



Charles B. Blankart, Berlin

Gulliver und der deutsche Föderalismus*

In dem vorliegenden Beitrag befasst sich Prof. Dr. Blankart mit der Debatte um Länderfusionen und legt dar, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Länder nicht in ihrer Größe, sondern in ihrer Autonomie liegt. Anhand der Parabel von Gulliver, des irischen Schriftstellers Jonathan Swift, wird die Situation der sechzehn deutschen Bundesländer beschrieben. Eingebunden in das strikte Korsett der bundesstaatlichen Regulierung sind sie nicht in der Lage, als aktive Partner am Systemwettbewerb untereinander und mit den umliegenden Staaten teilzunehmen, sie sind demnach Opfer ihrer kollektiven Gesetzgebung. In einem verfassungshistorischen Rückblick wird das politisch-ökonomische Kräfteverhältnis untersucht, das sich seit den ersten Nachkriegsjahren in Westdeutschland einstellte und zur Ausprägung des deutschen Föderalismus beitrug. Im Ergebnis dieser Betrachtung steht der Vorschlag nach einem Föderalismus mit beschränkter Haftung. Wie Bundesverfassungsgerichtsurteile ökonomisch interpretiert werden und Ratings Urteile deuten können, behandelt der Schlussteil des Beitrages. Als Fazit formuliert der Autor die Erkenntnis, dass die Bundesländer durch eine interessenpolitisch motivierte Regulierung immer weniger auf den von außen auf sie zukommenden Wettbewerb reagieren können.

S. 68

- HFR 7/2007 S. 1 -

1 I. Die Länder Fusionitis-Idee

Die Debatte um Länderfusionen will nicht verstummen. Mit dem Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006 scheint sie neuen Wind erhalten zu haben. Ich möchte in diesem Beitrag darlegen, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Länder nicht in ihrer Größe, sondern in ihrer Autonomie liegt. Ich schreibe dies in Erinnerung an die Diskussionen in der Föderalismus-Gruppe, die Graf Lambsdorff vor Jahren initiiert hat und durch die er einer wichtigen Diskussion den Anstoß gab.

- 2 Ein großer Teil der Länderfusionsdiskussion wird optisch geführt. Der Blick wird wie durch ein *Kaleidoskop* auf die Karte Deutschlands gerichtet. Es zeigt sich, dass dort unter den „ansehnlichen“ großen Bundesländern wie Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen auch einige „unansehnliche“ Winzlinge wie Berlin, Bremen, Hamburg und das Saarland angesiedelt sind. Diese hässlichen kleinen Flecken sollen von der Landkarte verschwinden und durch eine stärker homogene Farbkomposition ersetzt werden.
- 3 Wer jedoch das Kaleidoskop etwas dreht, sieht ein ganz anderes Bild. Die deutschen Bundesländer erscheinen im Vergleich zu ihren Nachbarstaaten Belgien, Luxemburg, Niederlande, Dänemark, Tschechien, Österreich, Ungarn, Schweiz usw. als gar nicht besonders klein (vgl. Tabelle 1). Das gilt nicht nur für die großen, sondern auch für die kleinen Bundesländer. Das Saarland ist mit 1,06 Millionen Einwohnern mehr als doppelt so groß wie Luxemburg mit seinen 468 000 Einwohnern. Noch niemand ist auf die Idee gekommen zu fordern, Luxemburg solle sich wegen seiner Kleinheit mit Belgien vereinigen. Mit welchem Argument lässt sich also fordern, das Saarland müsse sich wegen seiner geringen Größe an ein anderes Bundesland anschließen? Im Weiteren sind die genannten Nachbarstaaten ihrerseits in Gliedstaaten aufgeteilt. Belgien besteht aus den drei Regionen Flandern, Wallonien und Brüssel mit sechs, drei und einer Million Einwohnern, die im Vergleich zu den deutschen Bundesländern, sehr klein sind.
- 4 Die Gleichmacher könnten ihr Ziel auch erreichen, indem sie den Median zum Maßstab

* Leicht veränderte Fassung aus der Festschrift für Graf Lambsdorff: Der Freiheit verpflichtet, herausgegeben von Jürgen Morlok Bd. 2, Stuttgart: Lucius & Lucius, 2007, S. 216-233.

nehmen. Dieser liegt bei den Staaten und Ländern der Tabelle 1 bei einer Bevölkerung von 6,10 Millionen Einwohnern in Hessen und 5,40 Millionen Einwohnern in Dänemark. Danach wären die großen Länder wie Nordrhein-Westfalen und Bayern zu teilen und die Kleinen zu fusionieren. Dies zeigt, wie willkürlich die Länderfusionsdiskussion geführt wird.

5 Letztlich ist kein Land oder Staat „zu groß“ oder „zu klein“. Der größte Staat der Welt, die Volksrepublik China hat 1,3 Milliarden Einwohner, der kleinste, Tuvalu 12.000 Einwohner. Weder dem einen noch dem anderen wird die Lebensfähigkeit abgesprochen. Wenn Staaten oder Länder als nicht lebensfähig erscheinen, wie dies für manche deutsche Bundesländer behauptet wird, so hat dies andere Gründe, wie aus der nachfolgenden Geschichte hervorgeht.

6 *Tabelle 1: Die Bevölkerung der deutschen Bundesländer und ihrer Nachbarn 2004*

Staat/Bundesland	Bevölkerung	Staat/Bundesland	Bevölkerung
Frankreich	60,66	Dänemark	5,40
Polen	39,20	Sachsen	4,30
Nordrhein-Westfalen	18,08	Rheinland-Pfalz	4,06
Niederlande	16,26	Berlin	3,39
Bayern	12,44	Schleswig-Holstein	2,83
Baden-Württemberg	10,72	Brandenburg	2,57
Belgien	10,4	Sachsen-Anhalt	2,49
Tschechische Republik	10,21	Thüringen	2,36
Ungarn	10,12	Hamburg	1,73
Österreich	8,09	Mecklenburg Vorpommern	1,72
Niedersachsen	8,00	Saarland	1,06
Schweiz	7,36	Bremen	0,66
Hessen	6,10	Luxemburg	0,47

Quelle: Stat. Bundesamt, Bundesamt für Statistik.

