemäß starke Widerstand von Ländern, die nach der primären Finanzverteilung finanzstark sind, gegen eine Abgabe aus Eigenem an Länder, die nach der primären Finanzverteilung so finanzschwach sind, dass sie ihre Aufgaben nicht erfüllen können. Außerdem sind die Maßstäbe für eine Korrektur der primären durch eine sekundäre Finanzverteilung erfahrungsgemäß stets umstritten.

9. Die Haushaltskonsolidierung

Eine aufgabengerechte Finanzausstattung kann die Finanzverfassung für Bund, Länder und Kommunen nur sicherstellen, wenn auf allen Ebenen die öffentlichen Haushalte konsolidiert sind. Die Schuldenbremse verlangt vom Bund ab 2016 und von den Ländern ab 2020 strukturell ausgeglichene Haushalte. Nur bis zu diesen Zeitpunkten dürfen die Länder von Art. 109 Abs. 3 GG und darf der Bund von Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG abweichen, sich also über die Vorgaben der Schuldenbremse hinwegsetzen (Art. 143d Abs. 1 Sätze 3 und 5 GG). Mit dieser normativen Vorgabe ist aber keinesfalls gewährleistet, dass die öffentlichen Haushalte auch fristgemäß saniert sein werden. Angesichts seiner weitreichenden Handlungsmöglichkeiten auf der Einnahmen- und Ausgabenseite des Bundeshaushalts dürfte die Haushaltskonsolidierung für den Bund 2016 bei entsprechendem politischem Willen und bei gutem Konjunkturverlauf im Bereich des Möglichen liegen. Vergleichbares gilt für einige wirtschafts- und finanzstarke Länder bis 2020.

Die Haushaltsprobleme einer nicht geringen Zahl von Ländern sind jedoch so groß, dass eine Haushaltskonsolidierung aus eigener Kraft bis 2019 praktisch als ausgeschlossen erscheint. Auch die Konsolidierungshilfen in Höhe von 800 Millionen Euro jährlich für die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, die in Art. 143d Abs. 2 GG vorgesehen sind,

setzen zwar gemäß Satz 4 der Vorschrift einen vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahresende 2020 voraus. Die normative Kraft der Verfassung reicht jedoch nicht aus, um finanzwirtschaftliche Regeln zu überwinden. So zahlt Berlin 2012 aus seinem Haushalt mit einem Volumen von knapp 22 Milliarden Euro bei einem historisch niedrigen Zinsniveau allein 2,267 Milliarden Euro Zinsen auf seine Altschulden von 64,5 Milliarden Euro. Das Land erhält in diesem Jahr 80 Millionen Euro Konsolidierungshilfe. Dass diese Summe für eine Konsolidierung des Haushalts nicht ausreicht, liegt auf der Hand. Zudem muss das Land Berlin in den nächsten Jahren den Abbau der Mittel aus dem Solidarpakt II haushaltswirtschaftlich bewältigen. Alle Sparbemühungen des Landes werden in dem Augenblick zur Makulatur, in dem der Zinssatz nennenswert ansteigt. Das gilt verstärkt für das Saarland. Bei einem Haushaltsvolumen von 3,8 Milliarden Euro und etwa 12 Milliarden Euro Schulden sind für 2012 Zinsausgaben in Höhe von 592 Millionen Euro vorgesehen. Dem stehen Konsolidierungshilfen in Höhe von 260 Millionen Euro gegenüber. So ist es nicht verwunderlich, dass der Stabilitätsrat schon 2010 für Berlin und das Saarland, aber auch für Bremen und Schleswig-Holstein eine drohende Haushaltsnotlage festgestellt hat.

Eine wirkliche Konsolidierung kann jedenfalls in diesen Ländern nur gelingen, wenn auch die Altschuldenproblematik angegangen wird. Die jährliche Zinsbelastung muss durch Konsolidierungshilfen in einer ausreichenden Größenordnung so weit reduziert werden, dass die betroffenen Länder bei Anstrengung aller Kräfte eine faire Chance haben, am Ende des Jahres 2019 die Schuldenbremse einhalten zu können. Das ist schon bei dem gegenwärtigen äußerst niedrigen Zinsniveau nicht der Fall und wird völlig zur Illusion, wenn die Zinsen in den nächsten Jahren steigen sollten, was nicht völlig außerhalb des Bereichs des Möglichen liegt. Den betroffenen Ländern sollte als Anreiz zur effektiven Haushaltskonsolidierung im Gleichklang mit den bei strengem Maßstab zumutbaren Sparanstrengungen schon vor 2020 die Möglichkeit eingeräumt werden, ihre Altschulden zu verringern und dadurch ihre Zinsbelastung zu senken. Ohne eine solche Unterstützung werden sie eine wirkliche Konsolidierung ihrer Haushalte nicht erreichen können.

