

André W. Heinemann*

Nachhaltige Finanzpolitik unter Berücksichtigung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Abstract

The concept of fiscal sustainability is a helpful *ex-ante* instrument to analyse public budgets. The concept addresses the question which extent of public debt can be carried by future generations and states whether the burden of a certain debt is acceptable or not. This instrument is designed for total public budgets including several possible activities of the public sector. However, there are arguments against the one to one transformation of the concept of sustainability to the subnational level. The present paper deals with the argument of “critical minimum levels” of spending in consideration of equivalent living conditions within a federal system.

JEL-Classification: H 50, H 61, H 62, H 77.

I. Einleitung

Das Prinzip des *nachhaltigen Wirtschaftens* entstammt ursprünglich der Forstwirtschaft (vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim BMF*, 2001, S. 5) und hat mittlerweile Einzug gehalten in die öffentliche Finanzwirtschaft. Bisweilen wird auch der Begriff *Tragfähigkeit* verwendet, um somit den mehrdimensionalen Begriff Nachhaltigkeit auf seine ökonomische Dimension zu reduzieren (vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, 2003, S. 270, Zif. 439).¹ Seit Anfang der 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts hat vor dem Hintergrund allgemeiner steigender öffentlicher Defizite sowie steigender Gesamtverschuldung öffentlicher Haushalte (siehe Tabelle 1) die Diskussion über Nachhaltigkeit auch im finanzwirtschaftlichen Sinne an Gewicht gewonnen (vgl. *Filc/Klär*,

* Forschungsstelle Finanzpolitik, Wilhelm-Herbst-Straße 12, D – 28359 Bremen. E-Mail: andre.heinemann@uni-bremen.de. Für die umfangreiche Unterstützung bei der Datenbeschaffung danke ich Sven Daniel.

¹ Da jedoch mindestens genauso häufig der Begriff “nachhaltige Finanzpolitik” in der finanzwissenschaftlichen Literatur anzutreffen ist, soll in diesem Beitrag weiter von “nachhaltiger Finanzpolitik” die Rede sein.

2003, S. 742). Insbesondere in der EU hat dies zu einem Umschwung in der Haushaltspolitik vieler EU-Staaten geführt (vgl. Heinemann, 2001, S. 211).

Tab. 1: Schuldenstandsquoten in ausgewählten Ländern 1980–2006

	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	– Schuldenstand in v. H. des BIP –										
Belgien	78,6	122,3	129,2	134,0	109,1	108,0	105,4	100,0	95,6	94,9	91,7
Dänemark	39,8	76,4	63,1	73,2	52,3	47,8	47,2	44,7	42,7	40,5	38,2
Deutschland	31,2	40,7	42,3	57,0	60,2	59,4	60,9	64,2	66,0	68,0	68,9
Finnland	11,5	16,2	14,2	57,1	44,6	43,8	42,5	45,3	45,1	44,3	43,7
Frankreich	19,8	30,8	35,1	54,6	56,8	57,0	59,0	63,9	65,6	66,2	67,1
Griechenland	25,0	53,6	79,6	108,7	114,0	114,8	112,2	109,3	110,5	110,5	108,9
Irland	69,8	101,7	94,2	82,0	38,3	35,8	32,6	32,0	29,9	29,8	29,6
Italien	58,2	82,3	97,2	124,3	111,2	110,7	108,0	106,3	105,8	105,6	106,3
Luxemburg	11,3	11,7	5,4	6,7	5,5	7,2	7,5	7,1	7,5	7,8	7,9
Niederlande	45,9	70,3	76,9	77,2	55,9	52,9	52,6	54,3	55,7	57,6	57,9
Österreich	36,2	49,2	56,1	68,8	66,7	67,1	66,7	65,4	65,2	64,4	64,1
Portugal	32,3	61,5	58,3	64,3	53,3	55,9	58,5	60,1	61,9	66,2	68,5
Schweden	40,0	61,9	42,0	73,7	52,8	54,3	52,4	52,0	51,2	50,3	49,2
Spanien	16,8	42,3	43,6	63,9	61,1	57,8	55,0	51,4	48,9	46,5	44,2
Vereinigtes Königreich	53,2	52,7	34,0	51,8	42,0	38,8	38,3	39,7	41,6	41,9	42,5
EU-15	38,1	52,3	53,8	70,8	64,1	63,3	62,7	64,3	64,7	65,0	65,1
Japan	55,0	72,1	68,6	87,1	134,1	142,3	149,5	157,5	163,2	169,5	173,4
USA	45,7	59,5	67,2	74,8	58,6	58,3	60,5	62,9	63,8	64,7	66,7

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2005), Monatsbericht des BMF, Berlin, Juni 2005, S. 96.

Im Rahmen der Vorbereitungen zur Europäischen Währungsunion hat die Diskussion um nachhaltige Finanzpolitik zu institutionellen Verschuldungsobergrenzen für die teilnehmenden Länder geführt. Die Referenzwerte für das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstandes zum Bruttoinlandsprodukt (Schuldenstandsquote) sowie für das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt (Defizitquote) sind auf 60 v.H. bzw. 3 v.H. festgelegt worden. Die Mitgliedstaaten der EU haben sich zusätzlich mit der Entschließung des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997 über den *Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP)* auf das mittelfristige Ziel nahezu ausgeglichener Haushalte (“close-to-balance or in surplus”) verpflichtet. Langfristig wird damit das Ziel verfolgt, die Haushalts- und Finanzpolitik auf Nachhaltigkeit auszurichten (vgl. Vesper, 2002, S. 122).

In der föderal ausgestalteten Bundesrepublik Deutschland wird mittlerweile ein nationaler Stabilitätspakt zur innerstaatlichen Umsetzung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes diskutiert. Ein erster Schritt war im Zusam-

menhang mit der Neuregelung des Finanzausgleichs ab 2005 die Einfügung von § 51a in das *Haushaltsgrundsätze-gesetz (HGrG)* im Rahmen des *Solidarpaktfortführungsgesetzes (SFG)*. Bund und Länder haben sich verpflichtet, mittelfristig ausgeglichene Haushalte durch Rückführung der Nettoneuverschuldung herbeizuführen. Dabei sind insbesondere die Empfehlungen des Finanzplanungsrates hinsichtlich von Ausgabenlinien sowie zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin bei Abweichungen von Bedeutung (vgl. *Schwarze/Snelting*, 2002, S. 272). Nachhaltige Finanzpolitik ist also auch in der Bundesrepublik Deutschland zu einem Leitbild moderner Haushalts- und Finanzpolitik geworden.

Im Rahmen des Normenkontrollverfahren Berlins beim *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)* sind vor diesem Hintergrund bereits Beurteilungen der aktuellen Haushaltssituation und der zukünftigen haushaltswirtschaftlichen Entwicklung Berlins sowie Handlungsempfehlungen an den Berliner Senat durch den Bund sowie den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Sachsen mit Hilfe der *Nachhaltigkeitsanalyse* vorgenommen worden.

Nach einem kurzen Überblick zu theoretischen Grundlagen der fiskalischen Nachhaltigkeit soll in diesem Beitrag zunächst herausgearbeitet werden, welche Einschränkungen für die Durchführung nachhaltiger Finanzpolitik einzelner Bundesländer in der Bundesrepublik Deutschland existieren. Schwerpunkt bildet dann das im Grundgesetz in Art. 72 Abs. 2 enthaltene distributive Leitziel der Herstellung "gleichwertiger Lebensverhältnisse". Dieses Verfassungsgebot wird in der *Finanzverfassung* noch präzisiert, da in Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG die Wahrung der "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" betont und durch die Aufforderung eines angemessenen Ausgleichs in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG unterstrichen wird. Im Rahmen einer positiven Analyse wird versucht, unter Beachtung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der *Gleichwertigkeit bzw. Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse* im Bundesgebiet Ansatzpunkte für Ausgabenuntergrenzen in Bundesländer abzuleiten, welche wiederum für eine nachhaltige Finanzpolitik von Bedeutung sein könnten.

II. Theoretische Grundlagen der fiskalischen Nachhaltigkeit

Die Wirkungen der Staatsverschuldung werden seit jeher in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion kontrovers diskutiert. Allgemein gilt es zu beantworten, ob und in welchem Ausmaß der durch die Nettokreditaufnahme innerhalb einer Haushaltsperiode entstandene zusätzliche Entscheidungs- und Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers durch zukünftige Zins- und Tilgungslasten eingeschränkt wird. Diskussionsgegenstand sind also die aus der jährlichen *Nettokreditaufnahme* zur Finanzierung des Defizits² resultierenden finanzwirtschaftlichen Langzeitfolgen der Staatsverschuldung für öffentliche Haushalte.

² Zwischen *Nettokreditaufnahme* und *Finanzierungsdefizit* soll im weiteren Verlauf nicht weiter unterschieden werden, obgleich in der Praxis diese beiden Haushaltsgrößen voneinander abweichen können.

Bei der Analyse der finanzwirtschaftlichen Langzeitfolgen einer dauerhaften Nettokreditaufnahme wird auf einen von *Domar* (1944) entwickelten Ansatz zurückgegriffen. In diesem Ansatz werden die Umstände analysiert, die langfristig die Tragfähigkeit der durch Nettokreditaufnahme entstehenden Schuldenlast ("burden of the debt") gewährleisten. Insgesamt stellt dieser nunmehr 60 Jahre alte Ansatz simple finanzarithmetische Grundzusammenhänge vor, die heute fester Bestandteil finanzwissenschaftlicher Lehrbücher sind.³ Eine Schlussfolgerung in den Ausführungen von *Domar* (1944, S. 809 f.) ist, dass eine dauerhafte Nettokreditaufnahme nicht zu einer ungebremsten Verschuldung führen muss, sofern das Inlandsprodukt langfristig mit einer konstanten Rate wächst und die Nettokreditaufnahme selbst dauerhaft in einem festen Verhältnis zum Inlandsprodukt steht.⁴ Letztlich konvergiert die Schuldenstandsquote gegen einen bestimmten Grenzwert. Das Verhältnis von öffentlichen Zinsausgaben zum Inlandsprodukt konvergiert langfristig ebenfalls gegen einen bestimmten Grenzwert. Ist die Kreditaufnahme in einer Periode größer als die Zinsbelastungen, so ergibt sich sogar ein zusätzlicher Ausgabenspielraum. Insgesamt ergibt sich ein langfristig höherer Ausgabenspielraum, wenn dauerhaft die Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes höher ist als der Zinssatz für die öffentliche Verschuldung.⁵ *Domar* (1944, S. 822) folgerte, dass "the problem of the debt burden is essentially a problem of achieving a growing national income."