S. 69

- HFR 7/2007 S. 2 -

7 II. Des deutschen Gullivers Leidensweg

In einem kürzlich entdeckten Manuskript des irischen Schriftstellers *Jonathan Swift* findet sich eine neue bisher unbekannt Version der Reisen seines Entdeckers Lemi Gulliver. Danach hatte Gulliver anfänglich neun, dann zehn und schließlich fünfzehn Brüder. Sie alle erlitten das gleiche Schicksal, als ihr Schiff, die Antilope, in der Südsee unterging, sie auf eine Insel gespült wurden und sich dort eine neue Existenz aufbauen wollten. Gullivers Erlebnisse werden wie folgt wiedergegeben:

8 „... Zuerst mussten wir uns organisieren. Jeder erhielt Grund und Boden zugeteilt, schuf Kapital und konnte sich so mit viel Fleiß einigermaßen einrichten. Als Krönung über alles schufen wir ein Grundgesetz, in dem wir unsere Rechte, Pflichten und Entscheidungsverfahren niedergelegten. Dann wollten wir uns erst einmal ausruhen. Ich, Gulliver, streckte mich auf den Boden und fiel sogleich in einen tiefen langen Schlaf. ... Wieder erwacht, wollte ich mich aufrichten. Das konnte ich aber nicht, denn zu meinem Schrecken fand ich, dass nicht nur meine Arme und Beine, sondern auch mein Kopf unverrückbar an den Boden gefesselt waren. Letzterer vermitteltst meines langen Haars, das man auf irgendeine Weise straff im Erdboden verankert zu haben schien. Neben mir sah ich ein menschliches Wesen stehen, so winzig klein, dass es keine sechs Zoll gemessen haben konnte. Das Männlein trug Pfeil und Bogen in den Händen und einen Köcher auf dem Rücken. Während ich den Wicht betrachtete, merkte ich, wie noch mindestens vierzig andere von derselben Art auf meinem Leibe heranrückten. Sie sagten alle: „Wir sind die Interessen, wir sind die Interessen.“ Ich wollte meinen Empfindungen Luft machen und stieß ein lautes Gebrüll aus. Sie rannten davon.

9 Doch es dauerte aber nicht lange, da krabbelten sie von neuem heran; meine Gliedmaßen waren mit unzähligen Schnüren an den Boden festgepflockt, worauf wohl an die hundert Pfeile zugleich auf meine linke Hand abgeschossen wurden, was ich wie ebenso viele Nadelstiche empfand. Sie schriegen unentwegt: „Wir sind die Interessen, Interes-

sen." Noch einmal strengte ich alle meine Kraft an, mich loszureißen, da überschütteten sie mich mit einem neuen Pfeilregen und schriegen immerzu: „Interessen, Interessen!“

- 10 Nach einer Weile rückte eine Mannschaft etwas größerer Zwerge heran. Sie nannten sich Benelux, DK, PL, CZ, A, H, SL, CH, FL u.a.m.. Vor ihnen fürchteten sich die Interessen und rannten davon. Doch für mich war die Lage nicht weniger gefährlich, denn diese riefen fortan: „Systemwettbewerb, Systemwettbewerb!“ Da ich durch die kleinen Zwerge gefesselt war, konnte ich mich nicht wehren. Die größeren Zwerge lachten mir alles ab, was ich an wertvollem Kapital und Knowhow auf mir trug: DM, Gentech, Kernenergie, KMUs, Kapitalerträge, HQMs. Am Schluss war ich ein nackter kraftloser Riese.¹

11



S. 70

- HFR 7/2007 S. 3 -

12 III. Das Wettbewerbsverbot der deutschen Bundesländer

Die Parabel von Gulliver beschreibt die Situation der sechzehn deutschen Bundesländer. Eingebunden in das strikte Korsett der bundesstaatlichen Regulierung sind sie nicht in der Lage, als aktive Partner am Systemwettbewerb untereinander und mit den umliegenden Staaten teilzunehmen. Sie sind Opfer ihrer kollektiven Gesetzgebung. Unter der Flagge „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ und der „Rechts- oder Wirtschaftseinheit“ nach Art. 72 Abs. 2 GG binden sie sich und werden dadurch unfähig, auf das Wettbewerbsverhalten ihrer Nachbarn der Niederländer, Belgier, Luxemburger, Polen, Tschechen, Österreicher, Liechtensteiner, Schweizer usw. flexibel zu reagieren. Die Niederlande senkten per 2006 ihre Körperschaftsteuer von 34,5 auf 25,5 Prozent mit einer weiteren Option auf bis zu 20 Prozent. Doch das benachbarte Nordrhein-Westfalen hat keine Chance, dieser Herausforderung elastisch entgegenzutreten. Ebenso ist Bayern machtlos, wenn Finanz- und Realkapital nach Österreich auswandert. Auch innerhalb Deutschlands wird der Wettbewerb nur einseitig geführt. Mecklenburg-Vorpommern hat keine Chance, seine öffentlichen Leistungen so zu bündeln, dass es in einer Marktnische ein attraktives Steuer-Leistungspaket gegenüber Hamburg anbieten kann. Das Grundgesetz verlangt, dass wegen der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse überall das gleiche Leistungsbündel angeboten werden muss – zum Nachteil von Meck-

¹ Frei nach: <http://www.jadu.de/jadukids/personen/pers/gulliver/index.htm>, 25.10.2006

lenburg-Vorpommern und zum Vorteil für Hamburg.

- 13 Fazit: Mit Länder-Fusionitis, wie sie im ersten Abschnitt dieses Aufsatzes angesprochen worden ist, lässt sich die Wettbewerbsschwäche der deutschen Bundesländer nicht bekämpfen.
- 14 Der amerikanische Ökonom Paul Krugman hat unter dem Titel *Increasing Returns and Economic Geography* Anfang der neunziger Jahre eine Reihe von Modellen entwickelt, in denen die kritischen Variablen der Regionalentwicklung hervorgearbeitet werden. Ausgangsausstattung und Transportkosten (im Sinne von Bewegungskosten) können sich selbst verstärkende Prozesse auslösen, weil durch sie zunehmende Skalenerträge wirksam werden. Demgegenüber haben Entscheidungsträger von Zentrum und Peripherie eine Reihe strategischer Variablen in ihrer Hand, durch die sie kumulative Prozesse auslösen können. Im Folgemodell von Ludema und Wooton (2000) sind dies „monopolistische“ Steuersätze in den Zentrumsorten und Wettbewerbsverbesserungsstrategien durch Investitionen in die Infrastruktur in der Peripherie.² Sobald das Kernland den gleichgewichtigen Steuersatz überschreitet, eröffnen sich positive Entwicklungschancen für die Peripherieländer, wohingegen solche Chancen verbaut werden, wenn die Steuern zentralstaatlich reguliert werden.
- 15 Genau hier liegt ein zentrales Problem der deutschen Bundesländer. Weder untereinander noch mit Dritten dürfen oder können sie an diesem Wettbewerb teilnehmen. Das „Wettbewerbsverbot“ wird damit gerechtfertigt, dass die Zeit noch nicht reif sei. Der Wohlstandsunterschied unter den Bundesländern sei noch zu groß, als dass mit dem Wettbewerb schon begonnen werden könne. Nach diesem seltsamen Verständnis von Wettbewerb müssen sich offenbar alle potentiellen Wettbewerber zuerst in einer Linie aufstellen, dann erhalten sie alle die gleichen Turnschuhe als Startkapital, und es wird los gepfiffen. Wenn dann ein Land gewinnt, kann die zweite Runde nicht starten, bevor nicht die Ausgangsbedingungen erneut ausgeglichen werden. Die Länder müssen sich also erneut auf einer Linie aufstellen usw. Ein solcher bundeseinheitlich administrierter Wettbewerb ist offensichtlich unsinnig. Gulliver kann nie gewinnen, weil er mit tausend Fäden festgebunden ist, während seine ausländischen Wettbewerber diesen Regeln nicht unterworfen sind und frei agieren können.