10. Das effektive Controlling der Haushaltswirtschaft im Bundesstaat

Um Fehlentwicklungen in der Haushaltswirtschaft einzelner Länder oder des Bundes rechtzeitig zu erkennen und Gegenmaßnehmen einleiten zu können, gehört auch ein effektives Controlling zur Solidarität im Bundesstaat. Die Einrichtung des Stabilitätsrats zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen gemäß Art. 109a GG ist ein erster Schritt in diese Richtung. Der Stabilitätsrat verfügt jedoch gegenwärtig allein über die Befugnis, Warnungen auszusprechen.

Sinnvoll wären jedoch weitere Schritte zu einem echten Controlling. Sie würden voraussetzen, dass Bund und Länder sich verbindliche Zielvorgaben erarbeiten und durch ein unabhängiges Gremium kontrollieren lassen, ob diese Zielvorgaben erreicht werden. Die Einschränkungen in der Haushaltshoheit, die mit einem solchen Controlling verbunden sind, müssen auf nationaler Ebene ebenso in Kauf genommen werden wie auf der Ebene der Euroländer.

11. Die Notlagenhilfe als Ultima Ratio

Wird an der Solidarität im Bundesstaat festgehalten und gleichzeitig für eine aufgabengerechte primäre Finanzverteilung und ein effektives Controlling in der Haushaltswirtschaft im Bundesstaat gesorgt, kann die Hilfe zur Sanierung notleidender Haushalte im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Ultima Ratio ausgestaltet werden. Wenn Fehlentwicklungen rechtzeitig transparent gemacht werden, ist den betroffenen Gliedern des Bundesstaates ein rechtzeitiges Gegensteuern nicht nur möglich, sondern auch zumutbar. So können extreme Haushaltsnotlagen, die ein Glied des Bundesstaates aus eigener Kraft nicht mehr zu bewältigen vermag, vorbeugend verhindert werden. Eine bundesstaatliche Notlagenhilfe wird dann nur noch in außergewöhnlichen Ausnahmesituationen erforderlich werden.

II. Die aufgabengerechte Ausgestaltung der vertikalen Finanzverteilung

Die Finanzverteilung zwischen dem Bund und der Ländergesamtheit muss sich nach Verteilungsmaßstäben richten, die auf die Aufgaben von Bund und Ländern bezogen sind und diesen Aufgaben gerecht werden (1.). Da Maßstäbe für eine aufgabengerechte Finanzverteilung naturgemäß unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten müssen, ist eine Stärkung von Organisation und Verfahren der Finanzverteilung im Bundesstaat erforderlich (2.). Den Kommunen kommt ungeachtet der Vorgabe, dass sie Teile der Länder bleiben, eine stärkere Eigenständigkeit in der Finanzverfassung des Grundgesetzes zu (3.), die es ihnen insbesondere ermöglichen muss, die Erfüllung der Aufgaben zu finanzieren, die ihnen der Bundesgesetzgeber vor Inkrafttreten des Aufgabenübertragungsverbots zugewiesen hat (4.). Ein besonderes Augenmerk muss im Rahmen der Ausgestaltung der vertikalen Finanzverteilung den Problemen der Steuerentflechtung gewidmet werden (5.).

1. Die Normierung aufgabengerechter Verteilungsmaßstäbe

Die Normierung aufgabengerechter Verteilungsmaßstäbe kann vom Deckungsquotenverfahren des Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG ausgehen. Dass Bund und Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben im Rahmen der laufenden Einnahmen haben, wird auch in Zukunft gelten. Zudem werden auch nach einer Reform der Finanzverfassung die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder so aufeinander abzustimmen sein, dass ein billiger Ausgleich erzielt und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird. Diese Maßstäbe müssen jedoch besser operationalisierbar gemacht werden. Das ist vor allem eine Frage der sachgerechten Organisation und eines angemessenen Verfahrens der Finanzverteilung. Materielle Maßstäbe, die bereits operationalisierbar sind, wird die Verfassung selbst nicht vorgeben können, ohne überfrachtet zu werden. Sie kann aber über die sehr allgemeinen Begriffe in Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG hinaus eine neutrale Institution benennen und deren Verfahren zur Festsetzung der Umsatzanteile von Bund und Ländern in seinen wesentlichen Zügen vorgeben.

Dabei sollte ein besonderes Augenmerk auf die Ausgaben gerichtet werden, die durch Leistungsgesetze des Bundes determiniert sind. Da sie nur für die Länder unveränderbar sind, vom Bundesgesetzgeber aber modifiziert werden können, kommt ihnen im Deckungsquotenverfahren ein besonderes Gewicht zu. Das Gleiche gilt für alle Ausgaben, die Bund oder Ländergesamtheit nicht durch politische Entscheidungen beeinflussen können.

2. Die Stärkung von Organisation und Verfahren der Verteilung

Da das Deckungsquotenverfahren des Art. 106 Abs. 3 und 4 GG sich in der Vergangenheit als sehr streitanfällig und kaum operationalisierbar erwiesen hat, sollten in der Finanzverfassung seine Organisation und das einzuhaltende Verfahren geregelt werden. Insoweit bietet es sich an, Rechnungshöfe oder Finanzwissenschaftler einzuschalten. Ein mehrstufiges Verfahren, in dem die Beteiligten die ihnen wichtig erscheinenden Gesichtspunkte einbringen können, dürfte geeignet sein, die Operationalisierbarkeit und die Richtigkeitsgewähr der Konkretisierung der finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben jedenfalls zu verbessern, zumal wenn es in eine verbindliche Entscheidung mündet.