Mit Hilfe des Konzeptes der *fiscal sustainability* wird der Frage nachgegangen, ob und inwieweit eine gegenwärtige Haushaltspolitik uneingeschränkt fortgesetzt werden kann und damit dem Kriterium der Nachhaltigkeit entspricht oder aber Revisionen auf der Einnahmen- und/oder Ausgabenseite vorzunehmen sind, um den öffentlichen Haushalt zu sanieren. Neben der Beobachtung von Pro-Kopf-Indikatoren oder Belastungsindikatoren wie die Zins-Ausgaben-Quote oder die Zins-Steuer-Quote⁶ gilt die Beobachtung der Entwicklung der Schuldenstandsquote über mehrere Haushaltsperioden hinweg als ein geeignetes Verfahren zur Analyse von Haushaltsstrukturen und insbesondere haushalts- und finanzpolitischer Entscheidungen. Nach *Blanchard* et al. (1990) ist von einer dauerhaft *tragbaren Haushaltspolitik* die Rede, wenn es gelingt, die Schuldenstandsquote langfristig zu stabilisieren. Ausgangspunkt dieses Konzeptes ist die Budgetrestriktion eines öffentlichen Haushaltes in einem Haushaltsjahr,

$$(1) \quad D_t = B_t - B_{t-1} = G_t - T_t + r \cdot B_{t-1}$$

³ Siehe beispielsweise *Brümmerhoff* (2001), S. 603 ff.

⁴ Ein entsprechender Referenzwert (3 v. H.) ist wie beschrieben im Rahmen der fiskalischen Konvergenzkriterien für die Europäische Währungsunion festgeschrieben worden.

⁵ Dieser im DOMAR-Modell unterstellte Zusammenhang muss jedoch aufgrund empirischer Beobachtungen sowie weiterer theoretischer Argumente (Erklärung der exogenen Größen Wirtschaftswachstum und Zins) sehr kritisch betrachtet werden.

⁶ Auch das Bundesverfassungsgericht kam in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 zu der Erkenntnis, dass Finanzierungsquote (Netto-Kreditaufnahme im Verhältnis zu Einnahmen oder Ausgaben) und Belastungsquote (Zinsausgaben im Verhältnis zu Einnahmen/ Ausgaben) geeignet seien. Siehe BVerfGE 86, 148 (258 f.).

wobei \mathbf{G}_t für die Staatsausgaben ohne Zinsausgaben (*Primärausgaben*), \mathbf{T} für die öffentlichen Einnahmen ohne Kreditaufnahme und ohne Veräußerungserlöse (*Primäreinnahmen*), \mathbf{r} für den nominalen Zinssatz und \mathbf{B}_{t-1} für den Schuldenstand am Ende der vorangegangenen Haushaltsperiode bzw. für den Schuldenstand zu Beginn der Haushaltsperiode t und \mathbf{B}_t für den Schuldenstand am Ende der Haushaltsperiode t steht. Die *Nettokreditaufnahme* \mathbf{D}_t ist letztlich die Veränderung des Schuldenstandes zwischen zwei Perioden und wird beeinflusst durch ein *Primärdefizit* ($\mathbf{G}_t > \mathbf{T}_t$) und/oder durch die *Zinsausgaben* ($\mathbf{r} \cdot \mathbf{B}_{t-1}$).

Bei gegebenem Schuldenstand aus der Vorperiode \mathbf{B}_{t-1} und den daraus resultierenden Zinsausgaben im aktuellen Haushaltsjahr muss ein entsprechender *Primärüberschuss* ($\mathbf{G}_t > \mathbf{T}_t$) erwirtschaftet werden, um eine Nettokreditaufnahme von Null zu erreichen. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen weist darauf hin, dass sich allerdings aus einem Primärüberschuss noch lange nicht schlussfolgern lässt, dass die Nettokreditaufnahme Null betragen muss (*Wissenschaftlicher Beirat beim BMF*, 2001, S. 11). Wird Gleichung (1) zum jeweiligen *Bruttoinlandsprodukt* $\mathbf{Y}_t = (\mathbf{1} + \mathbf{y}) \cdot \mathbf{Y}_{t-1}$ ins Verhältnis gesetzt, so erhält man unter Verwendung kleiner Buchstaben für die einzelnen Quoten nach Umformung letztlich die “*dynamische Budgetgleichung*”

$$(2) \quad \Delta \mathbf{b}_t = \mathbf{p}_t + (\mathbf{r} - \mathbf{y}) \cdot \mathbf{b}_{t-1}$$

Liegt eine positive Zins-Wachstums-Differenz vor ($\mathbf{r} > \mathbf{y}$), wobei mit \mathbf{y} die Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes bezeichnet wird, so ist eine positive *Primärsaldoquote* \mathbf{p} (Primärüberschuss) erforderlich, um die Schuldenstandsquote \mathbf{b}_t zu stabilisieren, d. h. $\Delta \mathbf{b}_t = \mathbf{0}$. Andererseits: Niedrige Zinsen und insbesondere Wirtschaftswachstum können enorm dazu beitragen, einer drohenden Schuldenfalle zu entkommen (vgl. *Filc/Klär*, 2003, S. 744). Eine positive Defizitquote ist mit einer konstanten Schuldenstandsquote vereinbar, solange die Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes einem Wert größer Null entspricht. Hier zeigen sich die grundsätzlichen Ansatzpunkte einer auf Nachhaltigkeit (konstante Schuldenstandsquote) ausgerichteten haushalts- und finanzpolitik: Primärsaldo (Primäreinnahmen, Primärausgaben), Zinssatz und Wirtschaftswachstum.

III. Kritische Würdigung des Nachhaltigkeitsansatzes

1. Grundsätzliche Einschränkung der Aussagekraft von Nachhaltigkeitsindikatoren

Der Nachhaltigkeitsansatz ist ein modernes und wichtiges Instrument zur Analyse staatlicher Finanzpolitik. Allgemein kann formuliert werden, dass ein öffentlicher Haushalt als nachhaltig bzw. tragfähig bezeichnet werden kann, “wenn die gegenwärtig und die auf Grundlage des geltenden Rechts fortgeschriebenen zukünftig erzielten staatlichen Einnahmen ausreichen, um sämtliche staatliche Zahlungs- und andere Ausgabeverpflichtungen abzudecken” (*Sachverständigenrat*, 2003, S. 270 f., Zif. 439). In einem bestimmten Zeitraum müssen

Primärüberschüsse erwirtschaftet werden, welche dem zugrunde liegenden Schuldenstand und den daraus resultierenden Zinszahlungen entsprechen (vgl. *Huber/Milbrandt/Runkel*, 2002, S. 396). Andernfalls resultiert eine Tragfähigkeitslücke, die ihre Ursache also in einer unzureichenden Einnahmenentwicklung und/oder in gestiegenen Ausgabenanforderungen, die von der Gesellschaft an den Staat gestellt werden oder aber demographisch bedingt sind, haben kann.

Allerdings weist *Kitterer* (2002) auf den Umstand hin, dass die Aussagekraft von Nachhaltigkeitsindikatoren auch beschränkt ist. Lediglich haushaltspolitische Konsequenzen können anhand von Nachhaltigkeitsindikatoren beschrieben werden. Für Aussagen über gesamtwirtschaftliche Wirkungszusammenhänge sind Nachhaltigkeitsindikatoren jedoch kaum geeignet. Dies wird dadurch deutlich, dass Nachhaltigkeitsindikatoren wie die Schuldenstandsquote einer Entscheidung über eine Strategie der (Steuer-) Einnahmenerhöhung oder aber Ausgabenreduzierung neutral gegenüber stehen. Wachstumspolitisch ist die Entscheidung für oder gegen Einnahmeerhöhungen bzw. für oder gegen Ausgabenreduzierungen jedoch nicht unerheblich. So werden Steuererhöhungen die Konsolidierung öffentlicher Haushalte kurzfristig erleichtern und zur Schließung von Nachhaltigkeitslücken beitragen, während sie andererseits möglicherweise dämpfend auf die wirtschaftliche Entwicklung wirken (*Kitterer*, 2002, S. 69).

Mit Blick auf intergenerative Lastenverteilung erweisen sich für *Kitterer* (2002) Nachhaltigkeitsindikatoren bzw. deren Interpretationen ebenfalls als problematisch. Eine Gesellschaft, die zu Lasten des gesamtwirtschaftlichen Kapitalstocks in hohem Maße konsumiert, würde eine nachhaltige Finanzpolitik betreiben, sofern dieser erhöhte Konsum durch ein erhöhtes Steueraufkommen finanziert wird. Entsprechend der Logik des Nachhaltigkeitskonzeptes wäre hier also eine rein gegenwartsbezogene Ausgabenpolitik nachhaltig, da durch diese Finanzpolitik keine Nachhaltigkeitslücke erzeugt wird. Andererseits erzeugt eine Gesellschaft eine Nachhaltigkeitslücke, wenn sie – wie bei der deutschen Wiedervereinigung geschehen – den infrastrukturellen Nachholbedarf kreditfinanziert. Diese Infrastrukturausgaben werden mithin also eher als Belastung zukünftiger Generationen interpretiert. Es zeigt sich, dass im Nachhaltigkeitsansatz die Interpretationen verschiedener Politiken hinsichtlich ihrer Ausrichtung auf "Nachhaltigkeit" nicht unproblematisch sind. Letztlich werden hier die beschränkte Aussagefähigkeit von Nachhaltigkeitsindikatoren und damit auch der Aussagegehalt des Nachhaltigkeits- bzw. Tragfähigkeitskonzeptes deutlich.