S. 71

- HFR 7/2007 S. 4 -

16 **IV. Die politische Ökonomik der deutschen Finanzverfassung³**

Weshalb eigentlich, lässt sich fragen, haben sich die Deutschen das Handicap einer so kräftelähmenden Form des Föderalismus gegeben? Verstehen lässt sich dies teilweise aus dem politisch-ökonomischen Kräfteverhältnis, das sich in den ersten Nachkriegsjahren in Westdeutschland einstellte und das hier kurz beleuchtet werden soll. Drei wichtige politische Spieler lassen sich unterscheiden: erstens die westalliierten Mächte vertreten durch ihre Gouverneure, zweitens die Ministerpräsidenten der Länder als Männer der ersten Stunde, drittens die von den Alliierten berufenen Mitglieder des Parlamentarischen Rates, denen die Aufgabe oblag, eine neue Verfassung für die drei West-Zonen zu entwerfen.

17 **1. Das Konzept der westalliierten Mächte**

Die Westalliierten waren zunächst bestrebt, Deutschland zu dezentralisieren. Die Dezentralisierung sollte dazu dienen, seine politische Macht nicht wieder aufkommen zu lassen.⁴ Nicht nur die großen Unternehmen wurden entflichtet, auch der Staatsaufbau wurde zergliedert. Äußerlich ist dies an der Zerschlagung des Landes Preußen in mehrere kleinere Nachfolgestaaten zu erkennen. Entsprechend musste auch die Finanzverfassung angepasst werden. Die Westalliierten gingen davon aus, dass, wer über die

² L. Feld, H. Zimmermann und Th. Döring (2003)

³ Die nachfolgenden Abschnitte sind in veränderter Form teilweise entnommen aus *Ch. B. Blankart* (2006).

⁴ Die Grundlagen für diese Maßnahmen wurden in der Londoner Sechsmächte-Konferenz (der Beneluxstaaten Frankreichs, Großbritanniens und der USA) zwischen Februar und Juni 1948 gelegt.

Finanzen verfügt, auch das Sagen im Staat hat. Um jede Machtballung zu verhindern, strebten sie eine Finanzverfassung nach dem *Autonomieprinzip* an. Jedes der neu- oder wieder entstandenen Bundesländer sollte seine eigene Steuerautonomie besitzen. Alle Steuern sollten nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens der jeweiligen Landesregierung zufließen. Hierfür wurden gleich zu Beginn die alten Reichsfinanzverwaltungen zerschlagen und an die neuen Ländergrenzen angepasst.

18 Im Jahr 1947 wurden die Länder der amerikanischen und der britischen Zone zum Vereinigten Wirtschaftsgebiet zusammengefasst und der Wirtschaftsverwaltung in Frankfurt, einer Art Bundesverwaltung, unterstellt. Diese deckte ihren Finanzbedarf aus den Ablieferungen von Bahn und Post, aus Zöllen und Verbrauchsteuern sowie falls notwendig – im Sinne von Matrikularbeiträgen – aus Zugriffen auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer der Länder.

19 **2. Die Ministerpräsidenten der Länder**

Bei den Ministerpräsidenten lag naturgemäß der Rest an Staatsmacht, nachdem das Reich als Organisationseinheit aufgehört hatte zu existieren. Ihren Interessen entsprechend versuchten sie, den neuen Staat föderalistisch, d.h. von unten nach oben, nach dem Autonomieprinzip, aufzubauen. Zu diesem Zweck beriefen sie Vertreter aller Bundesländer im Sommer 1948⁵ zu einem Verfassungskonvent auf die Insel Herrenchiemsee. Der Konvent, der vom 10. bis zum 23. August 1948 tagte, erarbeitete einen Entwurf, der erwartungsgemäß stark föderalistische Charakterzüge, trägt, im Ganzen aber nicht zum Bismarckschen System der Matrikularbeiträge zurückkehrt. Überschieden ist er mit dem bezeichnenden Titel: „Entwurf eines Grundgesetzes für den ‚Bund deutscher Länder‘“. ⁶ Die Finanzverfassung dieses Entwurfs geht von der *Finanzautonomie* der Länder aus. „Bund u. Länder führen eine gesonderte Finanzwirtschaft“, heißt es dort in Art. 37. D.h. sie sind für die Beschaffung der Einnahmen zur Bestreitung der Ausgaben und den Haushaltsausgleich selbst verantwortlich, wofür sie innerhalb bundesgesetzlicher Schranken, insbesondere bei der Einkommensteuer, eigene Steuer-, Hebesätze und Freigrenzen festlegen (Art. 38, Nr. 1, Art 122).⁷ Der Bund erhält die Kompetenz, ein Gesetz über „den finanziellen Ausgleich unter den Ländern“ zu beschließen (Art. 38 Nr. 6).

S. 72

- HFR 7/2007 S. 5 -

20 **3. Der Parlamentarische Rat**

Diese Vorstellung eines lockeren Bundesstaates änderte sich mit der Einberufung des Parlamentarischen Rates zum 1. September 1948. Aus dem landsmannschaftlich-akademisch zusammengesetzten Gremium von Herrenchiemsee wurde eine Versammlung politisch interessierter Repräsentanten der Länder. Manche von ihnen wollten im neuen Staat Karriere machen und waren daher, anders als die Ministerpräsidenten, an einer Kompetenzkonzentration beim Bund und nicht bei den Ländern interessiert. Diese Gruppe gewann im Rat alsbald die Oberhand, während die süddeutsche Gruppe der Föderalisten in die Minderheit abgedrängt wurde. So wurde der Herrenchiemseer Entwurf nicht als Verhandlungsvorlage, sondern nur noch als Arbeitspapier eingestuft.

21 Von Bedeutung war vor allem der Wortführer der Zentralisten, der Berichtersteller des Finanzausschusses, *Hermann Höpker-Aschoff* von der F.D.P., der in der Weimarer Republik preußischer Finanzminister war und Ambitionen auf das Amt des Finanzministers in der neuen Bundesrepublik hatte.⁸ Er vertrat in den zwanziger und dreißiger Jahren die so genannte Reichsreform-Idee eines in Reichsprovinzen gegliederten, praktisch nach dem Verwaltungsprinzip aufgebauten Einheitsstaates. Folglich lehnte er das Kon-

⁵ Damals war die Verfassungsgebende Versammlung des Parlamentarischen Rates schon beschlossen.

