

Gunnar Folke Schuppert

Die bundesstaatliche Finanzverfassung
zwischen Pfadabhängigkeit und Wandel

Best.-Nr. P 2007-201

**Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung (WZB)**

Januar 2007

**Beim Präsidenten
Forschungsprofessur/Querschnittsgruppe
“Neue Formen von Governance”**

Die bundesstaatliche Finanzverfassung zwischen Pfadabhängigkeit und Wandel

Gunnar Folke Schuppert

A. Einleitung: Pfadabhängigkeit, radikale Neuentwürfe und Logik politischer Entscheidungsprozesse

B. Markt der Ideen I: die ganz großen Reformentwürfe

- I. Länderneugliederung: die ewige Beschwörungsformel
- II. Wettbewerbsföderalismus: vom Zauberwort zum Unwort
- III. Insolvenz von Gebietskörperschaften als zu Ende gedachte Bundesstaatlichkeit

C. Markt der Ideen II: Reformvorschläge mittlerer Reichweite

- I. Reformdefizite und Bereitstellungsfunktion des Rechts
 1. AAA-Rating trotz Haushaltsnotlage oder zur Notwendigkeit einer wirksamen Schuldenordnung
 2. Zur Notwendigkeit eines Haushaltsnotlagenregimes als Beitrag zur Governance der Finanzbeziehungen im Bundesstaat
- II. Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zwischen ökonomischer Anreizstruktur und unitarischer Föderalmuskultur

D. Reformideen in den Mühlen politischer Entscheidungsprozesse

- I. Länderunterschied als wesentliches Merkmal des deutschen Föderalismus
- II. Entscheidungsprozesse als Interessenverarbeitung

Die bundesstaatliche Finanzverfassung zwischen Pfadabhängigkeit und Wandel

A. Einleitung: Pfadabhängigkeit, radikale Neuentwürfe und Logik politischer Entscheidungsprozesse

Wenn schon die „allgemeine“ Föderalismusreform eine äußerst schwierige Angelegenheit war und ist,¹ so ist offenbar die bis dato ausgeklammerte Reform der Finanzverfassung, die unbestritten als Herzstück der bundesstaatlichen Ordnung gilt,² kaum zu schultern. Die Stimmen in der Literatur, die schon jetzt von einer vertanen Reformchance sprechen³ und deshalb an der Reformpolitik der Politik zweifeln,⁴ lassen für das Projekt „Föderalismusreform II“ wenig hoffen. Wir fühlen uns dabei lebhaft an die mit der Verabschiedung des sog. Föderalen Konsolidierungsprogramms von 1993 versuchte Reform des Länderfinanzausgleichs erinnert, ein Reformversuch, der in der Literatur miserable Noten erhielt,⁵ wobei es damals Rolf Peffekoven war, der den offenbar besonders beliebten Titel „Reform des ... – eine vertane Chance“ verwendete.⁶

Angesichts solcher Befunde drängt sich die Frage geradezu auf, woran es denn liegen könnte, daß bundesstaatsbezogene Reformvorhaben, insbesondere solche der bundesstaatlichen Finanzverfassung, nur schwer realisierbar sind und sich bei sorgfältiger Auswertung der Ergebnisse und – nachdem die Nebel der Reformrhetorik sich verzogen haben – doch nur als

1 Vgl. dazu die Überlegungen bei Arthur Benz, Kein Ausweg aus der Politikverflechtung? Warum die Bundesstaatskommission scheiterte, aber nicht scheitern musste, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS) 2006, S. 204 ff.; Roland Sturm, Föderalismusreform: Kein Erkenntnisproblem, warum aber ein Gestaltungs- und Entscheidungsproblem, in: PVS 2006, S. 195 ff.

2 Vgl. dazu mit weiteren Nachweisen Klaus-Dirk Henke/G.F. Schuppert, Rechtliche und finanzwissenschaftliche Probleme der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im vereinten Deutschland, Baden-Baden 1993.

3 Gisela Färber/Nils Otter, Reform der Finanzverfassung – eine vertane Chance?, in: Aus Parlament und Zeitgeschichte (APuZ) 13-14/2005, S. 32 ff.

4 Rolf Peffekoven, Zweifel an der Reformfähigkeit der Politik, in: Wirtschaftsdienst 1/2005, S. 7 ff.

5 Vgl. etwa die Beiträge von Ulrich Häde, Die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, in: Juristenzeitung (JZ) 1994, S. 76 ff., 82, und von Stefan Homburg, Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleiches, in: Finanzarchiv 51 (1994), S. 312 ff., 325 f.

6 Rolf Peffekoven, Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance, in: Finanzarchiv 51 (1994), S. 281 ff.

letztlich dem Status-quo-Denken verhaftete Reförmchen darstellen.⁷ Drei Erklärungen bieten sich prima vista an: erstens könnten die konstatierten reformerischen Trippelschritte daran liegen, daß wir es gerade bei der Fortentwicklung der Bundesstaatlichkeit und ihrer Finanzverfassung mit einem Gebiet zu tun haben, in dem eine in der deutschen **Föderalismuskultur**⁸ begründete **Pfadabhängigkeit** des Denkens und Handelns besonders spürbar wird; zweitens könnte die Reformschneckigkeit daran liegen, daß es schlicht **an den großen Reformideen** fehlt, daß es also – und dieses Argument gehört zum Standardhaushalt jeder politischen Debatte – an handlungsleitenden und motivierenden Visionen mangelt; drittens schließlich könnte die magere Reformausbeute darin ihre Erklärung finden, daß die durchaus vorhandenen Reformideen in den mannigfachen **Mühlen des politischen Entscheidungsprozesses** bis zur Unkenntlichkeit „zerschreddert“ werden, ein Prozeß, der offenbar gerade von der sog. Gesundheitsreform durchlaufen worden ist.

Ein bisschen in dieselbe Richtung hat sich Christian Waldhoff in seinem Aufsatz über „Reformperspektiven im Finanzrecht“ geäußert,⁹ in dem er insgesamt die folgenden **drei für die Reformfähigkeit maßgeblichen Gesichtspunkte** ausgemacht hat:

„Es gilt in der finanzrechtlichen Reformdiskussion die Balance zwischen den durch ökonomische Erkenntnisse inspirierten, traditionelle Denkschablonen verlassenden Optionen einerseits, und der Rückbindung an die organisch gewachsene Struktur der Verfassungsordnung wie des gesamten Rechtssystems andererseits nicht aus dem Blick zu verlieren. Als dritter Aspekt neben ökonomischen Modellen als Ideenspendern und (verfassungs-) rechtlichen Rahmenbedingungen ist die Struktur politischer Entscheidungsprozesse als für die Realisierungschancen von Reformen zentrale Größe einzubeziehen.“

Da wir zu den Reformideen und zu der Logik politischer Entscheidungsprozesse gleich noch in jeweils eigenen Gliederungspunkten etwas sagen wollen, beschränken wir uns an dieser Stelle auf einige Bemerkungen zur Pfadabhängigkeit. Das von Gerhard Lehmbruch¹⁰ gerade für die Fortentwicklung des deutschen Bundesstaates herangezogene **Konzept der Pfadab-**

7 G.F. Schuppert, Der bundesstaatliche Finanzausgleich: Status-quo-Denken oder Reformprojekt?, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1995, S. 675 ff.

