

**Benjamin-Immanuel Hoff**

# **Das 2. Haushaltsnotlage-Urteil des Bundesverfassungsgerichts –**

**Perspektiven der Finanzverfassung  
und des Solidarföderalismus**

# Inhalt

1. Einleitung .....	3
2. Strukturertalt des Gemeinwesens ist Politik und keine haushaltspolitische Verantwortungslosigkeit .....	4
3. Erfordernisse und unsichere Erwartungen einer Föderalismusreform II .....	6
3.1. Ministerpräsidenten ohne Leitbild und finanzföderalen Veränderungswillen .....	7
3.2. Gleichwertige Lebensverhältnisse als Staatsziel wirksam bleiben lassen .....	9
3.3. Altschulden-Tilgungsfonds für fusionierte Bundesländer einrichten .....	11
3.4. Neugliederung des Bundesgebietes .....	14
3.5. Neugestaltung der Hauptstadtfinanzierung durch ein Hauptstadtgesetz .....	16
3.6. Änderungen in der Finanzverfassung und Volksabstimmungen über Haushalte .....	17

Die stillstehende Uhr, die täglich zweimal die richtige Zeit angezeigt hat, blickt nach Jahren auf eine lange Reihe von Erfolgen zurück.

Marie von Ebner-Eschenbach (1830-1916)

## 1. Einleitung

Das Bundesverfassungsgericht hat die Klage Berlins auf Finanznothilfe abgewiesen. Nach einstimmiger Auffassung des zuständigen Zweiten Senats hat das Land kein Einnahmeproblem, sondern gibt vielmehr zuviel Geld aus. Es habe insoweit seine Einsparpotenziale nicht ausgeschöpft und könne beispielsweise den landeseigenen Wohnungsbestand im Wert von über fünf Milliarden Euro verkaufen, urteilten die Richter.

Berlin sei zwar in einer angespannten Haushaltslage, heißt es weiter, die könne es aber mit großer Wahrscheinlichkeit aus eigener Kraft überwinden. Bundeshilfen seien nur in seltenen Ausnahmefällen möglich, wenn die Existenzbedrohung eines Landes nicht mit anderen Mitteln abzuwehren sei. Die Leitsätze der Verfassungsgerichtsentscheidung lauten:

1. *Ergänzungszuweisungen des Bundes gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG sind abschließender Bestandteil des mehrstufigen Systems zur Verteilung des Finanzaufkommens im Bundesstaat. Diese Verteilung zielt insgesamt darauf ab, Bund und Ländern die Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben in staatlicher Eigenständigkeit und Eigenverantwortung finanziell zu ermöglichen.*
2. *Sanierungspflichten des Bundes und korrespondierende Ansprüche eines Not leidenden Landes erweisen sich nach Zweck und Systematik des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG als Fremdkörper innerhalb des geltenden bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Sanierung eines Not leidenden Landeshaushalts unterliegen einem strengen Ultima-Ratio-Prinzip.
  - a) *Sanierungshilfen sind nur dann verfassungsrechtlich zulässig und geboten, wenn die Haushaltsnotlage eines Landes relativ - im Verhältnis zu den übrigen Ländern - als extrem zu werten ist, und absolut - nach dem Maßstab der dem Land verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben - ein so extremes Ausmaß erreicht hat, dass ein bundesstaatlicher Notstand eingetreten ist.*
  - b) *Ein bundesstaatlicher Notstand im Sinne einer nicht ohne fremde Hilfe abzuwehrenden Existenzbedrohung des Landes als verfassungsgerecht handlungsfähigen Trägers staatlicher Aufgaben setzt voraus, dass das Land alle ihm verfügbaren Möglichkeiten der Abhilfe erschöpft hat, so dass sich eine Bundeshilfe als einzig verbliebener Ausweg darstellt.<sup>1</sup>**

Die Reaktionen auf Karlsruher Urteil sind erwartungsgemäß ausgefallen. Der Regierende Bürgermeister Wowereit hat in einer ersten Reaktion auf das Urteil einen strikten Sparkurs angekündigt, denn der Konsolidierungskurs müsse konsequent fortgeführt werden.

Die Ministerpräsidenten der anderen Länder, die am vergangenen Wochenende noch einmal sehr aggressiv gegen ein mögliches Urteil zugunsten Berlins argumentiert hatten, reagierten mit Erleichterung. Der nordrhein-westfälische Regierungschef Rüttgers sagte, das Urteil bestätige seine Auffassung, dass jedes Bundesland in der Verantwortung stehe, seine Finanzprobleme selber in den Griff zu bekommen.

Für die Linkspartei erklärte die Fraktionsvorsitzende Carola Bluhm, dass Berlin seine Konsolidierungsanstrengungen in den kommenden Jahren auch wie geplant fortsetzen und mit sozialem Augenmaß verbinden wird. Sie trägt damit der Tatsache Rechnung, dass auch bei einem für Berlin positiven Urteil, zwar ein Abbau der dramatischen Verschuldung des Landes, aber keine Verbesserung der Haushaltslage verbunden gewesen wäre. Denn allgemein war bereits im Vorfeld erwartet worden, dass im Unterschied zur BVerfGE von 1992 über die Sanierungsleistungen von Bremen und dem Saarland, keine Regelung zu erwarten gewesen wäre, die dem Land einen erweiterten Handlungsspielraum durch Einsparungen bei den Zinszahlungen z.B. im Sinne von Wirtschaftsförderpolitik o.ä. gegeben hätte.

<sup>1</sup> BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006, Absatz-Nr. (1 - 256), [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019\\_2bvf000303.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019_2bvf000303.html)

Bluhm stellte den Zusammenhang zwischen Finanz- und Wirtschafts- bzw. Gesellschaftspolitik heraus, in dem sie darauf hinwies, dass Sparmaßnahmen, die deutlich über das hinausgehen, was bislang geleistet und verabredet wurde, keine Lösung des Problems darstellen würden – im Gegenteil. Berlin solle sich nicht noch ärmer sparen, sondern muss seine Stärken weiter stärken.<sup>2</sup>

Sowohl Hamburgs Bürgermeister Ole von Beust als auch der NRW-Ministerpräsident Rüttgers haben auf die föderale Bedeutung der BVerfGE hingewiesen. Während Rüttgers erklärte „Wir brauchen eine andere Lösung, als dass ein Land, das in Schwierigkeiten ist, versucht, sich auf Kosten des Bundes oder der anderen Länder zu sanieren“, sah von Beust in dem Urteil die Eigenverantwortlichkeit der Länder und den Wettbewerb im Föderalismus gestärkt.<sup>3</sup>

Diese Aussagen vernachlässigen jedoch die im Urteil enthaltene deutliche Kritik des Bundesverfassungsgerichts am fehlenden Willen der Gesamtheit von Bund und Ländern, die Föderale und insbesondere die Finanzverfassung in einer Weise anzupassen, die extreme Haushaltsnotlagen ausschließt:

*„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<sup>4</sup> hat der Senat 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.“<sup>5</sup>*

Wie 1992 verweist das BVerfG in diesem Zusammenhang u.a. auf die Neugliederung des Bundesgebietes. Doch wie selektiv die Länder, die gemeinsam die Klage erwiderten, die BVerfGE wahrnehmen, lässt sich am Ministerpräsidenten Brandenburgs ablesen, da postwendend verkündete: „Die Fusion zwischen Berlin und Brandenburg ist nach den jetzigen Bedingungen vom Tisch. Mit 60 Milliarden Euro Schulden ist da nichts zu machen.“<sup>6</sup>

Das vorliegende Papier verfolgt angesichts dessen ein gegenteiliges Ziel. Gerade durch die Rückverlagerung der Haushaltsnotlage in das politische Feld besteht die Verantwortung des Bundes und der Länder darin, eine weitergehende Föderalismusreform durchzusetzen. Diese muss im Unterschied zur Kommentarmeinung der FAZ gerade keine „Konkursordnung für den Bundesstaat“<sup>7</sup> sein, sondern zukunftsfähige Wege aufzeigen. Dabei wird es zweifellos um die Frage gehen, ob diese allein wettbewerbsföderalistisch determiniert sein sollte, oder ob der „Gleichwertigkeit und Einheitlichkeit der Lebensbedingungen im Bundesgebiet“ als mittelbarem Staatsziel auch weiterhin Rechnung getragen werden soll. Dass das Prinzip des kooperativen Föderalismus modernisierungs- und leistungsfähig ist, wenn seine Strukturen grundsätzlich novelliert werden, ist Leitgedanke der nachfolgenden Darlegungen.

## **2. Strukturert des Gemeinwesens ist Politik und keine haushaltspolitische Verantwortungslosigkeit**

In der Berliner Zeitung erklärt der Redakteur Jan Thomsen „Die Berliner Antwort auf die verlorene Verfassungsklage lautet: Weiter so“ und zeichnet anschließend ein Bild organisierter Verantwortungslosigkeit, in die politischen Akteure Berlins am liebsten gar nichts ändern

<sup>2</sup> Carola Bluhm in einer Pressemitteilung der Linksfraction im Abgeordnetenhaus vom 19.10.2006

<sup>3</sup> Vgl. Reaktionen auf das Urteil aus Karlsruhe, Die Welt, 20.10.2006.

