

Überschuldete Bundesländer: Ist die Einführung eindeutiger Verschuldungsgrenzen sinnvoll?

Eine zunehmende Zahl von Bundesländern legte in den letzten Jahren verfassungswidrige Haushalte vor, drei Länder klagten gleichzeitig beim Bundesverfassungsgericht Solidargemeinschaftshilfe bei der Bewältigung der Haushaltskrisen ein. Kann die Festlegung von eindeutigen Verschuldungsgrenzen eine Überschuldung verhindern?

Ziel: Haushalte ohne Neuverschuldung

Ziel der Politik in den nächsten Jahren wird und muss sein, die Haushalte von Bund und Ländern auszugleichen und ohne neue Schulden auszukommen. Diese Erkenntnis hat sich inzwischen über Parteigrenzen hinweg durchgesetzt. Denn die Lage ist dramatisch. Für das Jahr 2004 ergab sich zum Beispiel für die Bundesländer eine Bruttokreditaufnahme von rund 80 Mrd. €, davon mussten gut 53 Mrd. € für Tilgungen von fälligen Schulden ausgegeben werden. Damit blieben nur 27 Mrd. € für staatliche Aufgaben übrig. Diese Zahlen dürfen nicht darüber hinweg täuschen, dass die Situation in einigen Bundesländern deutlich dramatischer ist als in anderen. Nicht alle Länder haben ihre Hausaufgaben gemacht. Im Falle Berlins hat das BVerfG in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 genau dies ausdrücklich bescheinigt.

Aber es geht nicht nur um »schlecht gemachte Hausaufgaben«, es geht nicht nur um politisches Handeln. Es geht auch um die rechtlichen Rahmenbedingungen, innerhalb derer politisches Handeln stattfindet und in einem Rechtsstaat auch stattfinden muss. Hier muss man feststellen, dass das geltende Verfassungsrecht allen Gebietskörperschaften das Schuldenmachen sehr leicht gemacht hat.

Altes keynesianisches Denken

Zwar gibt es in vielen Verfassungen Regeln zur Begrenzung der Staatsverschuldung, so auch in Artikel 115 Absatz 1 Satz 2 GG. Allerdings konnte diese Vorgabe durch die Ausnahmeregelung in Artikel 115 Absatz 1 Satz 2, 2. Halbsatz GG einfach ausgehebelt werden. Da-

nach ist eine über die Investitionsausgaben hinausgehende Kreditaufnahme erlaubt, um eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. Um diese Ausnahme in Anspruch nehmen zu können, muss das Parlament darlegen, dass eine Störung droht oder vorliegt und dass die Kreditaufnahme bestimmt und geeignet ist, diese Störung auch zu bekämpfen. Viel zu leichtfertig wurde das eine oder andere Mal damit operiert – bisweilen sogar ohne Begründung. Ein Landesrechnungshof bescheinigte dem entsprechenden Landtag so dann auch eine »bedenkliche Erosion des Rechtsbewusstseins und der Rechtstreue«. Dazu darf es in Zukunft nicht mehr kommen. Entschlossenes Handeln im Sinne zukunftsfähiger Haushalte und der Chancengerechtigkeit künftiger Generationen ist deshalb wichtiger denn je.

Die Ausnahmeregel im Grundgesetz, die beim Vorliegen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eine höhere Neuverschuldung als öffentliche Investitionen erlaubt, ist aus meiner Sicht auf jeden Fall zu streichen. Sie hat in den vergangenen Jahren die hohe Verschuldung in Bund und Ländern begünstigt und beruht auf altem keynesianischem Denken, das meines Erachtens in unserer globalisierten Welt überholt ist, aber bislang in Deutschland fast das gesamte Staatsverschuldungsrecht maßgeblich beeinflusst hat. (»Es ist ökonomisch angezeigt und politisch geboten, die staatliche Haushalts- und Finanzpolitik ... auf eine antizyklische Steuerung des Konjunkturablaufs auszurichten.«) So werden durch Artikel 109 Absatz 2 GG Bund und Länder verpflichtet, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirt-



Jürgen Rüttgers*

* Dr. Jürgen Rüttgers ist Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen.

schaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Demgegenüber trat die Begrenzung der Staatsverschuldung nach geltendem Verfassungsrecht (Artikel 115 GG und Artikel 109 Absatz 2 GG) in den Hintergrund. Das muss sich bei der Neuformulierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben ändern.

Es gilt, was der Bundespräsident am 1. Dezember 2006 in Wiesbaden zur Reform des Haushaltsverfassungsrechts gesagt hat: »Es geht, auch mit Blick auf die Stabilitätskriterien der Europäischen Währungsunion, um die Bewältigung der zahlreichen gegenwärtigen Haushaltsrisiken und um die künftige Vorbeugung dagegen: durch Verschuldungsgrenzen und Schuldenbremsen und möglichst auch durch einen nationalen Stabilitätspakt. Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes und einiger Länderverfassungen müssen mehr Biss bekommen.«

Vorschlag für die Neufassung der Verschuldungsgrenze

Was kann man nun unter »mehr Biss« verstehen?

Grundsätzlich sollten die Gebietskörperschaften einen Haushaltsausgleich ohne Neuverschuldung anstreben. Das sollte als Ziel in die Verfassung aufgenommen werden.

Die Haushalte müssen jedoch in gewissem Rahmen flexibel auf Veränderungen der Rahmenbedingungen (z.B. Naturkatastrophen oder bei großen Investitionsvorhaben) reagieren können. Damit ist freilich gerade keine aktive antizyklische Finanzpolitik gemeint. Die Voraussetzungen an das Vorliegen solcher besonderer Situationen sind streng zu fassen. Die Grenze der in diesem Rahmen zugelassenen Verschuldung muss klar definiert werden und sollte an einer handhabbaren Haushaltskenngröße ansetzen. Auf jeden Fall sollte sie eng gefasst werden.

Diese Haushaltskenngröße könnten wie bisher die Investitionsausgaben sein. Allerdings sollten Bund und Länder auch eindeutig übereinkommen, wie der Begriff »Investition« zu verstehen ist. Dabei warne ich vor einer Aufweitung des Investitionsbegriffs im Sinne einer Erweiterung. Bisher werden die Investitionsausgaben als Bruttogröße veranschlagt und die Abschreibungen nicht berücksichtigt, was den Verschuldungsspielraum erhöht. Solange man von dieser Definition ausgeht (weil man sich auf Besseres nicht verständigen kann) sind die so verstandenen Investitionen auf jeden Fall nur noch zur Hälfte als Grenze zulässiger Verschuldung anzusetzen, d.h. die Höhe der Kredite darf die Hälfte der Investitionsausgaben nicht übersteigen.

Änderungen in den Verfassungen

Die Einführung von neuen Verschuldungsgrenzen im Grundgesetz erfordert eine Zwei-Drittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat. Auch die Landesverfassungen wären zu ändern. Bisher haben die Länder – soweit ersichtlich – noch sehr unterschiedliche Vorstellungen zu Verschuldungsgrenzen. So werden einerseits sehr viel strengere Regelungen als bisher gefordert. Andererseits werden neue Verschuldungsgrenzen mit Blick auf die Staatlichkeit der Länder und ihre Haushaltsautonomie kritisch gesehen.

Das ist natürlich die Kernfrage. Denn es geht immerhin darum, einerseits die Möglichkeiten und Chancen unserer Kinder und Enkel im Sinne einer Generationengerechtigkeit zu sichern, andererseits das Budgetrecht der Parlamente zu erhalten.

Zuschlagsrechte bei Einkommen- und Körperschaftsteuer

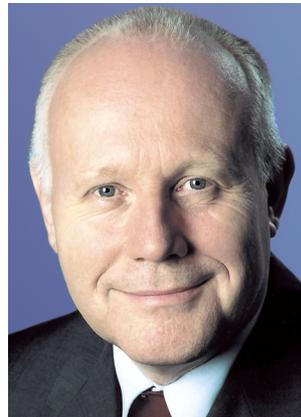
Nordrhein-Westfalen schlägt dazu vor, den Ländern mehr Autonomie in Steuerfragen zu geben. Die Reform der Finanzbeziehungen soll der Entflechtung der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Ländern entsprechen und ihre Kraft zur Selbstverantwortung stärken. Deshalb müssen die Länder durch Zuschlagsrechte auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer ihre Haushaltsautonomie erhöhen dürfen. Hier ist ein Blick über die Grenzen interessant: In einzelnen Schweizer Kantonen ist beispielsweise eine Zuschlagspflicht zur Stabilisierung der Haushalte vorgesehen (bsp. Kanton Freiburg, Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates, Artikel 41 III: Übersteigt das Defizit im Voranschlag der laufenden Rechnung 3%, so ist Erhöhung des Steuerfußes verpflichtend; Kanton Nidwalden, Artikel 42 III des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons: Pflicht zur Ausgabenreduzierung oder Steuererhöhung, soweit Ausgaben Steuereinnahmen um festgelegten Anteil übersteigen). Im Kanton Freiburg ist seit Einführung der Regelung die Verschuldung in geringerem Maße als in anderen Kantonen angestiegen.

