

Prof. Dr. Peter Bofinger, Prof. Dr. Thomas Lenk,  
Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider

# Zukunftsfähige Finanzpolitik

Voraussetzungen einer aufgabenadäquaten  
Finanzausstattung der Länder



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XI
Symbolverzeichnis	XV
Abbildungsverzeichnis	XVII
Tabellenverzeichnis	XIX
Einleitung	1
Erstes Kapitel	
<b>Verfassungsrechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen</b>	<b>3</b>
A. Strukturprinzipien des „sozialen Bundesstaates“ (Art. 20 Abs. 1 GG)	3
I. Bündische Freiheit: Eigenstaatlichkeit und Selbstbestimmung der Länder	4
1. Die Länder als Gliedstaaten	4
2. Verfassungs-, Gesetzgebungs- und Verwaltungshoheit der Länder	4
3. Eigenart, Umfang und Grenzen gliedstaatlicher Finanzautonomie	5
4. Die Haushaltswirtschaft der Länder zwischen Trenn- und Verbundprinzip	5
5. Konsequenzen für das Verschuldungsproblem	6
II. Bündische Gleichheit: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse	6
1. Strukturelle und funktionelle Gleichheit der Länder (symmetrischer Föderalismus)	7
2. Gleichberechtigung von Bund und Ländern im föderativen Finanzgefüge	8
3. Gleichmäßigkeit der Verteilung von Steuern und Abgaben	8
4. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Staatsziel oder Kompetenznorm?	8
5. Konsequenzen für das Verschuldungsproblem	9
III. Bündische Solidarität: Länderzusammenhalt und Bundestreue	9
1. Der Begriff des „sozialen Bundesstaates“ (Art. 20 Abs. 1 GG)	10
2. Das Prinzip des bundes-/länderfreundlichen Verhaltens	10
3. Wechselseitige Gewährleistungs- und Einstandspflichten im Normalfall	11
4. Hilfs- und Unterstützungspflichten bei Haushaltsnotlagen	11
5. Konsequenzen für das Verschuldungsproblem	12
IV. Bündische Einheit: Funktionelle Symmetrie und Homogenität	12
1. Nationale Handlungseinheit und föderale Aufgabenvielfalt	12
2. Inhalt und Reichweite des Homogenitätsgebots (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG)	13
3. Die Länder als Vollzugsgehilfen des Bundes	13
4. Kooperation und Koordination zwischen Bund und Ländern	14
5. Konsequenzen für das Verschuldungsproblem	14
B. Föderative Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern (Art. 104 a ff. GG)	15