2. Probleme bei der Übertragung des Nachhaltigkeitskonzeptes auf Bundesländer

Bisweilen sind Versuche unternommen worden, die Finanzpolitik der Bundesländer in der Bundesrepublik Deutschland dahingehend zu analysieren und zu bewerten, ob die Bundesländer das Ziel der Nachhaltigkeit verfolgen oder nicht bzw. die jeweiligen öffentlichen Haushalte dahingehend ausgerichtet sind. So bei *Homburg* (2005), *Huber* (2004), *Rosenschon* (2004), *Kitterer* (2003) und *Huber/Milbrandt/Runkel* (2002).

Grundlage der Entwicklung des Nachhaltigkeitskonzeptes ist die Beobachtung und Analyse einer *gesamtstaatlichen Finanzpolitik*.⁷ Föderale Staatssysteme sind aber dadurch gekennzeichnet, dass die staatliche Aufgaben- und Einnahmenverteilung mehreren staatlichen Ebenen Kompetenzen hinsichtlich Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zuteilt. Eine gesamtstaatliche Koordination einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Finanzpolitik ist daher in einem föderalen Staatssystem wie der Bundesrepublik Deutschland ungleich schwieriger als in einem Zentralstaat.

Bund und Länder sollen zwar nach Art. 109 Abs. 2 GG bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung tragen, in ihrer Haushaltswirtschaft sind Bund und Länder allerdings selbstständig und voneinander unabhängig (Art. 109 Abs. 1 GG). Die Schwierigkeit der Koordination zeigt sich beispielhaft an der nach wie vor ausstehenden detaillierten Umsetzung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Bund und Länder haben sich mittlerweile auf ein gesamtstaatliches Ziel des "ausgeglichenen Haushalts" verständigt und dieses Ziel in § 51a Abs. 2 HGrG festgeschrieben. Es fehlen jedoch Detailregelungen, nach denen eine gesamtstaatliche und nachhaltige Haushalts- und Finanzpolitik koordiniert werden soll (*Berthold/Drews*, 2003). Der § 51a HGrG entfaltet jedenfalls keine formelle Bindungskraft, wodurch die innerstaatliche Umsetzung des Maastricht-Vertrages sehr unverbindlich bleibt (*Hausner*, 2004). Allenfalls der Finanzplanungsrat ist in diesem Zusammenhang gestärkt worden, da unter Berücksichtigung volks- und finanzwirtschaftlicher Faktoren Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin und insbesondere Ausgabenlinien sowie bei Abgleiten von Ländern Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin gegeben werden (*Ebert*, 2002). Bund und Länder haben sich zur Begrenzung des Ausgabenwachstums auf 1 v.H. verpflichtet. Klare Regelungen für die Finanzverantwortung fehlen jedoch nach wie vor.

Im Rahmen einer eigenverantwortlichen nachhaltigen Haushalts- und Finanzpolitik eines einzelnen Bundeslandes haben wir nun auf die bereits beschriebene dynamische Budgetgleichung zurückgegriffen. Es wird im Folgenden gezeigt, wie eingeschränkt die Handlungsoptionen der Akteure bzw. die Ansatzpunkte einer nachhaltigen Finanzpolitik für Bundesländer sind.

a. Beeinflussung des Zinssatzes

Die Möglichkeit der Beeinflussung des Zinssatzes ist für untergeordnete Gebietskörperschaften (Bundesländer, Gemeinden) in einem föderalen System wie der Bundesrepublik Deutschland nicht gegeben. Inflations- bzw. Zinspolitik ist grundsätzlich gesamtstaatliche Aufgabe und speziell in Europa durch die Schaffung der Währungsunion und der damit verbundenen "Vergemeinschaftung" der Geldpolitik zur gesamteuropäischen Aufgabe geworden. Zinssätze sind somit,

⁷ So ist beispielsweise beim Sachverständigenrat stets die Rede vom "gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo" und "gesamtstaatlichen Primärsaldo". Vgl. *Sachverständigenrat* (2003), S. 425 ff., Zif. 765 ff.

auch durch die Freizügigkeit der Kapitalmärkte, für öffentliche Haushalte zu exogenen Größen geworden. Dieser Ansatzpunkt einer nachhaltigen Finanzpolitik scheidet daher insbesondere für Bundesländer aus.

b. Konsolidierung des Haushaltes durch Wirtschaftswachstum

Eine Wachstumsstrategie setzt die Fähigkeit voraus, dass ökonomische Wachstumsraten und speziell die Wachstumsrate des BIP politisch gesteuert werden können. In einem makroökonomischen Ansatz kann dies bedeuten, dass durch eine Stabilisierungspolitik mit Hilfe öffentlicher Investitionen auf eine konjunkturelle gesamtwirtschaftliche Entwicklung positiv Einfluss genommen wird. Das Bruttoinlandsprodukt eines Landes kann dabei durchaus als eine politische Zielgröße gelten, da diese Größe positiv mit Wohlstand und Beschäftigung korreliert ist (vgl. *Sachverständigenrat*, 2004, S. 541, Zif. 802).

Auf der Ebene der Bundesländer lässt teilweise eine unzureichende finanzielle Ausstattung in einzelnen Ländern einen derartigen Konsolidierungsversuch nicht zu. Von größerer Bedeutung sind jedoch die sehr starken wirtschaftlichen Verflechtungen innerhalb der Länderebene. Wirtschaftliches Wachstum lässt sich in der Regel nicht auf eine Gebietskörperschaft beschränken. Die Stärke der positiven Spill-overs hängt dabei von der Intensität der wirtschaftlichen Verflechtungen der Regionen bzw. Gebietskörperschaften ab, die zwischen den Bundesländern in der Bundesrepublik Deutschland und insbesondere zwischen den Stadtstaaten und den umliegenden Flächenländern sehr groß sind. Wirtschaftskraftfördernde Maßnahmen eines einzelnen Landes werden in der Regel auch die wirtschaftliche Entwicklung angrenzender Bundesländer beeinflussen und bei angrenzenden Bundesländern ein „*free-rider-Verhalten*“ begünstigen. Hinzu kommen Steuerverteilungsregelungen im *Länderfinanzausgleich (LFA)*, die einerseits eine Kluft zwischen Wirtschaftskraft und originärer Finanzkraft reißen können⁸ und andererseits mangelhafte öffentliche Investitionsbereitschaft nicht sanktionieren.

Vielmehr erzeugen die gegenwärtigen Regelungen innerhalb der föderalen Finanzbeziehungen in der Bundesrepublik Deutschland fiskalische Fehlanreize. Ein durch wirtschaftspolitische Anstrengungen generiertes regionales Wachstum schlägt sich fiskalisch in Form zusätzlicher Einnahmen im Haushalt des betreffenden Landes kaum bis gar nicht nieder, wie ein Gutachten der *IW Consult GmbH* (2004) für das Saarland konstatiert. Überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum kann bei den gegenwärtigen föderalen Finanzbeziehungen kaum im Sinne nachhaltiger Haushalts- und Finanzpolitik zur Konsolidierung des eigenen öffentlichen Haushaltes beitragen, da Steuermehreinnahmen über Umverteilungsregelungen kompensiert werden. Deswegen wird zuweilen der gegenwärtige Länderfinanzausgleich auch als „Steuer auf Steuereinnahmen“ bezeichnet.

Andererseits wird eine wirtschafts- und finanzkraftfördernde Investitionspolitik eines einzelnen Bundeslandes nicht nur die eigene wirtschaftsstrukturelle Ba-

⁸ Dieser Umstand ist gerade bei den Stadtstaaten Bremen und Hamburg aufgrund der vorliegenden „Stadt-Umland-Problematik“ zu beobachten.

sis verbessern, sondern auch auf angrenzende Länder ausstrahlen und somit zur gesamtstaatlichen Prosperität beitragen. Eine regionale Wirtschafts- und Finanzpolitik kann die Voraussetzungen für eine nachhaltige Verbesserung der regionalen wirtschaftlichen Wachstumsbedingungen mit überregionalen positiven Effekten schaffen und zusätzlich vorliegende Abhängigkeiten von bundesstaatlichen Transferleistungen reduzieren. Eine nachhaltige Haushalts- und Finanzpolitik wird einem einzelnen Land auf diesem Wege im gegenwärtigen Finanzverteilungssystem aber kaum gelingen, da gegenwärtig die kompensierenden Effekte zu groß sind. Unter Wachstumsgesichtspunkten dürfen ordnungspolitische Handlungsoptionen zur Steigerung der Effizienz, wie bspw. durch Bürokratieabbau, deshalb aber nicht vernachlässigt werden (vgl. *Berthold/Fricke*, 2004, S. 223). Konsolidierungseffekte sind dadurch aber eher durch Reduzierung von “Kosten der Arbeitslosigkeit” und weniger durch Einnahmesteigerungen zu erwarten.

c. Rückführung der Defizitquote über Einnahmenerhöhungen

Für einen gesamtstaatlichen Haushalt ist die Möglichkeit einer Rückführung von Finanzierungsdefiziten über Einnahmenerhöhungen grundsätzlich gegeben. Dabei muss allerdings beachtet werden, dass eine Erhöhung der Steuerquote unter Umständen negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung wirken kann, was dann wiederum die Konsolidierungsbemühungen erschwert.