Reform des Finanzplanungsrates

Darüber hinaus schlägt Nordrhein-Westfalen eine Reform des Finanzplanungsrats vor. Das Gremium, das bisher vor allem die Ausgabenentwicklung von Bund und Ländern koordiniert, soll in einen Stabilitätsrat umgewandelt werden. Dieser Stabilitätsrat könnte die Konsolidierung der Staatshaushalte überwachen. Er macht mit einem Frühwarnsystem auf Fehlentwicklungen in den öffentlichen Haushalten aufmerksam und zeigt den einzuschlagenden Konsolidie-

rungspfad auf. Unser Modell sieht dabei ein zweistufiges Frühwarnsystem vor. Länderhaushalte, die Schulden aufnehmen oder über einer noch zu bestimmenden Zins-Steuer-Quote liegen, erhalten den Zusatz »Gefahr droht«. Etats, die zudem gegen die Schuldengrenze der Verfassung verstoßen, werden als »in einer Haushaltskrise befindlich« eingestuft und erhalten vom Stabilitätsrat Empfehlungen zur Budgetkonsolidierung.

Das Land Nordrhein-Westfalen wird sich intensiv an der Debatte um die Neuordnung des Finanzföderalismus beteiligen und sich für eine ökonomisch vernünftige und politisch durchsetzbare Reform einsetzen. Ziel unserer Bemühungen wird es sein, die Begrenzung der Schuldenlast verfassungsrechtlich zu verankern und gleichzeitig den Parlamenten das lange erkämpfte Budgetrecht zu erhalten.



Georg Milbradt*

Für ein Verschuldungsverbot als wirksamstes Instrument zur Sanierung der öffentlichen Haushalte

Odysseus ließ sich am Mast seines Schiffes festbinden, um den Verlockungen der Sirenenklänge nicht zu verfallen. Die Politik hat sich auf die eine oder andere Weise ebenfalls Selbstbindungen auferlegt, um dem süßen Klang der Verschuldung nicht zu erliegen. Als Beispiel wird immer wieder Artikel 115 Absatz 1 Satz 2 unserer Verfassung angeführt, wonach die Nettokreditaufnahme die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen nicht übersteigen darf. Vergleichbare Regelungen finden sich in den Landesverfassungen. Auch der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, wonach das Defizit eines Landes unter 3% des Bruttoinlandsproduktes liegen muss, kann als selbst auferlegte Bindung der Politik gesehen werden.

Diese Regeln konnten indes nicht verhindern, dass die Verschuldung der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland immer weiter – und zuletzt immer schneller – angestiegen ist. Die gesamtstaatlichen Schulden haben im vergangenen Jahr die 1,5-Billionen-Euro-Grenze überstiegen. Dies ist aber nur der sichtbare Teil der Verschuldung. Die unsichtbare Staatsverschuldung – in erster Linie künftige Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung und Beamtenpensionen – ist vier- bis fünfmal so hoch. Zusammen genommen beläuft sich unser Schuldenstand auf weit über 300% des Bruttoinlandsproduktes.

Sowohl beim Bund als auch bei etlichen Ländern überstieg die Neuverschuldung in den vergangenen Jahren mehrfach die veranschlagten Investitionsausgaben. Die vorhergehende Bundesregierung scheiterte viermal in Folge an der »goldenen Regel« des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG. Selbst in einem Jahr wie 2006 mit günstigem Konjunkturverlauf lag

* Prof. Dr. Georg Milbradt ist Ministerpräsident des Freistaates Sachsen.

die veranschlagte Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt über den veranschlagten Investitionen und der Bundesfinanzminister musste eine »Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts« geltend machen, um einen verfassungskonformen Haushalt vorlegen zu können.¹

Mangelnde Wirksamkeit der Selbstbindungsregeln

Die Fakten zeigen, dass die bestehenden Selbstbindungsregeln ganz offensichtlich ins Leere laufen. Dies liegt zum einen daran, dass – wie im Falle der Kreditobergrenze in unserer Verfassung – zahlreiche Umgehungsmöglichkeiten für eine ohnehin weiche Regel existieren. Zum anderen werden – wie beim Maastricht-Kriterium – Verstöße gegen eine prinzipiell eindeutige Regelung nicht mit dem notwendigen Nachdruck geahndet.

Dass Art. 115 Abs. 1 GG und die entsprechenden Regelungen der Landesverfassungen den nahezu ungebremsten Anstieg der öffentlichen Verschuldung nicht verhindern konnten, hat verschiedene Ursachen. Die Verknüpfung von Kreditfinanzierung und Investitionsausgaben basiert ja prinzipiell auf einem nachvollziehbaren Gedanken: Unter dem Aspekt der intertemporalen Gerechtigkeit sollte diejenige Generation für die Kosten einer Investition aufkommen, die überwiegend vom Nutzen der Investition profitiert. Eine Kreditfinanzierung – und damit Überwälzung der Kosten auf nachfolgende Generationen – ist demnach zu rechtfertigen, wenn künftige Erträge einer Investition deren Zins- und Tilgungslasten decken. Anders ausgedrückt: Unter Berücksichtigung von Abschreibungen und Folgekosten muss für die »Zahlergeneration« ein entsprechender Gegenwert aus der Investition zur Verfügung stehen. Dies ist jedoch mit der konkreten Handhabung der Verschuldungsgrenze des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG nicht gewährleistet. Unter dem Aspekt der Generationengerechtigkeit weist diese Regelung gleich mehrere »Schlupflöcher« auf.

Als problematisch erachte ich zunächst, dass nur noch etwa 30% der Investitionsausgaben Sachinvestitionen sind², mit denen tatsächliche Werte geschaffen werden. Der weit aus größere Teil sind Finanzinvestitionen und Finanzhilfen. Durch die weite Fassung des Investitionsbegriffs ist nicht gewährleistet, dass mit den in investiven Titeln gebuchten Ausgaben tatsächlich Vermögenswerte geschaffen werden, die auch für künftige Generationen einen Nutzen stiften.

¹ Zwar wird die tatsächlich in Anspruch genommene Kreditemächtigung deutlich unter den veranschlagten 38 Mrd. € liegen, zudem war der günstige Konjunkturverlauf bei Aufstellung und Verabschiedung des Haushalts noch nicht in seiner gesamten Dimension absehbar. Gerade dies zeigt aber, wie wenig praktikabel diese Ausnahmeregelung ist.

² Diese Angabe bezieht sich auf den Bundeshaushalt; bei den Länderhaushalten ist der Anteil der Sachinvestitionen an den gesamten Investitionsausgaben im Durchschnitt sogar noch deutlich geringer.

In diesem Zusammenhang ist auch die immer wieder diskutierte Ausweitung des Investitionsbegriffs auf die Bildungsausgaben zu sehen. Investitionen in das Humankapital zur Sicherung eines hohen Niveaus in den Bereichen Bildung und Forschung sind der Schlüssel für unsere Zukunft. Gerade der Freistaat Sachsen zeigt ja mit seinen hervorragenden Ergebnissen bei den Bildungsrankings, dass wir mit unserer Politik die richtigen Prioritäten setzen. Die Verantwortung für die Finanzierung der Ausbildung unserer Kinder und Enkel sehe ich aber bei der jeweiligen Elterngeneration. Eine Erweiterung des Investitionsbegriffs um die Bildungsausgaben bedeutet zunächst nichts anderes als eine Ausweitung des gesetzlich vorgesehenen Verschuldungsspielraums. Würde dieser dann vollständig ausgeschöpft, hieße dies de facto, dass die Finanzierungslast für Bildungsausgaben auf spätere Generationen abgewälzt wird. Die Elterngeneration würde dann einer ureigenen Aufgabe – nämlich der Finanzierung der Ausbildung ihrer Kinder – nicht mehr gerecht.³

Als gravierendes Problem bei der in unserer Verfassung verankerten Kreditobergrenze sehe ich zudem die Orientierung an den Bruttoinvestitionen. Abschreibungen werden nicht abgesetzt, obwohl nur Nettoinvestitionen den Vermögensbestand unserer Volkswirtschaft mehren. In den vergangenen Jahren überstiegen die Abschreibungen sogar die Ausgaben für öffentliche Investitionen – de facto wird die Zunahme der Staatsschulden also nicht von einer Mehrung des Vermögens, sondern von einem Werteverzehr begleitet.