3. Die Stellung der Kommunen neben Bund und Ländern

In der Zeit seit dem Inkrafttreten der Finanzverfassung 1970 ist die Stellung der Kommunen innerhalb der bundesstaatlichen Finanzordnung tendenziell gestärkt worden. Zwar regelt Art. 106 Abs. 9 GG weiterhin, dass die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände als Einnahmen und Ausgaben der Länder im Sinne des Artikels gelten. Durch mehrere Grundgesetzänderungen sind allerdings Regelungen erfolgt, die festlegen, dass die Kommunen Anteile an einer größeren Zahl von Steuern erhalten. Insoweit liegt es nahe, diesen Anteil in der bundesstaatlichen Finanzverfassung näher zu bestimmen. Gegenwärtig beschränkt sich die Finanzverfassung des Grundgesetzes regelmäßig darauf, die betreffenden Steuereinnahmen nach Maßgabe der einschlägigen Landesgesetzgebung den Kommunen zuzusprechen. Das wird der gestiegenen Aufgaben- und Ausgabenbelastung und damit auch der Haushaltsverantwortung der Kommunen nicht gerecht.

4. Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen

Bislang sieht das Grundgesetz direkte Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen nur ausnahmsweise vor. So regelt Art. 106 Abs. 8 Satz 1 GG, dass der Bund den erforderlichen Ausgleich gewährt, wenn er in einzelnen Gemeinden oder Gemeindeverbänden besondere Einrichtungen veranlasst, die diesen Gemeinden oder Gemeindeverbänden unmittelbar Mehrausgaben oder Mindereinnahmen (Sonderbelastungen) verursachen, wenn und soweit den Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden nicht zugemutet werden kann, die Sonderbelastungen zu tragen.

Damit ist klargestellt, dass grundsätzlich direkte Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen möglich sind. Solche direkten Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen sollten auch für die Kosten der Aufgaben vorgesehen werden, die der Bund den Gemeinden vor Inkrafttreten des Aufgabenübertragungsverbots zugewiesen hat. Das würde den Bund zwingen, sich darüber klar zu werden, ob er an der überkommenen Aufgabenzuweisung um den Preis einer Ausgabenbelastung festhalten oder die Aufgabenzuweisung den Ländern überlassen will, für die dann das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsgebot eingreifen würde.

5. Die Probleme der Steuerentflechtung

Gegenwärtig sind die ertragsstärksten Steuern, die Einkommen-, die Körperschaft- und die Umsatzsteuer, als Gemeinschaftssteuern dem Bund und den Ländern gemeinsam zugewiesen (Art. 106 Abs. 3 Satz 1 GG). Vor allem aus finanzwissenschaftlicher Sicht wird insoweit häufig eine Entflechtung der Gemeinschaftssteuern gefordert. Da die Umsatzsteuer seit Längerem durch Unionsrecht für die gesamte europäische Union einheitlich geregelt ist, könnte eine Steuerentflechtung vor allem im Bereich von Einkommen- und Körperschaftsteuer erfolgen, die nach manchen Vorschlägen den Ländern in Gesetzgebung, Verwaltung und Ertrag zugewiesen werden sollen, während dem Bund die Umsatzsteuer zuzuordnen wäre. Diese Vorschläge vermögen jedoch nicht zu überzeugen. Zwar würde eine solche Entflechtung zu größerer Transparenz beitragen. Die unterschiedliche Entwicklung der Erträge der Umsatzsteuer auf der einen und der Ertragsteuern auf der anderen Seite lassen eine Entflechtung jedoch als in der Staatspraxis kaum durchsetzbar erscheinen: So beliefen sich die Erträge aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer 2000 auf gut 192 Milliarden Euro und 2010 auf knapp 193 Milliarden Euro, waren also inflationsbereinigt gesunken. Im gleichen Zeitraum erhöhten sich die Erträge aus der Umsatzsteuer von knapp 141 Milliarden Euro um mehr als 28 Prozent auf 180 Milliarden Euro. Da das Umsatzsteueraufkommen tendenziell wächst, während die Erträge von Einkommen- und Körperschaftsteuer eher abnehmen, jedenfalls nicht vergleichbar der Umsatzsteuer wachsen, hätte eine Zuweisung von Einkommen- und Körperschaftsteuer an die Länder für diese negative finanzielle Auswirkungen. Eine aufgabengerechte vertikale Finanzausstattung wird an der Qualifizierung der ertragsstarken Steuern als Gemeinschaftssteuern festhalten müssen.

