

WESTFÄLISCHE WILHELMS-UNIVERSITÄT MÜNSTER

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE DISKUSSIONSBEITRÄGE

Beitrag Nr. 342

**Folgen des Europäischen Stabilitätspakts für die  
Koordinierung der Bund-Länder- Finanzpolitik  
und die Umsatzsteuerverteilung**

von

Heinz Grossekketter

Münster 2002  
Institut für Finanzwissenschaft  
D-48143 Münster, Wilmergasse 6 – 8

## FOLGEN DES EUROPÄISCHEN STABILITÄTSPAKTS FÜR DIE KOORDINIERUNG DER BUND-LÄNDER-FINANZPOLITIK UND DIE UMSATZSTEUERVERTEILUNG

Anfang 2002 drohte Deutschland ein „Blauer Brief“ aus Brüssel. Spätestens dieses Ereignis hat einer breiteren Öffentlichkeit verdeutlicht, dass der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht nur abstraktes europäisches Recht darstellt, sondern fühlbare Auswirkungen auf die deutsche Finanzpolitik hat.<sup>1</sup> Trotz dieses Warnzeichens und der in Fußnote 1 genannten Empfehlungen von Wissenschaftlern hat die Politik bis heute nicht mit Antworten reagiert, die dem Europäischen Stabilitätspakt und unserer Verfassung konform sind: einem Deutschen Stabilitätspakt und einem neuen Verfahren zur Umsatzsteuerverteilung. Im folgenden wird zunächst gezeigt, welche Folgen der Europäische Stabilitätspakt im Rahmen unserer heutigen grundgesetzlichen Regelungen für das Bund-Länder-Verhältnis hat und welchen Anforderungen ein Deutscher Stabilitätspakt genügen müsste. Hieraus ergeben sich Anpassungsbedarfe für die Umsatzsteuerverteilung. Vor dem Hintergrund der Funktionslogik sachgerechter Regelungen für den Deutschen Stabilitätspakt und die Umsatzsteuerverteilung werden sodann die Mängel der gegenwärtig gültigen Regelungen erläutert.

### 1. FOLGEN DES EUROPÄISCHEN STABILITÄTS- UND WACHSTUMSPAKTES FÜR DAS BUND-LÄNDER-VERHÄLTNIS UND EINEN DEUTSCHEN STABILITÄTSPAKT

Der Europäische Stabilitätspakt ist Teil eines Systems von Koordinierungsregelungen für die Wirtschafts- und Finanzpolitik in der EU und speziell der EWU, die auf Art. 99 und Art. 104 EGV und weiteren sekundärrechtlichen Akten beruhen. Diese Art der Koordinierung führt zu einer Haushaltsüberwachung und einem Frühwarnsystem gemäß Art. 99 EGV und kann gemäß Art. 104 EGV auch Sanktionen zur Folge haben. Wie im *Kasten 1* (S. 2) näher erläutert wird, kann die Überwachung der Haushaltspolitik der EWU-Staaten zu drei Arten von „Rügen“ und „Blauen Briefen“ führen:<sup>2</sup>

- \* Ein „*Blauer Brief erster Art*“ kann einem Land zugestellt werden, wenn die Verfehlung eines von ihm selbst aufgestellten Stabilitätsprogramms droht, das einen Anpassungspfad an das mittelfristige Ziel eines ausgeglichenen Haushalts beschreibt und vom ECOFIN-Rat gebilligt worden ist.
- \* Ein „*Blauer Brief zweiter Art*“ kann eingehen, wenn die Haushaltspolitik eines Landes nicht mit den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“ vereinbar ist oder das ordnungsgemäße Funktionieren der EWU zu gefährden droht.
- \* Ein „*Blauer Brief dritter Art*“ schließlich kann einem Land geschickt werden, wenn ein „übermäßiges Defizit“ gemäß Art. 104 EGV vorliegt, wenn also z.B. die Nettoneuverschuldungsgrenze von 3 v.H. des BIP ohne Exkulpationsgrund überschritten wird.

---

<sup>1</sup> Der WISSENSCHAFTLICHE BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN hat frühzeitig auf diese Problematik hingewiesen. Vgl. hierzu die Gutachten „Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern“ (Bonn 1994) und „Stellungnahme zum Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999“ (Bonn 2000), hier insb. S. 16 – 21. Auch der SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG ist in seinen Jahresgutachten 1995/96, 1996/97 u. 1997/98 auf diese Problematik eingegangen.

<sup>2</sup> In den Vertragstexten wird (natürlich) nicht von „Rügen“ und „Blauen Briefen“ gesprochen, sondern von „Empfehlungen“ oder auch „Stellungnahmen“. Als „Rüge“ wird im folgenden eine mit qualifizierter Mehrheit beschlossene Empfehlung des ECOFIN-Rates bezeichnet, in der ein Mitgliedsland zur Änderung seiner Politik aufgefordert wird. Wird diese „Rüge“ veröffentlicht (was regelmäßig erneut eines mit qualifizierter Mehrheit gefällten Beschlusses bedarf), wird von einem „Blauen Brief“ gesprochen.