Ein weiteres »Schlupfloch« bietet sich aus der Tatsache, dass sich die Kreditobergrenze angesichts der Formulierung »Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen« offensichtlich nur auf den Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung und nicht auf den Vollzug bezieht. Zwar wird von der Mehrheit der Wissenschaftler und von den Rechnungshöfen auch eine Bindungswirkung für den Haushaltsvollzug gesehen, allerdings lassen sich hier Möglichkeiten für eine Umgehung – bspw. durch globale Minderausgaben, die auch im investiven Bereich erbracht werden –, finden.

Schließen der bestehenden »Schlupflöcher« nicht ausreichend

Theoretisch könnten durch eine Schließung der beschriebenen technischen »Schlupflöcher« – also eine Bindung

³ Im Übrigen gebe ich zu bedenken, dass Baumaßnahmen und Sachinvestitionen im Bildungsbereich ebenso wie Studiendarlehen bereits als Investitionen im Sinne unserer verfassungsmäßigen Kreditobergrenze zählen. Eine Ausdehnung des Investitionsbegriffs auf weitere Bildungsausgaben würde somit vor allem die Personalausgaben für Lehrer und Dozenten – also klassische laufende Ausgaben – betreffen.

der Nettokreditaufnahme an die um Abschreibungen bereinigten Sachinvestitionen, die nicht nur für die Haushaltsaufstellung, sondern auch für den Haushaltsvollzug einzuhalten ist – die Mängel der Verschuldungsgrenze des Grundgesetzes und der vergleichbaren Regelungen in den Landesverfassungen beseitigt werden.

Allerdings bliebe dabei unberücksichtigt, dass der zweite Halbsatz des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG noch eine weit aus größere Steilvorlage für die Umgehung der Verschuldungsgrenze bietet. Dieser besagt, dass Ausnahmen »zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts« zulässig sind. Diese Regelung ist im Zusammenhang mit Art. 109 Abs. 2 GG und dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StabG) zu sehen. Letzteres enthält Bestimmungen für eine antizyklische Haushaltspolitik, mit deren Hilfe konjunkturellen Fehlentwicklungen begegnet werden soll.

Ich halte bereits diesen keynesianischen Denkansatz für fragwürdig, zumindest aber in dieser Form für nicht mehr zeitgemäß. Dies lässt sich anhand der Entwicklung in den letzten beiden Jahrzehnten illustrieren: In den achtziger Jahren wurde in Deutschland zumindest ansatzweise eine Konsolidierungspolitik betrieben. Der keynesianischen Theorie zufolge hätte dies jegliches Wirtschaftswachstum abwürgen müssen, was sich aber anhand der tatsächlichen Entwicklung nicht unmittelbar belegen lässt. Anfang der neunziger Jahre wurde eine gegenteilige Politik betrieben und die Staatsverschuldung innerhalb von vier Jahren verdoppelt, ohne dass Deutschland dadurch auf einen nachhaltigen Wachstumspfad gelangte.

Aber selbst unter der Annahme der Wirksamkeit einer antizyklischen Fiskalpolitik halte ich das Konstrukt der zusätzlichen Schuldenaufnahme zur Belebung der Konjunktur für wenig praktikabel. Vielmehr hat sich diese Ausnahme von der regulären Kreditobergrenze in der Vergangenheit unter dem Deckmantel konjunkturpolitischer Erwägungen als willkommenes Instrument zur Durchsetzung kurzfristiger (wahl-)politischer Ziele entpuppt.

Kurzfristige Politikentscheidungen zu Lasten künftiger Generationen

Dabei sieht § 5 Abs. 2 StabG eigentlich vor, dass in den Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs Mittel zur zusätzlichen Schuldentilgung einzusetzen bzw. einer Konjunkturausgleichsrücklage zuzuführen sind. Aus letzterer sind gemäß § 5 Abs. 3 StabG in der Rezessionsphase zunächst die erforderlichen Deckungsmittel zu entnehmen, bevor zusätzliche Kredite aufgenommen werden. Hier lässt sich eine Analogie zu den Erfahrungen Josephs von Ägypten im Alten Testament herstellen: Fetten

Jahren folgen in der Regel magere Jahre. Eine nachhaltige Finanzpolitik sieht deshalb vor, dass in guten Zeiten für schlechtere Zeiten vorgesorgt wird. Über den gesamten Konjunkturzyklus hinweg müsste der Haushalt demzufolge ausgeglichen sein – und zwar ohne Neuverschuldung!

Allerdings wurde dieser an und für sich logische Gedanke durch die deutsche Politik zunehmend einseitig ausgelegt: Von der zusätzlichen Kreditermächtigung für »magere Jahre« wurde rege Gebrauch gemacht, während man die Bildung von Rücklagen in »fetten Jahren« immer mehr vernachlässigte. Politisch ist dies durchaus nachvollziehbar: Während ein Verzicht auf Verschuldung in einer Phase des wirtschaftlichen Abschwungs aus ökonomischen Gründen abgelehnt wird, ist in Zeiten des Aufschwungs die Bereitschaft zu Einschnitten in öffentliche Leistungen äußerst gering, so dass sich die notwendigen Konsolidierungsschritte häufig politisch nicht durchsetzen lassen. Ein Wähler, der nicht damit rechnet, dass ihn eine Besteuerung in der Zukunft noch trifft, hat eine Präferenz für höhere, schuldenfinanzierte Staatsausgaben und wird sich am Wahltag entsprechend verhalten. Damit werden mehr Leistungen des Staates bereitgestellt, von denen er, zumindest teilweise, noch zu Lebzeiten profitieren kann. Dass die zusätzliche Kreditaufnahme aufgrund der künftigen Zins- und Tilgungszahlungen zu Steuererhöhungen oder Ausgabensenkungen in der Zukunft führt, spielt in seinem Kalkül allenfalls eine untergeordnete Rolle. Dies umso mehr, wenn es nicht seine eigenen Kinder und Enkel sind, die künftig für die Abfinanzierung der Schuldenlast aufkommen müssen.

An dieser Stelle kommen weitere Faktoren ins Spiel, die in Deutschland wie in den anderen Industrienationen zu beobachten sind und deren Zusammenhang mit der politischen Popularität der Defizitfinanzierung auf den ersten Blick nicht ersichtlich ist: Der dramatische Geburtenrückgang⁴, der große Anteil an kinderlosen Haushalten und der Zerfall der Mehrgenerationenfamilie schwächen die individuellen Bindungen zwischen den Generationen. Damit verliert das Konzept des intergenerativen Altruismus an praktischer Bedeutung, und es wächst die Attraktivität der Verschuldung.

⁴ Bei einer rückläufigen Bevölkerung führt die Ausweitung der öffentlichen Verschuldung zu einer doppelten Belastung der nächsten Generation: Eine steigende Schuldenlast muss von immer weniger Schultern getragen werden. So hat Sachsen seit 1990 rund 12% der Einwohner verloren, bis 2020 wird sich unsere Bevölkerung nochmals um den gleichen Prozentsatz verringern. Allein um die Pro-Kopf-Verschuldung auf dem derzeitigen Niveau zu halten, müsste der Freistaat in diesem Zeitraum durchschnittlich etwa 85 Mill. € jährlich tilgen. Deshalb haben wir die – bei Aufstellung des Haushaltsplanes noch nicht absehbaren – zusätzlichen einnahmeseitigen Spielräume des Jahres 2006 nicht nur genutzt, um auf die vorgesehene Nettokreditaufnahme zu verzichten, sondern sogar 62 Mill. € Schulden getilgt. Weitere Mittel wurden zur Reduzierung der impliziten Verschuldung eingesetzt (siehe dazu die nachfolgenden Ausführungen).

Verschuldungsverbot als wirksamer Schutz für nachfolgende Generationen

Dieser fatalen, weil unmoralischen und unsolidarischen Entwicklung zu Lasten unserer Kinder und Enkel muss dringend Einhalt geboten werden. Aufgrund der genannten Zusammenhänge zwischen Wählerpräferenzen und Politikentscheidungen greifen technische Änderungen an unserer Verschuldungsgrenze, wie etwa eine engere Fassung des Investitionsbegriffs, zu kurz. Sobald die Chance zu einer Ausweitung kreditfinanzierter Ausgaben besteht, wird die Politik – und dies betrifft in erster Linie die Regierungsparteien – immer versucht sein, diese im Sinne kurzfristiger Wahlerfolge auszunutzen.