III. Die aufgabengerechte Ausgestaltung der horizontalen Finanzverteilung

Auch die horizontale Finanzverteilung ist nur dann sachgerecht ausgestaltet, wenn aufgabengerechte Verteilungsmaßstäbe normiert werden (1.). Das gegenwärtig in Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG als Verteilungskriterium genannte örtliche Aufkommen der Einkommen- und der Körperschaftsteuer ist unter dem Gesichtspunkt der Aufgabengerechtigkeit problematisch und sollte modifiziert werden (2.). Das setzt vor allem voraus, dass die unterdurchschnittliche Finanzkraft von Ländern angemessen berücksichtigt wird (3.). Da es zwischen Stadtstaaten und Flächenländern grundlegende strukturelle Unterschiede gibt, müssen auch die in die horizontale Finanzverteilung einfließen, weil nur so deren aufgabengerechte Ausgestaltung gesichert werden kann (4.). Soweit am örtlichen Aufkommen festgehalten wird, ist die Steuerzerlegung nicht nur grundsätzlich vorzuschreiben, sondern die Finanzverfassung muss auch die Zerlegungsmaßstäbe im Grundsatz nennen (5.). Ansatzpunkt für die Zuweisung von Steuererträgen sollte der Ort der Wertschöpfung sein (6.). Die in Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG vorgesehene Umsatzsteuervorausverteilung ist bei einer aufgabengerechten Ausgestaltung der vertikalen und der horizontalen Finanzverteilung überflüssig (7.). Eine Abwägung der Vor- und Nachteile größerer Steuerautonomie der Länder zeigt schließlich, wie begrenzt die zu erwartenden Vorteile im Vergleich zu den zu befürchteten Nachteilen sein würden (8.).

1. Die Normierung aufgabengerechter Verteilungsmaßstäbe

Die Maßstäbe für die horizontale Verteilung des Steueraufkommens zwischen den Ländern müssen aufgabengerecht sein. Da die Länder durch das Steueraufkommen in die Lage versetzt werden sollen, ohne die Aufnahme von Krediten ihre Aufgaben zu erfüllen, müssen die Steuererträge auch nach den Kosten der Aufgaben verteilt werden. Die Länder können die Ausgabenlast für die von ihnen zu erfüllenden Aufgaben nur tragen, wenn sie über ausreichende Einnahmen verfügen. Da das Steueraufkommen aber räumlich gesehen nicht den Kosten der zu erledigenden Aufgaben entspricht, sondern eher dort niedrig ist, wo hohe Kosten für Sozialleistungen entstehen, muss die Verteilung nicht primär einnahmenorientiert, sondern ausgabenorientiert vorgenommen werden.

Gegenwärtig wird aber das Aufkommen der Einkommen- und der Körperschaftsteuer zwischen den Ländern nach dem örtlichen Aufkommen verteilt, während der Maßstab für die Verteilung des Länderanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder die Einwohnerzahl ist. Die Einwohnerzahl kann gut als abstrakter Maßstab der Aufgabengerechtigkeit verstanden werden, weil der Umfang der Staatsaufgaben in einem gewissen Verhältnis zur Zahl der betroffenen Einwohner steht. Das örtliche Aufkommen an Einkommen- und Körperschaftsteuer weist jedoch keinen Bezug zu den zu erledigenden Aufgaben auf. Vielmehr beruht es auf steuertechnischen Regelungen und ist von den Steuerpflichtigen gestaltbar.

2. Die Problematik des örtlichen Aufkommens

Der Länderanteil am Aufkommen der Einkommen- und der Körperschaftsteuer steht den einzelnen Ländern insoweit zu, wie die Steuern von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinnahmt werden (Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG). Das örtliche Aufkommen an Einkommen- und Körperschaftsteuer hängt damit von besteuerungstechnischen Regeln im Einkommen- und Körperschaftsteuergesetz ab. Vor allem Unternehmen sind nicht selten in mehreren Ländern tätig. In diesem Fall haben sie Gestaltungsmöglichkeiten, in welchem Land sie ihre Steuern zahlen. Das örtliche Aufkommen weist praktisch keinen Bezug zur Aufgabengerechtigkeit als maßgebendem Verteilungsmaßstab auch in der horizontalen Finanzverteilung auf. Es sollte deshalb durch einen aufgabenbezogenen Verteilungsmaßstab ersetzt werden. Dazu bedarf es der Heranziehung finanzwirtschaftlicher Kriterien. Anregungen hierfür lassen sich der Regelung des kommunalen Finanzausgleichs in verschiedenen Ländern entnehmen. So kommt etwa eine Verteilung nach der Einwohnerzahl in Betracht, die um Spezialbedarfe je nach Bevölkerungsstruktur ergänzt werden könnte.

3. Die Berücksichtigung unterdurchschnittlicher Finanzkraft

Die Ausrichtung der horizontalen Finanzverteilung auf die zu erledigenden Aufgaben gebietet eine Berücksichtigung unterdurchschnittlicher Finanzkraft. Bleibt die Finanzkraft eines Landes nach der vertikalen Finanzverteilung merklich hinter der durchschnittlichen Finanzkraft der Länder zurück, ist ein teilweiser Ausgleich bei der horizontalen Finanzverteilung angezeigt. Hier gilt es, die richtige Mitte zwischen Solidarität und Eigenverantwortlichkeit zu finden. Solange gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilen Deutschlands angestrebt werden, muss auch die Finanzausstattung der Länder gleichwertig sein. Vergleichbare Lebensverhältnisse in allen Teilen Deutschlands und insbesondere vergleichbare Sozialleistungen lassen Abweichungen von der durchschnittlichen Finanzkraft der Länder nach unten nur eingeschränkt zu. Mit deutlich unterdurchschnittlicher Steuerkraft kann das durchschnittliche Niveau sozialstaatlicher Leistungen nicht erhalten werden.