<sup>4</sup> BVerfGE 86, 148 (266)

<sup>5</sup> BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006, Absatz-Nr. 204.

<sup>6</sup> Vgl. Berliner Zeitung vom 20.10.2006, S. 2.

<sup>7</sup> Vgl. „Eigenverantwortung“, Kommentar in der FAZ vom 20.10.2006.

würden.<sup>8</sup> Angesichts der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts über die aus Sicht des Zweiten Senats bestehenden Überausstattungen, versäumten Anstrengungen zur Einnahmeerhebung sowie Privatisierungserlösen, ist diese Haltung erklärbar. Sie muss jedoch nicht überzeugen.

Außer Acht gelassen werden dabei zwei Dinge:

- a) Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sind nicht widerspruchsfrei, erinnert sei an die wechselnden Entscheidungssätze z.B. zum Recht auf Wehrdienstverweigerung bzw. beim Abtreibungsrecht. Und sie folgen Veränderungen im verfassungsrechtlichen Diskurs, der selbstredend gesellschaftspolitischen Einflüssen und Diskurshegemonien unterliegt. Bezogen auf die Entscheidung zur Notlageklage Berlins lässt sich dies insbesondere bei der Wertschätzung des mittelbaren Staatsziels der gleichwertigen Lebensverhältnisse konstatieren. Ob die Verfassung einheitliche Lebensverhältnisse im ganzen Bundesgebiet verlangt, war noch geraume Zeit nach der deutschen Einheit ein untergeordnetes Problem, wie Däubler Mitte der neunziger Jahre feststellte.<sup>9</sup> Erst mit den offensichtlicher werdenden Problemen des tradierten Ausgleichssystems bei Steueraufkommen und Sozialleistungen wurde die verfassungsrechtliche Frage virulenter, ob „*das was bisher selbstverständlich war, ganz oder zumindest in einem ‚Kernbereich‘ verfassungsgeboden*“<sup>10</sup> sei. In der sich parallel dazu verstärkenden Kontroverse um die Fortentwicklung des bundesdeutschen Föderalismus als eher kooperativ oder kompetitiv, nahm die Auseinandersetzung darüber zentralen Raum ein, ob es sich bei der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse um ein überkommenes Relikt des Wohlfahrtsstaates handeln würde.<sup>11</sup> Die Bundesverfassungsgerichtsentscheidung trägt dieser Veränderung Rechnung.
- b) Das Bundesverfassungsgericht verweist in seiner Entscheidung vom 19.10.2006 darauf, dass „*der verfassungsgerichtlichen Kontrolle der Eignung wirtschaftspolitischer Maßnahmen des Gesetzgebers grundsätzlich enge Grenzen gesetzt sind.*“<sup>12</sup> Es spricht insoweit viel dafür zu akzeptieren, dass u.a. die bereits zitierte Kritik des BVerfG, Berlin hätte Überausstattungen u.a. im Wissenschafts- und Kulturbereich sowie seine Privatisierungspotenziale nicht ausgeschöpft zu akzeptieren. Sie müssen jedoch nicht geteilt werden, da sie eben nur einer wirtschaftspolitischen Sichtweise Rechnung tragen. Die gesellschafts- und nicht zuletzt wirtschaftspolitische Umstrittenheit von z.B. exzessiver Privatisierung führt dazu, dass die Haltung politischer Akteure in Berlin, wie z.B. dem Linkspartei-Landesvorsitzenden Klaus Lederer mindestens genauso verantwortungsbewusst ist, da die BVerfG-Position aus genannten Gründe nicht als logische Konsequenz bzw. best way singularisierbar ist.

So wie die Geberländer im Finanzausgleich über die mangelnden Anreizwirkungen zu Einsparungen klagen, da derartige Erfolge ihnen durch die Ausgleichszahlungen letztlich nicht zugute kämen, verweist Klaus Lederer darauf, dass weitere zusätzliche Spar-Opfer im geltenden System der Finanzbeziehungen eine Selbstzweck ohne tatsächliche Auswirkungen auf die reale gesellschaftspolitische Handlungsfähigkeit des Landes wären. Sie kämen nicht jenen zugute, die sie erbringen – den Berlinerinnen und Berlinern, sondern nur den Gläubigern des Schuldenberges an den internationalen Finanzmärkten.

Lederer geht insbesondere auf den Punkt b) im zweiten Leitsatz des BVerfG ein, in dem die Richter monieren, dass insbesondere der Berliner Wohnungsbestand nicht veräußert worden sei. In diese Richtung hatte der Berliner Finanzsenator in den vergangenen Tagen argumen-

<sup>8</sup> Jan Thomsen, Die Schulden steigen weiter, in: Berliner Zeitung vom 20.10.2006.

<sup>9</sup> Wolfgang Däubler 1994, Die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ als Verfassungsgebot, in: Däubler-Gmelin, Herta (Hrsg.), Gegenrede: Aufklärung – Kritik – Öffentlichkeit, Baden-Baden, S. 455.

<sup>10</sup> Däubler 1994, a.a.O., ebd.

<sup>11</sup> Vgl. beispielhaft Christian Callies 1997, Die Justitiabilität des Art. 72 Abs. 2 GG vor dem Hintergrund von kooperativem und kompetitivem Föderalismus, in: DÖV, Heft 21, S. 889-899.

<sup>12</sup> Vgl. BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006, Absatz-Nr. 183 aber auch dort zitiert: BVerfGE 30, 292 (316); 33, 171 (187); 61, 291 (313 f.).

tiert und die Veräußerung der 277.000 kommunalen Wohnungen in die Debatte gebracht.<sup>13</sup> Lederer erklärt:

*„Die ganze Republik diskutiert Handlungsspielräume von Ländern und Gemeinden bei der Gestaltung des sozialen Zusammenhalts. Berlin wird vorgeworfen, nicht alle erzielbaren Einnahmen durch Vermögensverkäufe zu erwirtschaften. Das ist aber fiskalischer Unsinn. So würde der Verkauf der Wohnungsbaugesellschaften rund 200 Mio. € Zinsen sparen – dieser »Gewinn« löst sich aber sofort in Luft auf, wenn der Zinssatz des Berliner Schuldenberges um nur 0,25% steigen würde. Das ist aber angesichts der Entwicklung an den internationalen Finanzmärkten nicht unwahrscheinlich und kann von der Berliner Landespolitik überhaupt nicht beeinflusst werden. Statt dessen trüge Berlin zukünftig die Mehrkosten an Wohngeld und sozialen Mehrausgaben aus Mietsteigerungen und sozialer Entmischung.“<sup>14</sup>*

und hält entsprechend für die Linkspartei-Seite in der Koalition fest:

*„Berlin muss auch in den nächsten Jahren die laufenden Ausgaben im Rahmen seiner tatsächlich verfügbaren Einnahmen halten. In diesem begrenzten Rahmen muss das Land aber konsequent sozial und wirtschaftlich vernünftige Gestaltungspolitik betreiben. Bildung, Wissenschaft und der soziale Zusammenhalt sind Grundfragen einer solidarischen, demokratischen Gesellschaft. Und sie sind Grundfragen dauerhaft vernünftiger Finanzpolitik. Defizite in diesen Politikfeldern wären die strukturellen Schulden von morgen.“<sup>15</sup>*

Wie wohlfeil mancherlei Kritik an der Haltung Berliner Akteure ist, und dass diese letztlich doch einen Querschnitt der Bevölkerung, auch der als Journalisten tätigen, repräsentieren, offenbart ein Blick in die Tageszeitung „Die Welt“ vom 20.10.2006. Während der Leitkommentar feststellt:

*„Berlin hat nun zwei Möglichkeiten. Zum einen kann es mehr oder weniger verzweifelt überall mit dem Rasenmäher kürzen. Oder aber die Stadt nimmt alle ihre Intelligenz und kreativen Fähigkeiten zusammen und besinnt sich auf ihre wirklichen Prioritäten. Dann würde sie einen Kern von Aufgaben festlegen, die unbedingt in der Hand der Stadt bleiben müssen – kostenlose Kindergärten, beispielsweise um das dramatische Integrations- und Bildungsproblem anzugehen.“<sup>16</sup>*

wird nur zwei Seiten später wird in der gleichen Zeitung konstatiert:

*„Selbstverständlich hat die Hauptstadt auch überdurchschnittlich viele Kita-Plätze. Damit nicht genug. Wowereit hat jüngst auch noch versprochen, dass künftig drei Kindergartenjahre für die Eltern kostenlos sein sollen. Zweifellos eine noble Geste. Doch sorgt sie bei jenen, die solche Wohltaten finanzieren müssen, für helle Empörung.“<sup>17</sup>*

### **3. Erfordernisse und unsichere Erwartungen einer Föderalismusreform II**

Wie bereits dargestellt, hat das Bundesverfassungsgericht dem Land Berlin die extreme Haushaltsnotlage abgesprochen und die Frage, wie mit Haushaltsnotlagen umgegangen werden soll an den Gesetzgeber verwiesen.

