

Föderalismuskommission II: Neue Schuldenregelung für Bund und Länder und Altschuldenhilfe – wie sollten die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern neu geordnet werden?

3

Um die öffentliche Verschuldung in Deutschland tatsächlich zurückzuführen, bedarf es einer grundsätzlichen Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Welche Regeln sollten verwendet werden, um die Staatsverschuldung zu begrenzen und eine dauerhafte Schuldenfinanzierung zu vermeiden? Und sollten Bund und Länder den gleichen Regeln unterworfen werden?

Für eine faire Wettbewerbsrepublik

Problembeschreibung

Nachdem alle bisherigen Versuche, die öffentliche Verschuldung in Deutschland in einem ersten Schritt zunächst zu stoppen und in einem zweiten Schritt tatsächlich zurückzuführen, fehlgeschlagen sind, bedarf es einer grundsätzlichen Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, um einen effektiven Weg aus der Schuldenfalle zu finden.

Hierzu wurde die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (kurz: Föderalismuskommission II) eingesetzt, übrigens auf Drängen der Freien Demokraten.

Die Kommission hat die Aufgabe, belastbare Vorschläge zur Begrenzung der Neuverschuldung, zur Reduzierung und zum vollständigen Abbau der Altschulden, zur Stärkung der Finanzautonomie der Bundesländer sowie zur Neuordnung des Länderfinanzausgleiches zu entwickeln, die dann möglichst noch vor der Bundestagswahl im Herbst 2009 auch tatsächlich im Bundesgesetzblatt erscheinen.

Die Position eines liberalen Landespolitikers

Die Bundesländer haben ein fundamentales Interesse daran, durch ein striktes Verbot der Neuverschuldung und Reduzierung bis hin zum vollständigen Abbau der Altschulden wieder größere Handlungsspielräume zu erlangen. Dies bedingt jedoch, dass auch der Handlungsspielraum in finanziellen Fragen größer werden muss. Nur wenn die Bun-

desländer auch die nötigen Spielräume in Finanzfragen erhalten, werden sie tatsächlich in die Lage versetzt, durch die Schaffung guter Rahmenbedingungen entsprechendes Wachstum und wirtschaftliche Prosperität zu entwickeln, damit die Verschuldung Schritt für Schritt zurückgeführt werden kann. Gleichzeitig muss durch einen fairen Länderfinanzausgleich, der neben einer gelebten Solidarität zwischen den Bundesländern und dem Bund zugleich genügend Freiräume und auch Leistungsanreize bietet, die diese benötigen und überhaupt erst in die Lage versetzen, die nötigen Weichenstellungen vorzunehmen.

Strikte Begrenzung der Neuverschuldung

Um der ausufernden Staatsverschuldung zunächst eine effektive Grenze zu setzen, bedarf es eines möglichst strikten Neuverschuldungsverbots. Danach ist die Aufnahme von neuen Krediten, mit Ausnahme von ganz außergewöhnlichen Situationen, wie etwa Naturkatastrophen, unzulässig. Oder mit anderen Worten: Künftig soll man nicht mehr Geld ausgeben, als man zuvor eingenommen hat. Ein solches Verbot ist klar und unmissverständlich und muss sowohl auf Bundesebene als auch auf Ebene der Bundesländer in den jeweiligen Verfassungen verankert werden. Die sehr restriktiv zu formulierenden außergewöhnlichen Situationen, in denen eine Neuverschuldung zulässig sein soll, müssen mit einer parlamentarischen Zweidrittelmehrheit beschlossen und zugleich mit einem verbindlichen Tilgungsplan verabschiedet werden.



Jörg-Uwe Hahn*

* Jörg-Uwe Hahn ist Vorsitzender der FDP Hessen und Mitglied der Föderalismuskommission II.

Fairer und effektiver Abbau der Altschulden

Neben der Statuierung eines Verschuldungsverbotes muss eine Lösung der Altschuldenproblematik erreicht werden. Eine langfristige Entschuldung dient allen, denn die Schulden von heute sind die Steuern von morgen. Ob es hierzu eines Altschuldenfonds bedarf oder ob andere Konzepte besser zum dauerhaften Abbau der Altschulden geeignet sind, ist dabei zweitrangig. Jedwede Altschuldenhilfe muss aber darauf achten, dass man »schlechtem Geld kein gutes Geld hinterherwerfen« sollte. Hierzu müssen einerseits die finanzschwachen Länder stärker in die Verantwortung genommen werden, und andererseits müssen sowohl der Bund als auch die finanzstärkeren Bundesländer einen fairen Beitrag leisten. Insoweit kann nur eine Festlegung per Staatsvertrag zwischen dem Bund und den 16 Bundesländern das geeignete Instrumentarium sein.

Stärkung der Finanzautonomie der Bundesländer

Aus liberaler Sicht bedarf es zur Lösung des Schuldenproblems zwingend der Stärkung der Finanzautonomie insbesondere der Bundesländer, aber auch von Bund und Gemeinden. Es ist ein Strukturfehler der Finanzverfassung, wenn zwar die Einnahmen aus den Landessteuern ausschließlich den Ländern zufallen, diese aus eigener Kompetenz die jeweiligen Gesetze aber nicht ändern können.

Notwendig ist es daher, im Sinne einer echten Steuerautonomie den Ländern dort, wo ihnen der Steuerertrag zusteht, auch die Gesetzgebungskompetenz einzuräumen. Wie die Schweiz zeigt, ist ein fairer föderaler Wettbewerb auch im Bereich der Steuern möglich. Neben einer Übertragung von Steuerkompetenzen sind Zu- und Abschlagsrechte auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer bei gleichzeitiger Absenkung des Steuertarifs zu ermöglichen. Die Befürchtung, dass eine Bevölkerungs- und Unternehmensabwanderung in Länder mit niedrigeren Steuern einsetzen würde, ist unzutreffend. Bürgerinnen und Bürger sind ebenso wie kleine und mittelständische Betriebe in ihrer Kommune bzw. ihrer Region verwurzelt. Nur wegen einer niedrigeren Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer wird keine Massenflucht entstehen. Gerade für ärmere Bundesländer können Abschläge auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer eine Chance im Standortwettbewerb darstellen, denn aufgrund ihrer niedrigen Steuerkraft hätten sie auch nur relativ geringe Steuerausfälle zu verzeichnen, während auf der anderen Seite durch Zuzüge ein Anstieg der Einnahmen möglich wäre.

Deutschland müsste so nicht der einzige föderale Staat weltweit bleiben, in dem die Gliedstaaten so gut wie keine eigenen Steuerkompetenzen haben.

Neuordnung des Länderfinanzausgleichs

Der aktuelle Finanzausgleich ist viel zu komplex und nicht mehr zu durchschauen. Er enthält eine Reihe von Fehlansätzen und ist in den Augen vieler Experten in seiner Gesamtentwicklung auch wachstumsfeindlich. Es besteht allgemeiner Konsens, dass eine grundlegende Neuordnung dieses Ausgleichssystems dringend erforderlich ist. Realistisch betrachtet ist eine Verständigung mit den heutigen Nehmerländern äußerst schwierig. Trotzdem muss auch diesbezüglich eine Neugestaltung erfolgen, und zwar nicht nur aus der Sicht eines Vertreters des Hauptgeberlandes Hessen, sondern auch als ein Anhänger des Wettbewerbsgedankens. Als Liberaler schlage ich daher vor, zur ursprünglichen Funktion des Finanzausgleichs als Spitzenausgleich zurückzukehren. Ziel freiheitlicher Finanzpolitik muss es sein, die Wirtschaftskraft als maßgebendes Verteilungskriterium für einen gesunden und fairen föderalen Wettbewerb zwischen den Ländern stärker in den Vordergrund zu stellen.

Ausblick

Um die Föderalismuskommission II zu einem erfolgreichen Ende zu führen, bedarf es einer grundlegenden und zukunftsfähigen Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, die sämtliche erwähnten Aspekte umfassen muss. Eine so reformierte Finanzverfassung schafft neue Gestaltungsfreiräume, insbesondere für die Bundesländer, und ist geeignet, einen freiheitlichen Ansatz im Sinne eines fairen Wettbewerbsföderalismus weiter zu befördern.