4. Die Besonderheit der Stadtstaaten

Stadtstaaten müssen als Ballungszentren zentralörtliche Aufgaben erfüllen, ohne dass die dafür benötigten Finanzmittel wie in Flächenländern durch die Verteilungsregel des kommunalen Finanzausgleichs auch auf die Bewohnerinnen und Bewohner des Umlands abgewälzt werden können. Deshalb ist es aufgabengerecht, die Stadtstaaten mit höheren Finanzmitteln auszustatten als Flächenländer. Wenig glücklich ist allerdings die gegenwärtig im Finanzausgleichsgesetz verwandte sogenannte „Einwohnerwertung“, weil sie den Eindruck einer Ungleichbehandlung von Einwohnern von Flächenländern gegenüber Einwohnern von Stadtstaaten hervorruft. Tatsächlich ist das Ziel der Sonderbehandlung von Stadtstaaten aber eine Finanzausstattung, die ihren Aufgaben ebenso gerecht wird wie die Finanzausstattung der Flächenländer den Gemeinden und Ge-

meindeverbänden dieser Länder, zu denen Ballungszentren ebenso gehören wie kleinere Kommunen im ländlichen Raum. Stadtstaaten sollten deshalb einen aufgabenbezogenen Zuschlag in ihrer Finanzausstattung erhalten.

5. Die Steuerzerlegung

Wegen der Unzulänglichkeiten des Verteilungsmaßstabs des örtlichen Aufkommens verpflichtet Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG den Bundesgesetzgeber für die Körperschaft- und die Lohnsteuer nähere Bestimmungen über die Abgrenzung sowie über Art und Umfang der Zerlegung des örtlichen Aufkommens zu treffen. Mit den materiellen Zerlegungskriterien, die fakultativ auch für andere Steuern erlassen werden können (Art. 107 Abs. 1 Satz 3 GG), soll der formelle Maßstab des örtlichen Aufkommens korrigiert werden. Mit dem Gebot der Zerlegung von Körperschaft- und Lohnsteuer erkennt die Finanzverfassung indirekt die Unzulänglichkeit des Kriteriums des örtlichen Aufkommens an. Sie korrigiert diese Unzulänglichkeit jedoch überhaupt nur bei Körperschaft- und Lohnsteuer und gibt zudem keine Zerlegungsmaßstäbe vor. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht bereits 1986 eine Lohnsteuerzerlegung nach dem Wohnsitzprinzip gebilligt. Die Finanzverfassung sollte jedoch mindestens im gleichen Maße auf den Ort der Wertschöpfung abstellen.

6. Der Ort der Wertschöpfung

Da die Besteuerung wirtschaftliche Leistungsfähigkeit abschöpft, bietet es sich für die Zurechnung von Steuererträgen zu den einzelnen Ländern durchaus an, vom Ort der Wertschöpfung auszugehen. Die Berücksichtigung des Ortes der Wertschöpfung bei der Steuerverteilung gewährleistet allerdings noch nicht, dass die betreffenden Steuermittel auch aufgabengerecht verteilt werden. Notwendig ist deshalb zumindest eine zusätzliche Berücksichtigung der von dem jeweiligen Land aus den ihm zugewiesenen Steuererträgen zu erfüllenden Aufgaben und von deren Kosten.

7. Die überflüssige Umsatzsteuervorausverteilung

Wegen der Unzulänglichkeiten des Wohnsitzprinzips und der Steuerzerlegung sieht Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG gegenwärtig noch die Möglichkeit vor, ein Viertel des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen an Länder mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft zu verteilen. Die Gewährung von Umsatzsteuerergänzungsanteilen würde sich erübrigen, wenn die horizontale Finanzverteilung aufgabengerecht vorgenommen würde. Zudem spricht gegen die Gewährung von Umsatzsteuerergänzungsanteilen in der gegenwärtigen Finanzverfassung, dass ihre Umverteilungswirkung durch den Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen im Wesentlichen neutralisiert wird. Ein Verzicht auf die Umsatzsteuervorausverteilung würde die bundesstaatliche Finanzverteilung einfacher und transparenter machen.

8. Die Vor- und Nachteile größerer Steuerautonomie

In engem Zusammenhang mit der aufgabengerechten Ausgestaltung der horizontalen Finanzverteilung steht die Frage nach den Vor- und Nachteilen größerer Steuerautonomie. Vor allem finanzstarke Länder sprechen sich regelmäßig für eine größere Steuerautonomie aus. Würde eine solche Autonomie ihnen im Bereich der Einkommen- und Körperschaftsteuer gewährt, könnten sie durch Steuersenkungen Anreize für leistungsfähige Steuerpflichtige setzen, ihren Wohnort oder Unternehmenssitz in das jeweilige Land zu verlagern. Steuerkraftschwächere Länder würden demgegenüber vermutlich als Bedingung für eine Aufstockung ihrer Steuererträge durch die Ländergesamtheit verpflichtet, Zuschläge auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer zu erheben. Diese Zuschläge würden voraussichtlich die Abwanderung von leistungsfähigen Steuerzahlern befördern.