Eine Möglichkeit zur wirksameren Begrenzung der Verschuldung sehe ich deshalb eher darin, die parlamentarische Hürde für die Verschuldung zu erhöhen. Wenn bspw. für die jeweilige Kreditemächtigung eine Zweidrittel- oder sogar eine Dreiviertel-Mehrheit im Bundestag bzw. in den Landesparlamenten erforderlich wäre, müsste die Alternativlosigkeit zur Verschuldung auch gegenüber der Opposition überzeugend begründet werden. Allerdings sehe ich auch hierbei ein gewisses Restrisiko. Die Opposition könnte ihre Zustimmung zur Verschuldung mit Gegenforderungen verknüpfen und am Ende eines solchen politischen »Kuhhandels« stehen höhere Ausgaben anstelle einer geringeren Verschuldung.

Den wirksamsten Schutz für die nachfolgenden Generationen bietet deshalb ein generelles Verschuldungsverbot, das sowohl im Grundgesetz als auch in den Landesverfassungen zu verankern ist. Von einem solchen Verschuldungsverbot dürfte nur in ganz eng definierten Ausnahmefällen – bspw. Naturkatastrophen – abgewichen werden. Zu entscheiden wäre hierbei, ob der Zwang zu einem ausgeglichenen Haushalt ohne Neuverschuldung für jedes einzelne Haushaltsjahr, für den Zeitraum eines Doppelhaushalts oder – wie bei dem in der Schweiz angewandten Konzept der Schuldenbremse – für einen Konjunkturzyklus gelten soll. Als Ökonom halte ich einen Haushaltsausgleich ohne Neuverschuldung im Saldo eines Konjunkturzyklus für vernünftig. Nach dem Vorbild der Schweizer Schuldenbremse wäre eine Nettokreditaufnahme nur noch aus konjunkturellen Gründen zulässig; strukturelle Defizite würden dann theoretisch nicht mehr entstehen. Allerdings sehe ich hierbei praktische Anwendungsprobleme, die wiederum Anlass zur Umgehung der selbst auferlegten Regel bieten können: So müsste ex ante definiert werden, in welchem Zeitraum ein Konjunkturzyklus abgeschlossen ist und der Haushalt demgemäß ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichen sein muss. Wie aber das eingangs erwähnte Beispiel des Jahres 2006 zeigt, ist es schwierig, zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung, zu dem ja über die Höhe der Nettokreditaufnahme bzw. Nettotilgung zu entscheiden ist, eine treff-

sichere Konjunkturprognose für das betreffende Jahr abzugeben. Meine Erfahrungen als Politiker besagen deshalb, dass ein Missbrauch nur bei einem auf das Haushaltsjahr bezogenen Verschuldungsverbot mit absoluter Sicherheit ausgeschlossen werden kann.

Angesichts der finanziellen Situation mehrerer Bundesländer erscheint es allerdings nicht realistisch, ein Verschuldungsverbot kurzfristig überall durchzusetzen. Als Übergangslösung könnte daher eine Begrenzung der Neuverschuldung auf die Höhe der Nettoinvestitionen sinnvoll sein. Für Länder, deren Haushalte sich in einer Schieflage befinden, sind zusätzlich verbindliche Sanierungspläne zu vereinbaren, damit auch sie mittelfristig das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts ohne Nettokreditaufnahme erreichen können.

Wenn im Ergebnis der zweiten Stufe der Föderalismusreform eine Verständigung auf ein derartiges Verfahren erzielt würde, an dessen Ende die verbindliche Einführung eines Verschuldungsverbots für Bund und Länder steht, wäre dies ein entscheidender Schritt hin zu einer nachhaltigen Finanzpolitik und zu mehr Generationengerechtigkeit. Um unseren Kindern und Enkeln »geordnete Finanzen« zu übergeben, reicht eine wirksame Begrenzung der sichtbaren Staatsverschuldung jedoch nicht aus – auch das Problem der unsichtbaren Verschuldung muss in Angriff genommen werden. Wir haben deshalb in Sachsen im Jahr 2005 mit dem Aufbau eines kapitalgedeckten Fonds begonnen, in den Mittel zur Finanzierung der Pensionen und Beihilfen unserer künftigen Versorgungsempfänger eingestellt werden.⁵ Dies schafft mehr Transparenz hinsichtlich späterer Ausgabenverpflichtungen und verringert die Vorbelastung künftiger Haushalte. Auch andere Länder sind diesen Schritt gegangen oder denken über die Einführung eines solchen Pensionsfonds nach. Damit wird aber nur für einen geringen Teil unserer impliziten Verschuldung Vorsorge getroffen; der weitaus größere Teil resultiert aus unseren bundesweiten sozialen Sicherungssystemen. Deshalb müssen auch diese zukunftsfest gemacht und auf eine solide finanzielle Basis gestellt werden. Die Politik steht damit vor großen Herausforderungen – ein Nachlassen in den Reformbemühungen wäre der falsche Weg und würde die Probleme nur weiter verschärfen.

⁵ Aus den Steuermehreinnahmen des Jahres 2006 haben wir den Fonds um 314 Mill. € aufgestockt.



Helmut Seitz*

Systemkonforme Schuldenbegrenzungen für die Bundesländer

Der Bundesrat hat auf seiner Sitzung am 15. Dezember 2006 eine gemeinsame Kommission (unter Beteiligung des Bundestages) zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eingesetzt, auf deren Agenda u.a.

- die Etablierung eines Frühwarnsystems zur Erkennung und Bekämpfung von Haushaltskrisen sowie
- die Entwicklung materieller Kriterien zulässiger Verschuldung und die Änderung von Art. 115 GG und Art. 109 GG zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen

steht (vgl. Anlage zum Beschluss des Bundesrates vom 15. Dezember 2006, Drucksache 913/06).

Damit reagiert die Politik sowohl auf das »Berlin-Urteil« des Bundesverfassungsgerichts vom November 2006 als auch auf den Umstand, dass eine zunehmende Zahl von Ländern in den letzten Jahren verfassungswidrige Haushalte vorgelegt haben und drei Länder gleichzeitig beim Bundesverfassungsgericht Solidargemeinschaftshilfe bei der Bewältigung der Haushaltskrisen eingeklagt haben, wobei zwischenzeitlich die Klage Berlins aber bereits abgewiesen wurde.

Wir wollen eingangs unsere zentralen Thesen zur Begrenzung der Schuldenautonomie der Bundesländer¹ formulieren: Die gegenwärtige Verschuldungsautonomie der Länder und der Mangel an harten Verschuldungsrestriktionen ist mit dem kooperativen föderalen System in der Bundesrepublik inkompatibel. Da es keine politischen Mehrheiten in der Bun-

desrepublik für eine wesentlich stärkere Wettbewerbsorientierung gibt, müssen sich die Bundesländer einer stärkeren Verschuldungskontrolle unterwerfen, damit sich die Solidargemeinschaft und die Steuerzahler in Gesamtdeutschland vor den Folgen einer unsolidarischen Verschuldungspolitik einzelner Gliedstaaten schützen können. Den besten Schutz würden Null-Defizit-Regeln in den Länderverfassungen bieten, und an zweiter Stelle rangiert nach unseren Vorstellungen ein indikatorgetriebenes Haushaltskrisenpräventionssystem, wobei in beiden Fällen der Solidargemeinschaft eine Aufsichts-, Kontroll- und Sanktionsfunktion zufallen muss.

Verfassungsvorschrift zur Verschuldungsrestriktion ist weitgehend wirkungslos ...

Untersucht man die Finanzierungsdefizite der (West-)Länderhaushalte über einen Zeitraum von 30 Jahren, so findet man in nur wenigen Fällen überhaupt einen ausgeglichenen Landeshaushalt, und selbst »close-to-balance«-Haushalte sind eine Rarität. Somit sind die Länderhaushalte schon seit Dekaden durch einen ausgeprägten »Defizit-Bias« geprägt. Würde man die mit den Pensionslasten verbundenen impliziten Staatsschulden sowie die Schulden, die zunehmend in Schattenhaushalten verschoben werden, einbeziehen, würde dieses Bild noch ungünstiger ausfallen. Zwischenzeitlich hat die öffentliche Verschuldung auf der Landesebene ein erschreckendes Ausmaß erreicht. So entsprechen die Zinsausgaben in den Westflächenländern den laufenden Ausgaben für Hochschulen. In den Ostflächenländern liegt diese Quote sogar bei 180%. Ferner gibt es extreme Unterschiede in der Verschuldungsentwicklung der einzelnen Bundesländer, die kaum durch objektive landesspezifische Besonderheiten zu erklären sind. So lag die Pro-Kopf-Verschuldung (Landes- und Gemeindeebene) Ende 2005 in den Flächenländern zwischen ca. 3 100 € in Bayern und ca. 9 600 € im Saarland und in den Stadtstaaten zwischen 12 200 € in Hamburg und 18 800 € in Bremen. Diese Disparitäten reflektieren weitgehend Governance-Defizite in den Ländern, während ökonomische Gründe nur einen geringen Verursachungsanteil haben dürften. Dies wird besonders in den neuen Ländern deutlich, die im Jahr 1990 mit einer vernachlässigbaren Verschuldung gestartet sind. Dort liegt die Pro-Kopf-Verschuldung in Sachsen auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene bei ca. 4 000 €, während Sachsen-Anhalt einen Wert von 9 400 € erreicht, und dies obgleich die Finanzausstattung aller neuen Länder weitgehend identisch ist und auch die ökonomische Problemlage in den einzelnen Ländern nicht allzu unterschiedlich ist.