Um zu einer solchen Einigung zu kommen, ist auf allen Seiten ein Zu- und Nachgeben, aber auch für alle Beteiligten eine faire, realistische und gerechte Chance zur Verbesserung der finanziellen Verhältnisse im jeweiligen Verantwortungsbereich nötig.

Vor allem aber ist eine neue politische Kultur der finanziellen Mäßigung erforderlich, die das Ziel verfolgt, Gestaltungsspielräume zu schaffen und nicht durch zunehmende Verschuldung zu verbauen. Es muss endlich Schluss damit sein, mehr zu versprechen, als man aufgrund eigener Einnahmen letztlich auch finanzieren kann. Wer trotzdem mehr zu Lasten der künftigen Generationen verspricht, muss dann eben verfassungsrechtlich an der Umsetzung eines solchen Versprechens gehindert werden. Nur so kann der Weg aus dem Schuldenstaat erfolgreich sein.



Kai A. Konrad*

Föderalismusreform: Effizienz oder Verteilung?

In den vergangenen Jahrzehnten hat die Politik die Möglichkeiten, Politik durch Kreditaufnahme zu finanzieren, über Gebühr strapaziert. Die Mehrzahl der Haushalte von Bund und Ländern weist ein strukturelles Defizit aus. Die Staatsschuld bewegt sich in der Größenordnung von 1,5 Bill. €. Eine Neufassung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern hat vielleicht aus diesen Gründen im Rahmen der Föderalismuskommission II einen besonders hohen Stellenwert.

Die Kommission hatte einen guten Start. Mehr als 20 Experten wurden gehört. Die Experten stimmten in der Diagnose weitgehend überein: Die öffentlichen Haushalte laufen aus dem Ruder. Die Anreize für Haushaltsdisziplin und Budgetkonsolidierung sind ungenügend. Sie bedürfen veränderter Regeln. Die Experten hatten auch gute Vorarbeit geleistet. So liegen gute Reformrezepte auf dem Tisch. Der Vorschlag des Sachverständigenrats (2007) zur Begrenzung der Neuverschuldung des Bundes zum Beispiel: Er setzt nahtlos am bestehenden Regelwerk an und kommt doch zu einem Reformvorschlag, der geeignet sein könnte, die Neuverschuldung des Bundes wirksam zu beschränken.

Der Bund ist allerdings nicht das zentrale Problem. Zwar haben auch Bundespolitiker oft mehr Spaß daran, mit geliehenem Geld ihre Projekte zu finanzieren und Politik zu gestalten, als sich durch Sparerfolge zu profilieren. Indes kann man den Akteuren des Bundes noch am ehesten ein hohes Eigeninteresse unterstellen, eine extreme Haushaltsnotlage oder gar einen Staatsbankrott zu vermeiden. Der Bund ist durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt ohne-

hin in der Pflicht. Im Insolvenzfall kann der Bund nicht ernsthaft mit Finanzspritzen von anderer Seite rechnen. Außerdem belastet er mit seiner Verschuldung spürbar und primär seine eigene Bonität als Schuldner, nicht so sehr die Bonität anderer.

Für Länder ist das anders. Sie können in der extremen Haushaltsnotlage wenigstens auf eine Rettung durch die Bund-Länder-Gemeinschaft hoffen. Ihre eigene, im Verhältnis zur Bund-Länder-Gemeinschaft absolut betrachtet überschaubare Kreditaufnahme wirkt sich kaum spürbar auf ihr eigenes Kreditmarktrating aus, weil die Kapitalgeber den Bund und die Länder offenbar als Schuldnergemeinschaft wahrnehmen. Die Klagen Bremens, Saarlands und Berlins in der Vergangenheit und die anhängigen neuerlichen Klagen von Bremen und Saarland auf Sanierungshilfen zeigen, wie ernst der Handlungsbedarf im Bereich der Länder ist.

Besonders überzeugend finde ich für die Länder den Vorschlag, der im Gleichklang mit den wissenschaftlichen Beiträgen von BMF (2005) und BMWi (2005) mehr Eigenverantwortlichkeit der Länder und die Auflösung der Haftungsgemeinschaft von Bund und Ländern und Verfahrensregelungen für eine Sanierungsinsolvenz von überschuldeten Ländern fordert. Dieser Vorschlag hat viele Vorteile. Anders als andere Vorschläge, die mechanische Regeln oder eine »Expertokratie« fordern, setzt dieser Vorschlag auf Eigenverantwortung. Er folgt dem Subsidiaritätsgedanken und stärkt die Länderautonomie und löst das Verantwortungsgeflecht um die Schulden. Er mobilisiert Marktkräfte am Kapitalmarkt, nimmt die Kreditgeber mit in die Verantwortung und beschränkt wirkungsvoll die übermäßige Verschuldung. Dieser an internationale Vorbilder angelehnte Vorschlag beinhaltet die Schaffung eines glaubwürdigen Instruments für eine wirkungsvolle Schuldenbegrenzung.

Im politischen Prozess hat der Vorschlag dennoch kaum eine Chance. Im öffentlichen Diskurs erscheint die formale Möglichkeit einer Insolvenz öffentlicher Gebietskörperschaften als tabuisiert, auch wenn es dabei nur darum geht, Verfahren zu schaffen, die es einem überschuldeten Land ermöglichen, sich aus eigener Kraft und ohne Bundeshilfen aus der Überschuldung zu befreien.

Die politische Diskussion bewegt sich in eine andere Richtung. Die Reform wird anscheinend von vielen Akteuren als willkommene Chance gesehen, damit Umverteilungsgewinne zu Lasten anderer Gebietskörperschaften zu erzielen. Überraschend ist das nicht. Immerhin findet die Föderalismuskommission II im Schatten anhängiger Verfahren beim Bundesverfassungsgericht statt, in denen Bremen und das Saarland auf Bundeshilfen angesichts ihrer schwierigen Haushaltslage klagen. Diese Klagen zielen ja ganz offen und offensichtlich auf Umverteilung ab.

* Prof. Dr. Kai A. Konrad ist Direktor am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und Inhaber eines Lehrstuhls am Institut für Öffentliche Finanzen und Steuerpolitik an der Freien Universität Berlin.

Der vor kurzem erschienene Bericht der AG Haushaltsanalyse Bremen/Saarland/Schleswig-Holstein, der letztlich aus der Arbeit der Föderalismuskommission hervorgegangen ist, zeigt ebenfalls die Dominanz der Verteilungsproblematik gegenüber Effizienzüberlegungen. Die Arbeitsgruppe sollte die Frage erörtern, ob die besonders hoch verschuldeten Länder, insbesondere Bremen, das Saarland und Schleswig-Holstein, eine Haushaltskonsolidierung aus eigener Kraft erreichen können. Es mag nicht überraschen, dass die Vertreter Berlins, Bayerns und des Bundes einerseits und die Vertreter Schleswig-Holsteins, Bremens und des Saarlands andererseits jeweils zu sehr unterschiedlichen Auffassungen gelangen, was die Möglichkeit einer Sanierung aus eigener Kraft betrifft. Es bleibt dem Leser überlassen zu erraten, welche Vertreter auf der Basis der gleichen Datenlage zu welchen Auffassungen gelangen, welches Land sich aus eigener Kraft aus der Haushaltskrise befreien kann.

Symptom der Bedeutung von Verteilungsaspekten in der Reformdebatte ist auch die Vielzahl von Vorschlägen für den Umgang mit den Altschulden der Länder. Es entspricht guter politischer Rationalität, dass die Länder versuchen, sich eine freiwillige Einschränkung ihrer Verschuldungsautonomie vom Bund bezahlen zu lassen, und es ist nicht überraschend, wenn der Bund keine Lust hat, die Spendierhosen anzuziehen und einen Teil oder Großteil der Altschulden zu übernehmen.