**KASTEN 1: HAUSHALTSÜBERWACHUNG/FRÜHWARNSYSTEM  
GEMÄSS ART. 99 EGV**

**1. RECHTSGRUNDLAGEN<sup>1</sup>**

- (1) Art. 99 EGV statuiert in seinen Absätzen 1 und 2 i.V.m. Art. 98 EGV eine Ex-ante-Koordination in Form der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten“, d.h. eine Empfehlung des EUROPÄISCHEN RATS, die als Leitlinie zu betrachten ist und alljährlich zur Jahresmitte verabschiedet wird.<sup>2</sup>
- (2) Mit Blick auf die „Grundzüge“ führen die Absätze 3 und 4 des Art. 99 EGV zu einer Ex-post-Koordination durch Überwachung und Beseitigung von Abweichungen. Im Hinblick auf die Haushaltsüberwachung wird diese Art der Koordination durch den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt konkretisiert, der sich auf drei (sekundärrechtliche) Akte stützt und ein Frühwarnsystem einführt: die VO 1466/97, die VO 1467/97 und die Amsterdamer Entschließung des EUROPÄISCHEN RATS vom 16./17.07.1997 (ABL 1997 Nr. C 236/1).
- (3) EWU-Staaten haben nach Art. 3 der VO-Nr. 1466/97 Stabilitätsprogramme, die restlichen EG-Staaten Konvergenzprogramme vorzulegen. In diesen Programmen sind Anpassungspfade in Richtung auf das mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts darzulegen. Diese werden vom ECOFIN-RAT auf der Grundlage einer Auswertung der Kommission daraufhin geprüft, (a) ob ein Sicherheitsabstand zur 3 v.H.-Grenze vorgesehen ist, (b) ob die ökonomischen Annahmen realistisch sind und (c) ob die laufende Politik dem Anpassungspfad entspricht. Der Rat gibt (ggf. nach Abgabe einer Änderungsempfehlung) eine Stellungnahme zum Programm ab. Die Einhaltung der Stabilitätsprogramme wird laufend überwacht. Zeigt sich dabei eine signifikante Abweichung von den gebilligten Zielen des nationalen Stabilitätsprogramms, kann der Rat als Frühwarnung mit qualifizierter Mehrheit eine Änderungsempfehlung („Rüge erster Art“) aussprechen, die aufgrund eines besonderen Beschlusses auch veröffentlicht werden kann („Blauer Brief erster Art“).
- (4) Führt die laufende Überwachung zu dem Ergebnis, daß die Wirtschaftspolitik eines Landes nicht mit den europäischen „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“ vereinbar ist oder das ordnungsgemäße Funktionieren der EWU zu gefährden droht, kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit ebenfalls eine Änderungsempfehlung verabschieden. Diese „Rüge zweiter Art“ kann aufgrund eines besonderen Beschlusses ebenfalls veröffentlicht werden und stellt dann einen „Blauen Brief zweiter Art“ dar.
- (5) Auch nach Art. 104 EGV (Feststellung und Ahndung eines „übermäßigen Defizits“) kann ein „Blauer Brief“ versandt werden, hier dann ein „Blauer Brief dritter Art“. Dieser soll – anders als die „Blauen Briefe erster und zweiter Art“ – nicht nur aufgrund seines politischen Gewichts wirken, sondern kann mit Sanktionen verbunden werden.

**2. VERFAHRENSABLAUF BEI „BLAUEN BRIEFEN ERSTER UND ZWEITER ART“**

Stufe	Ursprünglich ins Auge gefaßtes Verfahren	Anläßlich des „Deutschland-Falles“ modifiziertes Verfahren
1	Kommission schlägt auf der Grundlage der Überwachungsergebnisse eine Empfehlung und auch einen „Blauen Brief“ vor.	Kommission schlägt auf der Grundlage der Überwachungsergebnisse eine Empfehlung und auch einen „Blauen Brief“ vor.
2	Zunächst die EUROGROUP und dann der ECOFIN-RAT stimmen einer „Rüge“ und ggf. auch einem „Blauen Brief“ mit qualifizierter Mehrheit zu.	Betroffenes Land reagiert auf die Androhung einer „Rüge“ und/oder eines „Blauen Briefes“ mit einer Selbstverpflichtung, die auf die Zustimmung des Rates stößt.
3	Betroffenes Land reagiert auf die „Rüge“ bzw. den „Blauen Brief“ mit einer Selbstverpflichtung, die auf die Zustimmung des Rates stößt.	„Rüge“ und „Blauer Brief“ entfallen. Das Verfahren wird für beendet erklärt, da das Ziel bereits in Stufe 2 erreicht worden ist.

<sup>1</sup> Zu den Rechtsgrundlagen vgl. D. HATTENBERGER: Art. 99 – 104 EGV, in: J. Schwarze (Hg.), EU-Kommentar, Baden-Baden 2000, S. 1249 – 1259.

<sup>2</sup> Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2002 sind im Juni 2002 verabschiedet worden und fordern u.a. nachdrücklich zur Beachtung des Stabilitätspaktes und des Zieles eines mittelfristigen Haushaltsausgleichs auf. Vgl. hierzu den EZB-Monatsbericht vom Juli 2002, S. 30 – 32.