Die Verschuldungsrestriktion des Art. 115 GG, die in analoger Art und Weise in allen Länderverfassungen zu finden ist, hat sich als weitgehend wirkungslos erwiesen, so dass

* Prof. Dr. Helmut Seitz ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Empirische Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, an der Technischen Universität Dresden.

¹ Aus Platzgründen klammern wir den Bund aus, der etwas differenzierter zu diskutieren wäre.

diese Verfassungsvorschrift erheblich revisionsbedürftig ist und das aus mehreren Gründen:

- Der Investitionsbegriff des öffentlichen Haushaltswesens ist nicht nur manipulationsanfällig, sondern auch nicht mehr zeitgemäß, man denke nur an F&E- oder Humankapital-Investitionen.
- Der Artikel 115 des GG könnte durchaus sogar für den »Defizit-Bias« der öffentlichen Haushalte verantwortlich sein, da diese Vorschrift die Schuldenaufnahme zu einem regulären Finanzierungsinstrument werden lässt.
- Die in Artikel 115 GG formulierte Ausnahmeregelung für das Überschreiten der Kreditobergrenze »zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts« entspringt noch dem alten Glauben an die Möglichkeiten zur Globalsteuerung von Volkswirtschaften, eine Vorstellung, von der sich sowohl die Wissenschaft, aber auch die Politik seit Jahrzehnten verabschiedet hat.
- Ferner verhindert auch nicht das strikte Einhalten der »goldenen rule«, dass ein Land in eine schwere Haushaltskrise gleiten kann, da diese Regel nicht nachhaltigkeitskonform ist (vgl. Kitterer 2007).

... und ist revisionsbedürftig

Ein, wenn nicht sogar das Kernproblem sehen wir darin, dass es in der Bundesrepublik in Sachen Verschuldungsfreiheit der Länder eine Systeminkonsistenz gibt: Während auf der Einnahmenseite das Finanzausgleichssystem sowie das Gewirr von Mischfinanzierungstatbeständen und auf der Ausgabenseite die (mit Zustimmung der Ländervertreter im Bundesrat zustande gekommene) Dominanz bundesrechtlicher Standards dafür sorgt, dass interregionale Disparitäten bei der öffentlichen Güterversorgung zwischen den Ländern auf ein Minimum begrenzt werden und somit Wettbewerbsmechanismen ausgehebelt werden, sind die Länder bei der Verschuldung keinerlei Restriktionen ausgesetzt. Ungezügelter Verschuldungsautonomie verträgt sich aber nicht mit einer aus dem Gleichwertigkeitsgebot des Grundgesetzes abgeleiteten Einschränkung des föderalen Wettbewerbs. Somit steht man vor der Entscheidungsfrage, ob man die Bundesrepublik in ein System umfunktionieren will, das deutlich näher an Wettbewerbsföderalismus heranrückt, oder aber die hohe Bedeutung des Gleichwertigkeitsgebots aufrechterhält. Im ersten Fall kann die Verschuldungsautonomie der Länder beibehalten werden, aber Bürger und Politik müssen auch den damit verbundenen »Preis«, nämlich höhere Disparitäten beim öffentlichen Güterangebot, bereit sein zu akzeptieren und sich des Umstandes bewusst sein, dass ein solches System auch keine Bailout-Option bietet. Im letzteren Fall müssen die Bundesländer auf ihre systemfremde Verschuldungsautonomie verzichten und die Verschuldungspolitik der Aufsicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft unterwerfen.

Hierbei ist zu beobachten, dass in der Politik die Auffassung von dem, was Wettbewerbsföderalismus ist, kaum mit dem übereinstimmt, was Ökonomen darunter verstehen oder was in Ländern mit einer hohen föderalen Wettbewerbsintensität (USA, Schweiz) praktiziert wird. So hat man in der Föderalismusreform I die Hebesatzautonomie der Länder bei der Grunderwerbssteuer, aus der gerade einmal ca. 2,5% des Ländersteueraufkommens resultieren, als einen großen Schritt in Richtung eines verstärkten Wettbewerbs gefeiert. Ferner darf nicht vergessen werden, dass im Jahr 2000 die 16 Ministerpräsidenten einstimmig – also auch unter Zustimmung der Länder bzw. Ministerpräsidenten, die sich gerne als »Vorkämpfer« für ein Mehr an Wettbewerb zwischen den Ländern präsentieren –, beschlossen haben, die aufgrund des »Maßstäbeurteils« des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1999 erzwungene Reform des Finanzausgleichs so zu gestalten, dass die Verteilungswirkungen auf eine Streuweite von ± 6 € je Einwohner begrenzt werden. Auch diese Reform wurde von der Politik als großer Beitrag zur Stärkung des föderalen Wettbewerbs gefeiert. Diese beiden Beispiele belegen unsere These, dass es in Deutschland keine politischen Mehrheiten für ein signifikantes Mehr an Wettbewerbsföderalismus gibt und dass alle Maßnahmen in diese Richtung eher kosmetischen Charakter haben werden. Zweifel an dieser These lassen sich sehr schnell ausräumen, wenn man beachtet, welche Länder im Finanzausgleichssystem Transferempfänger sind und welche Stimmenzahl diese Länder im Bundesrat in die Waagschale werfen können. Hieraus ziehen wir die Schlussfolgerung, dass es aus Gründen der Systemkonsistenz einer erheblichen Einschränkung der Verschuldungsautonomie der Bundesländer bedarf.

Härtere Schuldenschranken wären nach unserer Meinung am besten durch grundsätzliche Null-Defizit-Vorschriften in den Länderverfassungen zu realisieren, wobei diese so auszugestalten wären, dass entstehende Haushaltsfehlbeträge in einem Zeitraum von fünf bis sieben Jahren ausgeglichen werden müssen. Hierbei könnte man es durchaus zulassen, dass in konjunkturell besonders schwachen Jahren bzw. in Jahren, in denen Steuerrechtsänderungen wirksam werden, die mit Steuerausfällen verbunden sind, auch Defizit-Haushalte vorgelegt werden können. Aber auch hier muss die Restriktion eines Schuldenausgleichs binnen fünf bis sieben Jahren gelten. Entsprechend sollte denn auch der Finanzplanungszeitraum auf sieben Jahre ausgeweitet und der Stellenwert bzw. der Verbindlichkeitscharakter der Finanzplanung erheblich erhöht werden. In Überschusszeiten wären dann die in der jüngsten Vergangenheit aufgebauten Schulden zu tilgen bzw. »Rainy Day Funds« für »schlechte« Zeiten aufzubauen (vgl. Knight und Levinson 1999).

Solche Verfassungsvorschriften auf der Länderebene wären selbst im gegenwärtigen System in der Bundesrepublik möglich, d.h. es wäre nicht unbedingt erforderlich, dass zusätz-

lich zur Null-Defizit-Regel die Länder eine deutliche Steuerautonomie erhalten. So tragen alle Länderhaushalte schon seit Jahrzehnten sehr hohe strukturelle Defizite vor sich her, die Ausdruck dessen sind, dass man über die Verhältnisse lebt. Demzufolge könnten alle Länder über den Konjunkturzyklus ihre Haushalte ausgleichen, sofern die strukturellen Ausgabenüberhänge abgebaut werden. Die Alternative würde darin bestehen, die Steuerlast um die Höhe des strukturellen Defizits anzuheben. Somit muss im politischen Prozess darüber entschieden werden, ob man dem Bürger eine höhere Steuerlast abverlangen will oder die Ausgaben reduziert werden sollen. Der Rückgriff auf die Verschuldung sollte aber schon aus Gründen der Intergenerationengerechtigkeit unterbunden werden.