Berlin hat insoweit nicht nur einfach eine Klage verloren, sondern es wurde das Feld für die zweite Föderalismusreform eröffnet. Das „Handelsblatt“ stellt zu Recht fest: *„Damit endet für die große Koalition und die Ministerpräsidenten die Zeit der Ausreden, mit denen sie die zweite Föderalismusreform aufgeschoben haben.“<sup>18</sup>*

Erst laufenden Jahr hat es die Große Koalition vermocht, eine Föderalismusreform durch Bundestag und Bundesrat zu schleusen, die zwar einerseits wirklich die umfassendste Veränderung der föderalen Struktur seit 1949 darstellt, aber andererseits die tatsächlichen föderalen Probleme Deutschlands nicht löst. Auch eine erneute Änderung am Länderfinanzaus-

<sup>13</sup> Berliner Streit über Wohnungen. Finanzsenator heizt Debatte über Privatisierungen an. Frankfurter Rundschau vom 19.10.2006.

<sup>14</sup> Klaus Lederer in einer Pressemitteilung der Linksfraktion im Abgeordnetenhaus vom 19.10.2006

<sup>15</sup> Lederer, a.a.O.

<sup>16</sup> Margaret Heckel, Urteil voller Chancen, in: Die Welt vom 20.10.2006.

<sup>17</sup> Frank Kässner/Uwe Müller, Hausgemachtes Desaster, in: Die Welt vom 20.10.2006.

<sup>18</sup> Donata Riedel, Ende der Ausreden, in: Handelsblatt vom 20.10.2006.

gleich würde daran nichts ändern, denn zu Recht geht das BVerfG in seiner Entscheidung vom 19.10.2006 auf die finanzielle Schwäche der Länder ein und stellt fest, dass „das Instrumentarium des geltenden Finanzausgleichsrechts grundsätzlich auf die Bewältigung von Aufgaben der Haushaltssanierung einzelner Länder nicht angelegt ist, sondern überfordert wird. Das gilt in besonderem Maße vor dem Hintergrund der langjährigen negativen Entwicklung einer Mehrzahl der öffentlichen Haushalte“.<sup>19</sup>

Implizit stellt das BVerfG dar, dass z.B. eine Anerkennung der Zins-Steuer-Quoten Berlins als Ausdruck der Haushaltsnotlage einen Dammbbruch darstellen würden. Denn im Zeitraum von 1995 bis 2004 bewegten sich die entsprechenden Daten Bremens fast durchgängig über denen Berlins und das Saarland habe nur in den Jahren 2003 und 2004 bessere Werte verzeichnet. Die Länder Schleswig-Holstein, Hamburg und Sachsen-Anhalts ebenso wie Niedersachsens zeigen nach Auffassung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung prekäre Haushaltssituationen auf.<sup>20</sup>

Von Bedeutung wird demnach sein, welche Fragestellung der Föderalismusreform II zugrunde gelegt wird und ob die Bereitschaft besteht, sich auch unbequemen, über den Status Quo hinausgehenden Fragen zu stellen. Für die Linkspartei in Berlin hat Klaus Lederer den Rahmen wie folgt beschrieben:

*„Berlin muss Motor, Impulsgeber der Verhandlungen um die Föderalismusreform II werden. Dort muss alles auf den Prüfstand. Diese Prüfung findet ihre Grenze nur in der Verletzung des Verfassungsauftrages zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, den auch das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich erwähnte.*

*Klar ist, dass neu geordnete Bund-Länder-Finanzbeziehungen von vornherein zum Scheitern verurteilt sind, wenn nicht zuvor die Frage der »Altschulden« des bisherigen Systems geklärt wird. Das ist und bleibt eine Existenzfrage für Berlin – aber bekanntlich nicht nur für Berlin.“<sup>21</sup>*

Damit sind bereits zwei Themenstellungen genannt:

- die gleichwertigen Lebensverhältnisse als Leitbild der Föderalismusreform II,
- die Altschulden fusionierter Länder als zu lösende Strukturvoraussetzung für einen modernisierten kooperativen Föderalismus, der nicht auf Einebnung von Unterschieden, sondern in diesem Sinne auch auf Strukturveränderungen und Wettbewerb setzt.

Diese müssten mindestens erweitert werden um drei Aspekte:

- die Neugliederung des Bundesgebietes,
- die Zukunft der Hauptstadtfinanzierung,
- die Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgaben und der Steuerpolitik und föderalen Steuerkompetenzen.

Auf einige dieser Aspekte wird nachfolgend eingegangen.

### **3.1. Ministerpräsidenten ohne Leitbild und finanzföderalen Veränderungswillen**

Betrachtet man sich vor diesem Hintergrund die bislang vorliegenden Ideen zur Föderalismusreform II, die auf der parallel zur Urteilsverkündung tagenden Ministerpräsidentenkonferenz in Bad Piermont vorlagen, so wird deutlich, dass aus dem Desaster der ersten Föderalismusreform keine nachhaltigen Schlüsse gezogen wurden. Im Zusammenhang mit der Verabschiedung der Föderalismusreform im Sommer des laufenden Jahres, verabschiedeten Bundestag und Bundesrat eine von der Ministerpräsidentenkonferenz am 22. Juni 2006 beschlossene „Offene Themensammlung zu einer Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (2. Föderalismusreformstufe)“, die ohne wesentliche Änderungen auf der Oktober-Sitzung erneut vorlagen und am 13. Dezember erneut von der MPK aufgerufen werden sollen.

<sup>19</sup> Vgl. BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006, Absatz-Nr. 203.

<sup>20</sup> Sachverständigenrat 2004, Jahresgutachten 2004/2005 S. 543.

<sup>21</sup> Lederer, a.a.O.

### **Themensammlung zur 2. Stufe der Föderalismusreform**

1. Haushaltswirtschaft; Vorbeugung von Haushaltskrisen
  - Etablierung eines Frühwarnsystems (z.B. Aufwertung Finanzplanungsrat) zur Erkennung und Bekämpfung von Haushaltskrisen,
  - Entwicklung materieller Kriterien zulässiger Verschuldung (Einführung von Verschuldungsgrenzen und „Schuldenbremsen“), Änderung von Art. 115 und Art. 109 GG zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen,
  - Instrumentarium zur Durchsetzung dieser Kriterien (Anreizsysteme, Sanktionen, Gläubigerbeteiligung an Kosten einer Finanzkrise),
  - Strukturunterschiede zwischen den Ländern,
  - Vergleichbare Datengrundlagen.
2. Bewältigung bestehender Haushaltskrisen – Konzepte zur Sanierung, Konzepte erweiterter Autonomie – (insbesondere unter Berücksichtigung der Vorgaben des BVerfG)
3. Aufgabenkritik und Standardsetzung
4. Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung
  - Aufgabentflechtungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung,
  - Ebenenübergreifende Bündelung von Verwaltungsaufgaben,
  - Einführung von IT-Standards und -Systemen / Vereinfachung länderübergreifender Regelungen.
5. Stärkung der aufgabenadäquaten Finanzausstattung, u.a. Abarbeitung Prüfauftrag für 2008 aus  
Finanzausgleichsgesetz
6. Stärkung der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften
7. Verstärkte Zusammenarbeit und Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses  
von Ländern
8. Bündelung fachpolitischer Leistungen und Auswirkungen auf die Bund-Länder-  
Finanzbeziehungen
9. Sonstiges

Mit ihrer Grundsatz-Programmdebatte hat die CDU einen markanten Eckpunkt für die Debatte gesetzt. Sie möchte das Verbot jeder Neuverschuldung von Bund und Ländern langfristig im Grundgesetz und in den Länderverfassungen festschreiben. In der Klausurtagung der Grundsatzprogrammkommission war der entsprechende Vorschlag auf breite Akzeptanz gestoßen. Außerdem ist vorgesehen, dass die neuen Bundesländer nach Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019 keine Sonderhilfen über den normalen Länderfinanzausgleich hinaus mehr bekommen sollen.

Es ist zu erwarten, dass diese Positionen in den Verhandlungen einer neuen Bundesstaatskommission, in der nach aktuellen Planungen der Ministerpräsidenten, die Haushaltsgesetzgeber in den Ländern, also die Landtage, nicht vertreten sein sollen, obwohl das Bundesverfassungsgericht mit seinen Ausführungen sicherlich nicht in erster Linie die Exekutive, sondern die Legislative Berlins angesprochen hat, eine gewichtige Rolle spielen werden.

Doch allein darin zeigt sich das Dilemma der laufenden Föderalismusreformen. Neben der Entflechtung von Bundes- und Landesaufgaben, die insbesondere die Landesexekutiven in ihrer Rolle als Agendasetter und erst danach die Landtage als Kompetenzzuwachs verbuchen, existiert kein konsistentes Leitbild einer Föderalismusreform. Nicht einmal ein sinnvolles Nebeneinander von kooperativem und wettbewerbsorientiertem Föderalismus lässt sich erkennen, sondern föderaler Eklektizismus, der auf Tauschgeschäften zwischen Bund und Ländern basiert. Beispielhaft zu beobachten bei den Verhandlungen um das Maßstäbengesetz nach dem Finanzausgleichsurteil des BVerfG vom 11.11.1999 bzw. in der entsprechenden Arbeitsgruppe Finanzen der Föderalismusreform II, die als Tiger gestartet und als Mäuschen geendet ist.