Äußerst eingeschränkt ist die Anwendung dieser Strategie auf der Ebene der Bundesländer. Die vertikale Steuerverteilung in der Bundesrepublik Deutschland ist durch eine Kombination mehrerer Steuerverteilungssysteme, also einem *Mischsystem*, gekennzeichnet. Ca. 67 v.H. (2004) des gesamten Steueraufkommens in der Bundesrepublik Deutschland werden im Rahmen eines Verbundsystems vertikal auf die drei staatlichen Ebenen Bund, Länder und Gemeinden verteilt.⁹ Hier zeigt sich deutlich die generelle Ausrichtung des vertikalen Steuerverteilungssystems in der Bundesrepublik Deutschland auf Distribution anhand des hohen Anteils des Verbundsystems am gesamten vertikalen Steuerverteilungssystem.¹⁰

Die Finanzautonomie von Ländern und Gemeinden ist in der gegenwärtigen Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland erheblich eingeschränkt. Zwar wirkt die *Ländergesamtheit* bei der Steuergesetzgebung des Bundes im Bereich der Verbundsteuern über den Bundesrat nach Art. 105 Abs. 3 GG mit. Eine eigenständige und unabhängige Steuer- und Finanzpolitik einer einzelnen Gebietskörperschaft, sowohl auf Landes- als auch Gemeindeebene, ist im Bereich der aufkommensstarken Verbundsteuern jedoch ausgeschlossen. In ähnlicher Weise trifft dies auf den Bereich der Trennsteuern (Bund-, Länder- und Gemein-

⁹ Wird noch die Gewerbesteuer berücksichtigt, die eigentlich aufgrund der Gewerbesteuerumlage auch als “Gemeinschaftsteuer” einzuordnen ist, so beträgt der Anteil sogar fast 74 v.H.

¹⁰ Damit kommt die starke Berücksichtigung der Vorgabe des Grundgesetzes nach Herstellung und Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse im Steuerverteilungssystem zum Ausdruck. Siehe auch Art. 72 Abs. 2 GG sowie Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG.

desteuern) zu. Während bei den reinen Bundessteuern die Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz nach Art. 105 Abs. 2 GG auf der Bundesebene zusammengefasst sind, ergibt sich bei den reinen Ländersteuern eine grundsätzliche Trennung der Kompetenzen. Die Gesetzgebungskompetenz liegt nach Art. 105 Abs. 2 GG beim Bund, während die Ertragskompetenz nach Art. 106 Abs. 2 GG bei der Länderebene liegt. Ähnlich ist bei den reinen Gemeindesteuern die Gesetzgebungskompetenz von der Ertragskompetenz getrennt, wobei doch ein wesentlicher Unterschied zu Ländersteuern existiert. Gemeinden haben die Möglichkeit, bei der Gewerbesteuer und den Grundsteuern A und B auf einen bundeseinheitlich geregelten Steuermessbetrag eigenverantwortlich Hebesätze nach Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG anzuwenden. Nicht nur *Peffekoven* (1990) ist erstaunt, dass trotz stärkerer Stellung der Bundesländer im Grundgesetz gegenüber den Gemeinden jedes einzelne Bundesland eine geringere Steuerautonomie aufweist als jede einem Bundesland zugehörige Gemeinde.

Nicht nur *Huber/Milbrandt/Runkel* (2002) sowie *Berthold/Fricke* (2004) stellen fest, dass die Bundesländer nur geringe bis gar keine Möglichkeiten haben, eigenverantwortlich ihre Steuereinnahmen zu erhöhen. Dies wäre aber hinsichtlich einer nachhaltigen Finanzpolitik notwendig. Letztlich lässt sich stärkere fiskalische Autonomie auch als tragende Säule eines institutionellen Wettbewerbes begreifen, bei dem Gebietskörperschaften wie die Länder "ihre Einnahmen den von ihnen als sinnvoll erachteten Ausgaben anpassen können, um solche Projekte zu realisieren, für die der Grenznutzen die Grenzkosten übertrifft" (*Berthold/Fricke*, 2004, S. 223). Vor diesem Hintergrund ist das gegenwärtige Steuerverbundsystem äußerst kritisch hinsichtlich leistungsfördernder Impulse zu bewerten und daraus letztlich der Reformbedarf des primären Steuerverteilungssystems in der Bundesrepublik Deutschland ableitbar.

d. Primärausgabenanpassung bzw. Primärausgabenbegrenzung

Wenn die Einnahmen entweder durch regionales wirtschaftliches Wachstum oder durch gesetzgeberische Aktivitäten nicht oder nur marginal den Ausgaben angepasst werden können, verbleiben letztlich nur noch die Primärausgaben als Hauptparameter einer nachhaltigen Finanzpolitik. Die Strategie der Ausgabenanpassung bzw. der Ausgabenbegrenzung ist sowohl gesamtstaatlich als auch grundsätzlich für ein einzelnes Bundesland durchführbar, da hier sowohl auf Bundesebene als auch auf Länderebene entsprechende Kompetenzen vorhanden sind. Aber auch diese Strategie hat ihre Grenzen. Für Bundesländer gilt es zu beachten, dass einzelne Ausgabepositionen nicht zur Disposition stehen, da sie bundeseinheitlichen oder aber landesverfassungsrechtlich vorgegebenen Regelungen unterworfen sind. Somit steht einem einzelnen Bundesland nur der Teil des Haushaltes für die Gestaltung einer nachhaltigen Haushalts- und Finanzpolitik zur Verfügung, der eigenverantwortlich und unabhängig gestaltbar ist.

Länderhaushalte zeichnen sich durch einen sehr hohen Anteil an Fixkosten, die für die Landespolitik nicht oder nur sehr schwer beeinflussbar sind, aus. Zu nennen sind insbesondere Personalkosten, die bei den Ländern in der Regel über 40 v. H. der Gesamtausgaben ausmachen und aufgrund der faktischen Tarifhoheit

des Bundes und der verfassungsrechtlichen Vorgaben für das Beamtenrecht nur sehr schwer autonom gestaltbar sind. Aber auch Sozialhilfekosten sowie Zinslasten sind zu nennen. Die Problematik wird dadurch noch verschärft, dass die einzelnen Länder durch bundesgesetzliche Vorgaben oder früher eingegangene Verpflichtungen höchst unterschiedlich belastet werden. So berechnet *Renzsch* (2004), dass beispielsweise die Spanne der bundesgesetzlich vorgegebenen Belastungen durch Sozialhilfe-, Wohngeld- und Berufsausbildungsförderungsleistungen im Jahr 2003 von 88 € je Einwohner für Bayern über 208 € je Einwohner für das Saarland bis zu 422 € je Einwohner für Bremen reichte.

Bei der Diskussion über die Bedingungen einer nachhaltigen Haushalts- und Finanzpolitik wird in der Regel auf den Primärsaldo, d. h. auf die Differenz von Primäreinnahmen und Primärausgaben abgestellt. Bei den Primärausgaben kann unterschieden werden zwischen *konsumtiven Primärausgaben* und *investiven Primärausgaben*. Eine Primärausgabenanpassung ist entsprechend durch eine Anpassung der konsumtiven Primärausgaben und/oder investiven Primärausgaben möglich. Die besondere Schwierigkeit besteht darin, öffentliche konsumtive Ausgaben klar und deutlich von öffentlichen investiven Ausgaben abzugrenzen. Damit ist hier nicht die haushaltssystematische Abgrenzung angesprochen. So machen § 10 Abs. 3 Nr. 2 HGrG sowie § 13 Abs. 3 Nr. 2 BHO (Bundshaushaltsordnung) eine klare Vorgabe zur Abgrenzung zwischen Investitions- und Konsumausgaben, indem Investitionsausgaben definiert werden. Vielmehr geht es um den "wahren" Charakter von öffentlichen Ausgaben hinsichtlich ihrer eher investiv oder eher konsumtiv ausgerichteten Verwendung. So fasst *Brümmerhoff* (2001, S. 23) die Problematik folgendermaßen zusammen: "Allerdings ist eine überzeugende Abgrenzung von C_{st} und I_{st} schwierig. So können öffentliche Investitionen das Wachstum stimulieren, indem sie die materielle Infrastruktur verbessern. Das mag beim Straßenbau der Fall sein. Andere Sachinvestitionen mögen dagegen eher eine längerfristig konsumtive Nutzung ermöglichen (z. B. Parks). Entsprechendes kann aber auch auf die C_{st} zugerechneten Personalausgaben zutreffen. Ausgaben für Forschung und Entwicklung können wie Sachinvestitionen dauerhafte Wirkungen hervorrufen." Die "klassischen" Abgrenzungskriterien zwischen investiven und konsumtiven öffentlichen Ausgaben verlieren immer mehr an Bedeutung. Wie bei *Thöne/Röhl* (2004) wird verstärkt in der Diskussion zwischen insgesamt zukunftsbezogenen "wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen öffentlichen Ausgaben" und gegenwartsbezogenen öffentlichen Ausgaben unterschieden. Eine derartige Differenzierung sollte gerade mit Blick auf eine nachhaltige Haushalts- und Finanzpolitik vorgenommen werden, wodurch die Handlungsoption "Primärausgabenanpassung" nicht unwesentlich weiter eingeschränkt werden dürfte.