Da die Erfahrungen gezeigt haben, dass selbst die weichen Verfassungsregeln des Artikel 115 des GG von der Politik einfach ignoriert werden, müssen sich die Bürger durch weitergehende verfassungsrechtlich verankerte Institutionen vor der Politik schützen. Hierzu könnten unterschiedliche Regelungen getroffen werden. So könnte man z.B. ein automatisches Auflösen der Länderparlamente und damit Neuwahlen vorsehen, sofern es nicht gelingt, entstandene Defizite nach sieben Jahren wieder auszugleichen. Zusätzlich könnte ein Teil der Besoldung der Politiker (alle Landtagsabgeordnete, Minister, Staatssekretäre) von der Höhe des Haushaltsdefizits in einer Legislaturperiode abhängig gemacht werden. Ferner muss von der Solidargemeinschaft eine unabhängige Kontrollinstanz eingesetzt werden, die das Einhalten der Verfassungsvorschriften überprüft und bei Verletzung dieser automatische Sanktionen verhängt, wie z.B. Zuschläge bzw. Abschläge bei Geberleistungen bzw. Transfers im Finanzausgleich.

Eine (second-best) Alternative zu Null-Defizit-Regeln wäre ein harter Haushaltskrisenpräventionsmechanismus, den im Grunde genommen das Bundesverfassungsgericht bereits im Jahr 1992 in seinem Haushaltsnotlagenurteil zu Bremen und Saarland verlangt hat, der aber niemals von der Politik umgesetzt wurde und bedauerlicher Weise auch vom Bundesverfassungsgericht in seinem jüngst ergangenen Berlin-Urteil nicht wieder massiv in den Vordergrund gestellt bzw. der Politik als klarer Regelungsauftrag vorgeschrieben wurde.

Ein Haushaltsnotlagenpräventionssystem² muss natürlich »Zwangselemente« enthalten. Ein auf »Freiwilligkeit« basierendes Präventionssystem kann es nicht geben, weil dieses im politischen Prozess funktionsunfähig wäre. Daher müsste ein solches Regelwerk auch durch Automatismen und externe Kontrolle geprägt sein. Das Ziel eines solchen Systems muss darin bestehen, Haushaltsschiefen ein-

zelner Gebietskörperschaften schon im weiten Vorfeld zu verhindern und diese somit – abgesehen von Naturkatastrophen usw. – unmöglich zu machen.

Ein solches System muss auf einfachen finanzwirtschaftlichen Kennziffern beruhen (wie z.B. Haushaltsdefizite und Pro-Kopf-Verschuldung), damit diese leicht berechenbar und für Bürger und Politiker auch verständlich sind. Ferner müssen die Spielregeln ein System abgestufter Sanktionen vorsehen, d.h. bereits deutlich vor dem Erreichen einer prekären Haushaltsschieflage müssen »Frühwarnmarken« eingezogen werden, die auf problematische Entwicklungen hinweisen und bereits zu ersten Sanktionsmaßnahmen (wie z.B. Strafzahlungen im Finanzausgleich) führen. Mit zunehmender Verstoßintensität müssen aber auch die Bürger des jeweiligen Landes (und zwar Einkommens- und Transferbezieher) Sanktionen unmittelbar spüren. Letztendlich muss ein weitgehend politikextern besetzter Schuldenkontrollrat implementiert werden, wobei hier die Rechnungshöfe, das Statistische Bundesamt mit seiner Datenkompetenz, externe Experten usw. eingesetzt werden sollten und keinesfalls Institutionen wie der Finanzplanungsrat, der sich in der Vergangenheit als weitgehend wirkungslos erwiesen hat.

Im Hinblick auf die Umsetzung härterer Schuldenschranken auf der Länderebene sind wir nicht optimistisch, da die Politik zwar sehr schnell dabei ist, andere zu kontrollieren (angefangen von Managergehältern bis hin zur Kontrolle der Leistungen von Schulen), sich aber selbst der Kontrolle und der Evaluation entzieht. Vielmehr ist zu befürchten, dass die gegenwärtig gut laufenden Steuereinnahmen sowie die (unnötige) Umsatzsteuererhöhung den Handlungsdruck von der Politik nehmen und das Thema bald von der politischen Agenda verdrängen.

Literatur

Kitterer, W. (2007), »Nachhaltige Finanz- und Investitionspolitik der Bundesländer«, erscheint in *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*.
Knight, B. und A. Levinson (1999), »Rainy Day Funds and State Government Savings«, *National Tax Journal* 52, 459–472.
Seitz, H. (2007), »Konzeption eines Haushaltsnotlagenpräventionssystems«, erscheint in: K.A. Konrad und B. Jochimsen (Hrsg.), *Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil*, Peter Lang Verlag, Frankfurt, verfügbar auf <http://www.tu-dresden.de/wwwlemp/publikation>.

² Für eine ausführliche Darstellung eines solchen Haushaltsnotlagenpräventionssystems vgl. Seitz (2007).



Max Groneck*



Wolfgang Kitterer*

Schuldenverbot für die Bundesländer

Es gibt mehrere Gründe dafür, warum die Bundesländer in dem bestehenden föderalen Finanzsystem zu einer übermäßigen Verschuldung neigen. Übersteigen die geplanten Ausgaben die Einnahmen, ist es ihnen nicht möglich, den Haushalt über höhere Steuern auszugleichen. Sie können sich lediglich am Kreditmarkt verschulden. Auf der Einnahmeseite ist die viel zitierte Haushaltsautonomie der Bundesländer kaum mehr als eine Schuldenautonomie. Auch auf der Ausgabenseite ist die Autonomie über zahlreiche bundesgesetzliche Vorgaben stark eingeschränkt (vgl. Kloepfer und Rossi 2003, 321). Politökonomische Untersuchungen bestätigen außerdem schon seit langem, dass die Kreditaufnahme die politischen Kosten von Staatsausgaben vermindert (vgl. Lee 1986), weil die Bürger eines Landes auf Steuererhöhungen und Ausgaben senkungen sehr viel stärker reagieren als auf die Kreditfinanzierung, von deren negativen Folgen sie zunächst nicht betroffen sind. Schließlich können überschuldete Länder auf (Finanz-)Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft hoffen. Diese so genannte Bailout-Problematik führt zu Moral Hazard. Da die Länder die Lasten einer überhöhten Verschuldung nicht voll zu tragen brauchen, haben sie tendenziell Anreize zu einer überhöhten Verschuldung.¹

Die bestehenden Schuldengrenzen sind unwirksam

Die 1992 eingeführten Defizit- und Schuldengrenzen des Maastricht-Vertrags gel-

* Prof. Dr. Wolfgang Kitterer ist Lehrstuhlinhaber am Seminar für Finanzwissenschaft an der Universität zu Köln, Max Groneck ist dort wissenschaftlicher Mitarbeiter.

¹ Gleichzeitig haben die Länder einen Anreiz zu überhöhten Ausgaben, da ein Großteil der Steuern von der zentralen Ebene erhoben wird (vgl. Pisauro 2001; Vigneault 2005).

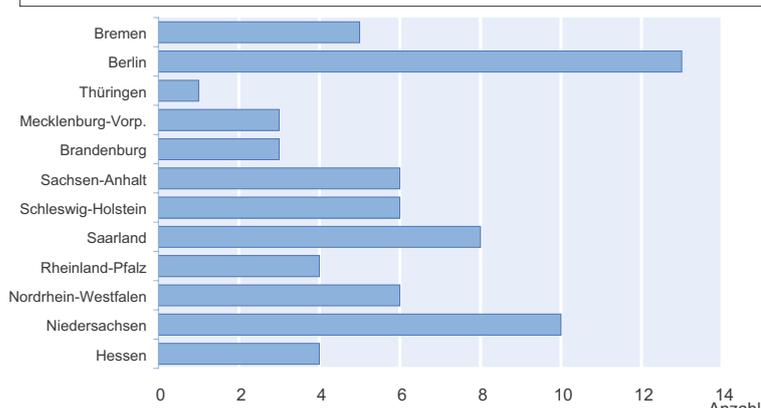
ten zwar für Deutschland als Ganzes, formal ist jedoch nur der Bund für die Einhaltung verantwortlich. Eine konsequente nationale Umsetzung der Schuldenregel wurde bislang von den Ländern verhindert. Der im März 2002 beschlossene so genannte nationale Stabilitätspakt kann aufgrund mangelnder Verbindlichkeit als weitgehend wirkungslos eingestuft werden, auch wenn man anerkennen sollte, dass die Aufnahme des Ziels in das Haushaltsgrundsatzgesetz (§51 a, Abs. 1), die Netto-Neuverschuldung mittelfristig auf null zu senken, ein Schritt in die richtige Richtung ist. Die auch für die Länder gültige Schuldengrenze des Art. 115 GG, wonach die Nettoneuverschuldung die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionsausgaben nicht überschreiten darf (so genannte »goldene Regel«), ist ebenfalls wirkungslos. Regelverstöße gehören zum politischen Alltag und haben kaum rechtliche oder politische Konsequenzen. Gerade in den letzten Jahren wurde die Kreditgrenze vom Bund und von einem Großteil der Länder im Vollzug regelmäßig und zum Teil deutlich überschritten (vgl. Abb. 1). Seit 1991 war dies bei über einem Viertel der Länderhaushalte der Fall.²

Ein zentraler Grund dafür, dass die verfassungsmäßige Schuldengrenze nicht greift, liegt in der willkürlichen Anwendung der Ausnahmeregelung nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Halbsatz GG. Sie erlaubt es, im Falle einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auch Konsumausgaben über Kredite zu finanzieren. Zwischen 2000 und 2005 wurde bei insgesamt 27 Länderhaushalten die Kreditobergrenze zumeist mit dem Hinweis auf die Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bereits

² Kitterer (2006, 13 ff.) zeigt auch theoretisch, dass die Einhaltung der »goldenen Regel« eine nachhaltige Finanzpolitik im Sinne einer langfristig tragbaren Schuldenquote nicht garantieren kann.