Ganz anders hingegen die 1964 eingerichtete Kommission für Finanzreform, deren Ergebnisse zwar ebenfalls auf eine komplizierte Geburt zurückschauen und deren Erkenntnisse man heute nicht mehr teilen muss, die aber über eine normative Vorstellung verfügte und diese wie folgt definierte:

*„Der kooperative Föderalismus ist ein aktives Staatsprinzip; er verwirklicht den Ausgleich zwischen einer klaren Aufgabenabgrenzung, ohne die eine Ordnung des Bundesstaates nicht denkbar ist, und der bundesstaatlichen Kräftekonzentration, die den höchsten Wirkungsgrad des öffentlichen Mitteleinsatzes gewährleistet. Eine solche Ordnung unseres Bundesstaates erfordert es, die bisherigen Formen der Zusammenarbeit durch die Schaffung neuer Institutionen aus bundesstaatlichem Geist zu verbessern.“<sup>22</sup>*

Föderale Systeme wie die Bundesrepublik Deutschland sind aufgrund ihrer Komplexität und ihrer pfadabhängigen Entwicklungsgeschichte nicht einfach technokratisch gestaltbar – auch nicht wettbewerbsföderal. In Deutschland ist die Bundesebene trotz vielerlei Kritik, im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger zumeist präferierter Lösungsakteur, worin sich nachwirkende Erfahrungen im kollektiven historischen Gedächtnis abbilden: „(...)die Zentrale stand meist für Modernität und Aufbruch, die Länder hingegen für die rückständige Kleinstaaterei des 19. Jahrhunderts, für Provinz und Hinterwäldlertum“.<sup>23</sup>

Wenn angenommen werden kann, dass auch in Zukunft das Modell eines Wettbewerbsföderalismus nicht das dominierende Prinzip sein wird, so wird doch eine wesentliche Veränderung stattgefunden haben. Eine Modernisierung des kooperativen Föderalismus müsste demzufolge wesentlich auch dazu beitragen, z.B. durch geeignete Lösungen in der Finanzverfassung, Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand und damit Verteilungsspielräume zurück zu gewinnen.

### **3.2. Gleichwertige Lebensverhältnisse als Staatsziel wirksam bleiben lassen**

Die konkrete Bedeutung des Postulats der ‚einheitlichen Lebensverhältnisse‘ ist schwer zu fassen und es können darunter verschiedene Ziele gefasst werden:

- gleiche Einkommensverhältnisse
- gleiche Arbeitsplatzbedingungen,
- gleiche Bildungsmöglichkeiten,
- gleiches Vorhandensein sozialer und kultureller Institutionen
- gleiche Standards in den Einrichtungen der Daseinsvorsorge.

Allein aus dieser knappen Aufzählung wird aber deutlich, dass die einheitlichen Lebensverhältnisse eng mit dem Sozialstaatsprinzip verknüpft sind. Deshalb würde zwar ein einheitlich niedriger Standard dem Prinzip der einheitlichen Lebensverhältnisse nicht widersprechen, wohl aber dem Prinzip, dass die Bundesrepublik ein sozialer Bundesstaat ist. Dieses Sozialstaatsprinzip verpflichtet den Gesetzgeber, sozial und wirtschaftlich schwache Bevölkerungskreise zu schützen und soziale Ungleichheit abzubauen.<sup>24</sup> Die gleichmäßige Verteilung von Leistungen und Belastungen des Wohlfahrtsstaates entspringt diesem Anspruch sozialer Gerechtigkeit.

Dennoch sind mit diesem Konkretisierungsgrad Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und Bewahrung der regionalen Vielfalt nur schwer miteinander zu vereinbaren. Innerhalb des Bundesgebietes wird es aufgrund einer ungleichen Verteilung von regionalen Eigenheiten zwangsläufig Diskrepanzen in den Lebensverhältnissen geben. Hochverdichtete Urbanisierung schafft grundsätzlich eine bessere Verteilung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge als weitläufige ländliche Räume. Dafür sind außerhalb der Städte möglicherweise die Lebenshaltungskosten geringer.

Die Verfassungsentscheidung für den föderativen Bundesstaat setzt demnach eine gewisse Ungleichheit voraus - die Verfassungsbegriffe sind restriktiv zu interpretieren.<sup>25</sup> Beide Ver-

<sup>22</sup> Kommission für Finanzreform (Hrsg.), Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1966, S. 19f.

<sup>23</sup> Kühne 2005, a.a.O., S. 5.

<sup>24</sup> Schmalenbach, Kirsten 1998, Föderalismus und Unitarismus in der Bundesrepublik Deutschland. Die Reform des Grundgesetzes von 1994, in: Schriften des Landtags NRW Bd. 10, Düsseldorf, S. 42.

<sup>25</sup> Arndt 1993, a.a.O., S. 362.

fassungsprinzipien sind flexibel und ihre Anforderungen ergeben sich aus der gesellschaftlichen Lage. Der Bund hat eine Verpflichtung zur Herstellung annähernd vergleichbarer Lebensverhältnisse im Staatsgebiet, die jene Unterschiede beinhalten können, die sich aus der föderativen Struktur zwangsläufig ergeben und auch ergeben sollen, um den Charakter des föderativen Staates gegenüber dem Einheitsstaat hervortreten zu lassen. In diesem Sinne begegnet uns das Prinzip der einheitlichen Lebensverhältnisse als ein mittelbares Staatsziel, das gleichrangig ist mit anderen Staatszielen. Fischer-Menshausen beschreibt die entsprechenden Regelungen als eine *„regionalpolitische Staatszielbestimmung, die eine spezifische Ausdrucksform des Sozialstaatsprinzips darstellt, aber nicht den Rang eines Verfassungsggebots hat, aus dem unmittelbar Harmonisierungsansprüche gegen den Staat abgeleitet werden können“*<sup>26</sup>.

Dass die mit der Formel der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in Beziehung stehenden Rechtsnormen keine allgemeine Aufforderung zum regionalen Ausgleich beinhalten, hat nicht dazu geführt, dass entsprechende Regelungen unterblieben wären. Der Gesetzgeber hatte stattdessen darauf orientiert, die Begründung für regionale Ausgleichsprogramme insbesondere aus dem Sozialstaatsprinzip der Art. 20 und 28 GG abzuleiten.<sup>27</sup> Dazu wurde aus der *„Sozialstaatsklausel rechtlich die Grundlage für das verbindliche Postulat des Abbaus von räumlich ungleichen Lebensbedingungen, also positiv das Gesetz für die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen abgeleitet“*<sup>28</sup>.

Die politische Forderung nach der Angleichung der regionalen Lebensverhältnisse entwickelte sich seit Mitte der 60er Jahre und fand zehn Jahre später seinen Niederschlag im einstimmig vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Bundesraumordnungsprogramm (BRP).<sup>29</sup> Die inhaltlichen Vorstellungen des Programms waren bereits sehr weitgehend und entsprachen dem damaligen Zeitgeist, der eher eine intensive bundespolitische Intervention vorsah als eine Reduzierung auf nicht durch detaillierte Vorgaben überladene Rahmensetzung. Da der Rechtsbegriff der gleichwertigen Lebensbedingungen bei Beschlussfassung des BRP noch weitgehend unbestimmt geblieben war, wurde bereits im Programm eine Konkretisierung festgelegt. Diese Aufgabe übernahm der bereits seit 1965 bestehende Beirat für Raumordnung ein System von *„gesellschaftlichen Indikatoren für die Raumordnung“*<sup>30</sup>. Von entscheidender Bedeutung war, dass sowohl das BRP als auch die Stellungnahme des Beirates für Raumordnung ausdrücklich vorsahen, dass diese Mindeststandards in keinem Falle unterschritten werden dürften, d.h. eine Substituierung der Elemente der Lebensbedingungen nicht zulässig sei. *„Auch handelt es sich bei den Indikatorwerten um Mindeststandards, mit denen implizit immer die Wertung verbunden ist, daß eine etwas weiter gehende Annäherung eigentlich auch noch wünschenswert sei, und sei es nur, um der eventuell mit Sanktionen zu versehenen Grenze des Mindeststandards nicht zu nahe zu kommen. Die Zielvorstellungen sind also auf eine sehr weitgehende interregionale Nivellierung in vielen Lebensbereichen gerichtet.“*<sup>31</sup>

Das bereits beschriebene Prinzip, aus Mangel an eindeutigen verfassungsrechtlichen Regelungen zur Normierung der einheitlichen Lebensverhältnisse auf das Sozialstaatsprinzip zurückzugreifen, wurde analog zum BRP auch in den „Programmatischen Schwerpunkten der Raumordnung“ der Bundesregierung von 1985<sup>32</sup> fortgeführt. Sie greifen an verschiedensten

<sup>26</sup> Fischer-Menshausen, Hermann 1978, Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: Dreißig, Werner (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 96/I, Berlin, S. 147.

<sup>27</sup> Ernst, Werner 1977, Gleichwertige Lebensbedingungen – Aufgabe der Raumordnung, in: ders. u.a., Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume, Münster, S. 19f..

<sup>28</sup> Zimmermann, Horst 1987, Föderalismus und „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, in Kirsch, Guy, a.a.O., S. 47.