8 Begriff bei Roland Sturm, Bürgergesellschaft und Bundesstaat. Demokratietheoretische Begründung des Föderalismus und der Föderalismuskultur, Gütersloh/Berlin 2004.

9 Christian Waldhoff, Reformperspektiven im Finanzrecht – ein Überblick, in: Die Verwaltung 39 (2006), S. 155 ff.

10 Gerhard Lehmbruch, Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel in: Arthur Benz/Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, PVS-Sonderheft 32/2001, S. 53 ff.

hängigkeit¹¹ besagt – auf eine kurze Formel gebracht –, daß Strukturen, die in einer bestimmten historischen Situation entstanden sind, in der Folge dazu tendieren, sich selbst zu reproduzieren und daß Reformalternativen, die sich nicht innerhalb eines durch bestimmte institutionelle Merkmale charakterisierten „Pfades“ halten, nur geringe Durchsetzungschancen haben. Dieses Erklärungsmodell scheint für das von Lehmbruch ins Auge gefasste Problem – die Zählebigkeit des unitarischen Bundesstaates – gut zu passen, vermag aber die durchaus erkennbaren **Entwicklungsschübe des deutschen Föderalismus seit 1949**¹² – vom separativen Föderalismus über den Verbundföderalismus bis zur im vollen Gange befindlichen Reföderalisierung – nicht hinreichend zu erklären. Wir würden es daher mit Fritz W. Scharpf¹³ vorziehen, von **Pendelschlägen der institutionellen Entwicklung** zu sprechen, Pendelschwünge übrigens, an deren Verstärkung die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts jeweils einen maßgeblichen Anteil hatte.

Aber nun zu den großen Reformentwürfen.

11 Waldhoff (Fn. 9).

12 Siehe dazu Arthur Benz, Föderalismus als dynamisches System. Die Zentralisierungs- und Dezentralisierungsprozesse im föderativen Staat, Opladen 1985; Fritz Ossenbühl, Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: derselbe (Hrsg.), Regionalismus und Föderalismus in Europa, Baden-Baden 1990, S. 154 ff.

13 Fritz W. Scharpf, Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus, Working Paper 05/6 des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln, Juni 2005, wieder abgedruckt in: Michael Becker/Ruth Zimmerling (Hrsg.), Politik und Recht, PVS-Sonderheft 36/2006, Wiesbaden 2006, S. 306 ff.

B. Markt der Ideen I: die ganz großen Reformentwürfe

I. *Länderneugliederung: die ewige Beschwörungsformel*

Wann immer es um die finanziellen Schwierigkeiten eines zu kleinen oder von seiner Beschaffenheit in ökonomischer Hinsicht schwierigen Landes geht, wird als Heilmittel – so zuletzt auch wieder im Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts – die Option der Neugliederung ins Spiel gebracht, wie ein Joker gewissermaßen, den man nur im geeigneten Moment aus dem Ärmel ziehen muß. Allein: diese Option ist **unter den vorhandenen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen** – also ohne Änderung von Artikel 29 GG, der die Zustimmung der Mehrheit der Einwohner der fusionsbetroffenen Länder voraussetzt – keine **realistische Option** und daher eine wohlfeile Beschwörungsformel ohne politische Substanz.

Die versuchte „Heirat“ von Berlin und Brandenburg ist dafür der beste Beleg. Die Eile, mit der der brandenburgische Ministerpräsident Platzeck nach der Verkündung des Berlin-Urteils mitteilen ließ, daß das Thema der Neugliederung damit in noch weitere Ferne gerückt sei, wird jedenfalls den Leser von Laurence Sternes „Tristram Shandy“ nicht überraschen,¹⁴ in dessen erstem Bande ausführlich von der Beschaffenheit des Ehevertrages die Rede ist, den die Eltern unseres Romanhelden geschlossen hatten. Bestandteil dieses Ehektraktes war etwa die Regelung, daß der Ehefrau im Falle einer Schwangerschaft alle Kosten zu erstatten seien, die im Zusammenhang mit einer Entbindungsreise nach London entstehen würden, allerdings – wie Tristram Shandy bemerkt – ergänzt um die Klausel, „daß, falls meine Mutter meinen Vater hernach irgendwann einmal durch falschen Alarm oder Fehlanzeigen in das Ungemach und die Unkosten einer London-Reise stürzen sollte, sie für einen solchen Fall alle Rechte und Ansprüche für das nächste Mal verscherzt haben sollte“¹⁵.

Wenn man diese Vorkehrungen im Hinterkopf hat, wird man von keinem Brandenburger erwarten dürfen, für die Vereinigung mit einem Partner zu votieren, der soeben seine miserable Haushaltsslage dramatisch geschildert hat, aber gleichwohl mit seinem Hilfeersuchen klaglich gescheitert ist.

Der vermeintliche Königsweg einer Neugliederung soll hier daher nicht weiter verfolgt werden.

14 Laurence Sterne, Leben und Ansichten von Tristram Shandy, Gentleman, Bd. 1, Zürich 1983.

15 Sterne (Fn. 14), S. 91.

II. Wettbewerbsföderalismus: vom Zauberwort zum Unwort

Aufstieg und Fall von **Konzept und Begriff des Wettbewerbsföderalismus**¹⁶ zu verfolgen, ist schlichtweg faszinierend. Noch bei der Vorbereitung des vorerst letzten Angriffs der wohlhabenden Zahlerländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen auf das System des Länderfinanzausgleichs mit seiner – wie geltend gemacht wurde – Übernivellierung und Gleichmacherei sowie der ungerechtfertigten Bevorzugung der Stadtstaaten spielte der Argumentationstopos des Wettbewerbsföderalismus – wohl fundiert durch die ökonomische Plausibilität des Wettbewerbsgedankens – in den Schriftsätzen der Antragsteller eine zentrale Rolle. Aber schon in der von Paul Kirchhof dominierten mündlichen Verhandlung hatte dieses bisherige Zentralargument so gut wie keine Bedeutung mehr und auch in dem das Maßstäbe gesetz kreierenden Urteil selbst¹⁷ hat es mit Entscheidungsergebnis und Entscheidungs begründung nichts zu tun. Wie lässt sich ein solch tiefer Fall erklären?

Mit der unterschiedlichen Interessenlage der Länder, lautet die realistische Antwort. Die wettbewerbsgeneigten Länder, die insbesondere für eine Stärkung der Einnahmeautonomie der Gliedstaaten und eine Reduzierung des Ausgleichsniveaus plädierten, waren mehr oder weniger allein auf weiter Flur, da die sog. neuen Bundesländer sich strukturell nicht wettbewerbsfähig fühlten und die doch zahlreichen struktur- und daher finanzschwachen alten Bundesländer den Wettbewerb scheut; unter diesen nicht verfassungsrechtlichen, sondern **interessenbestimmten Rahmenbedingungen** konnte dem Konzept des Wettbewerbsföderalismus kein Erfolg beschieden sein. Fritz W. Scharpf hat diesen Befund mit großer Klarheit und Eindringlichkeit wie folgt zusammengefasst:¹⁸

„Daß dafür die Unterstützung aller Länder nicht zu gewinnen war, lag auf der Hand – insbesondere da die publizistische Unterstützung durch die FDP¹⁹ und engagierte Ökonomen²⁰ auch keinen Zweifel daran ließ, dass mit der Durchsetzung des Konzeptes auch das Versprechen ‚einheitlicher‘ oder wenigstens ‚gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bun-

16 Vgl. dazu jeweils mit weiteren Nachweisen Hartmut Klatt, Parlamentarisches System und bundesstaatliche Ordnung. Konkurrenzföderalismus als Alternative zum kooperativen Bundesstaat, in: APuZ B 31/1982; Hans-Wolfgang Arndt, Finanzverfassungsrechtlicher Reformbedarf – vom unitarischen Föderalismus zum Wettbewerbsföderalismus, in: Wirtschaftsdienst 2/1998, S. 76-80.