Abb. 1

Überschreitungen der Kreditobergrenze der Länder^{a)} im Vollzug 1991–2005



^{a)} Die nicht aufgeführten Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Sachsen haben in dieser Zeit die Kreditobergrenze nicht überschritten.

Quelle: Kitterer und Groneck (2006).

im Plan überschritten.³ Die dafür benötigte Begründungspflicht war dabei häufig kaum mehr als eine Formalie. In Einzelfällen wurde sogar ganz auf sie verzichtet.⁴ Schließlich wurden in den letzten Jahren insgesamt sieben Haushalte in Urteilen der Landesverfassungsgerichte für verfassungswidrig erklärt, ohne dass sich besondere Konsequenzen für die Bundesländer ergeben hätten (Bundesbank 2006, 47). Selbst eine nachträglich festgestellte Verfassungswidrigkeit entfaltet angesichts der geschaffenen Fakten keine Sanktionswirkung.

Neben der Ausnahmeregelung des Art. 115 wird in der wissenschaftlichen Diskussion schon seit Jahrzehnten die zu weite Auslegung des Investitionsbegriffs kritisiert.⁵ So werden die Investitionsausgaben als Bruttogröße veranschlagt. Weder Desinvestitionen (z.B. in Form von Privatisierungserlösen) noch Abschreibungen auf den öffentlichen Kapitalstock werden berücksichtigt, was den Verschuldungsspielraum deutlich erhöht. Durch diese Auslegung des Investitionsbegriffs wird die ökonomische Ratio der Verschuldungsregel, nach der kreditfinanzierte Investitionen gemäß des »pay-as-you-use«-Prinzips zu befürworten seien, vollends zunichte gemacht.⁶ Denn nur wenn auch die Minderung des öffentlichen Vermögens miteinbezogen wird, kann dem Prinzip der Lastenverteilung zwischen den Generationen einigermaßen entsprochen werden.

Ausgehöhlt wird die Schuldenregel zudem, da sich nach herrschender Staatspraxis der Geltungsbereich des Art. 115 GG (und der entsprechenden Artikel in den Landesverfassungen) lediglich auf die veranschlagten Größen im Haushaltsplan bezieht und nicht für den Haushaltsvollzug gilt. Der Bundesrechnungshof moniert zu Recht, dass durch die alleinige Berücksichtigung des Solls „der Exekutive ein weiterer finanzpolitischer Ermessensspielraum eröffnet [wird], als dem Gesetzgeber“ (Bundesrechnungshof 1994, 10). Am Beispiel der Bundeshaushalte der letzten Jahre kann dieses Problem verdeutlicht werden. In den Jahren zwischen 2002 und 2004 wurde die veranschlagte Nettokreditaufnahme im Haushaltsplan des Bundes zunächst sehr niedrig angesetzt und schließlich jeweils in Nachtragshaushalten enorm erhöht (vgl. Tabelle).

Nettokreditaufnahme und Investitionsausgaben des Bundes

Jahr	Nettokreditaufnahme			Investitionen
	Haushaltsplan	Nachtragshaushalt	Ist	Soll
2002	21,1	34,6	31,9	25
2003	18,9	43,4	38,6	26,7
2004	29,3	43,5	39,5	24,6
2005	22	–	31,2	22,7

Quelle: Sachverständigenrat (2006, Zi. 391); Bundesrechnungshof (2006, 54).

Zwar musste sich die Bundesregierung bei der Verabschiedung des Nachtragshaushalts für die Überschreitung der Kreditobergrenze rechtfertigen. Das Vorgehen hat jedoch zwei entscheidende politische Vorteile: Zum einen waren die tatsächlichen Kreditaufnahmen im Vollzug niedriger als im Nachtragshaushalt angesetzt, was die Regierung als Konsolidierungserfolg bei den Wählern verkaufen kann. Noch wichtiger aber ist, dass nicht verbrauchte Kredite in den folgenden Jahren in Form von Restkreditermächtigung weiterhin zur Verfügung stehen. Bis zum Jahr 2005 addierten sie sich allein beim Bund auf insgesamt 19 Mrd. €. Die gesetzliche Vorschrift, dass Restkreditermächtigungen innerhalb eines Jahres zu verbrauchen seien, läuft dadurch ins Leere, dass der Bund für das laufende Jahr zunächst die Restkreditermächtigung verbraucht und erst dann auf die für das laufende Jahr erteilte Ermächtigung zurückgreift (Bundesrechnungshof 2005, 53). Mit dieser Staatspraxis war es im Jahr 2005 möglich, formal einen verfassungskonformen Haushalt im Soll aufzustellen und über die Auflösung der Restkreditermächtigung im Vollzug dann die Kreditobergrenze erneut weit zu überschreiten, ohne dass eine entsprechende »Darlegungslast« notwendig gewesen wäre. Durch dieses Vorgehen werden die Haushaltsrechte des Parlaments ausgehöhlt, und Artikel 115 verliert seine inhaltliche Bindungswirkung und Begrenzungskraft (Bröcker 1997, 192).

Neben ihrer Begrenzungsfunktion verfolgt die »goldene Regel« die Intention, die Zukunfts- und Wachstumswirksamkeit der öffentlichen Haushalte zu gewährleisten, indem öffentliche Investitionen kreditfinanziert werden dürfen. Ein Blick auf die öffentlichen Investitionen offenbart jedoch seit Jahren rückläufige Investitionsausgaben des Staates, obwohl der Anteil der Schulden immer weiter steigt. Besonders eklatant ist die Entwicklung seit 2003, seitdem die Bruttoinvestitionen abzüglich der Abschreibungen auf den öffentlichen Kapitalstock laut VGR sogar negativ sind (siehe Abb. 2). Trotz der Möglichkeit, Investitionen über Kredite zu finanzieren, reichten die Investitionen des Staates in den letzten Jahren nicht einmal mehr aus, um den Wertverzehr des öffentlichen Anlagevermögens zu decken.

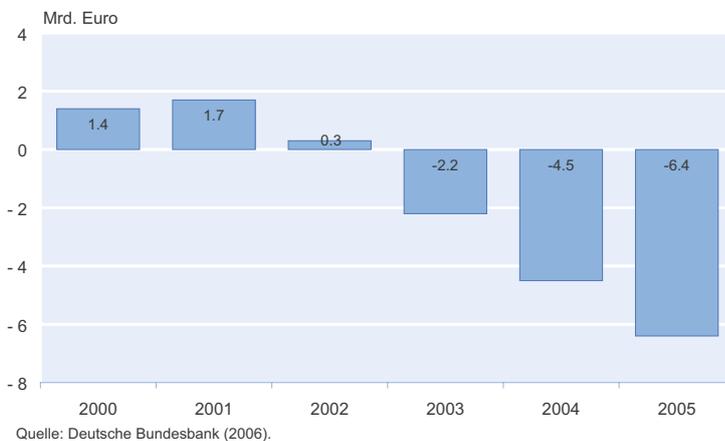
³ Vgl. Jahresberichte bzw. Bemerkungen der Landesrechnungshöfe, lfd. Jahrgänge; Finanzplanungen der Länder, lfd. Jahrgänge.

⁴ Wie etwa Schleswig-Holstein im Jahr 2005.

⁵ Zur Kritik am Investitionsbegriff vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980); Friauf (1990, Rn. 44–51); Schemmel (2006, 103–156).

⁶ Gemäß dem von Musgrave entwickelten »pay-as-you-use«-Prinzip können zukünftige Generationen an den Finanzierungslasten öffentlicher Investitionen durch Staatsverschuldung beteiligt werden, weil sie auch einen Nutzen davon haben.