IV. Nachhaltige Finanzpolitik unter Berücksichtigung föderaler Leitziele

1. Wesentliche Aspekte föderaler Staatssysteme als Ausgangspunkt einer nachhaltigen Finanzpolitik der Bundesländer

Im Föderalismus (lat. *foedus* = Bund, Vertrag) verbinden sich Staaten zu einem übergeordneten Ganzen, um ein oder mehrere gemeinsame Ziele dauerhaft zu verfolgen. Zusammenfassung, Integration und Vereinheitlichung sind dabei dominierende Elemente. Durch das *“bündische Prinzip”* werden die Bundesebene zu einem *länderfreundlichen* Verhalten und die untergeordneten Einheiten (z.B. Länder) zu einem *bundesfreundlichen* Verhalten verpflichtet, d.h. alle staatlichen Ebenen sollen die notwendigerweise gemeinsam zu treffenden Entscheidungen sachgerecht und im Sinne der Belange aller Bündnismitglieder herbeiführen (vgl. *Lauffer*, 1991, S. 86). Eine *übermäßige* Konkurrenz zwischen Gliedstaaten ist daher aufgrund des vertraglich festgehaltenen Versprechens, miteinander und füreinander Politik zu gestalten, kritisch zu hinterfragen. *Kilper/Lhotta* (1996, S. 28) kommen zu der Schlussfolgerung, dass letztendlich auch ein Bund eingegangen wird, um in bestimmten Bereichen ein gewisses Maß an Gemeinsamkeiten zu erreichen. Fraglich bleibt jedoch immer, wie intensiv dieses Ziel verfolgt werden soll. Neben der erwünschten Kooperation und Einheitlichkeit soll für die Bündnismitglieder auch ausreichend Gestaltungsspielraum verbleiben (vgl. *Kilper/Lhotta*, 1996, S. 30).

Dieser Gestaltungsspielraum hinsichtlich eines *interjurisdiktionellen Wettbewerbs* kann dabei genutzt werden *“zu einem parallelen Experimentierungsprozess, in dem die Wettbewerber verschiedene Politiken ausprobieren und erst über Erfahrungen rückgekoppelt bekommen, welche der Steuer-Leistungs-Pakete zu überlegenen Standortbedingungen geführt haben”* (*Kerber*, 2003, S. 48). Vielfalt ist insofern mit den Möglichkeiten für die Gebietskörperschaften verbunden, in einem *Entdeckungsverfahren* zu unterschiedlichen Ergebnissen zu kommen oder aber in einem *Innovations-Imitations-Verfahren* von Politikinnovation anderer zu profitieren, indem neues Wissen über effiziente und präferenzgerechte Bereitstellung staatlicher Leitungen auch angewendet wird (vgl. auch *Kerber*, 2003, S. 48 f.). Somit befinden sich föderale Staatssysteme letztlich immer im Spannungsverhältnis zwischen Gemeinsamkeit und Differenzierung, was durch den Begriff *“Vielfalt in Einheit”* zum Ausdruck kommt.

Föderale Staatssysteme können nur dann dauerhaft stabil sein, wenn die Mehrheit der Bürger eine derartige Staatskonstruktion akzeptiert. Dabei wird die Akzeptanz umso größer sein, je mehr die von den Gebietskörperschaften auf den einzelnen Ebenen angebotenen staatlichen Leistungen sowie die zur Finanzierung dieser Leistungen notwendige Abgabenbelastung übereinstimmen. Für *Peffekoven* (1980) trägt daher ein Ausgleich interregionaler fiskalischer Divergenzen bzw. eine *Angleichung interregionaler Ausstattungsunterschiede* somit zur politischen Stabilität des Staatswesens bei (*Peffekoven*, 1980, S. 628 f.). Die

Schaffung und Bewahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse können zum Zusammenhalt eines föderativen Systems beitragen.

Nach dem von *Buchanan* (1950) erarbeiteten Konzept der *fiskalischen Gleichheit* zwischen Individuen treten keine Wanderungsbewegungen von Bürgern ein, wenn der fiskalische Restwert (*“fiscal residuum”*) in allen Gebietskörperschaften gleich ist. Der fiskalische Restwert ergibt sich als die Differenz aus dem Nutzen, welcher einem Bürger aus der Bereitstellung staatlicher Leistungen entsteht, sowie der durch den Bürger zu tragenden Steuerbelastung. Unterschiedliche fiskalische Restwerte können Wanderungen verursachen, welche eine optimale Allokation beeinträchtigen und darüber hinaus die Einkommensverteilung beeinflussen. Fiskalische Gleichheit zwischen Gebietskörperschaften ist durch *Musgrave* (1961) anhand sechs unterschiedlicher Konzeptionen diskutiert worden. Von besonderem Interesse für das in diesem Beitrag thematisierte Spannungsverhältnis zwischen nachhaltiger Finanzpolitik und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sind folgende von *Musgrave* vorgestellte Konzepte:

- Identischer Umfang in der Bereitstellung staatlicher Leistungen (equalization of performance levels)
- Identische Pro-Kopf-Ausgaben (equalization of actual outlays)
- Gleiches Verhältnis von Finanzbedarf und Finanzkraft (equalization of differentials in need and capacity)

Dem letztgenannten Konzept kommt im Länderfinanzausgleich eine große Bedeutung zu, auch wenn die Schwierigkeit darin liegt, sowohl für den Finanzbedarf als auch für die Finanzkraft geeignete Indikatoren zu verwenden. Grundsätzlich ist eher die Frage zu beantworten, nach welchen Indikatoren zu suchen ist, als weniger der Frage nachzugehen, ob überhaupt ausgeglichen werden soll. Denn diese Frage wird überwiegend bejaht, allerdings mit der Einschränkung, dass gleichzeitig die Eigenständigkeit jeder Gebietskörperschaften erhalten bleibt (vgl. *Peffekoven*, 1980, S. 631).

2. Finanzkraft und “kritische Ausgabenuntergrenzen”

In der finanzwissenschaftlichen Literatur ist bislang nicht abschließend diskutiert worden, welche quantitativen Konsequenzen aus dem verfassungsrechtlichen Gebot der “Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse” für die Bundesländer erwachsen. Allerdings wird überwiegend die Auffassung vertreten, dass unabhängig von der Ausgestaltung eines Finanzausgleichssystems in der Bundesrepublik Deutschland ein Minimum an staatlichen Leistungen in den Bundesländern garantiert werden sollte. “Ein Mindestniveau bei der Versorgung mit öffentlichen Leistungen sollte aus distributionspolitischen Gründen in allen Bundesländern gesichert sein” (*Lenk/Schneider*, 1999, S. 433).

Da der Länderfinanzausgleich das Korrektiv der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen darstellt, soll dieser bzw. sein Ausgleichsergebnis im weiteren Verlauf als Grundlage der Diskussion über Ausgabenuntergrenzen dienen. Der Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland orientiert sich grundsätzlich

Tab. 2: Finanzkraftmesszahl vor und nach LFA und F-BEZ im Jahr 2005

	Finanzkraftmesszahl vor LFA		Zuweisungen/ Beiträge (-) in Mio. Euro	Finanzkraftmesszahl nach LFA		Finanzkraftmesszahl nach F-BEZ	
	in Mio. Euro	in v. H. der AMZ		in Mio. Euro	in v. H. der AMZ	in Mio. Euro	in v. H. des AMZ
NW	41.833	101,8	- 368	41.464	100,9	41.464	100,9
BY	31.028	109,7	- 1.737	29.291	103,6	29.291	103,6
BW	27.590	113,3	- 2.136	25.454	104,5	25.454	104,5
NI	17.453	96,0	380	17.833	98,0	18.039	99,2
HE	16.496	119,2	- 1.835	14.661	105,9	14.661	105,9
RP	8.679	94,0	303	8.982	97,3	9.138	99,0
SH	6.262	97,4	81	6.344	98,7	6.385	99,3
SL	2.210	92,0	113	2.324	96,7	2.376	98,9
SN	8.305	85,0	953	9.258	94,7	9.622	98,4
BB	4.968	84,6	585	5.553	94,6	5.775	98,4
ST	4.824	84,5	577	5.401	94,6	5.619	98,4
TH	4.538	84,6	536	5.074	94,6	5.278	98,4
MV	3.308	83,7	421	3.730	94,4	3.887	98,3
BE	7.065	68,0	2.331	9.397	90,4	10.129	97,5
HH	6.044	113,5	- 477	5.567	104,6	5.567	104,6
HB	1.627	80,0	272	1.899	93,4	1.995	98,1

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Steuerschätzung Mai 2005 für das Jahr 2005.

nicht an einzelnen Ausgaben (Bedarfe) der Länder, sondern an der Finanzkraft (Finanzkraftausgleich). Ziel des Länderfinanzausgleichs ist es, der Bevölkerung in den Bundesländern ein in etwa gleich hohes Steueraufkommen pro Kopf zu gewährleisten, "um damit zu gewährleisten, daß auch ein nahezu gleiches Leistungsangebot in den einzelnen Ländern erstellt werden kann" (Peffekoven, 1987, S. 181).¹¹ Letztlich wird als abstrakter Bedarfsmaßstab eine gleichmäßige Pro-Kopf-Versorgung zugrunde gelegt (vgl. Selmer, 1996).

Der Länderfinanzausgleich i.e.S.¹² garantierte bis 2004 jedem finanzschwachen Bundesland eine Finanzausstattung von mindestens 95 v. H. der bundesdurchschnittlichen Finanzkraft (Auffüllungsgarantie). Durch die *Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (F-BEZ)* wurden finanzschwache Bundesländer sogar auf mindestens 99,5 v. H. der bundesdurchschnittlichen Finanzkraft angehoben. Diese garantierten Mindestauffüllungsgrenzen sind zwar durch das zum 01.01.2005 in Kraft getretene neue Finanzausgleichsgesetz¹³ weggefallen,

¹¹ Dies gilt für den reformierten und ab 01.01.2005 gültigen Länderfinanzausgleich unverändert.

¹² Der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (i.e.S.) ist das zentrale Element des Länderfinanzausgleichs und umfasst die Ausgleichszahlungen zwischen finanzstarken und finanzschwachen Bundesländern (sekundärer horizontaler Finanzausgleich). Der Länderfinanzausgleich (auch Länderfinanzausgleich i.w.S.) umfasst zusätzlich die primäre horizontale Steuerverteilung, einschließlich Steuererlegung und Umsatzsteuerverteilung.