⁶ *Herrenchiemseer Verfassungsentwurf* (1951).

⁷ Damit ist die engere Variante angesprochen. Die weitere Variante überlässt die Einkommenssteuer gänzlich den Ländern (38 und 122).

⁸ Leider können hier nur einige Akzente gesetzt werden. Mehr wäre notwendig, um ein Gegengewicht zu der m.E. ziemlich verfehlten elegischen Darstellung *Höpker-Aschoffs* bei *F. Spieker* (2004) zu setzen.

zept der Herrenchiemseer Konferenz rundweg ab und plädierte für eine zentralistische Finanzverfassung. Der Staat sollte von oben nach unten aufgebaut sein. Er konnte mit der Theorie überzeugen, dass es für den Zusammenhalt des geplanten Bundesstaates wichtig sei, ein einheitliches Steuersystem festzulegen – aus der Sicht des gefesselten Gulliver eine eher fragwürdige Theorie. Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenz sollten im Wesentlichen beim Bund liegen. Der Bund sollte dann die Länder und Gemeinden mit Finanzen versorgen. Sein Konzept einer zentralistischen Finanzverfassung nach dem Verwaltungsprinzip wurde zunächst vom Parlamentarischen Rat angenommen.⁹

S. 73

- HFR 7/2007 S. 6 -

22 4. Parlamentarischer Rat versus Westalliierte. Die Entstehung des Mischsystems¹⁰

Für die alliierten Gouverneure, die diesbezüglich gerade entgegengesetzte Ziele verfolgten, war dieses Ansinnen unakzeptabel. Das von ihnen angestrebte und in den Grundzügen schon umgesetzte Autonomieprinzip erforderte die Beibehaltung der *länderweisen Gesetzgebung und Verwaltung*, insbesondere die Vereinnahmung der Steuern nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens (und gerade nicht die Zusammenführung der Steuererträge in den großen Topf und damit die Zentralisierung der Finanzmacht beim Bund). Hier musste der Parlamentarische Rat nachgeben. Folgender Kompromiss wurde gefunden:

- 23 - Die *Gesetzgebungskompetenzen* für die Einkommen- und Körperschaftsteuer (wie auch die für die Verbrauch- und Verkehrsteuern) wurden dem Bund in der konkurrierenden Bundesgesetzgebung unterstellt (Art. 105 Abs. 2 GG a.F.). D.h. sie waren noch Ländersache, konnten aber unter Anrufung von Art. 72 Abs. 2 GG relativ leicht der Bundesgesetzgebung unterstellt werden. Allerdings war dies gar nicht mehr nötig. Denn versteckt in Art. 125 der Übergangsbestimmungen des Grundgesetzes wurde schon gesichert, dass im Besatzungsregime geltende Gesetze der konkurrierenden Gesetzgebung im neuen Staat zu Bundesgesetzen werden. Somit traten zunächst einmal mit Hilfe von Art. 125 GG die alten Reichsgesetze als Bundesgesetze wieder in Kraft, namentlich das Einkommensteuergesetz von 1934 und das Körperschaftsteuergesetz aus demselben Jahr wenn auch mit angepassten Sätzen.
- 24 - Bei der *Steuerverwaltung*, d.h. der Vereinnahmung der Steuern, setzten sich die dezentralen Prinzipien der Alliierten durch. Daher gilt bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer noch heute das Prinzip des örtlichen Aufkommens. Den Ländern gehört zunächst, was in ihrem Gebiet vereinnahmt wird (Art. 106 und 108 GG a.F.). Dies wiederum erfordert eine Steuererlegung¹¹, damit bei mehreren beteiligten Ländern das „richtige“ Land in den Genuss des Steuerertrages kommt (Art. 107 Abs. 1 Satz 2 und 3 n.F.). Doch dies bedeutet noch nicht, dass das Land das Aufkommen der Steuern, die in seinem Territorium anfallen, vollumfänglich behalten darf. Vielmehr wurde dem Bund das Recht zugestanden, mit Zustimmung des Bundesrates Teile der Einkommen- und Körperschaftsteuer der Länder in Anspruch zu nehmen (Art. 106 Abs. 3 GG a.F. und n.F.). Damit wurde die Einkommen- und Körperschaftsteuer indirekt doch wieder eine Art Bundessteuer.
- 25 - Derartige Konstruktionen waren bei den *Verbrauch- und Verkehrsteuern, insbesondere der Umsatzsteuer* (heute: Mehrwertsteuer) nicht erforderlich. Denn für diese wurde von den Alliierten dem Bund die Gesetzgebung, Vereinnahmung und Verwendung von Anfang an zugestanden (Art. 108 Abs. 1 GG a.F.).
- 26 - Sollten einzelne Länder mit ihren Mitteln nicht auskommen, so sollten die Länder

⁹ Bayerischen Opponenten wurden dafür Mitentscheidungsrechte im Bundesrat eingeräumt.

¹⁰ Einige Elemente dieses Abschnitts stammen aus dem Gutachten des *Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie* (2005), an dem der Autor federführend mitgewirkt hat.

¹¹ Die Lohnsteuer wird nach dem Wohnsitz-, die Körperschaftsteuer nach dem Betriebsstättenprinzip aufgeteilt.

untereinander im Rahmen eines horizontalen Finanzausgleichs aushelfen (Art. 106 Abs. 4 GG a.F.). Ebenso wurde ein vertikaler Finanzausgleich vorgesehen.

- 27 Damit sind die Gefahren, die von der Einnahmenseite des Mischsystems ausgehen, charakterisiert: Die Länder sind in fast allen Steuereinnahmen durch die Bundesgesetzgebung beschränkt. Nur in der Verschuldung sind sie frei; denn da gilt die Unabhängigkeit ihrer Haushaltswirtschaft (Art. 109 GG a.F.). Somit ist die Budgetbeschränkung, der sich die Länder auf der Einnahmenseite gegenübersehen, weich und nicht strikt bindend. Es bleibt stets der Ausweg der Verschuldung.

S. 74

- HFR 7/2007 S. 7 -

28 5. Aufgaben- und Ausgabenverfassung

Die Gesetzgebungskompetenz für die Aufgaben und Ausgaben sollte nach der Absicht der Väter des Grundgesetzes eigentlich schwergewichtig bei den Ländern liegen. Art. 30 GG lautet: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder...“. Die Länder sollten bestimmen, wie sie die ihnen zugewiesenen Steuern und Steueranteile einsetzen wollen. Der Bund beschränkt sich auf die ihm zugewiesenen, ausschließlichen Bundeskompetenzen wie Außenpolitik, Geld, Währung und Verkehrsnetze (Art. 73 GG a.F.), die er großteils in eigener Verwaltung betreibt.