Im Rahmen des Vorschlags zur Einführung von mehr Eigenverantwortung und einer Sanierungsinsolvenzordnung für die Länder spielt ein Altschuldenregister oder -fonds als flankierende Maßnahme des Übergangs in die Selbstverantwortung auch eine wichtige Schlüsselrolle. Man sollte indes betonen, dass diese Maßnahme mit den Vorschlägen verschiedener Arten von gemeinsamen Altschuldenfonds wenig zu tun hat, die derzeit diskutiert werden, und bei denen Zinszahlungen von der Frage losgelöst werden, wer die Schulden ursprünglich verursacht hat. Im Rahmen der Einführung einer Sanierungsinsolvenzordnung für Länder würde es darum gehen zu vermeiden, dass die Bestandsschulden der hoch verschuldeten Länder einem plötzlichen Bonitätsverlust unterliegen, der bei der revolvierenden Refinanzierung zu einem massiven Anstieg der Zinslasten führen würde. Das würde bewerkstelligt, indem für Schulden von Bund und Ländern in Höhe des Schuldenbestands zum Zeitpunkt des Systemwechsels (und deren Anschlussfinanzierung) eine gemeinsame Haftungsgarantie von Bund und Ländern abgegeben wird, wobei die Zins- und Tilgungsleistungen weiterhin den jeweiligen Schuldner obliegen würden und die betreffenden Altschulden selbstverständlich in den Büchern der jeweiligen Länder verbleiben würden (vgl. Konrad 2007; 2008).

Die Hinwendung der entscheidenden Akteure zu Verteilungsfragen kann politische Beobachter nicht überraschen. Vie-

len Beobachtern ist dieses Verhalten aus den Verhandlungen zur Neuordnung des Finanzausgleichs und der Gestaltung des Maßstäbengesetzes wohlbekannt. Indes ist die Ausgestaltung der Finanzverfassung und insbesondere der Verschuldungsrechte und Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern kein Nullsummenspiel, bei dem der eine Akteur nur das gewinnt, was der andere verliert. Viel mehr steht auf dem Spiel. Es gilt, eine große Bedrohung von der Bund-Länder-Gemeinschaft abzuwenden. Ökonomen und Verfassungsjuristen (vgl. z.B. Konrad 2007, 159 und Wieland 2008) verweisen auf eine interessante Interpretation des Verfassungsgerichtsurteils zur Haushaltsnotlage Berlins (*BVerfG, 2 BvF 3/03* vom 19. Oktober 2006). Danach befinden sich alle Beteiligten derzeit in einem Dilemma, das sich so beschreiben lässt: Ein hoch verschuldetes Land, dessen Haushaltsnotlage ein wirklich extremes Ausmaß erreicht hat, kann auf Bundeshilfen nur dann hoffen, wenn es kein anderes Mittel der Abhilfe hat. Betrachtet man weitere Schuldenaufnahme als ein weiteres Mittel der Abhilfe, dann müsste das Land zunächst auch alle Möglichkeiten der Kreditaufnahme ausschöpfen, bevor ihm Hilfe durch die Bund-Länder-Gemeinschaft zuteil werden kann. Nun betrachten die Kreditmärkte die Bund-Länder-Gemeinschaft offenbar als Haftungsgemeinschaft. Eine Kreditrationierung einzelner Länder ist also nicht zu erwarten, solange die Bund-Länder-Gemeinschaft als ganze als Schuldner noch eine ansehnliche Bonität hat. Erst wenn diese Bonität hinreichend Schaden genommen hat, versiegt der Strom weiterer Kredite. Erst dann sind alle Mittel der Abhilfe ausgeschöpft. Dann ist es indes für bundesstaatliche Hilfen zu spät, da die gesamte Bund-Länder-Gemeinschaft in die Schieflage geraten ist. Die herrschende Rechtslage drängt hoch verschuldete Länder mithin in eine Verschuldungsspirale, in deren Strudel die gesamte Bund-Länder-Gemeinschaft gezogen werden kann. Ein Ausweg aus dieser Situation ist nicht nur im Interesse der hoch verschuldeten Länder, sondern im Interesse der gesamten Gemeinschaft. Vorschläge zur Lösung dieses Dilemmas liegen auf dem Tisch. Die Politik ist jetzt am Zug.

Literatur

- Konrad, K.A. (2007), »Ein Ausweg aus der bundesstaatlichen Haftungverflechtung«, in: K.A. Konrad und B. Jochimsen (Hrsg.), *Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil*, Peter Lang, Frankfurt et al., 155–170.
- Konrad, K.A. (2008), »Verschuldungsautonomie und Schuldenselbstverantwortung«, *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, erscheint demnächst.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR, 2007) *Staatsverschuldung wirksam begrenzen*, Wiesbaden.
- Wieland, J. (2008), »Föderalismusreform II – Bilanz und Perspektiven«, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, erscheint demnächst.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005), *Haushaltskrisen im Bundesstaat*, Bd. 78, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005), *Zur finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaates*, Berlin.



Eckhard Janeba*

Regeln zur Begrenzung von Staatsverschuldung: Welche Rolle für den politischen Bürger?

In Deutschland herrscht unter Ökonomen weitgehender Konsens, dass die Verschuldung von Bund und einigen Bundesländern zu hoch ist. Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts 2006 zur Haushaltsnotlagen-Situation ist die Verschuldungssituation Berlins ins öffentliche Bewusstsein gerückt. Die Lage ist auch für andere Bundesländer und den Bund nicht rosig, vor allem dann, wenn implizite Staatsschulden für die Berücksichtigung von zukünftigen Pensionszahlungen und anderen finanziellen Verpflichtungen des Staates mit einberechnet werden, die ein Vielfaches der (expliziten) Staatsschuld ausmachen (vgl. Sachverständigenrat SVR 2007). Strittig sind jedoch die Antworten auf folgende zwei Fragen: Welche Regeln sollten verwendet werden, um die Staatsverschuldung zu begrenzen und eine dauerhafte Schuldenfinanzierung zu vermeiden? Und, sollten sich Bund und Länder die gleichen Regeln auferlegen?

Nicht nur im Kontext der Staatsverschuldung sind konstitutionelle Regeln wichtige Regulationsmechanismen. Aus der vergleichenden polit-ökonomischen Forschung (vgl. Persson und Tabellini 2000; Besley und Case 2003) wissen wir, dass institutionelle Gestaltungen wie das Wahlrecht (Mehrheits- oder Verhältniswahlrecht) und die Form der Demokratie (parlamentarisch vs. präsidentiell) einen signifikanten Einfluss auf die gleichgewichtigen fiskalischen Größen ausüben. So ermitteln Persson und Tabellini (2003) für Länder mit Pluralitätswahlrecht und kleinen Wahlkreisen (*Majoritarian Rule*) ein um 2 Prozentpunkte des BIP geringeres Haushaltsdefizit. Insofern besteht die berechtigte Hoff-

nung, dass institutionelle Regeln das Problem der steigenden Staatsverschuldung positiv beeinflussen können.

Regeln zur Begrenzung der Staatsverschuldung

Es ist natürlich nicht schwer, sich Regeln auszudenken, die die Staatsverschuldung wirksam begrenzen: keine Defizitfinanzierung. Diese Art der Beschränkung wird in den meisten Bundesstaaten der USA mit den *Balanced Budget Rules* verfolgt, wobei es regionale Unterschiede gibt bzgl. des Umgangs bei Abweichungen zwischen dem geplanten ausgeglichenen Budget und einem zu erwartenden oder realisierten Defizit. Derartig enge Regeln erscheinen für Deutschland und die meisten europäischen Länder nicht sinnvoll und nicht mehrheitsfähig (vgl. auch Corsetti und Roubini 1996, für einen transatlantischen Vergleich von Budgetregeln). Im Kern geht es um die optimale Antwort auf den Zielkonflikt zwischen Begrenzung der Verschuldung durch starre Regeln, um den im politischen Prozess angelegten Hang zur Finanzierung von heutigen Ausgaben zu Lasten zukünftiger Generationen zu begrenzen, und der notwendigen Flexibilität im politischen Prozess, um auf konjunkturbedingte Schwankungen oder andere exogene Störungen wie Naturkatastrophen reagieren zu können. Eine Verpflichtung zu einem ausgeglichenen Budget verfolgt nur das erste Ziel, setzt aber die Gesellschaft einer prozyklischen Finanzpolitik aus und verletzt damit das zweite Ziel deutlich.