Eine größere Steuerautonomie der Länder würde in der Konsequenz eine stärkere Autonomie im Ausgabenbereich, insbesondere bei der Gewährung von Sozialleistungen, voraussetzen. Ein niedrigeres Steuerniveau würde dann mit einen niedrigeren Sozialleistungsniveau einhergehen. Da Steuerpflichtige und Leistungsempfänger durchaus unterschiedliche Erwartungen an das Handeln des Staates haben, hinge es von den Stärkeverhältnissen zwischen wirtschaftlich mehr und weniger leistungsfähigen Bürgerinnen und Bürgern ab, welche Politik ein Land bei der Ausübung einer größeren Steuerautonomie verfolgen würde. Angesichts der großen Unterschiede in der Wirtschafts- und Steuerkraft zwischen westdeutschen und ostdeutschen Ländern dürfte auf absehbare Zeit eine nennenswerte Stärkung der Steuerautonomie der Länder nicht in Betracht kommen.

IV. Der Finanzausgleich

Wenn die horizontale Finanzverteilung zwischen den Ländern tatsächlich vollständig aufgabengerecht ausgestaltet wäre, könnte im Idealfall auf einen Finanzausgleich verzichtet werden. Da sich die tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere die Aufgaben und damit die Ausgaben, aber auch die Einnahmen der einzelnen Länder relativ schnell verändern können, ist es jedoch geraten, Ungleichgewichte im Wege eines an die horizontale Finanzverteilung anschließenden Finanzausgleichs zu beseitigen. Das geschieht nach der geltenden Finanzverfassung zunächst einmal durch den Länderfinanzausgleich. Die Vor- und Nachteile eines solchen horizontalen Finanzausgleichs sind gegeneinander abzuwägen (1.). Alternativ oder kumulativ – wie in der gegenwärtigen Finanzverfassung – kommt auch ein vertikaler Ausgleich durch Bundesmittel in Betracht (2.). Die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände sind nicht nur in irgendeiner Form zu berücksichtigen, sondern müssen bei jeder Ausgestaltung des Finanzausgleichs vollständig in die Finanzkraft der Länder eingerechnet werden (3.)

1. Die Vor- und Nachteile eines horizontalen Ausgleichs

Der horizontale Länderfinanzausgleich bringt besonders deutlich die im Bundesstaat zwingend gebotene Solidarität zwischen den Ländern zum Ausdruck. Der Länderfinanzausgleich beruht auf der Annahme, dass die der Ländergesamtheit zur Verfügung stehende Finanzmasse aufgabengerecht ist. Er soll nur kleinere Unebenheiten korrigieren, die sich aus der horizontalen Finanzverteilung ergeben. Er ist damit traditionell als Spitzenausgleich konzipiert. Sind die Unterschiede in der Finanzausstattung der einzelnen Länder nach der horizontalen Finanzverteilung jedoch erheblicher, wandelt sich der horizontale Länderfinanzausgleich von einem Spitzenausgleich zu einem regulären Instrument der Finanzverteilung im Bundesstaat. Eine solche Entwicklung hat sich in Deutschland nach der Wiedervereinigung vollzogen. Sie findet ihren Grund zum einen in den hohen Altschulden und der daraus resultierenden einschneidenden Haushaltsnotlage einiger Länder, zum anderen aber auch in der weiterhin deutlich unterdurchschnittlichen Finanzkraft der ostdeutschen Länder.

Da weder die Altschuldenproblematik kurzfristig lösbar sein wird noch damit gerechnet werden kann, dass die Steuerkraft der ostdeutschen Länder sich in überschaubarer Zeit dem Durchschnitt aller Länder annähern wird, ist es realistisch, dass auch zukünftig das Ergebnis der horizontalen Finanzverteilung nur eingeschränkt zu einer aufgabengerechten Finanzausstattung aller Länder führen wird. Hielte man folglich an dem Länderfinanzausgleich herkömmlicher Prägung fest, würde er weiterhin über einen bloßen Spitzenausgleich hinaus zu einer erheblichen Umverteilung von Finanzmitteln zwischen den Ländern führen. Solche Finanzausgleichsleistungen müssen die Länder aus Mitteln erbringen, die ihnen auf den vorigen Stufen der Finanzverteilung als eigene zugewiesen worden sind. Ihre Abgabe stößt deshalb in nachvollziehbarer Weise auf erheblichen Widerstand und belastet das bundesstaatliche Verhältnis. Im Ergebnis ist wegen der Altschuldenproblematik und der deutlich unterdurchschnittlichen Steuerkraft der ostdeutschen Länder bei einer Reform der Finanzverfassung von dem Festhalten an einem horizontalen Länderfinanzausgleich abzuraten.