¹³ Zur Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs ab 2005 siehe Lenk (2003) oder Fehr (2001).

gleichwohl ist das neue Finanzausgleichsgesetz so austariert, dass die *relative Finanzkraft (RFK)*¹⁴ eines jeden finanzschwachen Bundeslandes nach Länderfinanzausgleich i.e.S. in die Nähe der weggefallenen Mindestauffüllgrenze rückt (Tabelle 2). Auch die nach dem ab 2005 gültigen Finanzausgleich modifizierten Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (F-BEZ) heben die finanzschwachen Länder nahezu auf das “alte” Finanzkraftniveau an (ebenfalls Tabelle 2).

Deutlich wird auch die grundsätzliche Ausrichtung des Länderfinanzausgleichs auf einen weiterhin hohen Ausgleich von Finanzkraftunterschieden und damit die distributive Zielsetzung annähernd gleicher Finanzausstattungen. So geht Hessen mit einer RFK von 119,2 v. H. in den Länderfinanzausgleich. Nach LFA i.e.S. beträgt die RFK nur noch 105,9 v. H. für Hessen. Andererseits beträgt die RFK Berlins vor LFA nur 68,0 v. H., nach LFA und F-BEZ immerhin 97,5 v. H. Anhand der Veränderungen der anderen Bundesländer wird deutlich, dass nach Durchführung des LFA i.e.S. die relativen Finanzausstattungen dermaßen angeglichen sein sollen, dass jede RFK nur rund ± 5 -Prozent-Punkte von der bundesdurchschnittlichen Finanzkraft abweicht. Nach Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen ist bei den finanzschwachen Bundesländern sogar nur eine Abweichung zur bundesdurchschnittlichen Finanzkraft von maximal $-2,5$ -Prozent-Punkten bei Verwendung der Steuerschätzung für 2005 zu beobachten.

Während in Tabelle 2 die gewichteten Einwohnerzahlen¹⁵ berücksichtigt werden, wird in Tabelle 3 auf die tatsächlichen Einwohnerzahlen abgestellt. Dadurch kann annäherungsweise dargestellt werden, welche tatsächliche Pro-Kopf-Finanzausstattung bzw. indirekt welche Pro-Kopf-Versorgung der Gesetzgeber für die einzelnen Bundesländer, Flächenländer als auch Stadtstaaten vorgesehen hat. Gleichzeitig wird die relative Position der einzelnen Länder hinsichtlich ihrer Finanzkraftmesszahl gegenüber dem Flächenländerdurchschnitt dargestellt.

Hier zeigen sich für die Flächenländer insgesamt nur geringe Unterschiede zur relativen Finanzkraft. Allerdings kommt für die Stadtstaaten das Prinzip der Einwohnerwertung bei dieser Vorgehensweise deutlich zum Ausdruck. Stadtstaaten sollen offenbar über eine weit höhere Finanzausstattung je tatsächlichem Einwohner verfügen, da sie letztlich gegenüber Flächenländern weit höhere Kosten je Einwohner aufgrund des großstädtischen Leistungsangebots, das sich aus ihrer Groß- und Landeshauptstadtfunktion ableiten lässt, aufweisen.

Der Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland unterliegt auch nach seiner Reform im Jahr 2001 heftiger Kritik aufgrund bestimmter Detailregelungen. Zu nennen wäre hier nur das so genannte “Prämienmodell” oder aber die fragwürdige Anrechnung von nur 64 v. H. der Gemeindesteuerkraft bei

¹⁴ Damit ist das Verhältnis von Finanzkraftmesszahl (FKM) zu Ausgleichsmesszahl (AMZ) gemeint, welches als “relative Finanzkraft” (RFK) bezeichnet werden kann.

¹⁵ Bei der Ermittlung der AMZ zum Ausgleich der Ländersteuern werden die Einwohner der Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin mit dem Faktor 1,35 gewichtet. Bei der Ermittlung der AMZ zum Ausgleich der Gemeindesteuern werden die Einwohner der Stadtstaaten ebenfalls mit dem Faktor 1,35 und die Einwohner der Flächenländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt mit dem Faktor 1,05 bzw. 1,03 und 1,02 gewichtet.

Tab. 3: Finanzkraftmesszahl vor und nach LFA und Fehlbetrags-BEZ im Verhältnis zum Flächenländerdurchschnitt im Jahr 2005

	Finanzkraftmesszahl vor LFA		Zuweisungen/ Beiträge (-) in Mio. Euro	Finanzkraftmesszahl nach LFA		Finanzkraftmesszahl nach Fehlbetr.-BEZ	
	in Mio. Euro	in v. H. des FL-Ø		in Mio. Euro	in v. H. des FL-Ø	in Mio. Euro	in v. H. des FL-Ø
NW	41.833	100,0	- 368	41.464	100,4	41.464	99,4
BY	31.028	107,8	- 1.737	29.291	103,0	29.291	102,1
BW	27.590	111,3	- 2.136	25.454	103,9	25.454	103,0
NI	17.453	94,3	380	17.833	97,5	18.039	97,7
HE	16.496	117,1	- 1.835	14.661	105,3	14.661	104,3
RP	8.679	92,4	303	8.982	96,8	9.138	97,6
SH	6.262	95,7	81	6.344	98,1	6.385	97,9
SL	2.210	90,4	113	2.324	96,1	2.376	97,4
SN	8.305	83,5	953	9.258	94,2	9.622	97,0
BB	4.968	83,7	585	5.553	94,6	5.775	97,5
ST	4.824	83,3	577	5.401	94,4	5.619	97,3
TH	4.538	83,1	536	5.074	94,1	5.278	97,0
MV	3.308	83,1	421	3.730	94,8	3.887	97,8
BE	7.065	90,2	2.331	9.397	121,4	10.129	129,6
HH	6.044	150,6	- 477	5.567	140,4	5.567	139,1
HB	1.627	106,1	272	1.899	125,4	1.995	130,5
FL-Ø in Euro je EW*	2.313	100,0		2.286	100,0	2.307	100,0

* Einwohner Stand: 30.09.2004.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Steuerschätzung Mai 2005 für das Jahr 2005.

der Ermittlung der Finanzkraftmesszahl eines Bundeslandes. Nicht zuletzt muss auch die Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich wegen der offenkundigen Mängel bei der Internalisierung von Spill-over-Effekten kritisch hinterfragt werden. Der Sachverständigenrat hat diesbezüglich jedoch darauf verwiesen, dass die Einwohnerwertung durchaus solange Berechtigung besitzt, solange keine überlegenen Internalisierungsmechanismen implementiert sind (*Sachverständigenrat*, 2001, S. 325). Insgesamt sollen hier auch nicht die offenkundigen Mängel des Länderfinanzausgleichs thematisiert werden. Vielmehr geht es darum, aus dem gegenwärtig eindeutig distributionspolitisch motivierten Finanzausgleichssystem heraus über bewusst herbeigeführte Finanzausstattungen der Länder bestimmte Ausgaben- bzw. Ausstattungsuntergrenzen abzuleiten, welche wiederum Grenzen für nachhaltige Finanzpolitik von Bundesländern darstellen können. Somit kann das Ergebnis aus Tabelle 3 folgendermaßen interpretiert werden:

- Alle *finanzschwachen Bundesländer* sollen offenbar nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs i.e.S. sowie Gewährung von Fehlbetrags-Bundeser-

Tab. 4: Ausgaben der Bundesländer (einschließlich Gemeinden) 2004

	Bereinigte Ausgaben*	Zins- ausgaben	Primär- ausgaben	Investitions- ausgaben	Konsumtive Primär- ausgaben
– in Euro je Einwohner** –					
NW	4.233	334	3.900	399	3.501
BY	3.938	144	3.795	611	3.184
BW	3.903	210	3.693	520	3.173
NI	3.911	359	3.553	363	3.190
HE	4.329	298	4.031	483	3.548
RP	3.930	340	3.589	505	3.084
SH	4.026	365	3.661	427	3.234
SL	4.151	417	3.733	450	3.283
SN	4.457	191	4.266	1.154	3.112
BB	4.635	367	4.269	861	3.408
ST	4.915	406	4.509	901	3.608
TH	4.521	346	4.175	889	3.285
MV	4.872	342	4.530	910	3.619
BE	6.060	683	5.378	523	4.855
HH	5.652	576	5.076	635	4.441
HB	6.382	759	5.623	1.185	4.438
Stadtstaaten	5.975	659	5.315	632	4.683
Flächenländer	4.160	284	3.876	561	3.315
Deutschland	4.288	311	3.977	566	3.411

* Ohne LFA-Beiträge der Geberländer; ohne Sanierungs-BEZ HB und SL.

** Einwohner: Stand 30.06.2004.

Quelle: *Statistisches Bundesamt* (2004), FS 14, Reihe 2; Eigene Berechnungen.

gänzungszuweisungen (im Jahr 2005) über eine Finanzkraft je tatsächlichem Einwohner von mehr als 95 v. H. des Flächenländerdurchschnitts verfügen.

- Alle *Stadtstaaten* sollen offenbar nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs i.e.S. sowie Gewährung von Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (im Jahr 2005) mindestens über eine Finanzkraft je tatsächlichem Einwohner von nahezu 130 v. H. des Flächenländerdurchschnitts verfügen.

Wenn sich, wie oben beschrieben, der bundesstaatliche Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland an der Finanzkraft (Finanzkraftausgleich) orientiert, hierzu allerdings als abstrakter Bedarfsmaßstab eine gleichmäßige Pro-Kopf-Versorgung zugrunde gelegt wird, könnten aus Tabelle 3 somit, bei Identität von Pro-Kopf-Versorgung und Pro-Kopf-Ausgaben, kritische Ausgabenuntergrenzen sowohl für Flächenländer als auch für Stadtstaaten abgeleitet werden. Dabei dürften sich zumindest Primärausgaben besser eignen als bereinigte Ausgaben, die noch vergangenheitsbezogene Zinsausgaben enthalten, welche nachträglich nicht gestaltbar sind. Insofern ist es mit Blick auf eine nachhaltige Finanzpolitik der Bundesländer nicht ohne Bedeutung, welche Pro-Kopf-Ausgaben, die mit einer Pro-Kopf-Versorgung korrespondieren, in jedem Land sowie

im Durchschnitt aller Länder ausgewiesen werden. Mit Tabelle 4 wird abschließend ein Blick auf die Haushaltstrukturen in 2004, wenn auch auf einer hohen Aggregationsstufe gerichtet.