Regeln, die diesem Zielkonflikt Rechnung tragen, kommen schon heute vielfach zur Anwendung oder sind Teil einiger Reformvorschläge: i) Art. 115 GG erlaubt eine Kreditfinanzierung im Ausmaße der Investitionen und darüber hinaus nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Sowohl der Investitionsbegriff als auch die Feststellung einer gravierenden Störung sind nicht einfach zu definieren bzw. anzuwenden. ii) Die Maastricht-Kriterien begrenzen in der Regel das Haushaltsdefizit auf 3% vom BIP und die Verschuldung auf 60% des BIP. iii) Vorschläge vom Sachverständigenrat (SVR 2007) und des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Finanzen basieren auf dem Modell der Schweizer Schuldenbremse, und sie gehen insofern wesentlich weiter, als dass der Versuch unternommen wird, die Komponenten eines Haushaltsdefizits im Konjunkturablauf herauszufiltern, und damit nicht nur schematisch wie im Maastricht-Vertrag einzurechnen. Defizite, die über ein konjunkturell bedingtes und genau zu ermittelndes Maß hinausgehen, werden in einem virtuellen Ausgleichskonto verbucht, das »sozusagen das protokol-larische Gedächtnis für ein Abweichen vom Ausgabenplan und damit der »Sünden« und Fehler der Vergangenheit« darstellt (SVR 2007, 88).

Eine derartige Separation der Ursachen ist aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht im Prinzip lobenswert. Eine genaue Ursachenforschung ist ja meist Teil der Lösung. Gleichzei-

* Prof. Eckhard Janeba, Ph.D., ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft und Wirtschaftspolitik, an der Universität Mannheim und Mitglied des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

tig sollten die Kosten des Vorschlags nicht unterschätzt werden, die in der Intransparenz bzw. der Komplexität des Verfahrens liegen. Die Berechnung des konjunkturell angemessenen Ausgabenplafonds und die Verbuchung und Aktualisierung des Ausgleichskontos sind für Ökonomen relativ leicht nachvollziehbar. Das gilt aber nicht im gleichen Maße für Politiker und Staatsbürger. Natürlich kann und wird es in einer Gesellschaft immer Fragen geben, die Experten überlassen werden müssen. Sollte das aber auch für das Budget des Staates und die Entscheidung über ein zulässiges Defizit gelten? Ich meine, nein. Dabei geht es nicht darum, in populistischer Weise jede fiskalische Entscheidung vom Wähler absegnen zu lassen, zumal solche Versuche auch große Nachteile erbringen können. Völlig abwegig sind direkt-demokratische Entscheidungselemente und ein größerer Einbezug des Staatsbürgers jedoch nicht.

Erfahrungen aus den USA

In einigen Staaten der USA bedürfen Steuererhöhungen einer Zustimmung der Bevölkerung. Nachteilig können sich konstitutionelle Regeln in Verbindung mit Ausgabenverpflichtungen aus Referenda auswirken. Beispielhaft sei hier der Bundesstaat Colorado angeführt, der 1992 durch einen konstitutionellen Zusatz (*Taxpayer Bill of Rights* TABOR) das jährliche Wachstum der Steuereinnahmen auf die Summe der Wachstumsraten der Bevölkerung und der Preissteigerung begrenzte und im Jahr 2000 gleichzeitig ein ehrgeiziges Programm zur Steigerung von Bildungsausgaben durch ein Referendum (*Amendment 23*) erwirkte. Im Anschluss an das Platzen der Börsenblase 2000/1 kommt es in den Folgejahren zu einem starken Rückgang der Steuereinnahmen, da die Einnahmen des Vorjahres als Referenzpunkt dienen (*Ratchet Effect*) und zusammen mit der verpflichtenden Ausgabensteigerung im Bereich Bildung den Spielraum für andere Ausgaben abwürgen. Interessanterweise führt aber diese von vielen als pervers empfundene Einengung des Haushaltsspielraums zu einer dramatischen politischen Antwort. Im Jahre 2004 fällt der eigentlich stark republikanisch orientierte Bundesstaat in den Wahlen zum Senat und Repräsentantenhaus von Colorado komplett an die Demokraten. Auch der Gouverneur wird kurze Zeit später ein Demokrat. Die Haushaltssituation ist wichtiges politisches Thema im Wahlkampf.

Wie könnte eine stärkere Einbeziehung des politischen Bürgers in Deutschland aussehen? Direkt-demokratische Elemente sind dem deutschen Verfassungsrecht recht fern, und es ist nicht zu erwarten, dass dieses sich bald ändern wird. Eine stärkere Einbeziehung ergibt sich zunächst aus der Transparenz und Einfachheit der Regeln. Der Zustand einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ist nicht nur für Ökonomen schwer zu definieren. Die Maas-tricht-Kriterien sind da schon klarer und einprägsamer (zu-

mindest erinnern sich Studierende daran in der Regel sehr gut!). Eine darüber hinaus gehende Einbeziehung kann in einer repräsentativen Demokratie nur indirekt erfolgen, da die Entscheidung bei den parlamentarischen Gremien liegt, deren Entscheidungsträger durch Wiederwahlenreize indirekt kontrolliert werden. Problematisch ist, dass bei Wahlen immer über ein Bündel von Vorschlägen abgestimmt wird, und die Verschuldungslage nicht notwendigerweise im Mittelpunkt steht.

In dieser Hinsicht kommt der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMW 2007) am ehesten der gewünschten Transparenz und Publizität der Entscheidung über Schuldenfinanzierung nahe. Der Vorschlag zielt für den Bundeshaushalt im Prinzip auf ein ausgeglichenes Budget und bei den erlaubten Ausnahmen wird im Gegensatz zu dem Vorschlag des SVR oder dem Modell der Schweizer Schuldenbremse darauf verzichtet, die Ursachen des Defizits zu identifizieren. Mit einfacher Mehrheit des Bundestages ist eine Verschuldung bis 5% des Ausgabenvolumens (entspricht etwa 0,5% des BIP) erlaubt, und mit einer qualifizierten Mehrheit von 60% der Bundestagsabgeordneten kann ein darüber hinausgehendes Defizit beschlossen werden. Jede Neuverschuldung muss aber nach maximal vier Jahren wieder getilgt sein.

Natürlich wäre auch ein anderes Quorum wie 55 oder 65% denkbar. Der entscheidende Punkt ist, dass sich bei außergewöhnlichen Anlässen wie konjunkturellen Krisen eine andernfalls in der Opposition stehende Partei nicht verschließen wird, ein Defizit mitzutragen. Wie auch immer die Entscheidung der Oppositionsparteien ausfällt, letztlich müssen alle Parteien vor der Öffentlichkeit und damit dem Wähler ihre Entscheidung rechtfertigen. Die Anforderung einer qualifizierten Mehrheit macht diese Bundestagsentscheidung zu einer besonderen, wirkt einer ausufernden Verschuldungspolitik entgegen, und gleichzeitig ist die Regel einfach und transparent. Der Einbezug des Wählers ist zumindest indirekt gewährleistet.

Gleiche Regeln für Bund und Länder?

Im Prinzip ist der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi auf Bund und Länder gleichermaßen anwendbar. Insofern könnte die Antwort auf die zu Anfang gestellte zweite Frage als erledigt angesehen werden. Bund und Länder sind aber in vielerlei Hinsicht nicht gleich. Erstens kann der Bund bei einer Krise eines einzelnen Bundeslandes stabilisierend eingreifen, d.h. eine hinreichend große wirtschaftliche Krise kann von der betroffenen Region nicht selbst mit Hilfe der Verschuldung gemeistert werden. Die darüber liegende Institution, hier also der Bund, kann das aus Größenvorteilen heraus sehr viel eher. Es ist vielleicht nicht ganz

überraschend, dass viele kleine Bundesländer wie das Saarland, Bremen und Berlin in Haushaltsnotlagen gekommen sind und Hilfe vom Bund erbeten haben.