<sup>29</sup> Deutscher Bundestag 1975, Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm), BT-Drs. 7/2584 vom 30.03.1975.

<sup>30</sup> Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1976, Empfehlungen des Beirates für Raumordnung vom 16.06.1976, o.O., S. 27ff..

<sup>31</sup> Zimmermann 1987, a.a.O., S. 46.

<sup>32</sup> Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) 1985, Programmatische Schwerpunkte der Raumordnung, in: Schriftenreihe „Raumordnung“, Bonn-Bad Godesberg.

Stellen auf das Konzept der gleichwertigen Lebensbedingungen im Bundesgebiet zurück, ohne eine programmatische Fortentwicklung dieses Konzeptes vorzunehmen.

Der Umschwung im raumordnungspolitischen Verständnis setzte, wie Brenner/Heeg<sup>33</sup> in einem Beitrag zum Wandel des Neugliederungsverständnisses in der BRD zeigen, erst im Laufe der neunziger Jahre ein. Während seit der Verabschiedung des Raumordnungsgesetzes (ROG) 1965 das Ziel der Raumordnungspolitik in der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet bestand und durch verschiedene Maßnahmen, insbesondere durch die Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen und Infrastruktur sowie durch Investitionen und Subventionen verfolgt und vor allem in ländlichen und ‚zurückgebliebenen‘ Gebieten angewendet wurde, um diese als Standorte industriellen Wachstums zu fördern, ist seitdem eine verstärkte Akzeptanz regionaler Disparität nicht nur toleriert, sondern zum Teil gewünscht.<sup>34</sup>

Politisch folgt daraus:

1. Evident funktioniert die herrschende Wirtschaftsordnung nur über wirksame Leistungsanreize. Ein bestimmtes Maß wirtschaftlicher Ungleichheit ist insofern „funktional“, da über den so erreichten Gesamtwohlfahrtsgewinn auch die schlechter gestellten Individuen wie Regionen profitieren können.
2. Die Akzeptanz einer gewissen ökonomisch sinnvollen und im föderalen System strukturell wie verfassungsrechtlich angelegten Ungleichheit produziert unter Gesichtspunkten der Verteilungsgerechtigkeit das Erfordernis, kontinuierlich die Schwellenwerte zu identifizieren, die die Ungleichheit nicht überschreiten darf, ohne dysfunktional zu werden.
3. Letztlich sollte es bei der Auseinandersetzung um die Frage, wie viel Ungleichheit gestattet ist, aber nicht um Funktionalität, sondern im kooperativ-föderalen Wohlfahrtsstaat um Gerechtigkeit gehen. Rein meritokratische Verteilungsprinzipien sind moralisch nicht zu rechtfertigen, wenn die Startchancen in der Ressourcenausstattung der Akteure, die in den Leistungswettbewerb eintreten bereits von vornherein ungleich verteilt sind. Auch die flankierende Herstellung gleicher Startchancen reicht für sich genommen dann nicht aus, wenn:
  - a) allein der Status quo, wie immer er zustande gekommen ist, als Maßstab von Verteilungsgerechtigkeit gilt,
  - b) die lange Zeit den föderalen Wohlfahrtsstaat tragenden staatlichen Interventionen und Instrumente bzw. Arenen der Regelung von Verteilungskonflikten erodieren, indem sie leichtfertig der „natürlichen Steuerung“ des Marktes überlassen werden.
4. Es kommt im geltenden Finanzverfassungsrecht demnach nicht auf die Herstellung einheitlicher oder gleichwertiger Lebensverhältnisse, sondern auf die Tarifierung der Finanzkraft an, die in den Ländern aufgrund deren Unterschiedlichkeit zwangsläufig abweichen muss. Gleichzeitig basiert die Finanzverfassung auf einer staatsrechtlichen Grundlage, bei dem die mit dem Konzept vom kooperativen Föderalismus verbundenen Begriffe von der Einheitlichkeit oder Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu berücksichtigen sind.

### **3.3. Altschulden-Tilgungsfonds für fusionierte Bundesländer einrichten**

Die Haltung des Bundes gegenüber dem auf Notlage klagenden Land Berlin war nachvollziehbar: Aufgrund der seit Jahren anhaltenden Stagnationsphase in der wirtschaftlichen Entwicklung befinden sich nicht allein die von 1994 bis Ende 2004 mit Sanierungsgeldern ausgestatteten Länder Bremen und Saarland weiterhin in einer extremen Haushaltsnotlage, sondern es könnten neben Berlin mittelfristig noch mehr Länder hinzutreten. Schon heute haben sich Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt so rapide verschlechtert, dass es eher

---

<sup>33</sup> Brenner, Neil/Heeg, Susanne 1998, Leistungsfähige Länder, konkurrenzfähige Stadtregionen? Standortpolitik, Stadtregionen und die Neugliederungsdebatte in den 90er Jahren, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Neugliederung der Bundesrepublik Deutschland, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/1998, S. 662 f..

<sup>34</sup> Brenner/Heeg 1998, a.a.O., ebd.

wahrscheinlich ist, dass diese beiden Länder den Kreis der Notlageländer erweitern, als dass die Landesregierungen an Saar und Weser den Anschluss an Kiel und Magdeburg erreichen.

Der notwendige Sanierungsaufwand allein für Berlin wäre geeignet, den Sanierungsaufwand für Bremen und Saarland zusammen zu übersteigen – dies hätte für den Bund vor dem Hintergrund der Stabilitätskriterien des Maastricht-Vertrags erhebliche haushaltspolitische Friktionen bedeutet.

Die Fähigkeit zu stabilitätspolitischer Kredit- und Finanzpolitik ist auch unter den deutschen Bundesländern unterschiedlich ausgeprägt. Länder mit einer Größen- und Wirtschaftsstruktur wie Nordrhein-Westfalen, Bayern, Hessen und Baden-Württemberg sind naturgemäß eher in der Lage, den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts spürbarer Rechnung zu tragen als die ostdeutschen Länder oder Länder wie Bremen, das Saarland bzw. Schleswig-Holstein. Doch auch die Reichweite der erstgenannten Länder ist aufgrund der beschriebenen Veränderungen im Akkumulationsregime seit den siebziger Jahren zurückgegangen.

Wie der Tabelle 1 entnommen werden kann, haben die ostdeutschen Länder bei der pro-Kopf-Verschuldung an die westdeutschen Länder angeschlossen. Dies ist keine Erscheinung des fünfzehnten Jahrs nach der Wiedervereinigung, sondern bereits seit geraumer Zeit finanzpolitische Realität.

**Tabelle 1: Länderrangliste der Schuldenlast je Einwohner/in, Stand 31.12.2004 (Euro)**

Rang	Bundesland	Schuldenlast
1	Bremen	17.390
2	Berlin	16.330
3	Hamburg	11.900
4	Saarland	8.860
5	Sachsen-Anhalt	8.730
6	Schleswig-Holstein	8.070
7	Nordrhein-Westfalen	7.710
8	Rheinland-Pfalz	7.650
9	Thüringen	7.580
10	Brandenburg	7.510
11	Niedersachsen	7.410
12	Mecklenburg-Vorpommern	7.310
13	Hessen	6.580
14	Baden-Württemberg	4.300
15	Sachsen	3.980
16	Bayern	3.130

Quelle: Süddeutsche Zeitung, 02.06.2005

Schackmann-Fallis und Snelting konstatierten gegen Ende der neunziger Jahre einen Zielkonflikt der ostdeutschen Länder, der in dieser Form noch heute bestehen dürfte: Infolge der rasch steigenden Verschuldung würden die entsprechend anwachsenden Zinsausgaben die Haushaltsspielräume einengen und Konsolidierungsbedarfe erzeugen. Andererseits können gerade diese Konsolidierungserfordernisse zu weiteren Verwerfungen im Aufholprozess Ostdeutschlands führen und zur Verschärfung der Haushaltslage beitragen.<sup>35</sup> Vor Augen hatten die Autoren die damalige Klage der südwestdeutschen Länder gegen das bestehende Finanzausgleichsgesetz. Zwar haben sich die Befürchtungen bezogen auf eine Benachteiligung im Länderfinanzausgleich nicht bewahrheitet - im Gegenteil, dünn besiedelte ostdeutsche Länder wie Mecklenburg-Vorpommern erhalten seitdem eine gesonderte Einwohnerveredelegung -, doch besteht das Problem der steigenden Zinslasten in einer Zeit anhaltender Ausgabesenkungen und die Kontroverse über den Umgang mit dem Solidarpakt II fort.

<sup>35</sup> Schackmann-Fallis, Karl-Peter/Snelting, Peter 1999, Probleme der Staatsverschuldung in den neuen Bundesländern, in: Wirtschaftsdienst Heft 2/1999, S. 100.