17 BVerfGE 101, 158 – Maßstäbe gesetz.

18 Scharpf (Fn. 13), S. 9.

19 Friedrich-Naumann-Stiftung, Wider die Erstarrung in unserem Staat. Für eine Neuordnung der Finanzverantwortung von Bund und Ländern. Manifest vom 21.8.1998.

20 Jürgen B. Donges/Johann Eekhoff/Wernhard Möschel/Manfred J.M. Neumann/Olaf Sievert, Die Aufgaben. Wirtschaftspolitische Orientierung für die kommenden Jahre, Schriftenreihe Bd. 34, Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg 2000.

desgebiet‘ (Art. 106 Ab. 3 Ziff. 2 GG, Art. 72 Abs. 2 GG) aufgekündigt werden sollte. Solche Argumente waren (jedenfalls damals) nicht nur in Ostdeutschland politisch nicht zu vermitteln. Auch das Verfassungsgericht ließ sich von den ökonomischen Argumenten nicht beeindrucken und betonte in seinem Urteil sogar noch stärker als zuvor die Bedeutung des ‚bundesstaatlichen Gedankens der Solidargemeinschaft‘.²¹ Im Ergebnis hat die Assoziation mit dem Vorstoß der reichen süd- und westdeutschen Länder gegen den Finanzausgleich den ‚Wettbewerbsföderalismus‘ zum ‚politischen Streitbegriff²² werden lassen, der trotz (oder wegen) der fortdauernden publizistischen Unterstützung durch liberale Ökonomen²³ im politischen Prozeß mehr Widerstand als Zustimmung mobilisierte. In der späteren Föderalismuskommission wurde er geradezu als ‚Unwort‘ behandelt, von dem sich zu distanzieren ein Gebot der political correctness gerade für jene war, die auch auf die positiven Seiten eines politischen Wettbewerbs zwischen den Ländern hinweisen wollten.“

Aber ein weiteres Argument kommt hinzu, nämlich daß das Konzept des Wettbewerbsföderalismus selbst oder, soll man sagen, gerade **aus ökonomischer Perspektive einen gravierenden Konstruktionsfehler aufweist**: denn wie soll ein Wettbewerb funktionieren, wenn keiner der Teilnehmer wirklich vom Ausscheiden bedroht ist? Die entsprechende Argumentationskette ist von Rüdiger Pohl – bei den Ökonomen gewiss kein „nobody“²⁴ – wie folgt formuliert worden:²⁵

„Der Grundgedanke des Wettbewerbsföderalismus leuchtet jedem Ökonomen ein: Wettbewerb ist besser als kein Wettbewerb. Eine simple Übertragung des Wettbewerbsmodells des Marktes auf Gemeinwesen rechtfertigt das trotzdem nicht. Wettbewerb hat auch eine destruktive Seite: wer nicht mithält, scheidet aus. Das kann man sich bei einer Brotfabrik ohne weiteres vorstellen. Bei einem Land ist Liquidation ausgeschlossen; eine Übernahme durch den Bund auch. Das setzt dem Wettbewerbsmodell für Gemeinwesen Grenzen. Am Markt werden sich bisher konkurrierende Unternehmen zusammenschließen, um gemeinsam im Wettbewerb mit Dritten zu bestehen, d.h. es entstehen im Wettbewerb selbst wettbewerbsfähige Einheiten. Nicht so im föderalen Staat: Anzahl und Zuschnitt der Länder sind historisch entstanden, ohne dass die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit dabei eine

21 BVerfGE 101, 158 (1999). Das Urteil erklärt allerdings die damals geltenden Regeln für den Finanzausgleich mangels klar definierter Maßstäbe für dringend reformbedürftig.

22 Heribert Schatz/Robert Chr. Van Ooyen/Sascha Werthes, Wettbewerbsföderalismus. Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffs, Baden-Baden 2000.

23 Jürgen B. Donges/Johann Eekhoff/Martin Hellwig/Wernhard Möschel/Manfred J.M. Neumann/Olaf Sievert (Kronberger Kreis), Die föderative Ordnung in Not. Zur Reform des Finanzausgleichs, Schriftenreihe Bd. 36, Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg 2000; Konrad Morath (Hrsg.), Reform des Föderalismus. Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung von Frankfurter Institut und Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln, Frankfurter Institut, Bad Homburg 1999.

24 Rüdiger Pohl, Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Geld und Währung, an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, war Sachverständiger in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Bundesstaatskommission). Von 1986 bis 1994 war er Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und von 1994 bis 2004 Präsident des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle.

25 Die Reform der föderalen Finanzverfassung: Wünsche und Wirklichkeit, in: Wirtschaftsdienst 2005, S. 85-92.

Rolle gespielt hätte. Da Länderfusionen an den bekannten Hürden scheitern, würde Wettbewerbsföderalismus Wettbewerb zwischen Gemeinwesen organisieren, die dafür teilweise ungeeignet sind.“

Von hier ist es nur noch ein kurzer Weg zur Forderung nach einem „Föderalismus mit Insolvenz“.

III. Insolvenz von Gebietskörperschaften als zu Ende gedachte Bundesstaatlichkeit

Wer Wettbewerb sagt, muß eigentlich auch Insolvenz sagen, und zwar deswegen, weil ohne die am Horizont dräuende Insolvenz es an den – und jetzt folgt ein zweiter Lieblingsbegriff aller Ökonomen – **erforderlichen Anreizstrukturen** fehlt, um sich verschuldungsvermeidend zu verhalten. Deswegen sei – so die zentrale These von Charles Beat Blankart et al.²⁶ – **der Föderalismus** „bis zu einer institutionalisierten potentiellen Insolvenz von Gebietskörperschaften **zu Ende zu denken**“. Eine solche Insolvenzmöglichkeit einzuführen, bedeute nicht etwa, dem Föderalismus den Todesstoß zu versetzen, sondern bewirke letztendlich seine Stärkung.²⁷

„Eine institutionalisierte Insolvenz bedeutet nicht Zusammenbruch und Chaos, sondern Stärkung der Voraussicht. Sie löst Vorsichtsmaßnahmen aus, durch die die Insolvenz zunächst möglichst verhindert wird und durch die klar gestellt wird, worum es geht, wenn es doch zur Insolvenz kommt, nämlich ein Arrangement zu einem Neustart zu finden, dem möglichst alle Beteiligten zustimmen können. Durch diese positive Sicht kann die Insolvenz auch zu einer politisch attraktiven Institution werden.“