2. Der vertikale Ausgleich durch Bundesmittel

Da davon auszugehen ist, dass auch zukünftig als Ergebnis der horizontalen Finanzverteilung eine aufgabengerechte Ausgestaltung aller Länder nur eingeschränkt zu erreichen sein wird und dass weiterhin zusätzliche Ausgleichsschritte notwendig werden, empfiehlt sich ein vertikaler Ausgleich durch Bundesmittel, wie er gegenwärtig über Bundesergänzungszuweisungen erfolgt. Diese Bundesmittel sollten wegen der Staatlichkeit der Länder im Regelfall nicht zweckgebunden gewährt werden.

Bundesergänzungszuweisungen bringen zwar eine gewisse Abhängigkeit der Länder vom Bund mit sich. Diese Abhängigkeit besteht jedoch angesichts der Verteilung der Steuergesetzgebungskompetenzen und der Sachgesetzgebungskompetenzen in der Staatspraxis seit Langem. Da der Bund als Gesetzgeber die Finanzausstattung der Länder maßgeblich beeinflussen kann, erscheint es auch nicht unangemessen, ihn mit dem Finanzausgleich zu belasten, der letztlich eine aufgabengerechte Finanzausstattung jedes Landes sicherstellen muss.

3. Die vollständige Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft

Gegenwärtig verlangt Art. 107 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz GG, dass die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen sind. Dieses Gebot wird häufig so verstanden, dass die kommunale Finanzkraft nicht vollständig in die Berechnung der Länderfinanzkraft eingestellt wird. Das ist systemwidrig, weil die Länder die Finanzkraft der Kommunen nach eigener Entscheidung bestimmen und die Verteilung der im Land insgesamt zu erzielenden Steuererträge zwischen Land und Kommunen in größerem Umfang frei gestalten können. Erst die Finanzkraft eines Landes und seiner Kommunen zusammengenommen ist für die bundesstaatliche Finanzverteilung aussagekräftig. Solange die kommunale Finanzkraft nicht vollständig berücksichtigt wird, besteht demgegenüber ein Anreiz, dass Geberländer im Finanzausgleich ihre Kommunen finanziell großzügig ausstatten. Die kommunale Finanzausstattung sollte aber nach sachbezogenen Kriterien erfolgen und nicht auf die größtmöglichen Erträge im horizontalen Finanzausgleich ausgerichtet sein.

V. Die Altschulden

Da die Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland mittlerweile mehr als 2 Billionen Euro beträgt, kann die Finanzverfassung das Verschuldungsproblem nicht länger ignorieren (1.). Angesichts der Höhe der Verschuldung befinden sich mehrere Länder in einer so einschneidenden Haushaltsnotlage, dass sie aus eigener Kraft ihr Schuldenproblem nicht bewältigen können werden. Es bietet sich deshalb eine Fondslösung an (2.).

1. Die Altschulden als Herausforderung für den Gesamtstaat

Die Staatsverschuldung hat in Deutschland eine Höhe erreicht, die sie zum Grundproblem jeder künftigen Finanzverfassung machen. Wenn die neu eingeführte Schuldenbremse erfolgreich sein sollte, wird die strukturelle Neuverschuldung ab 2020 auf null gesenkt werden. Das Altschuldenproblem ist damit jedoch nicht einmal in Angriff genommen worden. Vielmehr dürfte es ausgeschlossen sein, dass alle Länder oder auch nur der größere Teil der Länder in absehbarer Zeit in der Lage sein werden, ihre Schulden aus eigener Kraft zurückzuzahlen. Um die Handlungsfähigkeit der Glieder des Bundesstaates zu sichern, ist deshalb eine Anstrengung des Gesamtstaates erforderlich.

Ein Handeln des Gesamtstaates erscheint auch gerechtfertigt, weil es im Nachhinein praktisch unmöglich ist, die konkreten Ursachen der Verschuldung jedes Gliedes des Bundes zu ermitteln. Es ist davon auszugehen, dass beim Bund und allen Ländern Fehler in der Haushaltsgestaltung und zu großzügiges Ausgabenverhalten zu der Misere beigetragen haben. Hinzugekommen ist aber eine unzureichende Finanzausstattung der Länder und Kommunen, verbunden mit einer Abwälzung der immer mehr Finanzmittel erfordernden Sozialleistungen, die der Bund durch seine Gesetze begründet, aber nicht ausreichend finanziert hat. Zudem ist das Niveau der Besteuerung in Deutschland für das gewünschte Niveau der Infrastruktur und des Sozialstaates zu niedrig. Angesichts dieser Gegebenheiten erscheint es wenig erfolgversprechend, die Ursachen der hohen Staatsverschuldung zu erforschen. Angezeigt ist vielmehr, in die Finanzverfassung ein Instrument zur Bewältigung der Altschuldenproblematik aufzunehmen.