I.	Das Verfassungsgebot der aufgabengerechten Finanzausstattung („Besitzföderalismus statt Bettelföderalismus“)	15
1.	Konnexität von Aufgaben und Ausgaben (Art. 104 a Abs. 1 GG)	16
2.	Anspruch von Bund und Ländern auf gleichmäßige Deckung der notwendigen Ausgaben (Art. 106 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 GG)	16
3.	Aufgaben- und strukturgerechte Verteilung der Einnahmen	17
II.	Das Verfassungsgebot effizienter Aufgabenwahrnehmung („Gestaltungsföderalismus statt Verwaltungsföderalismus“)	17
1.	Konkordanz oder Konkurrenz – die falsche Alternative	18
2.	Gestaltungsfähigkeit, Selbstverantwortung und Eigeninitiative als Voraussetzungen für Wachstum und Beschäftigung im Freistaat Sachsen	19
C.	Das Verfassungsgebot des fiskalischen Gleichgewichts zwischen Bund und Ländern („Äquivalenzföderalismus statt Varianzföderalismus“)	21
I.	Gleichmäßigkeit der Kostendeckung (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG)	21
1.	Die Ausgleichsfunktion der Umsatzsteuer	22
2.	Notwendige und freiwillige Ausgaben	22
3.	Der Vergleich von Deckungsquoten (sog. Deckungsquotenmethode)	23
4.	Kriterien eines „billigen Ausgleichs“	23
II.	Bedarfsfinanzierung und Lastenausgleich (Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG)	24
1.	Finanzbedarf (statt Einwohnerschlüssel) als Verteilungsmaßstab?	24
2.	Finanzbedarf (statt Finanzkraft) als Ausgleichsmaßstab (bis 2019)?	25
3.	Sonderlasten als Verteilungsmaßstab?	25
4.	Sonderlasten als Ausgleichsfaktor (nach 2019)	26
III.	Vertikaler und horizontaler Finanzausgleich (Art. 107 Abs. 1 und 2 Satz 1 und 2 GG)	26
1.	Vertikale Elemente im bestehenden System des Finanzausgleichs	27
2.	Vor- und Nachteile des Länderfinanzausgleichs	27
3.	Ausgleichsziele: Finanzkraft oder Wirtschaftskraft?	28
4.	Möglichkeiten und Grenzen einer Vertikalisierung des Finanzausgleichs	29
D.	Das Verfassungsgebot der Bündnistreue und Solidarität („Kohärenzföderalismus statt Distanzföderalismus“)	29
I.	Wechselseitige Einstands- und Ausgleichspflichten	29
1.	Das „bündische Einstehen füreinander“ (Bundesverfassungsgericht)	30
2.	Bundes- oder Länderzuschüsse als „Hilfen zur Selbsthilfe“	30
3.	Freie oder zweckgebundene Leistungen?	31
4.	Nationaler Ausgleichsfonds?	31
II.	Extreme Haushaltsnotlagen (bundesstaatlicher Notstand)	32
1.	Feststellung des bundesstaatlichen Notstands (Kriterien und Verfahren)	32
2.	Sanierungshilfen des Bundes	33
3.	Erfordernis eines Frühwarnsystems?	33

III.	Strukturelle und konjunkturelle Haushaltskrisen (Art. 109 Abs. 2 GG)	35
1.	Strukturelle Haushaltskrisen als Ausgabenproblem	35
2.	Bewältigung struktureller Haushaltskrisen	35
3.	Konjunkturelle Haushaltskrisen als Einnahmenproblem	36
4.	Bewältigung konjunktureller Haushaltskrisen	37
E.	Das Verfassungsgebot der bündischen Handlungs- und Wirkungseinheit („Konsonanzföderalismus statt Dissonanzföderalismus“)	37
I.	Einheitlichkeit des föderalen Finanzgefüges	37
1.	Symmetrische Aufgaben- und Ausgabenstruktur	37
2.	Fiskalische Äquivalenz zwischen Bund und Ländern	38
II.	Gleichmäßigkeit der Besteuerung (Art. 3 Abs. 1 GG)	38
1.	Individuelle Steuergleichheit (Leistungsfähigkeit)	39
2.	Funktionelle Steuergleichheit (Belastungsgrenzen)	39
3.	Interregionale Steuergleichheit (Staatsbürgerschaft)	40
III.	Unitarische Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahme (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG)	40
1.	Schuldenbremsen oder Stabilitätsprogramme?	41
2.	Änderungsbedarf bei den Regeln über die Kreditaufnahme (Art. 115 GG)	41

## Zweites Kapitel

<b>Wirksame Regeln für eine nachhaltige Finanzpolitik</b>	45	
A.	Ursachen der steigenden Staatsverschuldung	45
I.	Die Entwicklung von 1970 bis 1990	47
II.	Die Entwicklung seit 1990	49
1.	Deutsche Einheit	50
2.	Erosion der Einnahmebasis (seit 1999)	52
3.	Rechtsbindende Regelungen der Landesausgaben	54
B.	Argumente für eine fiskalische Regelbindung in der Literatur	54
C.	Allgemeine Anforderungen an fiskalische Regeln	57
D.	Bisher vorliegende Lösungsvorschläge	58
I.	Schweizer Schuldenbremse	58
1.	Das Regelwerk der Schuldenbremse	59
2.	Die Schuldenbremse in der Praxis	62
II.	Haushaltsstabilisierung gemäß des Rainy Day Funds Modells	65
III.	Ein permanenter Haushaltsausgleich („balanced budget rules“) für die Bundesländer?	67
E.	Verstetigung der Einnahmenentwicklung der Länder: Bindung der Ausgabenentwicklung an eine konjunkturbereinigte Einnahmenentwicklung	68
I.	Theoretische Begründung zur Übertragung der Konjunkturpolitik auf den Bund	68
II.	Beschreibung des Status quo	69
III.	Strukturelle Unterschiede zwischen den Bundesländern	70