Allerdings liegt in dieser Tatsache nicht nur eine Chance, sondern auch eine Gefahr. Gerade weil der Bund einzelne Länder aus ihrer wirtschaftlichen Notlage relativ gut befreien kann, kommt es zu einer Situation des moralischen Risikos, in der die Anreize für eine »schlechte« Wirtschaftspolitik hoch sind. Einzelne Länder könnten eine Politik verfolgen, die den Bürgern der Region Vorteile einbringt und die Kosten über die Beistandspflicht des Bundes und/oder anderer Länder auf andere verteilt. Das Eigeninteresse eines in Not geratenen Bundeslandes läuft darauf hinaus, allein exogene Aspekte für die Notlage verantwortlich zu machen (wobei exogene Gründe einen nicht unerheblichen Teil der Notlage ausmachen können, aber nicht müssen). Wie bereits im Modell der oben diskutierten Schuldenbremse geht es daher um die Identifikation der Gründe für die Verschuldungskrise. Im Unterschied zum obigen Fall kann jedoch der Wähler hier schlechter gegensteuern. Wähler in Berlin werden im Zweifelsfall für einen Bail out Berlins durch den Bund eintreten, selbst wenn sie die Berliner Landesregierung nicht mit gewählt haben. Umgekehrt können die Bürger außerhalb Berlins die Berliner Regierung nicht per Wahlzettel bestrafen. Dieses Argument spricht für engere Verschuldungsgrenzen auf Länderebene bzw. höhere qualifizierte Mehrheiten im Kontext des BMWi-Vorschlags. Natürlich sollten die Verschuldungsmöglichkeiten nicht wie in den USA für Bundesstaaten auf null reduziert werden, da dies zu einer tendenziell prozyklischen Finanzpolitik führt (vgl. Sheffrin 2004).

Der zweite Grund, warum Verschuldungsregeln für Bund und Länder nicht symmetrisch und eher restriktiver für Letztere angewendet werden sollten, liegt in der Möglichkeit, zur Externalisierung von Schulden auf Landesebene, eine Möglichkeit die auf Bundesebene nicht in gleichem Maße gilt (Bruce 1995). Die Mobilität von Individuen zwischen Bundesländern führt dazu, dass die schuldenfinanzierten Ausgaben den heutigen Bewohnern zu gute kommen, die Kosten aber zum Teil von Personen getragen werden, die in Zukunft in dem Land wohnen. Diese Externalität führt tendenziell zu zu hoher Verschuldung. Ein derartiges Problem ergibt sich auf Bundesebene nicht oder nicht in gleichem Maße, da die internationale Mobilität geringer ist als die intranationale.

Mobilität von Individuen an sich ist jedoch nicht negativ. Im Gegenteil, die Wirkung regional unterschiedlicher Schocks wird durch die Wanderungsbewegung der Produktionsfaktoren abgeschwächt (vgl. Wildasin 1995). Dieser Prozess vollzieht sich relativ langsam, aber erlaubt eine Absicherung gegen Risiken. Der ökonomische Aufstieg des Südens der USA im Laufe des 20. Jahrhunderts zeugt von ei-

ner solchen Anpassungsdynamik. Staatliche Transferzahlungen zwischen Regionen sind kurzfristig effektiver, unterbinden aber die Wanderungsbewegung. In diesem Sinne sind langfristig gezahlte Transfers in großem Ausmaß im Rahmen der Solidarpakte I und II kritisch zu betrachten. Eine kurzfristige Abschaffung der Transfers ist jedoch nicht zu befürworten (und rechtlich nicht möglich), da die ostdeutschen und manche westdeutschen Länder hohe Altschulden und damit große Zins-Steuer-Quoten aufweisen. Die Einführung strengerer Verschuldungsregeln würde diesen Ländern den finanziellen Spielraum nehmen, um eine autonome antizyklische Finanzpolitik betreiben zu können. Daher müssen Altschulden vom Bund und reicheren Ländern in nicht unerheblichem Ausmaß übernommen werden. Außerdem muss den Ländern mehr Steuerautonomie zugestanden werden, denn wie soll ein Bundesland effektive Haushalts- und Verschuldungspolitik betreiben, wenn die Einnahmenseite in starkem Maße durch die gesetzgeberische Mitwirkung des Bundes bei den Gemeinschaftssteuern und die Ausgabenseite durch Zinslasten für Altschulden massiv eingeschränkt ist? Ohne mehr Steuerautonomie und Berücksichtigung von Altschulden können Regeln zur Begrenzung von Verschuldung nicht sinnvoll wirken.

Fazit

Konstitutionelle Regeln zur Begrenzung von Verschuldung sind ein wichtiges Instrument, um das Ziel einer langfristig soliden Finanzpolitik zu erreichen. Die bisherige Diskussion und diverse Vorschläge sind bemüht, dem Zielkonflikt zwischen effektiver Begrenzung von Verschuldung einerseits und finanzpolitischer Flexibilität zur Glättung konjunktureller Schwankungen andererseits Rechnung zu tragen und durch mehr oder weniger komplexe Regeln zu entsprechen. Die Gefahr dieser Vorgehensweise ist jedoch, dass die Entscheidung über den Haushalt und damit die Verschuldung zu einem Expertenproblem wird, von der die politische Öffentlichkeit abgekoppelt ist. Diesem sollte entgegengewirkt werden. Der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi geht in die richtige Richtung, indem er auf eine Identifikation der Verschuldungsursachen verzichtet und durch eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung den Haushaltsbeschluss in den politischen Mittelpunkt zurückführt.

Bund und Länder unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht, und daher sollten die Verschuldungsregeln für Bund und Länder nicht identisch sein. Moralisches Risiko und Wanderungsbewegungen von Bürgern sprechen dafür, restriktive Verschuldungsgrenzen auf Länderebene einzufordern. Dieses macht aber nur dann Sinn, wenn gleichzeitig den Ländern mehr finanzielle Spielräume zugemessen werden. Dieses muss in zweierlei Hinsicht erfolgen. Zum einen bedarf es mehr Steuerautonomie als bisher, denn die Haupt-

steuerquellen der Länder sind Gemeinschaftssteuern. Zum anderen muss ein Großteil der Altschulden hoch verschuldeter Bundesländer vom Bund und besser gestellten Ländern einmalig übernommen werden.

Literatur

- Besley, T. und A. Case (2003), »Political Institutions and Policy Choices: Evidence from the United States«, *Journal of Economic Literature* *XLI*, March, 7–73.
- Bruce, N. (1995), »A Fiscal Federalism Analysis of Debt Policies by Sovereign Regional Governments«, *Canadian Journal of Economics* *28*, S195–S206.
- Corsetti, G. und N. Roubini (1996), »European vs. American Perspectives on Balanced-Budget Rules«, *American Economic Review* *86*, Papers and Proceedings, 408–413.
- Persson, T. und G. Tabellini (2000), *Political Economics*, MIT Press, Cambridge.
- Persson, T. und G. Tabellini (2003), *The Economic Effects of Constitutions*, MIT Press, Cambridge.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), *Staatsverschuldung wirksam begrenzen*, Wiesbaden.
- Sheffrin, St.M. (2004), »State Budget Deficit Dynamics and the California Debacle«, *Journal of Economic Perspectives* *18*, 205–226.
- Wildasin, D.E. (1995), »Factor Mobility, Risk, and Redistribution in the Welfare State«, *Scandinavian Journal of Economics* *97*, 527–546.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2008), *Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes*, Gutachten Nr. 1/08.



Max Groneck*



Robert C. Plachta*

Teilentschuldung nur mit sanktionsbewehrter Regel

Die Föderalismuskommission zur Neuordnung der Bundesländer-Finanzbeziehungen plant, noch in diesem Jahr dem Bundestag und Bundesrat die Ergebnisse ihrer Arbeit vorzulegen. Während Vertreter des Bundes dabei hauptsächlich Vorschläge zu restriktiveren Kreditbegrenzungsregeln vorlegen, ist die Länderseite vor allem an der Ausgestaltung von Übergangsregelungen und der Schaffung »gleicher Startchancen« interessiert. Im Gespräch ist dabei eine Teilentschuldung der überdurchschnittlich verschuldeten Länder durch die Solidargemeinschaft. Der Artikel diskutiert die bislang eingebrachten Vorschläge und stellt anschließend ein integriertes Reformkonzept vor. Bestandteile sind die Einführung einer Kreditbegrenzungsregel mit verbindlichem Sanktionsmechanismus sowie eine Ausweitung der Steuerautonomie für die Bundesländer. Ein Übergang kann aus einer Kombination aus Teilentschuldung und Eigenanstrengung erfolgen.