2. Die Fondslösung

Als Instrument zur Lösung der Schuldenproblematik bietet sich ein von Bund und Ländern gemeinsam getragener Fonds an. Alle Glieder des Bundesstaates sollten die Möglichkeit erhalten, ihre Altschulden schrittweise auf diesen Fonds zu übertragen, solange sie vorab vereinbarte Schritte zur Haushaltskonsolidierung tatsächlich durchführen. Sobald ein Land oder der Bund vom Pfad der Haushaltssanierung abweicht, müsste ihm der Schuldentransfer auf den Fonds untersagt werden. Die Annuitäten des Altschuldenfonds sollten aus zusätzlichen Steuereinnahmen von Bund und Ländern finanziert werden.

VI. Die Eigenart der Finanzverfassung

Die reformierte Finanzverfassung sollte nur einen Rahmen für die Finanzverteilung im Bundesstaat vorgeben (1.), dessen Ausfüllung und Konkretisierung dem Gesetzgeber überlassen bleiben sollte (2.).

1. Die verfassungsrechtliche Rahmenordnung

Die Finanzverfassung sollte sich ebenso wie die übrige Verfassung auf die Normierung eines Rahmens für das politische Handeln beschränken. Nur wenn diese Selbstbeschränkung beachtet wird, kann sie Geltung auch unter den sich immer rascher verändernden finanzwirtschaftlichen Gegebenheiten in Deutschland, Europa und der Welt beanspruchen. Die Festschreibung politischer Kompromisse in Sonderregelungen der Finanzverfassung, wie etwa Art. 106a und Art. 106b GG, beschränkt die normative Kraft der Verfassung und birgt die Gefahr in sich, dass verfassungsrechtliche Regelungen von kurzlebigen politischen Konstellationen und Kompromissen bestimmt werden.

2. Die Konkretisierung durch das Finanzausgleichsgesetz

Der durch die Finanzverfassung vorgegebene Rahmen sollte durch das Finanzausgleichsgesetz weiter konkretisiert werden. Als wenig erfolgreich hat sich allerdings die Trennung zwischen einem allgemeinen Maßstäbegesetz und einem konkreten Ausgleichsgesetz erwiesen. Es lässt sich in der politischen Praxis nicht vermeiden, dass bereits bei der Konzeption des Maßstäbegesetzes die konkreten Auswirkungen für die einzelnen Glieder des Bundes in den Blick geraten und die Formulierung der Maßstäbe beeinflussen. Das Finanzausgleichsgesetz ist aber flexibler als die Finanzverfassung und kann leichter wechselnden Rahmenbedingungen angepasst werden.

VII. Der Reformprozess

Wesentliche Voraussetzung für das Gelingen der angestellten Reform der Finanzverfassung ist eine sachgerechte Ausgestaltung des Reformprozesses. Insoweit sind die Vor- und Nachteile einer Expertenlösung (1.) ebenso abzuwägen wie die Beteiligung von „elder statesmen“ (2.). Die Bertelsmann Stiftung wird ihre eigene Rolle im Reformprozess definieren müssen (3.). Die Reformbemühungen könnten unter die Schirmherrschaft des Bundespräsidenten oder des Bundesratspräsidenten gestellt werden (4.).

1. Die Vor- und Nachteile einer Expertenlösung

Angesichts der Komplexität der Finanzverfassung und der ihr zugrunde liegenden bundesstaatlichen Finanzwirtschaft bietet sich die Beteiligung von Experten an dem durchzuführenden Reformprozess an. Sie birgt die Gefahr eines für die Staatspraxis letztlich wenig ergiebigen Expertenstreits. Deshalb sollte Experten nur eine dienende Rolle zukommen.

2. Die Beteiligung von „elder statesmen“

Die Steuerung der Erarbeitung von Reformvorschlägen sollte vielmehr in die Hand von „elder statesmen“ gelegt werden. Dazu zählen ältere Politiker aus Bund und Ländern, die Erfahrungen im Bereich der Finanzordnung des Bundesstaates gesammelt haben, aber selbst nicht mehr in das politische Tagesgeschehen einbezogen sind und keine politischen Ämter mehr anstreben. Sie werden besser als Experten die Realisierungschancen der zu erarbeitenden Vorschläge einschätzen können.

3. Die Rolle der Bertelsmann Stiftung

Die Bertelsmann Stiftung könnte den Reformprozess begleiten und unterstützen. Sie könnte die Rahmenbedingungen für einen Diskussionsprozess schaffen, der mit einer gewissen Distanz zum politischen Alltagsgeschäft, aber nicht ohne Kenntnis von dessen Gesetzlichkeiten durchgeführt werden sollte. Eine Stiftungslösung könnte im Vergleich zu einer von der Regierung oder dem Parlament eingesetzten Kommission die Chance einer etwas größeren Unabhängigkeit der Arbeit von macht- und parteipolitischen Erwägungen bieten.

4. Die Beteiligung des Bundespräsidenten

Damit die Expertenkommission die notwendige Legitimation erhält, könnte es sich anbieten, sie unter die Schirmherrschaft eines früheren Bundespräsidenten oder – weil es sich letztlich um föderale Fragen handelt – eines früheren Bundesratspräsidenten zu stellen. Als Schirmherr käme auch der Bundestagspräsident in Betracht, der von Amts wegen zu einer gewissen Neutralität und Distanz gegenüber dem politischen Tagesgeschäft verpflichtet ist.