- 29 Dass es nicht dabei geblieben ist, liegt an der konkurrierenden Bundesgesetzgebung (Art. 74 GG a.F.), die der Bund wahrnimmt, die aber von den Ländern durchgeführt wird. Beispiele sind der Wohnungsbau, die sektorale Wirtschaftspolitik, das Arbeitsrecht, die Sozialhilfe u.a.m. *Triebkraft dieses Prozesses ist von Anfang an der Wählerstimmenwettbewerb*, den die jeweilige Bundesregierung nur gewinnen kann, wenn sie ihre Gesetzgebung auf die Länder ausdehnt und durch gezielte Subventionierung Stimmen vor Ort sammelt. Die erlassenen Bundesgesetze werden jeweils von Bund und Ländern gemeinsam ausgeführt. D.h. die Bundesregierung subventioniert unter Inanspruchnahme von Einkommen- und Körperschaftsteueranteilen Ausgabenprojekte in den Ländern. Der Druck des Wettbewerbs um Wählerstimmen ist so mächtig, dass sich die Bundesregierungen nicht scheuen, darüber hinaus auch in umstrittenen Bereichen jenseits der Verfassung in die Länderkompetenzen einzugreifen. So legt die Bundesregierung in den 50er und 60er Jahren eine Reihe von Programmen in der damals gesetzesfreien Verwaltung auf, z.B. für Hochschulbau, Forschungsförderung, Verbesserung der Agrar- und Marktstruktur (so genannte „Grüne Pläne“), für regionale Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsstruktur (Emslandprogramm, Nordlandprogramm), für Verkehrsinfrastruktur sowie auch die Projekte für den Wohnungsbau weitergeführt werden. Der Bund beteiligt sich an deren Finanzierung, indem er über Fonds aus der Mineralölsteuer beispielsweise den Verkehrsausbau im kommunalen Bereich fördert und mit so genannten Dotationsauflagen versieht. Auch zahlreiche Subventionsprogramme, die aus der Einkommensteuer gemischt durch Bund und Länder finanziert wurden, werden aufgelegt, z.B. Bergmannsprämien, Berlinhilfe, Wohnbauprämien, Sparprämien usw.^{12,13} Langsam entwickelt sich der Föderalismus, der heute beschönigend *kooperativer Föderalismus* oder *Mischverwaltung* genannt wird: Eine Verwischung der Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern.

- 30 In der Tendenz bezahlt jeder für jeden. Dieser Föderalismus kontrastiert sich mit dem idealtypischen Modell des Föderalismus der „*institutionellen Kongruenz*“, bei dem Bund, Länder und Gemeinden jeweils konzentrische sich genau deckende Kreise von Nutznießern, Entscheidungsträgern und Steuerzahlern bilden, so dass jede Gebietskörper-

¹² W. Heckt (1973) S. 36 f.

¹³ Hierzu Maunz, Dürig, Herzog: „Die Fondsverwaltung des Bundes hatte sich lange vor der Finanzreform von 1969 ohne eigentliche verfassungsrechtliche Grundlage entwickelt. Es wurden Bundesmittel an die Länder oder an kommunale Träger zweckgebunden und vielfach mit der Auflage zugewiesen, dass sie nur für einen bestimmten Zweck, innerhalb einer bestimmten Zeit, für bestimmte Personen unter bestimmten Voraussetzungen verwendet werden durften. Der Bund nahm damit weitgehenden Einfluss auf die von ihm mitfinanzierten Länderaufgaben (**Dotationsauflagen**)“ (Maunz, Dürig, Herzog Art. 109 Rdnr. 13)

schaft für die Kosten ihrer Entscheidungen selbst aufkommt (Ch. B. Blankart, 2005, 26. Kapitel). Die Eigentumsrechte sind genau festgelegt, so dass durch Wettbewerb, Verhandlungen und Tausch, wie einst Roland Coase (1960) aufgezeigt hat, ein effizientes Bundesstaatssystem entsteht. Doch die institutionelle Kongruenz ist angreifbar. Wird sie nicht durch die Verfassung (z.B. durch qualifizierte Mehrheit) geschützt, sondern steht sie dem Mehrheitswahlssystem offen, so werden es die Parteien, wie T. Besley und S. Coate (2003) demonstriert haben, als attraktiv ansehen, zentrale Steuerpools zu bilden, aus denen die einzelnen Gebietskörperschaften Geld für ihre lokalen Projekte erhalten. Es können dann gezielt Gruppen aus zentralen Mitteln subventioniert werden oder umgekehrt können sich lokale Entscheidungsträger aus dem zentralen Topf bedienen, wodurch eine Partei, die dieses Muster verfolgt, gegenüber einer anderen, die nach dem Prinzip der institutionellen Kongruenz verfährt, die Wahlen gewinnt. Weil es aber viele Interessengruppen gibt, die auf diese Weise befriedigt werden, wird nach mehreren Runden des Parteienwettbewerbs letztlich das System der institutionellen Inkongruenz entstehen, bei dem wie gesagt jeder für jeden bezahlt.

S. 75

- HFR 7/2007 S. 8 -

31 **6. Die große Finanzreform von 1969 und der heutige Finanzausgleich**

Etwas vereinfachend lässt sich sagen: Der kooperative Föderalismus war schon vorhanden, bevor er im Zuge der großen Finanzreform von 1969 eingeführt wurde. Diese Reform war nicht Ursache, sondern Folge der Mischfinanzierung, sozusagen Reflex dessen, dass die para-konstitutionelle Mischverwaltung rechtsstaatlich immer fragwürdiger wurde und daher nicht mehr aufrechterhalten werden konnte. In der ersten Rundfunkentscheidung von 1961¹⁴ (als der Bund sich anschickte, ein eigenes Deutschland-Fernsehen zu betreiben) stellt das Bundesverfassungsgericht klar, dass das Grundgesetz dem Bund nicht gestattet, sich nach Opportunität in die Zuständigkeiten der Länder einzumischen. Was aber für das Fernsehen gilt, muss auch für alle anderen Verwaltungsbereiche der Mischverwaltung zutreffen. Verfassungswirklichkeit und Verfassung müssen wieder in Einklang gebracht werden. Innerhalb der bestehenden Regeln wäre es richtig gewesen, die Mischfinanzierungen schrittweise abzubauen und so die Politik an die Verfassung anzupassen. Doch unter dem Gesichtspunkt des Wettbewerbs um Wählerstimmen und politische Macht scheint es opportun, die Verfassung an die Wirklichkeit anzupassen, d.h. die bestehenden Mischfinanzierungen zu belassen, den Ländern in der Mitentscheidung entgegenzukommen und Steuern und Finanzausgleich an die so verteilten Ausgaben anzupassen. Dies geschieht in der *großen Finanzreform von 1969*.¹⁵

32 **Zur Finanzkraft:** In der Finanzreform von 1969 werden die Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie die Umsatz- bzw. Mehrwertsteuer als *Gemeinschafts- oder Verbundsteuern* definiert und auf Bund, Länder und Gemeinden aufgeteilt. Darüber hinaus verfügen Bund, Länder und Gemeinden über eigene Steuern. Dem Bund stehen Steuern wie die Mineralölsteuer, die Tabaksteuer, die Versicherungsteuer usw. zu, den Ländern insbesondere die Kraftfahrzeug-, Erbschaft-, Schenkung- und Grunderwerbsteuern, den Gemeinden die Gewerbe- und Grundsteuer.