Ausgehend von den bereinigten Ausgaben erhält man nach Abzug der Zinsausgaben die Primärausgaben. Diese können auch als "Leistungsausgaben" bezeichnet werden, da sie anders als die vergangenheitsbezogenen Zinsausgaben gegenwarts- und zukunftsbezogene Ausgaben darstellen und für die Produktion und/oder Bereitstellung gegenwarts- und zukunftsbezogener staatlicher Leistungen getätigt werden. Bei den bereinigten Ausgaben ergibt sich eine Bandbreite von 3.903 Euro je Einwohner in Baden-Württemberg bis 6.382 Euro je Einwohner in Bremen und somit eine maximale Differenz von 2.479 Euro je Einwohner. Bei den Primärausgaben liegen die Extremwerte von 3.553 Euro je Einwohner in Niedersachsen und 5.623 Euro je Einwohner in Bremen (Differenz: 2.070 Euro je Einwohner) schon näher zusammen. Dabei liegt die Differenz in den ostdeutschen Flächenländern zwischen Sachsen (4.266 Euro je Einwohner) und Mecklenburg-Vorpommern (4.530 Euro je Einwohner) mit 264 Euro je Einwohner niedriger als in den westdeutschen Flächenländern (478 Euro je Einwohner).

Bei den Investitionsausgaben zeigt sich die nach wie vor politisch gewollte und ökonomisch sinnvolle weit überdurchschnittliche Investitionstätigkeit der ostdeutschen Flächenländer zum Abbau des teilungsbedingten Infrastrukturnachholbedarfs. Auffällig ist dabei dennoch, dass die Investitionsausgaben in den ostdeutschen Flächenländern stark streuen, zwischen 861 Euro je Einwohner in Brandenburg und 1.154 Euro je Einwohner in Sachsen. Auch fällt vor dem Hintergrund der zu erfüllenden großstädtischen Funktionen das Investitionsausgabenniveau des Stadtstaates Berlin von "nur" 523 Euro je Einwohner auf, das nahezu dem eines westdeutschen Flächenlandes entspricht. Die Stadtstaaten Hamburg (635 Euro je Einwohner) sowie Bremen (1.185 Euro je Einwohner) weisen hingegen deutlich höhere Investitionsausgaben aus.¹⁶ Die konsumtiven Primärausgaben weisen eine Bandbreite zwischen 3.084 Euro je Einwohner (Rheinland-Pfalz) und 4.855 Euro je Einwohner (Berlin) und damit von 1.341 Euro je Einwohner auf.

Eine *kritische Ausgabenuntergrenze*, um eine Mindest-Pro-Kopf-Versorgung in den Bundesländern mit staatlichen Leistungen zu gewähren, sollte sich an einem abstrakten Maßstab orientieren. Deshalb kann weder für ein Flächenland die Orientierung am "günstigsten" Flächenland noch für einen Stadtstaat die Orientierung am "günstigsten" Stadtstaat angemessen sein. Dadurch würden einerseits besondere Standortbedingungen sowie andererseits politisch motivierte Ausgaben einen zu starken Einfluss auf alle anderen Bundesländer ausüben. Insofern erscheint hier eine Durchschnittsbetrachtung schon als Mindestvoraussetzung für einen Vergleich und zur Feststellung einer kritischen Ausgabenuntergrenze bei

¹⁶ Allerdings dürften die tatsächlichen Investitionsausgaben in Hamburg aufgrund von Ausgliederungen von öffentlichen Aufgaben aus dem kameralen Haushalt und Übertragungen auf geeignete Träger höher sein. Siehe als Beleg dazu *Freie und Hansestadt Hamburg* (2004), S. 67 und S. 100.

Tab. 5: Ausgaben der Bundesländer (einschließlich Gemeinden) 2004

	Bereinigte Ausgaben*	Zins- ausgaben	Primär- ausgaben	Investitions- ausgaben	Konsumtive Primär- ausgaben
– Index Flächenländer = 100 –					
NW	101,8	117,5	100,6	71,0	105,6
BY	94,7	50,5	97,9	108,9	96,1
BW	93,8	74,0	95,3	92,6	95,7
NI	94,0	126,2	91,7	64,7	96,2
HE	104,1	104,8	104,0	86,1	107,0
RP	94,5	119,7	92,6	90,0	93,0
SH	96,8	128,5	94,5	76,0	97,6
SL	99,8	146,9	96,3	80,3	99,0
SN	107,1	67,2	110,1	205,5	93,9
BB	111,4	129,0	110,1	153,4	102,8
ST	118,1	143,0	116,3	160,5	108,8
TH	108,7	121,7	107,7	158,4	99,1
MV	117,1	120,5	116,9	162,2	109,2
BE	145,7	240,2	138,7	93,2	146,5
HH	135,9	202,8	131,0	113,1	134,0
HB	153,4	267,2	145,1	211,1	133,9
Stadtstaaten	143,6	232,0	137,1	112,7	141,3
Flächenländer	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Deutschland	103,1	109,3	102,3	100,9	102,9

* Ohne LFA-Beiträge der Geberländer; ohne Sanierungs-BEZ HB und SL.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2004), FS 14, Reihe 2; Eigene Berechnungen.

einer länderspezifischen Ausrichtung der Haushalts- und Finanzpolitik auf Nachhaltigkeit.

Da die Bundesrepublik Deutschland aus 13 Flächenländern und drei Stadtstaaten besteht, wird hier der Flächenländerdurchschnitt (Tabelle 5) verwendet, um eine deutliche Trennung von Stadtstaaten gegenüber Flächenländern vornehmen zu können. In dem Urteil des BVerfG vom 24. Juni 1986 wurde auf die vorgegebene strukturelle Eigenart der Stadtstaaten und somit auf die "Andersartigkeit der Stadtstaaten gegenüber Flächenländern" bereits abgestellt (vgl. BVerfGE 72, 330 [415]).

Auf diese Weise wird das grundsätzlich höhere Ausgabenniveau der Stadtstaaten sehr deutlich. Auch die Verschuldungsproblematik in allen drei Stadtstaaten kommt durch das Zinsausgabenniveau zum Vorschein. Wie bereits oben angesprochen zeigen sich auch das hohe Investitionsniveau sowie das leicht höhere konsumtive Primärausgabenniveau in den ostdeutschen Flächenländern gegenüber den westdeutschen Flächenländern. Deutlich wird aber, dass bei den konsumtiven Primärausgaben mit Ausnahme von Sachsen (93,9 v.H.) und Rheinland-Pfalz (93,0 v.H.) kein Flächenland weniger als 95 v.H. gegenüber dem Flächenländerdurchschnitt aufweist.

Bei der Festlegung einer *kritischen Ausgabenuntergrenze für Stadtstaaten* dürfte einsichtig sein, dass ein Mindestabstand vom Flächenländerdurchschnitt notwendig ist, um der Andersartigkeit der Stadtstaaten Rechnung zu tragen. Im Länderfinanzausgleich wird mit dem Instrument der Einwohnerwertung versucht, den Stadtstaaten eine Finanzausstattung zu gewährleisten, die der von vergleichbaren Großstädten in Flächenländern entspricht. Wie gezeigt werden konnte (in Tabelle 3), wird den Stadtstaaten Hamburg (139,1 v.H.), Bremen (130,5 v.H.) und Berlin (129,6 v.H.) eine weit höhere Finanzausstattung nach LFA und F-BEZ gegenüber dem Flächenländerdurchschnitt zugestanden. Zumindest was die konsumtiven Primärausgaben betrifft, liegen Hamburg (134,0 v.H.) sowie Bremen (133,9 v.H.) in der Umgebung des zugebilligten Finanzausstattungs-niveaus nach LFA und F-BEZ. Berlin liegt mit 146,5 v.H. hier (noch) deutlich höher. Allerdings erhält Berlin zusätzlich allein ca. 2 Mrd. Euro jährlich als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für teilungsbedingte Sonderlasten¹⁷, die jedoch bei der Ermittlung einer Mindestausstattung nicht berücksichtigt wurden.

V. Schlussfolgerungen

Das Konzept der fiskalischen Nachhaltigkeit ist ein modernes, sinnvolles und zukunftsgerichtetes Analyseinstrument zur allgemeinen Bewertung einer Haushaltsstruktur sowie einer ganz bestimmten Haushalts- und Finanzpolitik. Im Rahmen der Identifizierung einer Haushaltskrise oder sogar einer extremen Haushaltsnotlage können damit neben den durch das Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Indikatoren "Zins-Steuer-Quote" und "Kreditfinanzierungsquote" zusätzliche hilfreiche Erkenntnisse gewonnen werden.

Es ist aber offenkundig, dass der allgemeine Nachhaltigkeitsansatz ein gesamtstaatlicher Ansatz ist und eine Übertragung dieses Konzeptes auf Länder in einem föderalen System wie der Bundesrepublik Deutschland mit erheblichen Problemen verbunden ist. Handlungsmöglichkeiten wie Einnahmenanpassungen oder Beeinflussung von Zinssätzen sind für Bundesländer kaum bzw. gar nicht gegeben. Einzig die Primärausgaben stehen, wenn nicht durch bundesrechtliche oder landesverfassungsrechtliche Vorgaben beschränkt, als disponible Finanzmasse einer nachhaltigen Haushalts- und Finanzpolitik auf Länderebene zur Verfügung.