Gemeinsam ist diesen Arten von „Blauen Briefen“, dass sie auf die Einhaltung von Grenzen für die *nationale* Verschuldung eines Landes drängen, in Deutschland also auf die *gemeinsame* Verschuldung des Bundes (einschließlich Sozialversicherung) und der Länder (einschließlich ihrer Gemeinden), und zwar der Verschuldung in Maastricht-Abgrenzung, die sich wesentlich von der in den Haushalten ausgewiesenen Verschuldung zu unterscheiden pflegt. Deutschland drohte Anfang 2002 ein „Blauer Brief“, der eine Mischung der Arten 1 und 2 dargestellt hätte. Wie Kasten 1 zeigt, ist auf diesen Brief im Wege einer Änderung des Verfahrensablaufs verzichtet worden, ohne das Verfahrensziel aufzugeben (die angestrebte Verhaltensänderung Deutschlands erfolgte nicht erst in Stufe 3, sondern bereits als Stufe 2 des geänderten Ablaufs).

Wie groß diese nationale Verschuldung sein darf, hängt vom jeweils gültigen Stabilitätsprogramm und der konjunkturellen Lage ab; es ist in jedem Fall aber eine für ein Haushaltsjahr exakt definierte Obergrenze. Das bedeutet nun wiederum, dass sich Bund und Länder *verbindlich* auf Obergrenzen für die jeweilige Verschuldung einigen müssen, und zwar auf Grenzen, die für den Bund (einschließlich Sozialversicherung) und jedes einzelne Bundesland (einschließlich seiner Gemeinden) in Maastricht-Abgrenzung definiert werden. Ein *Deutscher Stabilitätspakt* funktionsfähiger Art müsste also sicherstellen,

- \* dass entweder auf Dauer oder nach einer bestimmten Regel oder durch laufende Verhandlungen für jedes Jahr ein Konsens über die Verteilung der Verschuldungsobergrenzen in Maastricht-Abgrenzung herbeigeführt wird,
- \* dass ein Verfahren installiert wird, das – analog zum europäischen Verfahren – eine Überwachung der Einhaltung dieser Grenzen gestattet, und
- \* dass – wiederum analog zur europäischen Vorgehensweise – möglichst auch ein Frühwarnsystem eingerichtet wird.

Im Moment erscheint es auf Grund des hinhaltenden Widerstandes der Bundesländer wenig wahrscheinlich (wenn auch nicht völlig ausgeschlossen), dass die Politiker sich für längere Zeit auf eine numerische Verteilung der Verschuldungsobergrenzen oder auf eine generelle Regel (etwa in Form von Schlüsselgrößen) einigen werden, mit deren Hilfe sich die jeweils aktuellen Grenzen errechnen lassen.<sup>3</sup> Auf diese Weise könnte zwar einsichtigen Forderungen wie denen nach Einfachheit, geringer Manipulierbarkeit und guter Kontrollierbarkeit genüge getan werden, nicht oder nur schwer aber der Forderung nach Anpassungsflexibilität bei unvorhergesehenen Entwicklungen – einer Forderung, der Politiker mit einem gewissen Recht ein besonders hohes Gewicht beizumessen pflegen. Deshalb liegt es nahe, den *Finanzplanungsrat*, der politisch aufgewertet werden müsste (z.B. durch eine wirkliche – und nicht nur formelle – Mitwirkung der Finanzminister), die Aufgabe zu übertragen, einen *verbindlichen* Konsens herbeizuführen. Die Aufteilung der Verschuldungsmöglichkeiten auf Bund und Länder müsste in solch einem Fall jeweils in einsichtiger Weise begründet werden. Das wird mit Sicherheit nicht ohne den Verweis auf die relative *Dringlichkeit von Ausgabenwünschen* (A) beim Bund (Index B) und bei den Ländern (Indizes L1, L2, ..., L 16) gehen.<sup>4</sup> Gesamtwirtschaftlich und für jede einzelne Körperschaft gilt jeweils die *Budgetbeschränkung*:  $A = T + S$ . Die Steuereinnahmen können und müssen im Rahmen von Defizit-Verhandlungen im Finanzplanungsrat als *vorgegeben* behandelt werden (Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzung). Gesamtwirtschaftlich ist wie gesagt auch die Obergrenze  $S_G$  vom Europäischen Stabilitätspakt vorbestimmt. Die Aufgabe, die im Finanzplanungsrat zu

<sup>3</sup> Zu entsprechenden Vorschlägen vgl. das in Fußnote 1 zitierte Gutachten des WISSENSCHAFTLICHEN BEIRATS BEIM BMF (im Folgenden: BMF-BEIRAT) zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien, insb. S. 23 – 40.

<sup>4</sup> Hierzu zwei Anmerkungen:

- (1) Man könnte selbstverständlich zunächst die insgesamt vertretbare Verschuldungssumme  $S_G$  auf den Bund und die Länder aufteilen ( $S_G = S_B + S_L$ ) und erst in einem zweiten Schritt die Verteilung unter den Ländern regeln. Am Ende muss jedoch für *alle* Beteiligten (also auch für jedes einzelne Bundesland) eine kontrollierbare Obergrenze feststehen.
- (2) Hinsichtlich der Ausgaben, deren Dringlichkeit körperschaftsübergreifend festgestellt werden muss, geht es nur um jene Ausgaben, die über Steuern (T) oder Kreditaufnahme (S) finanziert werden sollen. Durch sonstige Einnahmen (wie z.B. Gebühren und Beiträge) finanzierte Ausgaben spielen weder beim Europäischen noch beim Deutschen Stabilitätspakt eine Rolle.