Allerdings setzt dies voraus, die bisherige Konstruktion von Bundesstaatlichkeit zu überdenken und von § 12 Abs. 1 der Insolvenzordnung, der ein Insolvenzverfahren über das Vermögen des Bundes oder eines Landes ausdrücklich ausschließt, beherzt Abschied zu nehmen:²⁸

„§ 12 der Insolvenzordnung blockiert alternative Regelungen. Fiele er weg, so würden Anreize freigesetzt, die übergeordneten Regeln, insbesondere das Prinzip der Bundestreue, neu zu überdenken und neue Lösungen zu finden. Es würden Fragen aufgeworfen, die jetzt gar nicht gestellt werden. Die Regierung einer Gebietskörperschaft könnte nicht mehr davon ausgehen, einem Insolvenzverfahren mit Sicherheit zu entgehen. Genau diese Unsicherheit gibt ihr die notwendigen Anreize, Vorkehrungen zu treffen, die Wahrscheinlichkeit des Eintretens einer Insolvenz zu verringern. Was aber für die einzelne Gebietskörperschaft

26 Charles Beat Blankart/Erik R. Fasten/Achim Klaiber, Föderalismus ohne Insolvenz?, in: Wirtschaftsdienst 2006, S. 567-571.

27 Blankart/Fasten/Klaiber (Fn. 26), S. 570.

28 Blankart/Fasten/Klaiber (Fn. 26), S. 571.

gut ist, werden in der Tendenz auch die anderen Gebietskörperschaften tun. Bei einem reduzierten gebietskörperschaftlichen Insolvenzrisiko insgesamt wird das institutionelle Arrangement der Insolvenz zu einem rechtlich geordneten, prognostizierbaren und – das ist das Wesentliche – letztlich glaubwürdigen Verfahren.“

Ob eine Bereitschaft zu einem solch grundsätzlichen Umdenken besteht, wird die jetzt verstärkt einsetzende Diskussion zur Föderalismusreform II zeigen; wir selbst halten diese für Gemeinden immer öfter angedachte Konsequenz eines Insolvenzverfahrens²⁹ auch für die Länder für letztlich unvermeidlich und sehen in dem sog. insolvenzrechtlichen Planverfahren³⁰ ein durchaus geeignetes Verfahren, dessen Grundgedanken auch auf Gebietskörperschaften prinzipiell übertragbar erscheint.³¹

-
- 29 Zum Stand der Diskussion siehe Angela Faber, Insolvenzfähigkeit für Kommunen?, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVB1.) 2005, S. 933-946.
 - 30 Siehe dazu Christoph G. Paulus, Grundlagen des neuen Insolvenzrechts – Liquidations- und Planverfahren, in: Deutsches Steuerrecht (DStR) 2004, S. 1568-1575.
 - 31 G.F. Schuppert/Matthias Rossi, Bausteine eines bundesstaatlichen Haushaltsnotlagenregimes. Zugleich ein Beitrag zur Governance der Finanzbeziehungen im Bundesstaat, in: Hertie School of Governance-working papers Nr. 3, März 2006.

C. Markt der Ideen II: Reformvorschläge mittlerer Reichweite

I. *Reformdefizite und Bereitstellungsfunktion des Rechts*

Schon seit längerem vertreten wir die Auffassung, daß es die Aufgabe des für die Fortentwicklung der Rechtsordnung verantwortlichen Gesetzgebers ist, diejenigen **Rechtsformen bereitzustellen**, derer der sich wandelnden Anforderungen gegenüberstehende Staat bedarf, um seine Aufgabe angemessen erfüllen zu können. Dafür haben wir den inzwischen weitgehend rezipierten Begriff der **Bereitstellungsfunktion des Rechts** vorgeschlagen³² und das damit Gemeinte am Beispiel des Verwaltungsrechts wie folgt erläutert:³³

„Mustert man noch einmal aufmerksam durch, was Franz-Xaver Kaufmann als Normierungstypen aufgelistet³⁴ und was Ernst-Hasso Ritter als notwendiges Rechtsgerüst beschrieben hat,³⁵ so scheint mir die Bereitstellungsfunktion des Rechts in den Vordergrund zu rücken, also – bezogen auf die Verwaltung – die Funktion des Verwaltungsrechts, ein Verwaltungshandeln zu ermöglichen, das als legitim empfunden wird, das rechtsstaatlich geordnet und diszipliniert ist, das sachrichtige Entscheidungen hervorbringt, das bürgerlich und effektiv ist usw. Dazu ... genügt nicht das Bereitstellen von Anspruchsnormen oder Eingriffsermächtigungen in Gesetzen des besonderen Verwaltungsrechts, vielmehr bedarf es der Bereitstellung geeigneter Entscheidungsverfahren, geeigneter Handlungsformen, geeigneter Organisationstypen und – nicht zuletzt – eines geeigneten öffentlichen Dienstrechts. Auch hier erweist sich erneut, wie unverzichtbar eine Zusammenschau von handlungsrechtlichem Verwaltungsrecht, Verwaltungsorganisations- und Verwaltungsverfahrensrecht für die Beurteilung von Steuerungsleistungen durch Recht ist.“

Diese Bereitstellungsfunktion des Rechts, die nicht nur für das Verwaltungsrecht, sondern genauso für das Verfassungsrecht von Bedeutung ist, wird naturgemäß um so dringender nachgefragt, je offenbarer – etwa in **Krisensituationen** – bestehende **Regelungsdefizite** hervortreten; zwei solcher Regelungsdefizite sind in diesem Sinne in der Tat offenbar geworden und daher an dieser Stelle kurz zu besprechen.

32 G.F. Schuppert, Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft. Zur Steuerung des Verwaltungshandelns durch Verwaltungsrecht, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann/G.F. Schuppert (Hrsg.), Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Grundfragen, Baden-Baden 1993, S. 65-114.

33 Schuppert (Fn. 32), S. 96 f.

34 Franz-Xaver Kaufmann, Steuerung wohlfahrtstaatlicher Abläufe durch Recht, in: Dieter Grimm/Werner Maihofer (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 13, Opladen 1988.

35 Ernst-Hasso Ritter, Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat, in: Dieter Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Baden-Baden 1990, S. 69 ff.

1. AAA-Rating trotz Haushaltsnotlage oder zur Notwendigkeit einer wirksamen Schuldenordnung

Nach Auffassung vieler, die es wissen müssten, liegt das dringlichste Problem des Finanzwesens in der Bundesrepublik Deutschland „nicht in den laufenden Einnahmen und ihrer Verteilung, sondern im erreichten Ausmaß³⁶ ex- und implizierter Staatsverschuldung auf allen Ebenen des Bundesstaates“³⁷. Dabei ist diese sog. Schuldenkrise durchaus kein neues Phänomen, schnappt doch – wie das Bundesverfassungsgericht gerade erst das Land Berlin belehrt hat – die Schuldenfalle keineswegs urplötzlich zu, sondern ist die heranziehende Einengung der fiskalischen Handlungsfähigkeit³⁸ – wie der Untergang beim Schachspiel, der sich aus einer Abfolge falscher Spielzüge ergibt – schon lange absehbar.