Reformvorschläge ohne glaubwürdige Sanktionen

Die in die Diskussion eingebrachten Vorschläge erlauben mit einer Ausnahme konjunkturelle Defizite (vgl. Tab. 1). Dies ist Ausdruck der in den Wirtschaftswissenschaften weitgehend widerspruchsfreien Ansicht einer passiven Konjunkturpolitik in Form des Wirkenlassens der automatischen Stabilisatoren. Einige Konzepte (Schuldenbremse, Schuldenschranke, Close-to-balance-Regel, Stabilisierungsfonds) gestalten die Regel symmetrisch, indem auch die Verpflichtung zur Bildung von Überschüssen in Aufschwungsphasen beste-

* Max Groneck und Robert C. Plachta sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Seminar für Finanzwissenschaft, Lehrstuhl Prof. Dr. Wolfgang Kitterer, an der Universität zu Köln.

Tab. 1
Kreditbegrenzungsregeln für Bund und Länder

	Zulässiges Defizit	Voraussetzung Ausnahmeregel	Kontrolle	Auto-matische Sanktion	Steuer-Autonomie der Länder
CDU/CSU (2008, K.-Drs. 097): Schweizer Schuldenbremse	konjunkturelles Defizit ^{a)}	3/5- oder 2/3-Mehrheit BT Tilgungsplan	Ausgleichskonto, Obergrenze: 1% des BIP	ja ^{a)}	k.A.
Bündnis90/Die Grünen (2007, K.-Drs. 095): Vermögensorientierte Schuldenbremse	konjunkturelles Defizit ^{a)} + Nettoinvestitionen (Goldene Regel)	2/3-Mehrheit BT	– Ausgleichskonto, Obergrenze: 2% des BIP – Stabilitätsrat	nein	nur Zuschläge
FDP (2008 K.-Drs. 094): Schuldenverbot	Kassenkredite < 10% der Einnahmen	2/3-Mehrheit BT verbindlicher Tilgungsplan	keine	ja ^{a)}	k.A.
BMF (2008, K.-Drs. 096): Close-to-balance	konjunkturelles Defizit ^{a)} + 0,5% des BIP	3/5- oder 2/3-Mehrheit BT	– Ausgleichskonto, Obergrenze: 1 bis 2% des BIP – Stabilitätsrat	nicht konkretisiert	k.A.
Deubel (2008, K.-Drs. 056): Stabilisierungsfonds	konjunkturelles Defizit ^{b)} + Nettoinvestitionen (Goldene Regel)	nicht konkretisiert	Stabilitätsrat	nein	eingeschränkt ^{f)}
Sachverständigenrat (2007): Schuldenschanke	konjunkturelles Defizit ^{a)} + Nettoinvestitionen (Goldene Regel)	nicht konkretisiert	Ausgleichskonto, Obergrenze: 1% des Ø BIP der letzten fünf Jahre	ja ^{a)}	ja
Wiss. Beirat des BMWi (2008)	< 5% der Ausgaben verbindliche Tilgung	3/5-Mehrheit BT	keine	nein	k.A.

^{a)} Das konjunkturelle Defizit wird nach dem Vorbild der Schweizer Schuldenbremse ermittelt. – ^{b)} Überdurchschnittliche Trend-Steuerereinnahmen werden auf ein Konto abgeführt, in konjunkturellen Schwächezeiten erfolgen dann Mittelzuweisungen von diesem Konto. – ^{c)} Gestuftes Verfahren, das „Haushaltssicherung durch Einnahmeerhöhung/Ausgabenkürzung“, d.h. eine Einschränkung der Haushaltsautonomie der Länder zur Folge haben kann. – ^{d)} Auflösung des Haftungsverbandes zwischen Bund und den Ländern. – ^{e)} Gestuftes Verfahren, das die Verpflichtung zur Erhebung von Zuschlägen zur Grunderwerbsteuer zur Folge haben kann, deren Aufkommen zur Rückführung der Überschreitung herangezogen werden muss. – ^{f)} Vgl. Deubel (2007, K.-Drs. 057).

Quelle: Zusammenstellung der Autoren.

hen kann. Die Ermittlung der konjunkturellen Defizite und Überschüsse erfolgt nach dem Schweizer Vorbild (vgl. für eine Darstellung der Schweizer Schuldenbremse: Bodmer 2006). Eine Gegenüberstellung der Entwürfe verdeutlicht zudem die auch unter Ökonomen uneinheitliche Ansicht über die Art der Finanzierung öffentlicher Investitionen: Während die Schuldenschanke und der Stabilisierungsfonds die Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen als strukturelles Defizit weiterhin zulassen, wird die so genannte Goldene Regel bei den anderen Vorschlägen abgeschafft (vgl. Mintz und Smart 2006). Simulationsrechnungen von Groneck und Plachta (2008) zeigen, dass sowohl die Close-to-balance-Regel, welche die Möglichkeit der Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen abschafft, als auch die Schuldenschanke die Staatsverschuldung wirksam zu begrenzen vermögen.

Angesichts der schlechten Erfahrungen mit den bestehenden verfassungsrechtlichen Regeln zur Kreditbegrenzung überrascht es, dass die Reformvorschläge dem Umgang mit Regelbrüchen keinen besonderen Stellenwert einräumen. Kitterer und Groneck (2006) zeigen, dass zwischen 1991 bis 2006 die verfassungsgemäße Regelgrenze bei 27% der Län-

derhaushalte im Vollzug überschritten wurde (vgl. Kitterer und Groneck 2006, 561, aktualisiert mit Daten für das Jahr 2006). Selbst wenn einzelne Haushalte – meist mit mehrjähriger Verspätung – für verfassungswidrig erklärt werden, hat dies in der Vergangenheit keine Folgen nach sich gezogen (vgl. Deutsche Bundesbank 2006, 47 f.). Nur zwei Reformen hingegen sehen automatische Sanktionen vor. Zwar gibt es Ausführungen über ein »Frühwarnsystem«. Drei Konzepte plädieren für die Schaffung eines demokratisch legitimierten Stabilitätsrates, welcher die Haushalte der Länder anhand bestimmter Kriterien überwacht und bei Missachtung der Regeln Konsolidierungsanstrengungen vorschlagen oder Sanktionen verhängen kann. Die bisherigen Erfahrungen lassen jedoch an einer disziplinierenden Wirkung zweifeln, insbesondere daran, dass durch einen demokratisch legitimierten Rat tatsächlich glaubwürdige Sanktionen verhängt werden. Der Finanzplanungsrat, in dem Vertreter von Bund und Ländern laut §51a Haushaltsgrundsätzegesetz bereits heute die Haushaltsdisziplin überwachen sollen, hat sich als weitgehend wirkungslos erwiesen. Eine Analyse der Beschlüsse des Finanzplanungsrats von 2002–2007 zeigt, dass in fast einem Drittel (vier von 13) der Sitzungen keine Einigung erzielt und folglich kein Beschluss gefasst

wurde. Die Vorgaben der gefassten Beschlüsse wurden schließlich in 36% der Fälle nicht eingehalten.¹ Auf europäischer Ebene lässt sich beim Ecofin-Rat ein ähnliches Muster aufzeigen. Das Problem demokratisch legitimer Räte ist, dass die Mitglieder über ihre eigene Haushaltsdisziplin bzw. die ihrer Kollegen entscheiden. Aufgrund gegenseitiger Rücksichtnahme fallen disziplinierende Maßnahmen dementsprechend milde aus.

Übergangsszenarien in der Diskussion

Die öffentlichen Haushalte erzielten 2007 annähernd einen ausgeglichenen Gesamthaushalt. Bei einzelnen Ländern bestehen hingegen noch immer hohe strukturelle Defizite, die bei der Einführung einer neuen Budgetregel als Problem angesehen werden. Einige Länder sehen sich nicht in der Lage, diese eigenständig bzw. innerhalb kurzer Zeit abzubauen.² Das Saarland, Bremen und Schleswig-Holstein sehen sich sogar außerstande, bis 2019 einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen (vgl. Bericht der AG Haushaltsanalyse 2008, 11).