lösen ist, lautet somit: „Verteile  $S_G$  so auf die S-Werte des Bundes und aller einzelnen Ländern, wie es sich aus der relativen Dringlichkeit der Ausgabenwünsche ergibt!“ Das Ziel, das dabei aus ökonomischer Sicht erreicht werden sollte, besteht in der Realisation des Zweiten GOSSENSchen Gesetzes: Zur Sicherstellung von Effizienz müsste der letzte Euro, der vom Bund und den einzelnen Ländern mit Hilfe von Steuern und Schulden ausgegeben wird, bei allen Gebietskörperschaften den gleichen Zusatznutzen stiften und außerdem dem Grenzverlust gleichen, den die Bürger durch die Steuerzahlung erleiden; genau dies fordert auch Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG, freilich in der Sprache des Rechts.<sup>5</sup>

Ein solches Ziel beinhaltet (naturgemäß strittige) politische Wertungen und lässt sich in einer Demokratie nur dann auf sachgerechte Weise erreichen, wenn man eine *Verfahrenstechnik* einführt, die nach dem Vorbild von Gerichtsverfahren per se für ein Mindestmaß an Rationalität – nämlich *Verfahrensrationalität* – sorgt.<sup>6</sup> Wann kann man nun aber davon sprechen, dass ein Verfahren rational sei?<sup>7</sup> Eine generelle Antwort hierauf lautet: Ob „Verfahrensrationalität“ gegeben ist, hängt von den *Spielregeln* ab, die Informations- und Entscheidungsprozesse kanalisieren; sie müssen den so genannten konstitutionellen Interessen der Beteiligten entsprechen, d.h. von allen als fair und sachgerecht empfunden werden. Wertvolle Hinweise hierauf enthält das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Maßstäbengesetz.<sup>8</sup> Es betont Abwägungserfordernisse im Lichte einer „Grenze des Finanzierbaren“ (AZ 284 u. 287) – also die Berücksichtigung der *gemeinsamen* Budgetbeschränkung aller Gebietskörperschaften – und verlangt eine *gemeinsame* Finanzplanung (AZ 287), die im folgenden als *kooperative Ausgleichs-Finanzplanung* bezeichnet und von den jeweils körperschaftsspezifischen *Haushalts-Finanzplanungen* unterschieden werden soll. Außerdem arbeitet das Gericht heraus, dass Bund und Länder nur haushaltswirtschaftlich (bei der Feinplanung ihrer jeweiligen Budgets), *nicht* aber finanzwirtschaftlich (und damit bei der Grobplanung der jeweiligen Budgetumfänge) voneinander unabhängig seien (AZ 287).

Diese Hinweise sollten zur Herstellung von Verfahrensrationalität in einer *Verfahrensordnung* (Geschäftsordnung) berücksichtigt werden, welche die Aushandlungsprozesse im Finanzplanungsrat kanalisiert. Da die Obergrenze für die nationalen Gesamtausgaben ( $A_G$ ) feststeht, müsste man darin zunächst einmal festlegen, dass nur über *Anteile* an  $A_G$  diskutiert wird ( $a_B = A_B/A_G$ ;  $a_{L1} = A_{L1}/A_G$ , ...). Außerdem müssten die Verfahrensregeln sicherstellen, dass die Wahrscheinlichkeit für gesamtwirtschaftlich sachgerechte Entscheidungen möglichst groß wird und dass Entscheidungsblockaden verhindert werden, an denen eine der Verhandlungsparteien interessiert sein könnte. Sachgerechtigkeit ließe sich über einen Zwang zu fachwissenschaftlich und richterlich nachvollziehbaren Begründungen herbeiführen, Entscheidungsblockaden könnten über den Vermittlungsausschuß zwischen Bundestag und Bundesrat ausgeschaltet werden. Außerdem könnte ein Schlichtungsverfahren eingeführt werden, wie es der BMF-BEIRAT schon mehrfach für Finanzausgleichsfragen vorgeschlagen hat.<sup>9</sup> Weiterhin sollten die Ausgabenanteile revidiert werden können, wenn dies im nationalen Interesse liegt. Letzteres wäre z.B. der Fall, wenn sich in der Politik – über die Grenzen der Ebenen hinweg – der Eindruck herausbildete, dass bestimmten Ländern Hilfe zur Bewältigung einer Katastrophe gewährt werden sollte oder dass allen Ländern für Bildungsaufgaben oder dem Bund wegen verteidigungspolitischer Sonderlasten verstärkt Ressourcen zugeteilt werden müssten. Schließlich sollte die Verfahrensordnung auch sicherstellen, dass alle Beteiligten in Verbindung mit ihren jeweiligen Haushaltsfinanzplanungen

<sup>5</sup> Vgl. BMF-BEIRAT: Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern. Probleme und Lösungsmöglichkeiten, 2. Aufl., Bonn 1996, S. 19.