Schon lange absehbar ist auch, daß die bisherigen rechtlichen Beschränkungen der Staatsverschuldung – insbesondere die Obergrenze des Art. 115 Abs. 1 GG – schlichtweg unwirksam sind. Bereits in unserem Staatsrechtslehrervortrag von 1983 (!) hatten wir den folgenden insoweit deprimierenden Befund erheben müssen:³⁹

„Kirchhof hat in seiner Begründung des Normenkontrollantrages der CDU-CSU-Fraktion betreffend den Vorstoß des Haushaltsgesetzes 1981 gegen Art. 115 GG⁴⁰ auf die Gefahr hingewiesen, daß die bloße Zinslast der Staatsverschuldung in den nächsten Jahren die Obergrenze des Art. 115 GG überschreiten könne und damit diese Vorschrift ad absurdum führe. Skepsis gegenüber der Steuerungskraft haushaltrechtlicher Vorschriften in Schlechtwetterzeiten ist daher geboten. In der Hansestadt Hamburg etwa werden trotz des mit Art. 115 GG inhaltlich übereinstimmenden § 18 Abs. 1 LHO unter Berufung auf ein wirtschaftliches Ungleichgewicht auch die laufenden Kosten der Verwaltung aus Krediten finanziert. Eine Fortsetzung dieser Praxis wurde ausdrücklich angekündigt. Wenn also eine Steuerungsleistung des Haushaltsrechts darin besteht, Dämme zu errichten, so wird man wohl im Falle der Staatsverschuldung ‚Land unter‘ vermelden müssen.“

Da die Situation seither nicht besser, sondern eindeutig noch schlechter geworden ist, wird man all denjenigen nicht widersprechen können, die einer Reform des Staatsschuldenrechts

36 Seit 1993 (1.564 Mrd. DM) hat sich die Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte nahezu verdoppelt (2005: 1.447,3 Mrd. Euro; davon Bund 887,9 Mrd. Euro, Länder: 468,2 Mrd. Euro, Kommunen: 91,2 Mrd. Euro; s. BMF Finanzbericht 2006).

37 Johanna Hey, Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen, Vortrag auf der Staatsrechtslehrertagung 2006 am 6.10.2006 in Rostock, Manuscript, S. 24; erscheint in: Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 66, Berlin 2007.

38 Dazu Kai A. Konrad, Fiskalische Handlungsfähigkeit und globaler Wettbewerb, erscheint in: Jürgen Kocka (Hrsg.), Reformfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland, WZB-Jahrbuch 2006, Berlin 2007.

39 G.F. Schuppert, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltrecht und Haushaltskontrolle, in: VVDStRL 42 (1984), S. 216 ff., 247.

40 Normenkontrollantrag vom 6. Dezember 1982.

mit dem Ziel effektiverer Neuverschuldungsgrenzen allererste Priorität einräumen.⁴¹ Wenn man aber darüber nachdenkt, wie dies funktionieren könnte, stellt man auch hier wieder fest, daß zunächst einmal falsche Anreize beseitigt werden müssen:⁴²

„Dabei liegt der Fehler hier nicht in zu wenig, sondern in zu viel, genauer: falsch gewichteter Autonomie der Länder. Bislang erklärt Art. 109 Abs. 1 GG Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft als „selbstständig“, auch wenn in Absatz 2 beide auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht verpflichtet werden. Gleichzeitig sind die Länder aber durch die Rückversicherung der Bundeshilfe im Fall extremer Haushaltsnotlagen in letzter Konsequenz von der Haftung freigestellt.“ Das bedeutet Verschuldungsautonomie ohne Verschuldungsletzverantwortung.“

Mit dem Berlin-Urteil des BVerfG ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung getan.

Aber das allein reicht noch nicht; es bedarf – und auch darin ist Johanna Hey voll zuzustimmen – der Einführung eines Frühwarnsystems mit formalisierten Feststellungs-, Sanierungs- und Sanktionsverfahren:⁴⁴

„Der durch die Föderalismusreform I eingeführte Art. 109 Abs. 5 GG greift zu kurz, indem er die Länder lediglich an allfälligen Sanktionen nach Art. 104 EGV beteiligt, also erst auf der Rechtsfolgenebene ansetzt. Steuerungsmechanismen auf Bundesebene zur Vermeidung haushaltrechtlicher Notlagen der Länder – wie sie das Bundesverfassungsgericht schon 1992 gefordert hat – und eine ex ante Aufteilung des Verschuldungsvolumens sind bisher nicht vorgesehen. Aber nur eine verbindliche Aufteilung der gesamtstaatlichen Verschuldung zwischen den Ebenen und auf die einzelnen Länder ermöglicht rechtzeitige Intervention. Vorzusehen wäre ein Frühwarnsystem mit formalisiertem Feststellungs-, Sanierungs- und Sanktionsverfahren. Der derzeit praktizierte Rückgriff auf allgemeine Grundsätze der Bündnistreue bietet keine hinreichend klaren Regeln.“

Damit sind wir beim nächsten Gliederungspunkt angelangt.

41 Siehe mit weiteren Nachweisen Johannes Meier, Stärkung der Transparenz und Verantwortlichkeiten zur Bewältigung der Schuldenkrise, in: Kai A. Konrad/Beate Jochimsen (Hrsg.), Finanzkrise im Bundesstaat, Frankfurt a.M. u.a. 2006, S. 29-42; vgl. ferner Joachim Wieland, Staatsverschuldung als Herausforderung für die Finanzverfassung, JZ 2006, S. 751 ff.

42 Hey (Fn. 37), S. 25.

43 Zwar folgt aus der Selbständigkeit grundsätzlich auch die Haushaltsverantwortung, vgl. etwa Michael Rodi, in: Rudolf Dolzer/Klaus Vogel/Karin Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg, Loseblatt, Art. 109 Rn. 124 ff. Der Verantwortungszusammenhang wird aber durch die Aussicht auf Hilfeleistungen des Bundes durchbrochen. Bemerkenswerter Weise genießen alle Länder unabhängig vom Schuldenstand ein AAA-Rating.

44 Hey (Fn. 37), S. 26.

2. Zur Notwendigkeit eines Haushaltsnotlagenregimes als Beitrag zur Governance der Finanzbeziehungen im Bundesstaat

Da wir uns zur Notwendigkeit eines Haushaltsnotlagenverfahrens nicht nur ausführlich geäußert, sondern darüber hinaus auch einen entsprechenden Gesetzestext vorgeschlagen haben,⁴⁵ macht es wenig Sinn, dies alles noch einmal zu wiederholen; wir beschränken uns hier vielmehr darauf, mit einer gewissen Zufriedenheit eine Passage des Berlin-Urteils zu zitieren, in der es ganz im Sinne unserer Argumentation darum geht, ein **defizitäres Governanceregime** in Sachen bundesstaatlicher Haushaltsnotlagen zu konstatieren und daraus – **Bereitstellungs-funktion des Rechts** – eine dringliche **Regelungspflicht des Gesetzgebers** abzuleiten:⁴⁶

„Als gravierende Schwäche des geltenden Rechts kommt hinzu, dass es an den notwendigen verfahrensrechtlich wie auch inhaltlich handlungsleitenden Regelungen zum Umgang mit potentiellen und aktuellen Sanierungsfällen im Bundesstaat fehlt. Bereits in seiner Entscheidung vom 27. Mai 1992 hat der Senat (BVerfGE 86, 148 <266>) hervorgehoben, es sei ‚zuvörderst nötig und besonders dringlich <...>, Bund und Länder gemeinsam treffende Verpflichtungen und Verfahrensregelungen festzulegen, die der Entstehung einer Haushaltsnotlage entgegenwirken und zum Abbau einer eingetretenen Haushaltsnotlage beizutragen geeignet sind. Dem Bundesgesetzgeber bietet hierzu Art. 109 Abs. 3 GG die Regelungskompetenz‘.