33 **Zum Finanzbedarf und Finanzausgleich:** Die genannten Steuern sind in der Finanzreform so verteilt, dass ein durchschnittliches Land mit seiner so erzielten *Finanzkraft* in der Lage sein sollte, die ihm obliegenden Staatsaufgaben im Wesentlichen selbst zu finanzieren. Im Einzelfall ergeben sich aber Abweichungen. Sie sollen durch den *Finanzausgleich* ausgeglichen werden. Die damaligen Verfassungsschmiede haben offenbar nicht erkannt, dass sie durch diese Aufteilung eine Momentaufnahme in Verfassung und Gesetz festschreiben, während die Realität sich sukzessive davon entfernt und immer neue Reformen des Finanzausgleichs erfordert. So folgt eine Reform der ande-

¹⁴ BVerfGE 12, 205

¹⁵ Es zeigt sich, dass selbst die für eine Verfassungsänderung erforderliche qualifizierte Mehrheitsregel nicht ausreicht, um das Grundgesetz gegen eine derartige Aushöhlung der institutionellen Kongruenz zu schützen.

ren. Die Länder beginnen sich darauf einzustellen. Sie können nunmehr damit rechnen, bei schlechter eigener Finanzlage eine Auslösung, einen Bailout, aus ihren Schulden zu erhalten.

S. 76

- HFR 7/2007 S. 9 -

34 **7. Vom ungeschriebenen Verfassungsrecht zum Bailoutprinzip des Bundesverfassungsgerichts von 1992**

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem 1992er Urteil zum Normenkontrollantrag des Saarlandes und Bremens auf Zahlungen zur Überwindung ihrer Haushaltsnotlage Öl ins Feuer dieser fragwürdigen Entwicklung geworfen. Es stützt die Bailout-These mit den Worten:

35 „Befindet sich ein Glied der bundesstaatlichen Gemeinschaft - sei es der Bund, sei es ein Land - in einer *extremen* Haushaltsnotlage, so erfährt das bundesstaatliche Prinzip seine Konkretisierung in der Pflicht aller anderen Glieder der bundesstaatlichen Gemeinschaft, dem betroffenen Glied mit dem Ziel der haushaltswirtschaftlichen Stabilisierung auf der Grundlage konzeptionell aufeinander abgestimmter Maßnahmen Hilfe zu leisten.“ (BVerfGE 86, 148, S. 149)

36 Das Gericht lässt im Unklaren, was es unter der Pflicht zur Hilfe „auf der Grundlage konzeptionell aufeinander abgestimmter Maßnahmen“ „mit dem Ziel der haushaltswirtschaftlichen Stabilisierung“ versteht. Zwar kämen nicht nur Bundesergänzungszuweisungen, sondern, wie weiter unten im Urteil angeführt wird, auch Maßnahmen nach dem Haushaltsgrundsätzegesetz, Investitionshilfen und Gemeinschaftsaufgaben und dergleichen in Frage. Ferner werden Verfahrensregelungen angemahnt, die der Entstehung einer solchen Krise zuvorkommen sollen (BVerfGE 86, 248, 266-272). Offenbar ist beabsichtigt, „Hilfe“ nicht als bloßen Bailout, sondern als Weg zur Ursachentherapie darzustellen. Das Gericht macht es sich hier aber leicht, indem es diffuse Alternativen ohne konkreten Inhalt empfiehlt. Dem Haushaltsgrundsätzegesetz fehlen die Sanktionsmöglichkeiten, Investitionshilfen und Gemeinschaftsaufgaben laufen auf Subventionen hinaus, Verfahrensregelungen wie Maßnahmen nach Art. 115 Grundgesetz haben sich als ineffektiv erwiesen. Folglich läuft das 1992er Urteil eben doch auf die schlichte Formel hinaus, dass extreme Haushaltsnotlagen Geldzahlungen des Bundesstaates, faktisch des Bundes auslösen, und so hat die Bundesregierung im Fall Saarland/Bremen auch gehandelt.

37 Die vom Bundesverfassungsgericht angesprochene Pflicht zur Hilfe leitet sich aus dem *Prinzip der Bundestreue* (auch *Bündisches Prinzip* genannt) ab. Dieses findet sich freilich nicht im Grundgesetz verankert, sondern wird vom Bundesverfassungsgericht in mehreren Schritten einer Theorie des Staatsrechtslehrers *Rudolf Smend* (1916) folgend auf „ungeschriebenes Verfassungsrecht“ zurückgeführt (im einzelnen *Stefan Oeter*, 1998, S. 213 ff.). Wie *Stefan Koriath* (1990, S. 83-85) in einer Arbeit über *Smend* ausführt, handelt es sich bei der Bundestreue im Sinne von *Smend* um ein föderatives Prinzip. Der Bund hält die Glieder des Staates – anders als in Einheitsstaaten – nicht durch zentralstaatliche Maßnahmen, sondern durch die Treue der Gliedstaaten in ihrem Bund zusammen. Weiter soll unter den Gliedstaaten ein nicht hegemonialer Föderalismus praktiziert werden (gemeint war, dass sich der ehemals weitaus größte Gliedstaat Preußen Zurückhaltung auferlegen muss und die anderen Gliedstaaten nicht dominieren darf). Alle Bundesgenossen seien grundsätzlich gleich gestellte Partner.