IV.	Modell eines Länderfinanzausgleichs auf konjunkturbereinigter Basis	71
1.	Ausgleich der Differenz zwischen tatsächlichen und konjunkturbereinigten Steuermehr- bzw. Mindereinnahmen	74
2.	Stabilisierung der Ländereinnahmen durch Bildung eines trendorientierten Korridors	76
V.	Verfahren für die Schätzung der konjunkturbereinigten Einnahmen	77
VI.	Beurteilung vor dem Hintergrund der Kriterien von KOPITS und SYMANSKY	80
F.	Dreidimensionale nachhaltige Finanzpolitik	81
I.	Konzept für eine nachhaltige Finanzpolitik	81
1.	Die Bedeutung einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte für eine nachhaltige Finanzpolitik	83
2.	Die Bedeutung der Staatsquote für die Fiskalpolitik	86
3.	Die Bedeutung der Einnahmenquote für die Fiskalpolitik	89
4.	Ein verbindliches, konsistentes mittelfristiges Regelwerk für die Fiskalpolitik	91
II.	„Mittelfristige Stabilitäts- und Zukunftsprogramme“ für die Bundesländer	91
1.	Vorgehen auf der gesamtstaatlichen Ebene	92
a.	Nationaler „Stabilitäts- und Zukunftsrat“	93
b.	Das nationale Stabilitäts- und Zukunftsprogramm	94
2.	Stabilitäts- und Zukunftsprogramme auf Länderebene	96
a.	Einteilung in Länder mit unterschiedlichen Konsolidierungserfordernissen	98
b.	Cross-checking der Ausgabenseite	99
c.	Umsetzung in eine verbindliche einnahmenorientierte Ausgabenregel	100
3.	Einfluss konjunktureller Schwankungen	101
4.	Auswirkungen eines veränderten Wachstumstrends des Bruttoinlandsprodukts	104
5.	Ein anreizkompatibler Lösungsansatz für die hoch verschuldeten Bundesländer	107
III.	Ein Regelwerk für den Bund	108
IV.	Sanktionen	110
V.	Vorteil des hier vorgeschlagenen Verfahrens gegenüber Varianten einer Defizitregel	111
1.	Beurteilung vor dem Hintergrund der Kriterien von KOPITS und SYMANSKY	112
2.	Vorteile gegenüber dem Status quo	113
3.	Vorteile gegenüber der Schuldenbremse	115
4.	Berücksichtigen der Argumente der wissenschaftlichen Literatur	118
G.	Würdigung der Einzelmodelle	119

Drittes Kapitel	
<b>Rechtliche Anforderungen und Möglichkeiten zur Umsetzung der Reformvorschläge</b>	121
A. Allgemeine Ergänzung von Art. 109 Abs. 2 und 3 GG	121
B. Berücksichtigung einer konjunkturbereinigten Einnahmenentwicklung der Länder bei der Umsatzsteuerverteilung (einfaches Modell)	121
C. Berücksichtigung einer konjunkturbereinigten Einnahmenentwicklung der Länder durch Konjunkturausgleichszahlungen (einfaches Modell)	122
D. Verpflichtung zum Haushaltsausgleich und Grenzen der Kreditaufnahme (komplexes Modell)	123
E. Schuldenmanagement durch einen „Stabilitäts- und Zukunftsrat“ (komplexes Modell)	124
Schlussbemerkung	125
Anhang	126
Zusammenfassung	129
Abstract	131
Literaturverzeichnis	133