Das Bild bundesstaatlichen Zusammenwirkens, das der Senat in jener Entscheidung vor Augen hatte, ist jedoch nicht Realität geworden. Bisher ist es trotz des ohnehin einfache-gesetzlich geltenden Prinzips einheitlicher Formalstruktur der Haushaltspläne nicht einmal gelungen, die unterschiedlichen Haushaltssystematiken so aufeinander abzustimmen, dass jeweils ohne notwendige statistische Bereinigungen mit Hilfe einfach abzuleitender Haushaltskennzahlen transparente vergleichende Informationen über die jeweils verfolgte Haushaltspolitik gewonnen werden könnten. Auch die Aufgaben und Befugnisse des Finanzplanungsrats wurden – beschränkt auf Erörterungen und Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin – gemäß § 51a HGrG lediglich auf die Verpflichtungen im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion eingestellt. Erst in jüngster Zeit mehren sich die Anzeichen eines politischen Konsenses dazu, dass jedenfalls auf der so genannten zweiten Föderalismusreformstufe grundsätzliche Reformen der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern dringend erörterungsbedürftig sind und dass es dabei auch um die nähere Prüfung grundlegend neuer – einfachgesetzlich und verfassungsgesetzlich über Art. 109 Abs. 3 GG hinaus fundierter – Lösungskonzepte zur Vorbeugung von Haushalt-krisen und deren Bewältigung gehen muss. Das Bundesstaatsprinzip macht solche Bestrebungen angesichts der gegenwärtig defizitären Rechtslage erforderlich.“

45 Schuppert/Rossi (Fn. 31).

46 Urteil des Zweiten Senats des BVerfG vom 19. Oktober 2006 – 2 BvF 3/03 –, Umdruck, S. 30.

II. Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zwischen ökonomischer Anreizstruktur und unitarischer Föderalismuskultur

Wenn man sich die Geschichte des bundesrepublikanischen Länderfinanzausgleichs vor Augen führt, und zwar inklusive der um ihn geführten verfassungsgerichtlichen Auseinandersetzungen, so kommen wir an dieser Stelle wieder auf den Begriff der **Pfadabhängigkeit** zurück, der hier wirklich zu passen scheint. Die Konstruktionsprinzipien des Länderfinanzausgleichs – das Modell der Stufenfolge der einzelnen Ausgleichsschritte, das hohe Ausgleichsniveau und die für die Stadtstaaten geltende sog. Einwohnerveredelung – erwiesen sich als von erstaunlicher Robustheit und überlebten alle Reformansätze. Liest man den soeben geschriebenen Satz noch einmal, so merkt man, daß er eigentlich nicht stimmt: die Robustheit der vorhandenen Strukturen ist bei näherem Hinsehen nämlich gerade **nicht erstaunlich**, sondern war im Gegenteil erwartbar und durch die föderale Entscheidungs- und Konfliktkultur nahezu vorgezeichnet: die jeweiligen Interessenkoalitionen – die alten finanzstarken Länder, die neuen Länder und die alten finanzschwachen Länder – habe es – wie insbesondere Wolfgang Renzsch wiederholt herausgearbeitet hat⁴⁷ – schlicht verhindert, daß die vorhandenen Pfade verlassen wurden: **Die Abweichungskosten waren zu hoch**, das politische System in seiner Problemverarbeitungskapazität überfordert.⁴⁸

Angesichts eines solchen Befundes wird man radikalen Reformvorschlägen wie dem des ehemaligen Finanzstaatssekretärs Volker Halsch, den Finanzausgleich schlicht abzuschaffen und durch ein anderes finanzverfassungsrechtliches Kompetenzregime hinsichtlich Steuergesetzgebung und Steuerverteilung zu ersetzen⁴⁹ keine rosige Zukunft voraussagen wollen. Chancen werden – so würden wir vermuten – nur solche Reformvorschläge haben, deren

47 Wolfgang Renzsch, Föderale Finanzbeziehungen im Parteienstaat. Eine Fallstudie zum Verlust politischer Handlungsfähigkeit, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl.) 20 (1989), S. 331-344; derselbe, Finanzverfassungen und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948-1990), Bonn 1991; derselbe, Der Streit um den Finanzausgleich. Die Finanzverfassung als Problem des Bundesstaates, in: Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Die deutschen Länder. Geschichte – Politik – Wirtschaft, 3. Aufl., Opladen 2004, S. 373-396.

48 G.F. Schuppert, Der bundesstaatliche Finanzausgleich: Status-quo-Denken oder Reformprojekt?, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1995, S. 689 f.

49 Volker Halsch, Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern – Plädoyer für einen praktikablen Neuanfang, unveröffentlichtes Manuskript, Berlin, September 2006.

ökonomische Plausibilität schlichtweg erdrückend ist und deren „Probelauf“ **innerhalb der Problemlösungskapazität eines „experimentellen Bundesstaates“⁵⁰** liegt.

Ein solcher Reformvorschlag, der schon lange diskutiert wird⁵¹ und dessen Befürworter inzwischen nahezu Bataillonsstärke erreicht haben,⁵² ist der Vorschlag, die **Einnahmeautonomie der Länder zu verstärken** und zwar durch die Einführung eines **Hebesatz- oder Zuschlagsrechts** der Länder auf die Einkommens- und die Körperschaftssteuer. Ein solches **Zuschlagsmodell** wäre ein Modell, das als **bekömmliche Pfadabweichung** ausgestaltet werden könnte, das die bisherigen Grundstrukturen unberührt lässt, aber doch in gewissem Umfang flexibilisiert. Es ist schon interessant, wie ähnlich beide Referenten, die auf der diesjährigen Staatsrechtslehrertagung zum Thema „Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen“ gesprochen haben, in dieser Hinsicht argumentiert haben. Bei Christian Waldhoff liest sich die Begründung für das von ihm favorisierte Zuschlagsmodell wie folgt:⁵³

„Eine derartige Konstruktion würde – jenseits technischer Details der Ausgestaltung – das verfassungsrechtlich stark vorgeprägte, komplexe und nicht stets transparente Element des persönlichen und sachlichen Steuertatbestands einschließlich der Steuerbemessungsgrundlage einheitlich gestalten bei Differenzierungsmöglichkeiten in dem politischen Element, dem Steuertarif. Insofern würde die Sachlogik des Steuertatbestands hier bundesstaatlich-differenzierend aufgenommen. Die Gefahr unerträglicher Rechtszersplitterung wäre gebannt, die demokratische Transparenz erhöht. Auch die EG-Kompatibilität bliebe gewahrt. Die OECD, der Europäische Gerichtshof wie auch der Code of Conduct gegen schädlichen Steuerwettbewerb innerhalb der EG stellen regelmäßig gerade nicht die unterschiedliche Höhe von Steuersätzen oder -belastungen als ‚unfair‘ heraus, sondern mehr oder weniger versteckte Ungleichbehandlungen im Rahmen der Steuerbemessungsgrundlage mit dem Zweck, ‚Steuersubstrat‘ ohne adäquate Gegenleistungen anzuziehen.“

Noch deutlicher als bei Waldhoff kommt das Zusammenspiel von notwendiger Einheitlichkeit und internem Differenzierungspotential innerhalb des gemeinsamen Pfades bei Johanna Hey zum Ausdruck:⁵⁴

„Beibehalten werden sollte der Steuerverbund aus Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer, allerdings flexibilisiert durch Zuschlagsrechte nicht nur für den Bund (s. Art.