Zahlreiche Vorschläge mit dem Ziel einer gemeinschaftlichen Konsolidierung sind inzwischen vorgebracht worden. Die Wissenschaft setzt einerseits auf Eigenanstrengung und festen Zielvorgaben (vgl. Sachverständigenrat 2007) und andererseits auf eine solidarische Teilentschuldung durch die Ländergesamtheit ohne die Beteiligung des Bundes an den Lasten (vgl. Groneck und Kitterer 2007). Die Vorschläge aus der Politik beruhen hingegen auf einer Finanzierung aus Bundesmitteln. Quer durch die Parteienlandschaft werden Ansprüche auf einen Länderanteil an den überschüssigen Mitteln des Solidaritätszuschlags geltend gemacht, der eine Zinslastenhilfe³ oder (Teil-)Entschuldung⁴ finanzieren soll. Die degressive Ausgestaltung der Solidarpaktmittel erzeugt bei konstantem Zuschlagssatz ab 2010 Einnahmenüberschüsse, die rechtlich einzig dem Bund zustehen. Der Bund hat mit dem Hinweis des hohen Anteils an der gesamtstaatlichen Verschuldung eine Beteiligung bislang strikt abgelehnt. Eine Zinslastenhilfe andererseits verlagert das Problem übermäßiger Verschuldung in die Zukunft, und es bleibt offen, wie die Landeshaushalte nach dem Wegfall der Hilfen die offenen Zins- und Tilgungslasten tragen sollen. Die

Bezuschussung weckt, obwohl sie zeitlich begrenzt ist, die Hoffnung auf erneute Unterstützung, so wie auch Bremen und das Saarland derzeit erneut vor dem Bundesverfassungsgericht klagen.

Eine grundlegende Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehung

Die Situation der Bundesländer erfordert ein umfangreiches Konzept, das nach unserem Vorschlag aus fünf Säulen besteht: Die Einengung des weiterhin zulässigen jährlichen Defizits einschließlich einer Ausnahmeklausel, ein verbindlicher Kontroll- und Sanktionsmechanismus, die Schaffung von Steuerautonomie auf Länderebene, ein Defizitabbaupfad sowie eine Teilentschuldung.

1. Zulässiges Defizit. Es wird eine Kreditbegrenzungsregel in Anlehnung an die vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) konzipierte Close-to-Balance-Regel in allen Bundesländern eingeführt. Demnach erfolgt eine Abkehr von der Goldenen Regel. Erlaubt sind ein konjunkturelles Defizit gemäß dem Vorgehen der Schweizer Schuldenbremse sowie ein strukturelles Defizit in Höhe von 0,25% des landesspezifischen Bruttoinlandsprodukts.⁵ Zusätzlich wird eine Ausnahmeklausel für unvorhersehbare Situationen wie Naturkatastrophen implementiert, die eine zeitweilige Überschreitung erlaubt. Um Missbrauch künftig zu verhindern, müssen jedoch eine hohe parlamentarische Hürde von zwei Drittel der Mitglieder des Parlaments und ein verbindlicher Tilgungsplan vorgesehen werden.

2. Sanktionsmechanismus. Ein Sanktionsmechanismus sollte nicht nur – wie einfache Geldbußen – disziplinieren, sondern zusätzlich auch eine Finanzierungsfunktion erfüllen. Hierbei ist ein Verfahren zu implementieren, das als Sanktionsmaßnahme die Verpflichtung zu Steuererhöhungen vorsieht.⁶ Der Beirat beim BMF plädiert für eine weiterreichende Steuerautonomie der Länder (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2005, 47). Er sieht die Einführung eines Zuschlags zur Einkommen- und Körperschaftsteuer vor, welches eingebettet ist in ein Haushaltsnotlagenpräventionssystem (vgl. auch Seitz 2007, K-Drs. Nr. 23, 19).

Ein einfaches und transparentes Verfahren wird geschaffen, wenn die Verpflichtung zur Erhebung eines Zuschlags zur Einkommen- oder Körperschaftsteuer direkt an die einzuführende Budgetregel gekoppelt wird. Anknüpfungs-

¹ Verglichen wurde die Vorgabe der Beschränkung des Ausgabenwachstums für die Länder auf jahresdurchschnittlich 1% mit dem tatsächlichen Ausgabenwachstum. Berücksichtigt wurden die Beschlüsse der 95.–107. Sitzung des Finanzplanungsrats. Die Haushaltsdaten wurden dem Finanzbericht 2008 entnommen.

² In den mittelfristigen Finanzplanungen von Bremen, Hamburg, Saarland, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen findet sich lediglich die Verpflichtung zu einem kontinuierlichen Rückgang der Neuverschuldung.

³ Vgl. Bündnis 90/Die Grünen (2007), Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache (K-Drs.) Nr. 95, Kretschmann (2007), K-Drs. Nr. 91 und Deubel (2007), K-Drs. Nr. 56.

⁴ Vgl. Carstensen (2008, K-Drs. Nr. 106), Müller (2007, K-Drs. Nr. 25), Koch (2008, K-Drs. Nr. 107) und Deubel (2007).

⁵ Zusätzlich ist nach der Close-to-balance-Regel die Schuldenfinanzierung der Nettofinanztransaktionen, z.B. Privatisierungserlöse, defizitneutral.

⁶ Der ebenfalls sinnvolle Vorschlag der Schaffung eines Insolvenzverfahrens für alle Gebietskörperschaften, in dessen Rahmen die Gläubiger an den Kosten der Finanzkrise beteiligt würden, kann hier nicht eingehend diskutiert werden (vgl. Beirat des BMF (2005, 17 ff. und Stellungnahme zur Anhörung am 22. Juli 2007 von Prof. Dr. Konrad (K-Drs. Nr. 020, 12).

punkt ist ein Ausgleichskonto, das die Überschreitungen der zulässigen Defizitgrenze nach der Close-to-balance-Regel erfasst. Die Obergrenze des Kontos beträgt 1% des fünfjährigen Jahresdurchschnitts des landesspezifischen BIP. Bis zur Obergrenze besteht ein diskretionärer Haushaltsspielraum, der ohne Sanktionen ausgeschöpft werden kann. Kommt es zu einer Überschreitung dieser Grenze, so ist ein Zuschlag zur Einkommensteuer zu erheben und dem Ausgleichskonto zuzuführen, bis die Obergrenze wieder unterschritten ist. Der Zuschlagsatz ist so zu bemessen, dass das dadurch (hypothetisch) generierte Steuereinkommen ein Drittel der Überschreitung der Grenze innerhalb eines Jahres abzubauen vermag. Bezugspunkt für die Berechnung des Steuersatzes ist die Einkommensteuerschuld des vergangenen Jahres. Das Verfahren benötigt keine Prognosewerte. Höhere Überschreitungen erfordern die Anpassung des Zuschlags, so dass Anreize zur Einhaltung der Regelgrenzen bestehen. Die Bürger des Landes erfahren anhand der höheren Einkommensteuer direkt die Folgen einer unsoliden Finanzpolitik ihrer Regierung. Im Gegensatz zu einer Geldbuße stellt dieser Sanktionsmechanismus keine reine Bestrafung dar. Vielmehr werden die Länder bei einer überhöhten Kreditaufnahme dazu verpflichtet, ihre Ausgaben über höhere Steuern zu finanzieren.

3. Steuerautonomie. Eine weiter führende Steuerautonomie für die Bundesländer ist aus zwei Gründen integraler Bestandteil des Konzepts: Zum einen ist sie für die Schaffung eines wirksamen Sanktionsmechanismus notwendig. Zum anderen muss der Einschränkung der Nettokreditaufnahme durch die Close-to-balance-Regel eine Ausweitung bei der Generierung von Steuereinnahmen gegenüberstehen, um Gestaltungsmöglichkeiten der Länder auf der Einnahmeseite zu garantieren. Die Länder erhalten das Recht, Zuschläge auf die Einkommensteuer zu erheben. In Anlehnung an den Solidaritätszuschlag kann der Zuschlag auf die Steuerschuld erfolgen. Das erzielte Steueraufkommen ist nicht in den Finanzausgleich einzubeziehen. Die gemeinsame Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer bleibt erhalten.