38 Einen Bailout, wie ihn das Bundesverfassungsgericht zulässt, implizit in seinem 1992er Urteil faktisch sogar fordert, lässt sich jedoch aus der *Smend*schen Theorie nicht nur nicht ableiten, er würde dieser Theorie sogar widersprechen. Denn nach *Smend* soll die Bundestreue den Föderalismus stärken. Eine Praxis der Schuldenauslösung würde aber unwillkürlich das Ende des Föderalismus und den Übergang zum Einheitsstaat einleiten. Denn einerseits kann sich kein Bundesstaat eine Politik des permanenten Bailout leisten, sondern er muss vorsorgen, dass nicht die erste Haushaltskrise eine zweite, eine dritte, eine vierte Haushaltskrise usw. nach sich zieht. Dies würde den Bundesstaat in den Ruin treiben. Bei bestehender Hilfpflicht im Sinne des Bundesverfassungsgerichts

bliebe ihm nichts anderes übrig, als durch zentralstaatliche Maßnahmen die Haushaltsautonomie so stark einzugrenzen, dass es keine Haushaltskrisen mehr gibt. Solche Budgetkontrollen stehen aber der föderalen Autonomie und damit den Intentionen von *Smend*, die dem Bundesverfassungsgericht offenbar als Entscheidungsgrundlage dienen, entgegen. Soll aber der Föderalismus bestehen bleiben, wie ihn *Smend* aus dem Prinzip der Bundestreue ableitet und wie ihn auch das Grundgesetz in Art. 20 Abs. 1 vorsieht, so muss das Insolvenzrisiko (wenigstens zum Teil) bei den Gebietskörperschaften bleiben. Es wäre widersinnig, durch ausgreifende Auslösungen zugunsten einiger Bundesglieder den finanziellen Bestand des Bundes zu gefährden, infolgedessen zentralstaatliche Kontrollen einzuführen und dadurch die anderen Bundesglieder dazu zu zwingen, den Föderalismus zugunsten eines Einheitsstaates preiszugeben. Daher schlage ich (wie auch schon der *Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Wirtschaft und Technologie*, 2005) einen Föderalismus mit beschränkter Haftung vor.

S. 77

- HFR 7/2007 S. 10 -

39 **V. Bundesverfassungsgerichtsurteile ökonomisch interpretiert****1. Ratings können Urteile deuten**

Während die orakelhaften Äußerungen des Bundesverfassungsgerichts manchen Streit unter Rechtsgelehrten hervorrufen, sehen Ökonomen eine ziemlich eindeutige Interpretation. Sie fragen: Wie beurteilen jene die Auslösepflicht, die an deren korrekter Einschätzung das höchste Interesse haben? Aus ökonomischer Sicht sind dies die Marktteilnehmer, insbesondere die Gläubiger. Denn sie haben am meisten Geld zu verlieren, wenn sie die Folgen einer extremen Haushaltsnotlage eines Bundeslandes falsch einschätzen. Sie sind bestrebt, unter Verwendung aller verfügbarer Informationen zu einer möglichst wirklichkeitsnahen Einschätzung der Äußerungen des Gerichts und der daraus folgenden politischen Entscheidungen zu gelangen. Daher muss ihre Interpretation als die bestmögliche angesehen werden.

40 Bezogen auf die deutschen Bundesländer sehen die *Gläubiger* im Jahr 2005 keine unmittelbare Gefahr für ihre Schulden. Faktisch verlangen sie von keinem Bundesland höhere Zinssätze als vom sichersten Schuldner unter den Gebietskörperschaften, dem Bund.¹⁶ Auf die beträchtlichen Unterschiede der Haushaltsdefizite der Länder achten sie offenbar nicht, sondern davon auszugehen, dass der Bund alle Länderschulden garantiert und auch zu garantieren in der Lage ist. Daher besteht kein Grund, die Zinssätze unter den Schuldner wesentlich zu differenzieren.

41 Besonders deutlich tritt dieses Ergebnis aus den Veröffentlichungen der Rating-Agenturen hervor, vgl. Tabelle 2. Nach *Standard & Poor's* liegen alle Länder im Jahr 2005 im Bereich von AAA bis AA⁻, genießen also beste Bonität. Ähnliches gilt für *Moody's*. *Fitch* schätzt sogar alle Länder einheitlich mit AAA ein. Die Agenturen beziehen sich auch explizit auf den Länderfinanzausgleich und letztlich auf das erwartete Einspringen des Bundes, wonach selbst Zinszahlungsverzögerungen als unwahrscheinlich angesehen werden. Der Glaube der Agenturen an die bundesstaatlichen Sicherungsinstitutionen ist offenbar so stark, dass sie selbst über die sehr unterschiedlichen Haushaltsdefizite der Länder hinwegsehen. Es lässt sich sagen: Die Länderratings widerspiegeln das AAA Rating des Bundes.

42 *Tabelle 2: Die Bonitätsratings der Bundesländer 2005*

Land	<i>Standard & Poor's</i>	<i>Moody's</i>	<i>Fitch</i>
Baden-Württemberg	AA+	Aaa	AAA
Bayern	AAA	Aaa	AAA
Berlin	-	-	AAA
Brandenburg	AA ⁻	Aa2	AAA

¹⁶ Unterschiede aus technischen Gründen ausgenommen.

Bremen	-	-	AAA
Hamburg	AA ⁻	-	AAA
Hessen	AA+	-	AAA
Mecklenburg- Vorpommern	-	-	AAA
Niedersachsen	-	-	AAA
Nordrhein- Westfalen	AA ⁻	Aa2	AAA
Rheinland-Pfalz	-	-	AAA
Saarland	-	-	AAA
Sachsen	-	-	AAA
Sachsen-Anhalt	AA ⁻	Aa3	AAA
Schleswig-Holstein	-	A ⁻	AAA
Thüringen	-	-	AAA

Quelle: WestLB.

- 43 Wenn die Gläubiger Grund haben, davon auszugehen, dass ihre Kredite notfalls durch den Bundesstaat als ganzen, faktisch den Bund, garantiert werden, so wird sich dies auch auf die Haltung der Schuldner auswirken. Sie werden sich sagen: So ernst kann die Lage für uns nicht sein. Unter der gegebenen Verfassungslage gibt es wenig Handhaben, gegenüber uns Zwangsmaßnahmen durchzusetzen. So werden ernsthafte Restrukturierungsmaßnahmen hinausgeschoben und weiterhin Schulden aufgenommen.

S. 78

- HFR 7/2007 S. 11 -

- 44 **2. Wie die Kreditmärkte das Berlin-Urteil 2006 des Bundesverfassungsgerichts interpretieren**

An dieser Haltung wird sich auch nach dem Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2006 vorerst nichts ändern. Das Gericht legt dar, dass es Berlin gar nicht so schlecht geht und dass auch gegenüber Hamburgs Ausgaben die von Berlin reichlich sind. Berlin könne noch einsparen, heißt es. Im Übrigen gäbe es noch Einnahmemöglichkeiten, etwa bei der Gewerbesteuer. Damit schlüpft das Bundesverfassungsgericht in die Rolle eines Unternehmensberaters, der seine Kunden über die Überlebensfähigkeit einer Gebietskörperschaft informiert. Das entspricht nicht seiner Aufgabe.