50 Begriff – allerdings in einem anderen Kontext – bei Lothar Michael, Der experimentelle Bundesstaat, in: JZ 2006, S. 884-890.

51 Vgl. etwa Klaus-Dirk Henke, Möglichkeiten zur Stärkung der Länderautonomie, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1995, S. 643-658.

52 Nachweise bei Christian Waldhoff, Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen, Vortrag auf der Staatsrechtslehrertagung 2006 am 6.10.2006 in Rostock, Manuskrift, S. 36, Fußnote 213; erscheint in: VVDStRL 66, Berlin 2007.

53 Waldhoff (Fn. 52), S. 36.

54 Hey (Fn. 37), S. 29 f.

106 Abs. 1 Nr. 6 GG), sondern auch für die Länder. Unter Autonomiegesichtspunkten sind Trennsysteme einem Steuerverbund zwar überlegen, weil sich hier nicht nur Steuersatz-, sondern auch Bemessungsgrundlagenautonomie verwirklichen lässt. Bei näherer Betrachtung überwiegen jedoch die Nachteile. Zum einen verspricht die Beteiligung sowohl an indirekten als auch an direkten Steuern eine größere Risikostreuung und Aufkommensstabilität. Zum anderen ziehen Trennsysteme einen derart hohen Selbstkoordinationsbedarf in Form von Harmonisierungsmaßnahmen nach sich, dass sich der Autonomiegewinn letztlich nicht realisiert. Demokratiewirksame Einnahmeautonomie lässt sich zudem auch im Steuerverbund verwirklichen. Ein Zuschlagsrecht auf die bundeseinheitliche Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer würde die Kosten der Landespolitik für die breite Masse aller einkommensteuerpflichtigen Wähler erfahrbar machen. Eine Flexibilisierung des Körperschaftssteuersatzes sollte dagegen allenfalls innerhalb ganz enger Grenzen vorgesehen werden, um die Probleme des europäischen Steuerwettbewerbs nicht auf das Inland zu übertragen.“

Besonders interessant an den zitierten Ausführungen der beiden Referenten finden wir die Ehe, die zwei Argumentationsstränge offenbar miteinander eingehen wollen, nämlich das ökonomische Argument von ansatzweisem Wettbewerb durch Differenzierungsmöglichkeiten und das demokratietheoretische Argument der Erfahrbarkeit des Zusammenhangs zwischen Landespolitik und Steuerbelastung; vielleicht ist es diese Mischung, die zum Erfolgsrezept taugt.

D. Reformideen in den Mühlen politischer Entscheidungsprozesse

Wenn man aus der Beschäftigung mit der Reform der Finanzverfassung und insbesondere mit der Reform des Finanzausgleichs etwas lernen kann, so scheinen uns das zwei Dinge zu sein: erstens die Einsicht, daß es eine Sache ist, eine Reformidee zu haben und eine andere, sie in einer Gemengelage einer Vielzahl von Akteuren auch durchzusetzen; zweitens die Einsicht, daß politische Entscheidungen **interessengeleitete Entscheidungen** sind. Und die Interessen der einzelnen Bundesländer sind nun einmal sehr unterschiedlich, was sich nahezu zwangsläufig aus ihrer realen Ungleichheit ergibt.

I. *Länderunterschiede als wesentliches Merkmal des deutschen Föderalismus*

Vollkommen zu Recht bezeichnet Fritz W. Scharpf die Unterschiede zwischen den Ländern als ein Grundproblem des deutschen Föderalismus, ein Grundproblem, das er wie folgt skizziert:⁵⁵

„Hinzu kommt das zweite Grundproblem des deutschen Föderalismus – die wachsende Spannung zwischen dem in der Verfassung und der politischen Kultur verankerten Anspruch auf einheitliche oder zumindest gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und der realen Ungleichheit zwischen den großen und wirtschaftlich leistungsfähigen und den kleinen und/oder wirtschaftsschwachen deutschen Ländern. Auf der einen Seite steht Nordrhein-Westfalen, das mit mehr als 18 Millionen Einwohnern der sechstgrößte Mitgliedsstaat der Europäischen Union sein könnte, während Bremen mit weniger als 700000 und das Saarland mit einer Million Einwohnern so klein und arm sind, daß sie selbst zur Unterhaltung ihrer Regierungen und Parlamente eines besonderen Bundeszuschusses zu den „Kosten der politischen Führung“ brauchen. Zugleich beläßt sich das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt in Thüringen nur auf knapp 63 Prozent der Wirtschaftskraft Hessens (und auf nur 54 Prozent im Vergleich zum reichen Stadtstaat Hamburg). Auch wenn man also von den soeben diskutierten Mehrebenenproblemen absehen könnte, müßte eine Kompetenztrennung zwischen Bund und Ländern, die für Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen funktional angemessen wäre, zu einer Verfassung führen, die der Lage der ostdeutschen und der kleinen und finanzschwachen westdeutschen Länder keineswegs gerecht würde.“

Aus diesen unterschiedlichen Interessenlagen der Länder – und von Bund und Ländern natürlich auch – folgt, daß alle Reformschritte darauf abgeklopft werden, was sie für die eigene Interessenlage bedeuten, und zwar in Euro und Cent. Dies **begünstigt** keine radikalen Ände-

55 Scharpf (Fn. 13), S. 18.

rungen, sondern nach aller Erfahrung den **Status quo**;⁵⁶ bei Scharpf heißt es dazu aus der Insiderperspektive eines die Arbeit der Föderalismuskommission begleitenden Sachverständigen wie folgt:⁵⁷

„Die schwachen Länder haben also gute Gründe für ihre skeptische oder ablehnende Reaktion auf Kompetenzforderungen, die ihre Kapazität überfordern. Hinzu kommt ihre in manchen Fällen übertriebene (weil über-generalisierte) Angst vor einem innerdeutschen Standortwettbewerb, der ihren Rückstand gegenüber den wirtschaftsstarken Ländern noch vergrößern könnte. Dieser Interessenlage entsprachen die vor der Einsetzung der Föderalismuskommission fixierten Diskussionsverbote. Dagegen war die einvernehmliche Präsentation weitgehender Kompetenzforderung im Positionspapier der Ministerpräsidenten vom 7. Mai 2004 das Ergebnis von Kompromissen, mit denen eine gemeinsame Front gegen den Bund aufgebaut wurde – die aber schon unter den Argumenten der Bundesressorts in den Projektgruppen wieder bröckelte. Den schwachen Ländern gingen dann in der Verhandlungsphase sogar die Kompetenzangebote des Bundes zu weit, und als dieser die geforderte finanzielle Kompensation nicht auf alle Zeiten garantieren wollte, rückte man auch von der Forderung nach Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben ab. Kurz, das Interesse der schwachen Länder an der Föderalismusreform war in erster Linie defensiver Art. Es ging darum, drohende Verschlechterungen des Status quo zu verhindern, und wenn die beinahe vereinbarte Reform denn am Dissens über die Kompetenzen in Bildungspolitik scheitern sollte, dann hatte man wenige Gründe, ihr nachzutrauen.“