<sup>6</sup> Man unterscheidet in der Literatur in Anlehnung an J.M. BUCHANAN zwischen Ergebnis- und Verfahrensrationalität. Das Bundesverfassungsgericht hat – ohne diese Ausdrucksweise zu gebrauchen – schon mehrfach Verfahrensrationalität gefordert, z.B. im Maßstäbengesetz-Urteil, aber auch im Urteil zu den Verfassungsgrenzen der Staatsverschuldung. Vgl. hierzu O. GANDENBERGER: Verfassungsgrenzen der Staatsverschuldung: Eine Auseinandersetzung mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 1989, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 48 (1990), S. 28 – 51.

<sup>7</sup> Vgl. zum folgenden H. GROSSEKETTLER: Ordnungstheorie und Recht. Die Rollen von Ökonomen und Juristen bei der Entwicklung und Verteidigung einer koordinations-effizienten Wirtschaftsverfassung, in: H. Leipold u. I. Pies (Hg.), Ordnungstheorie und Ordnungspolitik. Konzeptionen und Entwicklungsperspektiven, Stuttgart 2000, S. 429 – 455, hier S. 446 – 450.

<sup>8</sup> BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999. Die im folgenden mit AZ gekennzeichneten Zahlen bezeichnen Absatzziffern dieses Urteils.

<sup>9</sup> Vgl. z.B. das „Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland“, Bonn 1992, S. 64.

*Stabilitätsprogramme* aufstellen müssen, die den in Europa verlangten entsprechen und außerdem kontrolliert und mit einem *Frühwarnsystem* gekoppelt werden können.

Eine solche Verfahrensordnung, die nach Ansicht des Verfassers Teil eines zweckmäßigen (reformierten) Maßstäbengesetzes sein sollte, wird nicht verhindern können, dass die Vertreter des Bundes und der Länder im Zuge der Verhandlungen über Ausgabenquoten bei der Abwägung von Argumenten jeweils für sich ausrechnen (lassen), was für die eigene Körperschaft „unter dem Strich herauskommt“, wenn man bestimmte Argumente als „berechtigt“ anerkennt. Das scheint dem Petitem des Verfassungsgerichts zu widersprechen, bei der Festlegung von Maßstäben für den Finanzausgleich in einer Weise vorzugehen, die sich möglichst weit der RAWLSSchen Vorstellung eines „Schleiers des Nichtwissens“ über aktuelle Eigeninteressen nähert (AZ 282). Dieser Widerspruch ist aber nur ein scheinbarer: Was durch eine Verfahrensordnung geschaffen werden soll, ist eine Diskussionskultur, die es zunächst jedem Teilnehmer ermöglicht, alle Vorschläge vorzutragen, die seinen Interessen entsprechen; da die Vorschläge dann aber fachwissenschaftlich begründet werden müssen (was man z.B. für eine Teilanrechnung von Gemeindesteuern im Finanzausgleich nicht könnte), würde die Verfahrensordnung über Begründungszwänge dafür sorgen, dass letztlich nur jene Vorschläge selektiert werden, die ernsthaft dem Gemeinwohl entsprechen.

Ergänzend zu einem solchen Diskussionsverfahren (oder vielleicht sogar an seiner Stelle) könnte man auch ein Verfahren ins Auge fassen, das 1994 vom BMF-BEIRAT vorgeschlagen worden ist, das (trotz seiner ökonomischen Vorteile) dem Denken von Politikern aber wohl (noch) zu fremd sein dürfte: ein Versteigerungsverfahren für Verschuldungsrechte („Verschuldungszertifikate“).<sup>10</sup> Es hätte den Vorteil, den einzelnen Beteiligten viel Flexibilität zu lassen und Ausgaben- und damit auch Verschuldungsmöglichkeiten automatisch dorthin zu lenken, wo sie (vor allem über zusätzliche Investitionen zur Beseitigung von Wachstumsengpässen) den größten Zusatznutzen stiften. Wie solch ein Verfahren im einzelnen ausgestaltet werden könnte, ist in der Literatur (wenn auch mit Blick auf den Europäischen Stabilitätspakt) inzwischen näher ausgearbeitet worden.<sup>11</sup>

Wie man es auch gestalten will: Der Europäische Stabilitätspakt erzwingt rein logisch einen Deutschen Stabilitätspakt, der zu verbindlichen Verschuldungs- und damit auch Ausgabenobergrenzen für alle Gebietskörperschaften führt, und die vorstehenden Ausführungen dürften gezeigt haben, dass diese Aufgabe auch lösbar ist, und zwar *ohne* Verfassungsänderungen. Im nächsten Abschnitt soll nun erläutert werden, welche Folgerungen sich hieraus für die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern ergeben und wie diese Folgerungen mit dem gegebenen Verfassungsrecht vereinbar sind.

## 2. STABILITÄTSPAKT, VERFASSUNGSLAGE UND UMSATZSTEUERVERTEILUNG

Obwohl – wie noch gezeigt werden wird – Deutschland bisher noch nicht über einen funktionsfähigen nationalen Stabilitätspakt verfügt, soll im Folgenden davon ausgegangen werden, dass es einen solchen gibt. Der Verfasser hält dies nicht für eine akademische Spielerei, sondern für eine Vorwegnahme von Regelungen, welche die EU uns abverlangen wird. Sollte Deutschland seine Verpflichtung, 2004 einen nahezu ausgeglichenen Haushalt zu realisieren, nicht erfüllen (was der Verfasser für wahrscheinlich hält), dürfte erneut ein „Blauer Brief“ ins Haus stehen. Es wäre nicht verwunderlich und aus ordnungspolitischer Sicht sogar zu hoffen, dass die EU dann nicht nur das Verfehlen des Haushaltsausgleichs tadelt, sondern auch die ordnungspolitische Fehlsteuerung, die den Grund dafür bildet. Man sollte meinen, dass Deutschland sich dann endlich zu einem Verhalten bekehren wird, das dem Europäischen Stabilitätspakt entspricht, den es selbst beim Übergang zur EWU entworfen und gefordert hat.