Die öffentlichen Finanzen haben bei der angestrebten Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zwischen Ost und West eine bedeutende Rolle gespielt. Einerseits wurden riesige Beträge zum Ausbau einschließlich der Modernisierung ostdeutscher öffentlicher Infrastruktur verausgabt. Zum anderen erforderte die Abfederung des erheblichen Einbruchs der Beschäftigungszahlen sowie der faktischen Deindustrialisierung in Ostdeutschland umfangreiche Sozialtransfers. Der wesentliche Teil dieser Ausgaben wurde über Kredite finanziert, da den Ausgaben für Ostdeutschland absehbar keine adäquaten Steuereinnahmen gegenüberstanden.<sup>36</sup>

Diese Kreditfinanzierung hatte durchaus Sinn, denn eine Zeitlang verzeichneten die ostdeutschen Länder ein deutlich überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum mit Traumaraten von bis zu 9%, die sich jedoch auf Raten von bis zu 2% abschwächten. Hätte dieses Wachstum beibehalten werden können, dann wäre ein höherer Produktivitätseffekt je öffentlicher Investition zu vermuten und ein selbsttragender Aufschwung möglich gewesen.<sup>37</sup> Diese Hoffnung hat sich nicht erfüllt.

Daraus entstanden qualitative Unterschiede in der Schuldenstruktur zwischen ost- und westdeutschen Ländern trotz vergleichbarer absoluter Schuldenzahlen, die den Transformationscharakter der ostdeutschen Länder hervorheben:

- Die Schuldenstandsquote, also der Schuldenstand in Prozent des BIP, verdeutlicht die Schwäche der ostdeutschen Wirtschaft. Denn während die westdeutschen Länder im Jahre 1997 mit rund 18,5% des BIP verschuldet waren, verzeichneten die ostdeutschen Länder eine Schuldenstandsquote von mehr als 30%. Zudem stagniert die Schuldenstandsquote im Westen seit 1993, während sie im Osten noch zunahm.
- In Ostdeutschland besteht für die Länder die Notwendigkeit, durch Kreditaufnahme aktuelle Ausgaben zu decken, während einige westdeutsche Länder lange Zeit auf Primärüberschüsse zurückgreifen konnten, so dass dort die laufenden Ausgaben gedeckt und der Schuldendienst bedient werden konnte.<sup>38</sup>

Für den Sonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleich des Deutschen Bundestages hatte das Bundesfinanzministerium eine Zusammenstellung der finanzwirtschaftlichen Eckdaten der deutschen Bundesländer seit 1970<sup>39</sup> erarbeitet, der für die ostdeutschen Länder (ohne Berlin) eine Reihe von interessanten Merkmalen im Vergleich zu den westdeutschen Ländern zu entnehmen sind und die hier cursorisch dargestellt werden<sup>40</sup>:

- Zwischen 1991 und 1999 verloren die ostdeutschen Länder 650.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Allein Brandenburg war aufgrund der Umlandfunktion für Berlin davon nicht betroffen, sondern verzeichnete ein positives Saldo von 29.241 Einwohnerinnen und Einwohnern.
- Da das jahresdurchschnittliche Wachstum in den ostdeutschen Ländern in der ersten Hälfte der 90er Jahre immerhin 8,1% und in der zweiten Hälfte aber nur noch 1,1% betrug, stieg das BIP je Einwohner auf 61,6% des Niveaus der westdeutschen Länder und das BIP je Erwerbstätigen erreichte 67% des westdeutschen Niveaus.
- Die Gesamtausgaben wuchsen von 93 Mrd. DM im Jahre 1991 auf 126 Mrd. DM im Jahre 1999. Während sie zwischen 1991 und 1996 im Jahresdurchschnitt um 7,1% anstiegen, war seitdem bis 1999 ein jahresdurchschnittlicher Rückgang um 1,3% aufgrund von Konsolidierungsanstrengungen zu verzeichnen.
- Die Investitionsausgaben lagen 1999 im ostdeutschen Durchschnitt bei 27% der Gesamtausgaben. In den westdeutschen Ländern lag das Verhältnis bei 14% zu 86%, so dass im Osten eine deutliche höhere Investitionsquote als im Westen zu verzeichnen war. Damit wird freilich der Blick darauf versperrt, dass insgesamt ein Rückgang der Investitionen in massiver Höhe zu verzeichnen ist. Denn zwischen 1991 und 1996 stiegen

<sup>36</sup> Vesper, Dieter 2004, Länder- und Kommunalhaushalte in Ostdeutschland: Trotz Konsolidierungsbemühungen hohe Finanzierungsdefizite, in: DIW-Wochenbericht Heft 26/2004 (Internetfassung), S. 1.

<sup>37</sup> Schackmann-Fallis/Snelting 1999, a.a.O., S. 102.

<sup>38</sup> Schackmann-Fallis/Snelting 1999, a.a.O., S. 101.

<sup>39</sup> Bundesministerium der Finanzen 2001, Entwicklung finanzwirtschaftlicher Eckdaten der deutschen Bundesländer seit 1970, Sonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz-Drs. 14/000044.

<sup>40</sup> Für den nachfolgenden Abschnitt: BMF 2001, a.a.O., S. 18ff.

die Investitionsausgaben im Jahresdurchschnitt um 3,6% und gehen seitdem um jahresdurchschnittlich 4,1% zurück. Die Investitionsquote fiel damit von 34,1% im Jahre 1991 auf 26,7% in 1999.

- Die Einnahmestruktur macht das Problem der nicht selbsttragenden Entwicklung Ostdeutschlands offensichtlich: Während die Steuereinnahmen nur 74% des westdeutschen Durchschnitts erreichen, liegen die Einnahmen aus Transferzahlungen des Bundes bzw. dem Länderfinanzausgleich fünfmal höher als im Westen. Die Steuereinnahmen, die immerhin von 19 Mrd. DM im Jahre 1991 um jahresdurchschnittlich 15% auf 57 Mrd. DM 1999 angestiegen waren, deckten gleichwohl erst 45,6% der bereinigten Ausgaben.
- Von einem niedrigen Ausgangsniveau ausgehend, stiegen die Schulden der ostdeutschen Länder wesentlich schneller als im Westen und erreichen 1999 101,4% des Niveaus der westdeutschen Länder. Entsprechend zeitversetzt folgten die Zinsausgaben, die 1999 7 Mrd. DM erreichten. Die Zinsbelastung betrug damit fast 92% des westdeutschen Niveaus. Wurden 1995 noch weniger als 4% der bereinigten Ausgaben für Zinszahlungen aufgewendet, so stieg die Zins-Ausgaben-Quote der ostdeutschen Länder bis 1999 auf 5,8% und lag damit 1,5% unter dem westdeutschen Durchschnitt von 7,3%.

Diese Angaben machen deutlich, dass die fundamentale Steuerschwäche Ostdeutschlands, die Steuerausfälle im Zuge der Steuerreform sowie aufgrund wirtschaftlicher Stagnation auch in Zukunft zu Finanzierungsdefiziten führen und einen Aufholprozess Ostdeutschlands, der auf einem dauerhaft höheren Wirtschaftswachstum gegenüber den westdeutschen Ländern basieren müsste, unwahrscheinlich werden lassen.

Ein Defizitabbau im Osten ist unter diesen Bedingungen nur unter erheblichen Opportunitätskosten möglich und deshalb unwahrscheinlich, doch der weitere Weg in die Verschuldung wird durch bereits heute sehr hohe Zinslasten stark eingeschränkt.

Vesper weist darauf hin, dass mit Blick auf die geringe Ausprägung des BIP die kontinuierliche Rückführung der Investitionsausgaben, die auch durch Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen nicht ausgeglichen wurden, in den ostdeutschen Ländern sehr bedenklich sei. Ein Verschuldungsverbot, wie es die CDU verfassungsrechtlich verankern möchte, hilft dabei weder den ostdeutschen Ländern noch westdeutschen Ländern in vergleichbarer Lage. Vielmehr sind zwei Wege erforderlich:

- a) Wenn die Basis für ostdeutsche Aufholprozesse nur in einer Belebung der Wirtschaftsentwicklung in allen Regionen Deutschlands bestehe, dann wäre eine Kommunalfinanzreform sowie die beschleunigte Umsetzung des Solidarpakts II unerlässlich.<sup>41</sup>
- b) Es ist ein Bundes-Altlastentilgungsfonds aufzubauen, dessen Zweck darin besteht, Bundesländer, die sich zusammenschließen teilweise zu entschulden. Die Teilsanierung ist mit der Auflage zu versehen, dass die eingesparten Zinszahlungen ausschließlich für den weiteren Schuldenabbau verwendet werden dürfen. Ausnahmen wie in Bremen bei den Sanierungszahlungen sind auszuschließen. Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben aus anderen Gründen sollen für konjunkturelle Maßnahmen zur Verfügung stehen.

### 3.4. Neugliederung des Bundesgebietes

Es gehört zu den bleibenden Irrtümern im bundesdeutschen Föderalismus, dass finanzielle und wirtschaftliche Schwächen eines Landes deren Existenzberechtigung unberührt ließen. Diesem Irrtum hat das Bundesverfassungsgericht bereits 1992 in seinem Urteil zur Haushaltsnotlage Bremens und des Saarlandes versucht zu begegnen. Denn die beiden Klageländer vertraten die Auffassung, dass die Finanzverfassung jedem Land eine hinreichende Finanzausstattung garantiere – jedenfalls nachdem die Möglichkeiten der Neugliederung des Bundesgebietes durch die entsprechenden Änderungen des Art. 29 GG faktisch ausgeschaltet wurden. Insofern müsse einem Bundesland Zeit seiner Existenz die Entfaltung der eigenen Staatlichkeit durch adäquate Finanzausstattung ermöglicht werden.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Vesper 2004, a.a.O., S. 6.