Wo genau könnten nun die thematisierten kritischen Ausgabenuntergrenzen liegen? In diesem Beitrag sollten bewusst zunächst keine konkreten Ausgabenuntergrenzen vorgeschlagen werden. Denn letztlich ist es eine gesellschaftspo-

¹⁷ Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen "teilungsbedingte Sonderlasten" für die neuen Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Berlin sind 2002 mit den Mitteln aus dem ehemaligen Investitionsförderungsgesetz "Aufbau Ost" verschmolzen worden und betragen insgesamt jährlich 10,5 Mrd. Euro (davon Berlin ca. 2 Mrd. Euro). Mit dem Solidarpakt II sind die Jahresbeträge seit 2005 degressiv gestaltet worden und laufen im Jahr 2019 aus.

litische und keine rein finanzwissenschaftliche Fragestellung, inwieweit über distributionspolitische Instrumente mit welcher Intensität eine Angleichung herbeigeführt werden sollte. Allerdings bietet der hier vorgestellte Weg über die Finanzausstattung erste Anhaltspunkte zur Konkretisierung von Ausgabenuntergrenzen im gegenwärtig stark distributiv ausgerichteten Föderalismus in Deutschland. Anhand der vorangestellten Überlegungen könnten beispielsweise Unterschreitungen von 95 v. H. bei den Flächenländern und 130 v.H. bei den Stadtstaaten als kritisch hinsichtlich der Wahrung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bewertet werden. Wird ein zusätzlicher Abschlag akzeptiert (beispielsweise 5-Prozent-Punkte), so kämen eine Ausgabenuntergrenze von 90 v.H. für Flächenländer und 125 v.H. für Stadtstaaten in Frage. Auch bliebe noch zu beantworten, ob diese Untergrenzen für Primärausgaben oder aber nur für konsumtive Primärausgaben gelten sollten. Bereinigte Ausgaben erscheinen weniger geeignet, beinhalten sie doch vergangenheitsbezogene Ausgaben. Der Nachhaltigkeitsansatz soll sich aber gerade an der Zukunft orientieren.

Auch wenn die Konkretisierung bzw. Quantifizierung von kritischen Ausgabenuntergrenzen erhebliche finanzwissenschaftliche wie auch politische Probleme bereiten dürfte aufgrund des weiten Interpretationsspielraums, so sind kritische Ausgabenuntergrenzen dennoch auf jeden Fall im Rahmen einer nachhaltigen Finanzpolitik zu berücksichtigen. Jedenfalls solange, wie Gleichwertigkeit bzw. Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse im Grundgesetz Priorität haben, nicht zuletzt durch den Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG. Denn zu große Unterschiede beim Leistungsangebot werden in einem eher homogenen Staatsgebilde wie der Bundesrepublik Deutschland gegenwärtig nicht akzeptiert. Die hier gestellten Fragen wären hingegen auf der Grundlage einer in Richtung Wettbewerbsföderalismus reformierten bundesstaatlichen Ordnung neu zu stellen und zu bewerten.

Literaturverzeichnis

- Berthold, Norbert und Holger Fricke (2004), "Blockaden beseitigen und den institutionellen Wettbewerb stärken!", *Wirtschaftsdienst*, Jg. 84, H. 4, S. 222–229.
- Berthold, Norbert und Stefan Drews (2003), "Nationaler Stabilitätspakt – Mehr Handlungsspielraum für Länder und Gemeinden?", *Wirtschaftsdienst*, Jg. 83, H. 8, S. 517–523.
- Blanchard, Olivier et al. (1990), "The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question", *OECD Economic Studies*, No. 15, S. 7–36.
- Brümmerhoff, Dieter (2001), *Finanzwissenschaft*, 8. Aufl., München.
- Buchanan, James M. (1950), "Federalism and Fiscal Equity", *American Economic Review*, Vol. 40, S. 583–599.
- Bundesverfassungsgericht (1992), Urteil vom 27. Mai 1992, *BVerfGE* 86, 148.
- Bundesverfassungsgericht (1986), Urteil vom 24. Juni 1986, *BVerfGE* 72, 330.
- Domar, Evsey D. (1944), "The "Burden of the Debt" and the National Income", *American Economic Review*, Vol. 34, S. 798–827.
- Ebert, Werner (2002), "Der nationale Stabilitätspakt in Deutschland", *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)*, Jg. 31, H.10, S. 588–590.

- Fehr, Hans (2001), "Fiskalische und allokativen Konsequenzen des neuen Länderfinanzausgleichs", *Wirtschaftsdienst*, Jg. 81, H. 10, S. 573–579.
- Filc, Wolfgang und Erik Klär (2003), "Absolut oder relativ: Zur Diskussion über die Konsolidierung öffentlicher Haushalte", *Wirtschaftsdienst*, Jg. 83, H. 11, S. 742–748.
- Freie und Hansestadt Hamburg (2004), *Finanzbericht 2005/2006*.
- Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944/977), zuletzt geändert durch Solidarpaktführungsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I 3955) und Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954).
- Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds "Deutsche Einheit" (Solidarpaktführungsgesetz – SFG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955).
- Hausner, Karl Heinz (2004), "Die innerstaatliche Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in Deutschland und Österreich", in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (Hrsg.), *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, Jg. 73, Nr. 3, S. 371–380.
- Heinemann, Friedrich (2001), "Ursachen und Nachhaltigkeit sinkender Staatsdefizite in der EU", *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 27, H. 3, S. 211–227.
- Homburg, Stefan (2005), *Nachhaltige Finanzpolitik für Niedersachsen*, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e.V., Hannover, April 2005.
- Huber, Bernd (2004), *Haushaltsnotlage in Berlin?*, Finanzwissenschaftliches Gutachten für das Bundesministerium der Finanzen, München, März 2004.
- Huber, Bernd, Beate Milbrandt und Marco Runkel (2002), "Die Finanzkrise Berlin. Eine Analyse der Nachhaltigkeit der Berliner Finanzpolitik", *Wirtschaftsdienst*, Jg. 82, H. 7, 395–401.
- Institut der deutschen Wirtschaft Consult GmbH (2004), *Die Finanzpolitik des Saarlandes vor dem Hintergrund vor dem Hintergrund der Haushaltsnotlagenhilfen*, Gutachten für das Ministerium der Finanzen des Saarlandes, Köln, November 2004.
- Kerber, Wolfgang [2003]: Wettbewerbsföderalismus als Integrationskonzept für die Europäische Union, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 4, H. 1, S. 43–64.
- Kilper, Heiderose und Roland Lhotta (1996), *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen.
- Kitterer, Wolfgang, Tanja Burckhard und Hajo Löwer (2004), "Die Einbeziehung der Stadtstaaten in das bundesdeutsche Finanzverteilungssystem", in: Frank Haller und Matthias Schönert (Hrsg.), *Stadtstaaten und Finanzausgleich*, BAW Institut für Wirtschaftsforschung, Regionalwirtschaftliche Studien 19, Bremen, S. 9–146.
- Kitterer, Wolfgang (2003), *Haushaltsnotlage in Berlin*, Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums Baden-Württemberg, Köln, November 2003.
- Kitterer, Wolfgang (2002), "Indikatoren für eine nachhaltige Finanzpolitik", *Wirtschaftsdienst*, Jg. 82, H. 2, S. 67–73.
- Lauer, Heinz (1991), *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, 6. Aufl., Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hrsg.), München.
- Lenk, Thomas (2003), "Finanzausgleich und Solidarpaket II", *Das Wirtschaftsstudium (WiSu)*, Jg. 32, H. 2, S. 245–254.
- Lenk, Thomas und Friedrich Schneider (1999), "Zurück zum Trennsystem als Königsweg zu mehr Föderalismus in Zeiten des "Aufbau Ost"?", *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 219, Vol. 3+4, S. 409–437.
- Musgrave, Richard A. (1961), "Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism", in: National Bureau of Economic Research (Hrsg.), *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, Princeton, S. 97–122.

- Peffekoven, Rolf (1990), "Finanzausgleich im vereinten Deutschland", *Wirtschaftsdienst*, Jg. 70, H. 7, S. 346–352.
- Peffekoven, Rolf (1987), "Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs", *Finanzarchiv*, N.F., Bd. 45, S. 181–228.
- Peffekoven, Rolf (1980), "Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen", in: Willi Albers u. a. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW)*, 2. Bd., Stuttgart, S. 608–636.
- Renzsch, Wolfgang (2004), "Belastungen der Länder und Gemeinden durch Bundesgesetze", *Wirtschaftsdienst*, Jg. 84, H. 11, S. 702–710.
- Rosenschon, Astrid (2004), "Ist die Finanzpolitik der Bundesländer nachhaltig?", *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 53, H. 1, S. 3–27.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004), *Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Jahresgutachten 2004/2005*, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), *Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/2004*, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), *Für Stetigkeit – gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/2002*, Wiesbaden.
- Schwarze, Ulla und Martin Snelting (2002), "Der nationale Stabilitätspakt", *Wirtschaftsdienst*, Jg. 82, H. 5, S. 272.
- Selmer, Peter (1996), "Sonderbedarfe und Bedarfe aus Sonderlasten der Länder im bundesstaatlichen Finanzausgleich", in: Rudolf Wendt u. a. (Hrsg.), *Staat, Wirtschaft, Steuern*, Festschrift für Karl Heinrich Friauf, Heidelberg, S. 683–703.
- Thöne, Michael und Julia Röhl (2004), *Wachstums und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben ("WNA") – Möglichkeiten der konzeptionellen Abgrenzung und quantitative Erfassung*, Forschungsauftrag 12/02 des Bundesministeriums der Finanzen, Köln.
- Vesper, Dieter (2002), "Ein nationaler Stabilitätspakt – aber wie?", *DIW-Wochenbericht*, Jg. 69, H. 8, S. 121–126.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001), *Nachhaltigkeit der Finanzpolitik – Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen 71*, Berlin.