Ist das Haushaltsverfahren erst einmal auf einen EWU-konformen Standard gebracht worden, stimmen sich die Politiker in Bund und Ländern darüber ab, wer jeweils welche Ausgaben- und Schuldenober-

<sup>10</sup> Vgl. BMF-BEIRAT: Zur Bedeutung ... (Fn. 1), S. 25 – 28.

<sup>11</sup> Vgl. J. SCHRÖDER: Externalitäten kreditfinanzierter Staatsausgaben. Ein Lizenzkonzept zu ihrer Internalisierung im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Lohmar/Köln 1999.

grenze einzuhalten hat. Dies ist nach unserer Verfassung nun wiederum von Bedeutung für die Umsatzsteuerverteilung. Man kann das Abstimmungsergebnis nämlich so interpretieren, dass Bundes- und Landespolitiker sich über einen solchen Konsens gegenseitig bescheinigen, dass sie die Ausgaben, die sie sich wechselseitig zugestehen, als „notwendig“ anerkennen – sie sind ja schließlich aus einer Diskussion über relative Notwendigkeiten im Lichte einer gemeinsamen Budgetrestriktion hervorgegangen und stellen ein Ergebnis dar, das aus der Sicht der Volksvertreter als effizient angesehen wird. Dies kann als eine finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen entsprechende Interpretation des Begriffs der „notwendigen Ausgaben“ aufgefasst werden, wie sie vom Verfassungsgericht in seinem Maßstäbengesetz-Urteil gefordert und gemäß Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 GG der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern zu Grunde gelegt werden soll. Da die Aufteilung im Finanzplanungsrat gleichzeitig unter Berücksichtigung des Deutschen Stabilitätsprogramms (und der Einzel-Stabilitätsprogramme von Bund und Ländern) erfolgen würde, wäre auch der zweiten Forderung des eben zitierten Satzes 4 Nr. 1 genügt, die verlangt, dass die Umsatzsteueraufteilung auf der Basis einer mehrjährigen Ausgleichs-Finanzplanung erfolgt.

Akzeptiert man diese Argumentation – und der Verfasser meint, dass es dazu keine sowohl mit unserer Verfassung als auch mit dem EU-Vertrag verträgliche Alternative gibt –, folgt für die Umsatzsteuerverteilung eine Konsequenz, die bisher nur vom BMF-BEIRAT gesehen worden ist: Das bisher zur Verteilung der Umsatzsteuer angewandte so genannte „*Deckungsquotenverfahren*“ darf nicht mehr angewandt werden und muss durch ein Deckungslückenverfahren ersetzt werden, das auf Berechnungen in Maastricht-Abgrenzung beruht und vom BMF-BEIRAT wegen der Notwendigkeit der Einigung auf Ausgabenquoten als „*Ausgabenquotenverfahren*“ bezeichnet worden ist.<sup>12</sup>

Dies ist eine rein logische Konsequenz, die bei Anerkennung des Zwangs, sich an den Europäischen Stabilitätspakt anzupassen, nicht mit politischen Argumenten bestritten werden kann. Deshalb wird sie im *Kasten 2* unter Verwendung der Sprache der Mathematik abgeleitet. Das Ergebnis lautet: Haben sich Bund und Länder – was sie nach dem Europäischen Stabilitätspakt müssen – auf die Verteilung von Verschuldungs- und Ausgabenobergrenzen und damit auch auf Ausgabenanteile an den insgesamt zulässigen Staatsausgaben geeinigt, kann die Umsatzsteuerverteilung *nicht mehr frei ausgehandelt, sondern nur noch ausgerechnet* werden, weil es keinen logischen Freiheitsgrad mehr gibt. Die Formeln, die zur Berechnung herangezogen werden müssen, sind im *Kasten 2* unter den Nummern (5a) und (5b) aufgeführt und zeigen, dass die Aufteilung nur von vorbestimmten Größen und ausgehandelten Ausgabenquoten abhängt. Die horizontale Aufteilung des Länderanteils unter den einzelnen Bundesländern könnte rein logisch an sich analog zur Berechnung der Anteile der beiden Staatsebenen erfolgen, muss beim gegenwärtigen Stand des Grundgesetzes aber Art. 107 Abs. 1 Satz 4 genügen und sollte am besten nach der Einwohnerzahl erfolgen.<sup>13</sup>

Man mag darüber diskutieren, ob das Grundgesetz geändert werden sollte. Der Verfasser würde ebenso wie viele andere Ökonomen eine Änderung begrüßen, die in Richtung auf mehr Wettbewerbsföderalismus und ein Trennsystem bei den Steuern geht. Das alles aber würde politische Mehrheiten voraussetzen, deren Bildung im Moment nicht absehbar ist. Rebus sic stantibus wird man schon sehr froh sein müssen, wenn die Politiker den Europäischen Stabilitätspakt angesichts aktueller Probleme nicht ändern und anerkennen, welche Konsequenzen aus diesem Pakt und dem Grundgesetz zu ziehen sind.