<sup>42</sup> BVerfGE 86, 148 (196).

Dass die einschlägigen Aussagen des BVerfG verpufften, zeigt sich symptomatisch in der Debatte zur Regierungserklärung über die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 27. Mai 1992 im saarländischen Landtag, in der ausgeführt wurde:

*„Ich habe es bedauert, daß der eine oder andere in der Vergangenheit der Versuchung nicht widerstehen konnte, die Existenz dieses Landes unter Hinweis auf die Haushaltsnotlage in Frage zu stellen. Manchmal fehlte mir auch bei der einen oder anderen veröffentlichten Stimme in unserem Land das Engagement für das Saarland. Man kann in vielen Fragen unterschiedlicher Auffassung sein. Aber wenn es darum geht die Existenz unseres Landes zu bewahren, dann sollten wir alle an einem Strick ziehen, und Stimmen, die verdeckt oder öffentlich die Existenz unseres Landes in Frage stellen, sind nicht sonderlich erwünscht hier bei uns an der Saar“*<sup>43</sup>

In einer weiteren Aussprache zur Haushaltsnotlageentscheidung im saarländischen Landtag am 28. Juli 1992 wurde ausgeführt:

*„Das Urteil ist eine klare Absage an diejenigen, die das Problem der Haushaltsnotlage des Saarlandes und Bremens über eine Länderneugliederung zum Verschwinden bringen wollen, denn gelöst wäre es dadurch natürlich nichts, jedenfalls nicht aus Sicht möglicher aufnehmender Länder, da die Verschiebung von Ländergrenzen keine Tilgung von Schulden bedeutet. Zwar hat das Gericht an einer Stelle auf Artikel 29 Abs. 1 des Grundgesetzes hingewiesen, aber doch nur in einem dünnen Satz und erkennbar aus rein methodischen Gründen. [...] Meine Damen und Herren, damit haben wir in der Hauptsache unserer politischen Anstrengungen – der Erlangung eines Rechtsanspruchs auf dauerhafte finanzwirtschaftliche Existenzsicherung des Landes den Durchbruch erzielt“*<sup>44</sup>

Ähnliche Aussagen ließen sich ebenfalls aus der Bremischen Bürgerschaft zitieren.

Länderneugliederungen sind unter dem Gesichtspunkt der Herstellung von gleichwertigen und vergleichbaren Lebensbedingungen im Bundesgebiet zu debattieren. Dabei sind insbesondere die finanziellen, ökonomischen und politischen Kosten der Kleinheit zu problematisieren.

**Tabelle 2: Auswirkungen einer Länderneugliederung auf die Bedeutung landespolitischer Handlungen**

	Zuwachs	Abnahme
Bedeutung der im Land zu treffenden Entscheidungen	X	
Zahl der neu im Land zu treffenden Entscheidungen	X	
Vertikale Bund-Länder-Koordination		X
Horizontale Länder-Koordination	X	
Zahl der Landtagswahlen		X

Da eine Länderneugliederung ebenso wichtig wie derzeit anreizlos ist, sind anreizfördernde Maßnahmen vorzuschlagen:

1. Die verfassungsrechtlichen Regelungen des Art. 29 GG sind durch Rückkehr zum Zustand vor 1976 zu ändern, um Neugliederungen in einem, gegenüber dem aktuellen Regelungstatbestand vereinfachten, Verfahren zu ermöglichen.
2. Durch Änderung des Art. 118a GG sollte eine erleichterte Fusion der Sanierungsländer mit Nachbarregionen erreicht werden. Dabei ist bezogen auf die Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin im Grundgesetz oder in einem im verfassungsändernden Verfahren zeitgleich zu beschließenden Gesetz, die Fortführung der Stadtstaatenveredelung für einen Zeitraum bis 2019, dem Auslaufen des Solidarpakts II, festzuschreiben.
3. Um Anreize zur Neugliederung auch für weitere Länder zu schaffen, sollte im Bundesrat vereinbart werden, dass bei einer Neugliederung zeitlich ausreichende Sonderregelungen für die neugebildeten Länder geschaffen werden. Die neugebildeten Länder sollten für mindestens fünf bis zehn Jahre dasselbe Ausgleichsvolumen wie zum Zeitpunkt der Fusion erhalten. Auf den Altschulden-Tilgungsfonds ist bereits verwiesen worden.
4. Bei einer Fusion sollen möglichst ganze bestehende Länder zusammengefasst werden.

<sup>43</sup> Plenarprotokoll der 32. Sitzung des Landtages Saarland am 27. Mai 1992, S. 1844.

<sup>44</sup> Plenarprotokoll der 35. Sitzung des Landtages Saarland am 8. Juli 1992, S. 1904.

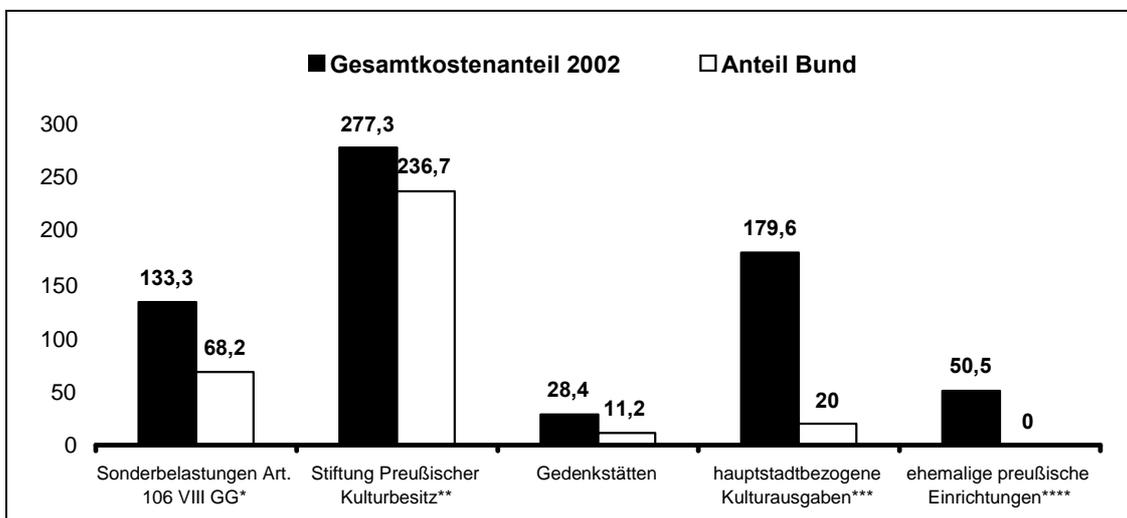
Folgende Neugliederungsmodelle werden vorgeschlagen:

- a. *Zwei Länder im Osten: Mecklenburg-Brandenburg und Thüringen-Sachsen*  
Das Land Mecklenburg-Brandenburg würde gebildet aus den heutigen Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Berlin sowie Sachsen-Anhalt ohne den Regierungsbezirk Halle.  
Das Land Thüringen-Sachsen würde gebildet aus den heutigen Ländern Thüringen und Sachsen zuzüglich des Regierungsbezirks Halle.
- b. *Ohne Mecklenburg-Vorpommern nur noch ein Land im Osten*  
Das neue Land Ostdeutschland würde gebildet aus den ostdeutschen Ländern einschließlich Berlin, jedoch ohne Mecklenburg-Vorpommern, das in einer Nordfusion aufgehen würde.
- c. *Die große und die kleine Nordfusion*  
Für den Nordraum sind zwei Modelle denkbar. Eine kleine Nordfusion, bestehend aus dem Zusammenschluss von Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg und Schleswig-Holstein zu Nordostdeutschland einerseits und von Niedersachsen, Bremen und Bremerhaven zu Nordwestdeutschland andererseits. Sowie eine große Nordfusion, bestehend aus dem Zusammenschluss von Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen und Bremen zu einem gemeinsamen Bundesland Norddeutschland – unter Verzicht auf Mecklenburg-Vorpommern.
- d. *Die Fusion von mittel-süd-westdeutschen Ländern*  
Die Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland sind miteinander zu verknüpfen.

### 3.5. Neugestaltung der Hauptstadtfinanzierung durch ein Hauptstadtgesetz

Die Föderalismusreform I hat dazu geführt, dass im novellierten Art. 22 GG die Hauptstadtrolle konkretisiert und ein Hauptstadtgesetz in Aussicht gestellt wurde.

Abb. 1: Hauptstadtfinanzierung 2002 (in Mio. €)



Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin 2002

\* Sicherheit und Entwicklungsmaßnahme Regierungsviertel / \*\* Museumsinsel / \*\*\* Deutsche und Komische Oper, Deutsches Theater, Hauptstadtkulturvertrag mit 20 Mio. Euro berücksichtigt

Unter dem Begriff Hauptstadtfinanzierung werden im engeren Sinne all jene Finanzhilfen gefasst, die zweckgebunden für die Sicherung jener öffentlichen Aufgaben zur Verfügung gestellt werden, die sich unmittelbar aus der Hauptstadtrolle Berlins ergeben. Ihre Grundlage haben sie in Art. 106 Abs. 8 GG, bilateralen Verträgen zwischen Berlin und der Bundesregierung sowie Staatsverträgen, wie z.B. bei der Finanzierung der Stiftung Preußischer Kulturbesitz.