- 45 Doch wann ist denn Berlin wirklich pleite? Dies muss nach Meinung des Gerichts angenommen werden, wenn ein Land seine verfassungsmäßigen Aufgaben nicht mehr erfüllen kann, genauer: „wenn die Haushaltsnotlage eines Landes (...) ein so extremes Ausmaß erreicht hat, dass ein bundesstaatlicher Notstand (...) eingetreten ist.“ (Rd. Nr. 172). Dann „ist bundesstaatliche Hilfeleistung durch Mittel zur Sanierung als ultima ratio erlaubt und dann auch bundesstaatlich geboten.“. Wann diese Notlage gegeben ist - und hier beißt sich die Katze in den Schwanz - hängt wiederum vom Bundesverfassungsgericht ab. Indem es erklärt, dass Hilfeleistung am Ende doch „bundesstaatlich geboten“ ist, gibt es ein Signal an die Gläubiger, dass Berlin kreditwürdig ist, und der Berliner Senat sieht, dass er sich so über Wasser halten und die Notlage vermeiden kann. Auch die Rating Agenturen sehen dies so. Sie geben Berlin die besten Noten, nämlich Fitch AAA und Moody's Aa3 wie vor dem Urteil.

S. 79

- HFR 7/2007 S. 12 -

- 46 **VI. Gullivers Befreiung**

Die geringe Fähigkeit der deutschen Bundesländer, im europäischen Systemwettbewerb an der Spitze zu stehen, ist das Ergebnis von 57 Jahren interessenpolitisch motivierter Regulierung. Immer weniger können die Bundesländer auf den von außen auf sie zukommenden Wettbewerb reagieren. Gulliver im Lande Lilliput hatte demgegenüber Glück im Unglück.

- 47 *Die Interessenzwerge, die ihn bis zur völligen Bewegungslosigkeit gefesselt hatten, rannten voll Stolz zu ihrem Kaiser, um ihm ihr Werk zu zeigen. Dieser erkannte umgehend die Sinnlosigkeit einer solchen Regulierung. Er rief seine Palastwachen und befahl*

ihnen ohne Rücksicht auf den Protest der „Interessen“, sämtliche Schnüre, mit denen sie Gulliver gefesselt hatten zu zerschneiden. Dann entließ er Gulliver mit mahnenden Worten in die Freiheit: „Sehen Sie, ich habe Sie jetzt befreit und Sie in die Selbstverantwortung entlassen. Hüten Sie sich in Zukunft vor den „Interessen“. Vor allem legen Sie sich nicht achtlos zur Ruhe, auch wenn Sie noch so müde sind. Denn unverhofft werden die „Interessen“ wieder kommen und Ihnen Fesseln anlegen. Ein zweites Mal werde ich Sie nicht mehr retten. Und damit Sie sehen, dass meine Mahnung glaubwürdig ist, befehle ich Ihnen und ihren von mir ebenfalls befreiten 15 Brüdern, mein Reich auf immer zu verlassen. Gulliver und seine Brüder dankten dem Kaiser, zogen in ihre Heimat, gaben sich ein neues Grundgesetz, in dem der Nobailout bankrotter Gebietskörperschaften auf ewig verankert war, sie wurden wohlhabend und leben glücklich bis zum heutigen Tag. Die Frage der Fusion kleiner Bundesländer legten sie ein für allemal als irrelevante Frage beiseite.

48



- HFR 7/2007 S. 13 -

S. 80

49 **Literatur**

- 50 *T. Besley und S. Coate, Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis, **Journal of Public Economics** 87, 2003, S. 2611-2637.*
- 51 *Ch. B. Blankart, Die schleichende Zentralisierung der Staatstätigkeit: Eine Fallstudie, **Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**, Bd. 119, 1999, S. 331-350.*
- 52 *Ch. B. Blankart, **Föderalismus in Deutschland und in Europa. Chancen ergreifen und Risiken bewältigen**, Baden-Baden (Nomos) 2006.*
- 53 *L. Feld, H. Zimmermann und Th. Döring, Föderalismus, Dezentralität und Wirtschaftswachstum, **DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung**, vol. 72, 2003, S. 96 – 111.*
- 54 *H. Heckt, **Die Entwicklung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland**, Institut Finanzen und Steuern, Heft 103, Bonn (Stollfuß Verlag) 1973.*
- 55 *Herrenchiemseer Verfassungsentwurf, in: E.R. Huber, **Quellen zum Staatsrecht der***

Neuzeit, Bd. 2, 1919 – 1951, Tübingen (Matthiesen) 1951, S. 219 – 247.

- 55 *H. Höpker-Aschoff*, Das Finanz- und Steuersystem des Bonner Grundgesetzes, **Archiv des Öffentlichen Rechts**, Bd. 75, 1951, S. 306 – 331, hier S. 307.
- 56 *P. Krugman*, Increasing Returns and Economic Geography, **Journal of Political Economy**, vol. 99, no. 3, 1991, S. 483 – 499.
- 57 *R. D. Ludema* und *I. Wooton*, Economic Geography and the Fiscal Effects of Regional Integration, **Journal of International Economics**, vol. 52, nr. 2, 2000, S. 331-357.
- 58 *St. Oeter*, Die Finanzverwaltung im System der bundesstaatlichen Kompetenzteilung, **Thüringer Verwaltungsblätter, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung**, Heft 1, Januar 1997, S. 1-5 und Heft 2, S. 28 f.
- 59 *St. Oeter*, **Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht**, Tübingen (Mohr) 1998.
- 60 *W. Renzsch*, Finanzverfassung und Finanzausgleich, Bonn (Dietz) 1991.
- 61 *J. Popitz*, Der Finanzausgleich, **Handbuch der Finanzwissenschaft**, 1. Auflage, 1927, Bd. 2, S. 338-375.
- 62 *R. Smend*, Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat, in: **Otto Mayer.: Zum siebzigsten Geburtstag dargebracht von Freunden, Verehrern und Schülern**, 29. März 1916, Tübingen (Mohr) 1916, S. 245 – 274.
- 63 *F. Spieker*, **Hermann Höpker Aschoff – Vater der Finanzverfassung**, Berlin (Dunker und Humblot) 2004.
- 64 *Chr. Waldhoff*, Verfassungsrechtlicher Sparzwang im Landeshaushalt unter den Bedingungen einer „extremen Haushaltsnotlage“ **NVwZ**, 2004, Heft 9, S. 1062 – 1070.
- 65 *J. Wieland*, Der Anspruch auf Sanierungshilfe und die Obliegenheiten des Landes aus verfassungsrechtlicher Sicht, Berlin, Sept. 2003.
- 66 *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, **Haushaltskrisen im Bundesstaat**, BMF Schriftenreihe, H. 78, Berlin (Stollfuß Verlag) 2005.
- 67 *Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit*, **Zur finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaates**, Berlin 2005.

Zitierempfehlung: Charles Blankart, HFR 2007, S. 68 ff.