<sup>12</sup> „Stellungnahme zum Finanzausgleichsurteil ...“ (Fn. 1), S. 19.

<sup>13</sup> Vgl. ebenda, S. 20.

**KASTEN 2: EINFLUSS DES EUROPÄISCHEN STABILITÄTSPAKTS AUF DIE UMSATZSTEUERVERTEILUNG ZWISCHEN BUND UND LÄNDERN**

1. Um dem Europäischen Stabilitätspakt zu genügen, muß ein (zukünftiger) Deutscher Stabilitätspakt bestimmen, wie ein Zielwert für die Nettoneuverschuldung ( $S$ ) des Gesamtstaats (Index  $G$ ) verbindlich auf den Bund (Index  $B$ ) und die Länder (Index  $L$ ) aufzuteilen ist. Das bedeutet, dass  $S_G$ ,  $S_B$  und  $S_L$  im Rahmen der Haushaltsplanung des Bundes und der Länder als vom Stabilitätspakt vorgegebene Größen behandelt werden müssen. Nur so kann sicher gestellt werden, dass der dem Europäischen Stabilitätspakt entsprechende Wert für  $S_G = S_B + S_L$  auch tatsächlich eingehalten wird.

Hinsichtlich der Ausgaben ( $A$ ), die über Steuern ( $T$ ) und Kredite ( $S$ ) finanziert werden sollen, gelten außerdem die folgenden Budgetbeschränkungen:

$$(1a) A_G = T_G + S_G, (1b) A_B = T_B + S_B \text{ und } (1c) A_L = T_L + S_L.$$

2. Das gesamtstaatliche Steueraufkommen  $T_G$  kann bei der Haushaltsplanung ebenfalls als vorgegeben behandelt werden. Es zerfällt in einen Teil  $T_G^V$ , der vom Grundgesetz im Wege einer Vorwegverteilung auf Bund und Länder aufgeteilt wird (Trennsteuern, Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Teile der Umsatzsteuer), und in den Teil der Umsatzsteuer  $T_G^U$ , der nach Art. 106 Abs. 3 GG per Bundesgesetz aufzuteilen ist. Damit gilt:

$$(2a) T_G = T_G^V + T_G^U, (2b) T_B = T_B^V + T_B^U \text{ und } (2c) T_L = T_L^V + T_L^U.$$

3. Aus (2b) folgt  $T_B^U = -T_B^V + T_B$  und aus (1b)  $T_B = -S_B + A_B$ .

Also gilt:  $(3a) T_B^U = -T_B^V - S_B + A_B.$

Analog erhält man:  $(3b) T_L^U = -T_L^V - S_L + A_L.$

4. Bund und Länder müssen verbindlich aushandeln, welche Quoten  $a_B$  und  $a_L$  sie sich an den Gesamtausgaben  $A_G = A_B + A_L$  zugestehen, die sich über  $A_G = T_G + S_G$  aus den vorbestimmten Werten  $T_G$  und  $S_G$  als zulässig ergeben. Aus  $a_B = A_B/A_G = A_B/(T_G + S_G)$  folgt:

$$(4a) A_B = (T_G + S_G)a_B \text{ sowie analog } (4b) A_L = (T_G + S_G)a_L.$$

5. Für den gesuchten Wert  $T_B^U$  erhält man aus (3a) und (4a) somit:

$$(5a) T_B^U = -(T_B^V + S_B) + (T_G + S_G)a_B.$$

Analog erhält man aus (3b) und (4b):

$$(5b) T_L^U = -(T_L^V + S_L) + (T_G + S_G)a_L.$$

In den Gleichungen (5a) und (5b) sind die Klammerausdrücke Größen, die bei gegebenem BIP vom Grundgesetz und den Stabilitätspakten vorweg bestimmt werden.  $T_B^U$  und  $T_L^U$  stehen somit fest, sobald die Anteile  $a_B$  und  $a_L$  an den zulässigen Gesamtausgaben ausgehandelt worden sind.

### 3. FUNKTIONSMÄNGEL DES HEUTIGEN STABILITÄTSPAKTS IN DEUTSCHLAND UND DER AKTUELLEN FORM DER UMSATZSTEUERVERTEILUNG

Rein formal verfügt Deutschland über einen nationalen Stabilitätspakt.<sup>14</sup> Er ist dadurch geschaffen worden, dass man in das für Bund und Länder gültige Haushaltsgrundsätzegesetz einen § 51 a eingefügt hat, in dem Bund und Länder dazu aufgerufen werden, mittelfristig ausgeglichene Haushalte anzustreben und sich an eine gemeinsam verabschiedete Haushaltsleitlinie zu halten. Vergleicht man diese Regelung mit den Erfordernissen, die sich aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt ergeben (Kasten 1), fallen unmittelbar folgende Funktionsmängel ins Auge:

- (1) Die Haushaltsleitlinie, die im Finanzplanungsrat verabschiedet wird, bezieht sich nicht auf Haushalte, bei denen die Verschuldung in Maastricht-Abgrenzung angegeben wird. Deshalb ist nicht unmittelbar ersichtlich, ob die Leitlinie sicherstellt, dass Deutschland insgesamt den Europäischen Stabilitätspakt einhält. Ja, da die Länderhaushalte überhaupt nicht in Maastricht-Abgrenzung ausgewiesen werden, kann die EU-Kommission eigentlich noch nicht einmal die Stringenz deutscher Stabilitätsprogramme überprüfen.
- (2) Es gibt nur eine allgemeine (gemeinsame) Leitlinienempfehlung, nicht jedoch Stabilitätsprogramme für den Bund und jedes einzelne Land.
- (3) Abweichungen von einem Verhalten, wie es der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt gebietet, sind sowohl dem Bund als auch den einzelnen Ländern möglich, ohne formal die verabschiedete Haushaltsleitlinie zu verletzen. Hierzu ist lediglich ein wenig „kreative Buchführung“ erforderlich – ein Verhalten, das bei Politikern ja leider nicht gerade ungewöhnlich ist.
- (4) Die Verabredungen im Finanzplanungsrat sind unverbindlich und nicht sanktionsbewehrt. Jeder Teilnehmer kann den Deutschen Stabilitätspakt also brechen, ohne dafür zur Rechenschaft gezogen werden zu können.
- (5) Es gibt zwar die Möglichkeit, den Bund und einzelne oder gar alle Länder zu mehr Stabilität zu ermahnen, es gibt aber kein Frühwarnsystem, wie es in Europa vorgesehen ist.

Insgesamt kann man damit sagen, dass der Deutsche Stabilitätspakt die Einhaltung des Europäischen Pakts *nicht garantiert*, dass die Einhaltung des Deutschen Paktes *unkontrollierbar* ist und dass ein kooperatives Verhalten *nicht erzwingbar* ist.

Ähnlich vernichtend ist das Urteil über die Umsatzsteuerverteilung. Sie erfolgt wie gesagt nach dem sog. *Deckungsquotenverfahren*.<sup>15</sup> Hierbei werden die so genannten laufenden Einnahmen (Steuern) ins Verhältnis zu den als notwendig bezeichneten tatsächlichen Ausgaben gesetzt und wird das Ergebnis als Indiz dafür betrachtet, welche Staatsebene im Vergleich zur jeweils anderen unterfinanziert ist und daher mit zusätzlichen Umsatzsteueranteilen bedacht werden müsste. Das Verfahren ging ursprünglich von der Vermutung aus, dass Gebietskörperschaften sich nur in äußersten Notfällen verschulden und dass ein Quotient aus Steuereinnahmen und aus über Steuern und Schulden finanzierten Ausgaben daher die mehr oder weniger große Finanznot eine Ebene ausweise. Wie man sich denken kann, sind die Operationaldefinitionen der Begriffe „notwendige Ausgaben“ und „laufende Einnahmen“ sowie die anzuwendenden Buchungstechniken zwischen den Ebenen umstritten. Die Quoten verändern sich nämlich, wenn man z.B. eine Ausgabe als Mindereinnahme bucht oder wenn man durchlaufende Posten (wie etwa Zuweisungen des Bundes an die Länder) in verschiedener Weise berücksichtigt oder bestimmte Teilhaushalte ein- oder ausschließt. „Das Rezept zur Kürzung der eigenen bzw. Aufblähung der jeweils anderen Deckungsquote ist einfach: Im ersten Fall müssen der Art nach möglichst viele und dem Umfang nach möglichst hohe Ausgaben sowie der Art nach möglichst wenige und dem Umfang nach möglichst niedrige Einnahmen angesetzt werden; im zweiten Fall gilt mit umgekehrtem Vorzeichen das Analoge.“<sup>16</sup> Angewidert beobachtet der fachkundige Bürger deshalb bei beiden Ebenen, dass sie „mit großem Aufwand an bürokratischer Expertise und nicht geringem ökonomischen

<sup>14</sup> Vgl. hierzu den Artikel „Der nationale Stabilitätspakt – Wege zur Haushaltsdisziplin in Deutschland und Europa“, in: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: Fachblick, Monatsbericht 6/2002 des BMF, S. 61 – 69.

<sup>15</sup> Im einzelnen ist dieses Verfahren beschrieben in: BMF-BEIRAT: Einnahmenverteilung ... (Fn. 5), insb. S. 25 – 29.

<sup>16</sup> Ebenda, S. 26.

Scharfsinn Deckungsquoten [berechnen], die so weit auseinander liegen, dass sie kaum Orientierungshilfe geben.“<sup>17</sup>

Ein solches Verfahren ist im Lichte des Europäischen Stabilitätspakts nun aber geradezu widersinnig: Wie im Kasten 2 dargelegt, ist das Deckungsquotenverfahren nicht nur überflüssig, sondern seinem ganzen Charakter nach falsch. Man sollte nicht um bürokratische Definitionen streiten, sondern muss über die Effizienz von zusätzlichen Ausgabenpakten bei Bund und Ländern diskutieren. Oder kurz: Das Deckungsquotenverfahren widerspricht dem, was aus dem EU-Vertrag und unserer Verfassung folgt, und muss deshalb durch das im Kasten 2 gezeigte Ausgabenquotenverfahren ersetzt werden.

---

<sup>17</sup> Ebenda.