Mit Blick auf die Finanzlage und das historische Erbe Berlins darf nicht vernachlässigt werden, dass Berlins Sonderlasten aus ursprünglich zentralstaatlich verwalteten und nunmehr

kommunal finanzierten Institutionen, wie z.B. der Staatsoper bzw. dem Museum für Naturkunde, nach 1990 nicht berücksichtigt wurden.

Im Jahre 2002 wendete Berlin rund 670 Mio. Euro für hauptstadtbedingte Aufgaben auf. Bezogen auf das Primärdefizit des Landeshaushaltes bestanden 16% aus hauptstadtbedingten Ausgaben. Von der Bundesregierung erhielt Berlin im gleichen Jahr zweckgebundene Erstattungen in Höhe von 336 Mio. Euro.

Ein Vergleich mit anderen europäischen Hauptstädten<sup>45</sup> zeigt, dass sich diese Städte besser auf ihre kommunalen Aufgaben konzentrieren können. Sie müssen ihre Finanzen auf grundsätzlich weniger Prioritäten als Berlin konzentrieren. Kombiniert mit einer in der Regel höheren Wirtschafts- und Finanzkraft und einer geringeren Verschuldung sind ihre haushaltpolitischen Spielräume größer als in Berlin.

Sowohl in den föderalen als auch in den zentralistischen Staaten werden die Städte strukturell stärker entlastet, weil der Staat mehr Aufgaben übernimmt. Zugleich ist es häufig eine Selbstverständlichkeit, dass für gesamtstaatliche Aufgaben in der Hauptstadt nicht die Kommune aufkommt, sondern die Nationalebene.

Diese Balance muss in Berlin neu gestaltet werden: In anderen europäischen Hauptstädten gibt es folgendes Grundmuster: Gesamtnationale Kulturaufgaben werden nicht aus dem Stadtbudget, sondern aus dem Staatshaushalt finanziert, darüber hinaus gibt es grundsätzlich im unterschiedlichen Maße Beteiligungen an der Finanzierung anderer hauptstadtbedingter Aufgaben, insbesondere im Hinblick auf die Zuschüsse für die öffentliche Sicherheit bzw. die Polizeibehörden (z.B. London, Bern). Dass Berlin als Haushaltsnotlageland rund 50% der Kosten dieser Aufgabenwahrnehmung selbst finanzieren muss, unterstreicht den offenkundigen Handlungsbedarf.

Die Verhandlungen über das Hauptstadtgesetz sind insoweit unmittelbar zu beginnen, denn der Bund kann nicht jede Verantwortung für die Hauptstadt mit Blick auf seinen eigenen Haushalt verweigern.

### **3.6. Änderungen in der Finanzverfassung und Volksabstimmungen über Haushalte**

Flankiert werden müssen die genannten Maßnahmen durch weitere Veränderungen in der Finanzverfassung. Eine Veränderung der Finanzverfassung sollte sich am Leitbild leistungsfähiger öffentlicher Haushalte und einer Mobilisierung der Binnenkonjunktur – also auch der wirtschaftlichen Beschleunigung – orientieren.

Um nicht die Fehler des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in Deutschland zu wiederholen, wäre bei nationalen Verschuldungsregelungen das Modell einer an Prosperitätsphasen gekoppelten Konsolidierung anzustreben.

Denkbar wären demnach folgendes Handlungsbündel:

1. Abschaffung aller Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG und Ersetzung durch geeignete Mittel und aufgabenadäquate Finanzausstattung aller Gebietskörperschaften über die betreffenden Art. 106 sowie 107 GG.
2. Das Konnexitätsprinzip darf künftig nicht mehr an der Verwaltungs-, sondern muss an der Gesetzgebungskompetenz ansetzen. Würde dies konsequent umgesetzt, müssten, über die geplanten Veränderungen im Art. 84 und 85 GG hinaus alle durch einschlägiges Bundesrecht bestimmten Länder- und Gemeindeaufgaben zusammengefasst und erneut im Bundestag zur Abstimmung gestellt werden. Wenn für die entsprechenden Verwaltungskostenvereinbarungen Pauschalierungen festgelegt würden, so würde damit ein zusätzlicher Anreiz zur territorialen Neugliederung geschaffen.

---

<sup>45</sup> Benjamin Hoff/Marian Krüger 2004, Die Finanzierung der Hauptstadt Berlin im europäischen Vergleich, in: EZFF (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2004, Baden-Baden, S. 109 ff.

3. Eine Reform des Steuersystems müsste neben einer deutlichen Vereinfachung des Steuerrechts dazu beitragen, die Bemessungsgrundlagen zu erweitern und dadurch das Aufkommen zu erhöhen. Die Steuerpolitik der vergangenen Jahre hat nicht dazu beigetragen, dass die Binnenkonjunktur angekurbelt wurde – im Gegenteil. Es sind Spielräume der öffentlichen Hand zur Überwindung der im Bund und den Ländern konstatierten schweren Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu ergreifen und dadurch antizyklisch zu handeln.
4. Die Haushaltskonsolidierung ist mittelfristig zu konzipieren und am „minimal benchmark“ auszurichten. Die automatischen Stabilisatoren müssen voll zur Wirkung kommen. Die durch die automatischen Stabilisatoren erzielten Einnahmeüberschüsse in der Konjunktur müssen zur Rückführung der Staatsschuld eingesetzt werden. Dies müsste u.a. bedeuten, dass sich Deutschland auf europäischer Ebene für die vorsichtige Lockerung der Geldpolitik durch die Europäische Zentralbank einsetzt, um nominal wie real zu einem Absinken der Zinsen beizutragen.
5. Um keine Inflationserwartungen zu wecken, müssten sich die Tarifpartner auf nominale Lohnerhöhungen im Ausmaß des Produktivitätsfortschritts beschränken. Die Lohnstückkosten würden stabil bleiben und kein Handlungsbedarf bei der Geldpolitik entstehen.
6. Der Sanktionsmechanismus des SWP sollte künftig wirksam werden, wenn EWU-Mitglieder in konjunkturellen Phasen die Staatsschuld nicht angemessen reduzieren. In den Mitgliedsstaaten sollten entsprechende gesetzliche Regelungen zum Schuldenabbau erlassen werden.

Darüber hinaus wird seit einiger Zeit auch in Deutschland über die sogenannten Bürgerhaushalte diskutiert, die im brasilianischen Porto Alegre<sup>46</sup> erstmals erprobt und mittlerweile sogar in zwei Berliner Stadtbezirken, Lichtenberg sowie Marzahn-Hellersdorf, eingeführt wurden. Kurz gesagt wurde die Haushaltsaufstellung einem faktischen Rätssystem übertragen, bei dem Bürgerinnen und Bürger auf Stadtteilversammlungen ihre Prioritäten der Haushaltsaufstellung festlegen und Delegierte zur Bestimmung eines zentralen Bürgerhaushaltsrates wählen, der in Kooperation mit der Stadtverwaltung den Haushaltsplan erstellt.<sup>47</sup> Tiefenbach prüfte nun, unter Bezug auf Erfahrungen beispielsweise in den USA sowie der Schweiz und in kritischer Auseinandersetzung mit dem bisher in Deutschland weitgehenden Finanztabu bei Volksabstimmungen, die Möglichkeit der Volksabstimmung explizit zu haushalts- und finanzpolitischen Fragen.

Es ist Tiefenbach zuzustimmen, dass die Annahme, der Souverän sei bei Wahlen und Volksabstimmungen eher bereit, kostenintensive bzw. einnahmемindernde Entscheidungen zu treffen, nicht schlüssig belegt werden kann. Mit Blick auf die vom Wissenschaftlichen Beirat diskutierten Aspekte des Wechselspiels zwischen dem stimmenmaximierenden Handeln politischer Akteure und den rationalen Interessen der Bürgerinnen und Bürger, kann eigentlich niemand, gegen Volksabstimmungen zu Finanzthemen eintreten. Der Berliner Gesetzgeber hat entsprechende Voraussetzungen geschaffen, die am 17. September 2006 in einer Volksabstimmung bestätigt wurden.

\* \* \*

#### **Der Autor:**

Benjamin-Immanuel Hoff gehörte von 1995 bis 2006 dem Abgeordnetenhaus von Berlin an. Er ist Leiter der Bund-Länder-Koordination der Bundestagsfraktion DIE LINKE. Im vorliegenden Text gibt er seine persönliche Meinung wieder.

<sup>46</sup> Vgl. Herzberg, Carsten/Kasche, Christian 2002, Modell Porto Alegre. Der Bürgerhaushalt auf dem Prüfstand, in: Blätter für deutsche und internationale Politik Heft 11/2002, S. 1375-1384.

<sup>47</sup> Tiefenbach, Paul 2004, Mit Volksentscheiden zum sanierten Staatshaushalt, in: Blätter für deutsche und internationale Politik Heft 1/2004, S. 85.