II. Entscheidungsprozesse als Interessenverarbeitung

„Alles Recht hat es mit Interessen zu tun. Das Interesse ist folglich eine Grundkategorie juristischen Denkens“⁵⁸. Diese von Eberhard Schmidt-Aßmann im Kontext von Überlegungen zur Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts formulierten Sätze scheinen uns auf das Recht des Finanzausgleichs besonders gut zu passen, da es hier ganz offensichtlich um den Ausgleich handfester Finanzinteressen geht. **Jede Entscheidung über Interessen hat nun – so der nächste Schritt des Gedankengangs – „eine verfahrens- und eine materiellrechtliche Seite“.**⁵⁹ Es bedarf also zunächst einmal geeigneter Verfahren der Interessendarstellung und Interessenklärung: im Prozeß der Vorbereitung eines Finanzausgleichsgesetzes des Bundes sind dies intensive Verhandlungen zwischen Bund und Ländern und der Länder untereinan-

56 Vgl. dazu schon Schuppert (Fn. 7).

57 Scharpf (Fn. 13), S. 18 f.

58 Eberhard Schmidt-Aßmann, Zur Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts – Reformbedarf und Reformansätze, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert (Hrsg.) (Fn. 32), S. 25 ff., 39.

59 Schmidt-Aßmann (Fn. 58), S. 39.

der; darüber hat Wolfgang Renzsch am Beispiel der Erarbeitung des sog. Föderalen Konsolidierungsprogramms von 1993 anschaulich berichtet.⁶⁰

Was nun die materiellrechtliche, also die inhaltliche Seite von interessenverarbeitenden Entscheidungen betrifft, so kann man sich in der schwierigen Kunst versuchen, das wahrscheinliche Ergebnis vorauszusagen, was nicht nur eine sorgfältige Analyse der betroffenen Interessen, sondern auch der denkbaren Koalitionen voraussetzt. Welche Überlegungen dabei angestellt und welche strategischen Optionen dabei durchgespielt werden können, soll uns ein Rückblick auf die Erarbeitung des föderalen Konsolidierungsprogramms von 1993 zeigen.

Eine erste, zentrale Überlegung besteht stets darin, zu prüfen, welche Koalitionen zwischen welchen Gruppen von Interessen möglich und wahrscheinlich sind; an diesem reizvollen Prognosebeispiel hatte sich mit durchaus plausiblen Erwägungen Fritz W. Scharpf beteiligt und – natürlich war dies vor der Klausurtagung zum föderalen Konsolidierungsprogramm 1993 – eine Koalition zwischen den Habenichtsen und dem Bund und als Folge davon einen Zentralisierungsschub zugunsten des Bundes vorausgesagt. Seine Prognose lautete:⁶¹

„Wenn der fiskalische Handlungsspielraum sich verengt, werden auch die in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik die Verfassungsentwicklung prägenden Verteilungskonflikte zwischen den westdeutschen Ländern virulent werden. Aus der Sicht der sowohl kleinen als auch struktur- und finanzschwachen westdeutschen Länder jedenfalls wird von einem bestimmten Punkt der finanziellen Anspannung an die Aussicht auf Partizipation an zentralstaatlichen Programmen attraktiver als die solidarische Verteidigung und Stärkung der Länderautonomien gegenüber dem Bund. Wenn diese Sicht der Dinge sich durchsetzt, dann gäbe es im vergrößerten Bundesrat eine breite, strukturelle Mehrheit der kleinen und finanzschwachen Länder in Ost- und Westdeutschland, deren natürlicher Partner der Bund wäre und nicht die Minderheit der großen und finanzstarken Länder auf deren Kosten und gegen deren Widerstand ihre Interessen allenfalls durchzusetzen wären. Innerhalb der gegebenen Verfassung und der gegebenen Länderstrukturen ist als Folge der deutschen Vereinigung mit einer Verlagerung von Finanzmitteln und Aufgaben auf den Bund zu rechnen, bei der am Ende die Leistungsfähigkeit von Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen auch darüber entscheidet, welche Aufgaben auch von Baden-Württemberg, Hessen, Bayern und Nordrhein-Westfalen noch aus eigener Kraft wahrgenommen werden können.“

Angesichts dieser unterschiedlichen Interessenlagen der Länder läge es – so die damalige Überlegung von Wolfgang Renzsch – nahe, daß der Bund die Strategie verfolgt, sich diese

60 Renzsch, Föderale Finanzbeziehungen (Fn. 47); derselbe, Finanzverfassungen und Finanzausgleich (Fn. 47); derselbe, Der Streit um den Finanzausgleich (Fn. 47).

61 Fritz W. Scharpf, Föderalismus an der Wegscheide: Eine Replik, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1990, S. 579 ff.

Interessendifferenzen zunutze zu machen und einen Keil zwischen die Länder zu treiben und sie auseinanderzudividieren. Genau das hat der Bund, folgt man der Analyse von Wolfgang Renzsch, versucht. Den Bundesvorschlag von 1991 kommentiert Renzsch wie folgt:⁶²

„Mit diesem Modell versuchte der Bund die Länder nach ihren verschiedenen Interessen zu fraktionieren. Es zielte auf eine Koalition mit den finanziestarken alten und den neuen Ländern. Die finanziestarken Länder sollten über den (langfristigen) Abbau der Belastungen im Länderfinanzausgleich, durch die Senkung der Ausgleichsintensität und die Bundesbeteiligung, die neuen Länder durch Sonderhilfen im anfänglichen Umfang von mehr als 32 Milliarden DM gewonnen werden.“

Wie allen erinnerlich sein wird, ist die Sache damals anders ausgegangen. Die Länder haben es verstanden, eine einheitliche Linie zu finden und sich bei der Solidarpakts-Klausur nahezu vollständig durchzusetzen: Trotz des durch die Einbeziehung der neuen Länder enorm gestiegenen Volumens des Länderfinanzausgleichs blieben dessen Grundstrukturen – Stichwort: Pfadabhängigkeit – unberührt; für die von den Ländern zusätzlich aufzubringenden Mittel refinanzierten sich diese beim Bund durch eine veränderte Verteilung der Umsatzsteuer und der Bund wiederum refinanziert sich beim Bürger – Stichwort Solidaritätszuschlag.

Was alles lehrt uns das für die bevorstehende zweite Stufe der Föderalismusreform? Es wird darauf ankommen, welche Koalitionen sich bilden werden und ob der Nenner der denkbaren großen Koalition die Verteidigung des Status quo sein wird. Sollte dies der Fall sein, werden alle diesen Status quo gefährdenden Reformvorschläge auf der Strecke bleiben. Wir wollen uns an diesem Prognosespiel hier nicht beteiligen; aber skeptisch wird man schon sein müssen.

62 Föderative Problembewältigung: Zur Einbeziehung der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1995, in: ZParl. 25 (1994), S. 116 ff., 123 f.