4. Teilentschuldung. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslage der einzelnen Bundesländer erfolgt eine Teilentschuldung durch die Ländergesamtheit nach Groneck und Kitterer (2007). Diese sieht die Einrichtung eines Schuldenfonds vor, in den die Flächenländer die überdurchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung und die Stadtstaaten die Verschuldung über dem 1,35-fachen des Durchschnitts abtreten. Die Finanzierung erfolgt durch die Ländergesamtheit in Form niedrigerer Umsatzsteueranteile.

5. Defizitabbaupfad. Neben der Teilentschuldung sind auch Eigenanstrengungen der Länder erforderlich, um die künftigen Kreditregeln einzuhalten. Strukturelle Ausga-

benüberhänge werden durch die Implementierung eines verbindlichen Defizitabbaupfades schrittweise zurückgeführt. Einzelnen Ländern werden höhere strukturelle Defizite zugestanden, deren Höhe genau zu präzisieren ist. In einer Übergangsphase von fünf Jahren laufen diese degressiv aus. Die im Zeitverlauf akkumulierte Verschuldung im Defizitabbaupfad ist nicht von der Gemeinschaft zu schultern.

Ist eine Umsetzung heute machbar?

Die finanziellen Auswirkungen des Gesamtkonzepts auf die Einnahmen nach dem Finanzausgleich werden im Folgenden für das Jahr 2006 aufgezeigt. Die Close-to-balance-Regel erlaubt weiterhin Defizitquoten in Höhe von 0,13% in Mecklenburg-Vorpommern bis 0,62% im Saarland. Aufgrund der (partiell) symmetrischen Ausgestaltung werden Überschüsse in Niedersachsen (0,13%) und Sachsen (0,04%) verlangt. Die hohen realisierten Defizite der Länder erfordert jedoch in zehn Ländern Konsolidierungserfordernisse (siehe Tab. 2, Sp. 2).

Zur Konsolidierung stehen mehrere Finanzierungsinstrumente zur Verfügung. Ein Teil davon wird über die Entschuldung durch die Solidargemeinschaft getragen. Die Fondssumme der Teilentschuldung beläuft sich auf 74,4 Mrd. € und speist sich aus zwölf stark verschuldeten Ländern. Nur Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Sachsen zählen nicht dazu. Die Schuldenreduktion senkt die Zinslasten dieser Länder, wovon besonders alle Stadtstaaten, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und das Saarland profitieren (siehe Sp. 3). Die Tilgung und Bedienung der Zinslast erfolgt durch den Bund, der in Höhe der Annuität von 4,6 Mrd. € für 30 Jahre Umsatzsteueranteile von den Ländern erhält.⁷ Die Belastungen der Länderhaushalte durch die entgangenen Steuereinnahmen bestimmen sich erst nach dem Länderfinanzausgleich (siehe Sp. 4). Die konjunkturbereinigten Mindereinnahmen reduzieren die Höhe des zulässigen Defizits.

Durch die Einführung der Schuldenregel bei zeitgleicher Entschuldung bleiben für viele Länder Konsolidierungserfordernisse bestehen. Die Entschuldung hat für die Beseitigung übermäßiger Zinslasten gesorgt – verbliebene Ausgabenüberhänge sind somit ein Indiz für überhöhte Primärausgaben. Vor allem das Saarland und Bremen müssen weitere Konsolidierungen in Höhe von 575 bzw. 442 Mill. € durchführen. Auch die AG Haushaltsanalyse (2008, 21) nach der Position von Bund, Bayern und Berlin beziffert die saldiereten Ausgabenüberhänge für das Saarland auf 319 Mill. € und für Bremen auf 445 Mill. €.

⁷ Hierbei wurde ein Zinssatz von 4,5% unterstellt.

Tab. 2
Konsolidierungserfordernis und Finanzierungsinstrumente

Euro je Einwohner	Close-to-balance-Regel		Finanzierungsinstrumente			
	Zulässiges Defizit	Überschreitung ^{a)}	Teilentschuldung		Ausgleichskonto	Steuerautonomie
			Zinersparnis	Einnahmerückgang	Obergrenze ^{b)}	Aufkommen 5%
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Baden-Württemberg	87	0	0	- 55	299	125
Bayern	105	0	0	- 55	316	125
Hessen	116	0	0	- 55	328	134
Niedersachsen	- 10	20	9	- 54	236	91
Nordrhein-Westfalen	103	132	34	- 55	268	111
Rheinland-Pfalz	126	156	24	- 54	237	100
Saarland	168	598	103	- 54	256	82
Schleswig-Holstein	70	230	83	- 54	238	99
Brandenburg	82	10	15	- 54	189	53
Mecklenburg-Vorpommern	24	0	28	- 54	186	46
Sachsen	- 21	0	0	- 54	199	47
Sachsen-Anhalt	29	119	96	- 54	191	47
Thüringen	82	48	43	- 54	191	48
Berlin	127	395	369	- 72	232	88
Bremen	153	1 082	489	- 72	366	102
Hamburg	130	0	136	- 69	459	158
Gesamt	82	84	41	- 56	269	103

^{a)} Differenz aus zulässigem und realisiertem Defizit; entspricht dem Konsolidierungserfordernis. – ^{b)} 1% des durchschnittlichen BIP der letzten fünf Jahre.

Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14, R 2, Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, 1.–4. Vj. 2006, FS 14 R 5, Schulden der öffentlichen Haushalte, Einwohner, Landes-BIP: VGR der Länder (www.vgrdl.de), Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2006 (www.bundesfinanzministerium.de), BIP 1981–2007 vom Sachverständigenrat zur Verfügung gestellt; Berechnungen der Autoren.

Zur Finanzierung des verbliebenen Fehlbetrags stehen das Ausgleichskonto, Steuerzuschläge sowie Ausgabenkürzungen zur Verfügung. Die Überschreitung des zulässigen Defizits von Nordrhein-Westfalen etwa kann durch das Ausgleichskonto gedeckt werden, welches dann jedoch bereits im ersten Jahr zu 60% ausgelastet ist. Ein Zuschlag auf die Einkommensteuerschuld beispielsweise in Höhe von 5% kann einen Teil einer Konsolidierungsstrategie darstellen, der die Haushalte von Bremen und dem Saarland zu knapp einem Sechstel von ihren strukturellen Ausgabenüberhängen entlastet.

Insgesamt zeigt sich, dass eine Teilentschuldung der Bundesländer und die maßvolle Erhebung von Zuschlägen zur Einkommensteuer bei einer Überleitung zu strengeren Budgetregeln nicht ausreichen. Die Beeinträchtigung der Primärausgaben im Saarland und Bremen ist derart hoch, dass die Einführung neuer Budgetregeln noch flankierender Maßnahmen bedarf. Hierbei müssen die betroffenen Länder Eigenanstrengungen in Form eines verbindlichen Abbaupfads der strukturell überhöhten Ausgaben leisten. Erfolgreich hat die Schweiz dies bei der Einführung der Schuldenbremse umgesetzt.

Literatur

- Bericht der AG Haushaltsanalyse (2008), *Bericht der AG Haushaltsanalyse Bremen Saarland Schleswig-Holstein*, Kommissions-Drucksache Nr. 102.
- Bodmer, F. (2006), »The Swiss Debt Brake: How it Works and What Can Go Wrong«, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 142(3), 307–330.
- Deutsche Bundesbank (2006), »Zur Lage der Länderfinanzen in Deutschland«, *Monatsbericht*, Juli, 33–54.
- Groneck, M. und W. Kitterer (2007), »Schuldenverbot für die Bundesländer«, *ifo Schnelldienst* 60(2), 12–16.
- Groneck, M. und R.C. Plachta (2008), »Close to balance oder Nettoinvestitionen? – Kreditgrenzen für die Bundesländer«, *Wirtschaftsdienst* 88(2), 115–120.
- Kitterer, W. und M. Groneck (2006), »Dauerhafte Verschuldungsregeln für die Bundesländer«, *Wirtschaftsdienst* 86(9), 559–563.
- Mintz, J.M. und M. Smart (2006), »Incentives for Public Investment under Fiscal Rules«, World Bank Policy Research Working Paper, Nr. 3860.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), *Staatsverschuldung wirksam begrenzen*, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005), *Haushaltskrisen im Bundesstaat*, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Band 78, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2008), *Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes*, Gutachten Nr. 01/08, Berlin.