Abb. 2
Nettoinvestitionen des Staates nach VGR



Die Schuldenregel des Art. 115 GG und seine analogen Vorschriften in den Landesverfassungen hat somit versagt. Sie hat die ausufernde Schuldenaufnahme der Gebietskörperschaften nicht wirksam eindämmen können, sondern diente vielmehr als Rechtfertigung für eine übermäßige Verschuldung zum Zwecke einer Finanzierung vermeintlich produktiver Ausgaben. Doch auch dieses Ziel wurde nicht erreicht, denn die Nettoinvestitionen des Staates sind seit Jahren rückläufig und haben sich seit 2003 sogar negativ entwickelt.

Dennoch genießt die »goldene Regel« im Zusammenhang mit Schuldenregeln in der Wissenschaft eine gewisse Popularität. Zuletzt hat der Sachverständigenrat in seinem neuesten Gutachten eine Verschuldungsregel vorgeschlagen, bei der ein strukturelles Defizit in Höhe der Investitionen erlaubt und lediglich der Investitionsbegriff enger ausgelegt werden soll.⁷ Jede Abgrenzung des Investitionsbegriffs wird jedoch mit dem nicht lösbaren Zielkonflikt konfrontiert sein, auf der einen Seite möglichst alle produktiven Ausgaben darunter zu subsumieren und auf der anderen Seite eine enge und klare Abgrenzung vorzunehmen, um Ausweichmöglichkeiten zu vermeiden. Beides ist jedoch nicht möglich, so dass es immer eine einseitige Bevorzugung der so genannten Investitionen gegenüber produktiven, aber als konsumtiv deklarierten Ausgaben geben wird (Stichwort: Personalausgaben im Bildungswesen) und/oder dass Ausweichmöglichkeiten existieren.

Auch wenn empirisch wohl von (wenn auch geringen) Wachstumswirkungen öffentlicher Investitionen der Länder auszugehen ist⁸, stellt sich zudem die Frage, ob eine

Kreditfinanzierung von Investitionen tatsächlich angebracht erscheint. Einer intergenerativen Gerechtigkeit kann nämlich auch durch eine Steuerfinanzierung von Investitionsausgaben Rechnung getragen werden. Dies kann mit dem bereits 1959 von Heinz Haller vorgebrachten Argument begründet werden, dass jede Generation, die eine gegebene Investitionsquote durch Steuern finanziert, ebenso viele Nutzen und Lasten wie ihre Vorgänger übernimmt und sie in gleichem Maße weitergibt (Haller 1959, 82).

Abschaffung der Kreditgrenze des Art. 115

Als Fazit der vorangegangenen Überlegungen sollte eine Abschaffung der »goldenen Regel« als Kreditgrenze in Betracht gezogen werden. Vorzuziehen wären klare quantitative Grenzen der Staatsverschuldung wie im Europäischen Stabilitätspakt, ihre ebenso quantitativ bestimmte Umsetzung auf der Ebene der Bundesländer und eine Sanktionsregelung im Falle von Überschreitungen der Grenzen. Die verschiedenen Möglichkeiten der Ausgestaltung einer solchen Aufteilung der Maastricht-Kriterien auf die Bundesländer wurden bereits eingehend diskutiert (Wissenschaftlicher Beirat des BMF 1994). Bei einer Aufteilung der Defizitgrenze auf die Länder hätte seit dem Jahr 2000 jedoch über die Hälfte der Haushalte diese anteilige Grenze überschritten.⁹ Dies verdeutlicht einmal mehr einen großen Konsolidierungsbedarf auf Seiten der Länder. Das seit 2002 beschlossene Ziel der »Rückführung der Netto-Neuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte« (§51a, Absatz 1 Haushaltsgrundsätzegesetz) muss daher konsequenter in Angriff genommen werden, wird aber womöglich auch bei einer verbindlichen Anwendung der Maastricht-Kriterien auf Länderebene nicht stringent verfolgt werden. Eine Rückführung der Zins- und Tilgungslasten in den Haushalten ist aber dringend geboten, allein schon aufgrund der impliziten Verpflichtungen, die auch die Länder in der Zukunft zu bedienen haben (vgl. Besendorfer et al. 2006). Schweden begegnet diesem Problem seit einiger Zeit, indem ein jährlicher Überschuss aller öffentlichen Haushalte in Höhe von 2% des BIP zum Ziel erhoben wurde, um die dort ebenfalls vorhandenen hohen impliziten Schuldenlasten aufgrund der demographischen Entwicklung in Form von Renten- und Pensionsansprüchen zu berücksichtigen (Finanzministerium Schweden 2006, 58).

⁷ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006, Zi. 405 ff.). Blanchard und Giavazzi (2004) plädieren sogar für die Implementierung der »goldenen Regel« in den Stabilitäts- und Wachstumspakt.

⁸ Vgl. für die Länderebene: Kellermann und Schlag (1998); Stephan (2003).

⁹ Hierbei wurden eine vertikale Aufteilung gemäß der im Finanzplanungsrat getroffenen Vereinbarung zwischen Bund und Ländern von 45:55 und eine horizontale Aufteilung gemäß des regionalen Bruttoinlandsprodukts gewählt.

Die Alternative: Ein Schuldenverbot

Eine Alternative zur Aufteilung der Grenzen von Maastricht auf die Gebietskörperschaften könnte die Abschaffung der Verschuldungsmöglichkeit auf Länderebene sein. Damit wäre zugleich der dargestellte Missbrauch der »goldenen Regel« ausgeschlossen. Auch eine meist willkürlich begründete, aktive Konjunkturpolitik einzelner Bundesländer ist nicht sinnvoll, weil sie einer aus dem Gleichgewicht geratenen Volkswirtschaft als Ganzes nicht zu helfen vermag.¹⁰

Ökonomisch sinnvoller ist es vielmehr, die Stabilisierungspolitik auf die zentrale Ebene zu verlagern. Stabilisierung ist ein öffentliches Gut mit nationalem Wirkungsbereich, das von dezentralen Einheiten nicht effizient bereitgestellt werden kann (Oates 1972, 4 ff.). Dem Bund sollte folglich das alleinige Recht übertragen werden, in konjunkturellen Schwächephasen die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen und dafür Defizite innerhalb der Grenzen von Maastricht hinzunehmen.¹¹

Die Länder müssen jedoch die Möglichkeit haben, konjunkturbedingte Schwankungen ihrer Einnahmen und Ausgaben mit anderen Mitteln auszugleichen. Dies könnte auf verschiedene Weise geschehen. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994, 34 f.) hat beispielsweise vorgeschlagen, dass der Bund einen bestimmten Anteil der Verbundsteuern zur Verstetigung der Ländereinnahmen einsetzt, der sich an der mittelfristig projizierten Entwicklung des Steueraufkommens orientiert (vgl. auch Däban et al. 2003, 18). Statt einer solchen Einnahmengarantie wäre es jedoch sinnvoller, wenn die Länder dazu verpflichtet würden, Konjunkturausgleichsrücklagen zu bilden, aus denen sie bei einem konjunkturellen Abschwung Mittel zur Stabilisierung ihrer Einnahmen entnehmen könnten. Eine solche Möglichkeit ist bereits seit den sechziger Jahren im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (§ 5) vorgesehen.

Damit die Länder bei einem grundsätzlichen Verschuldungsverbot in besonderen, eng abgegrenzten Bedarfsfällen, z.B. bei Naturkatastrophen, nicht hilflos dastehen, muss der Bund auch in solchen Fällen finanziellen Beistand leisten. Das tut er aber in der Regel ohnehin. Schließlich hat der Bund bereits bei der Jahrhundertflut vom August 2002 einen Großteil der Kosten für die entstandenen Schäden (rund 5 von insgesamt ca. 9,1 Mrd. €) übernommen.

Durch das Verschuldungsverbot für die Länder soll nicht die in Art. 109 Abs. 1 GG verfassungsmäßig garantierte

Haushaltsautonomie der Länder abgeschafft werden. Im Gegenteil. Um ihnen auf der Einnahmenseite einen größeren Handlungsspielraum zu gewährleisten, aber auch gleichzeitig mehr Verantwortung für eine eigenständige Politik abzuverlangen, sollte die Steuerautonomie der Länder, etwa in Form eines Zuschlagsrechts auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer, gestärkt werden.

Teilentschuldung zur Schaffung gleicher Startchancen

Gegen ein Verschuldungsverbot für die Bundesländer lässt sich das Argument anführen, dass manche Länder derzeit schon so hoch verschuldet sind, dass sie den unmittelbaren Verlust dezentraler Verschuldungskompetenz nicht verkraften können. Diese Problematik ließe sich durch eine einmalige (Teil-)Entschuldung der Bundesländer bewältigen.¹² Sie könnte folgendermaßen gestaltet werden: Der Bund übernimmt alle über dem Länderdurchschnitt gehenden Schulden der Bundesländer in einem Schuldenfonds, der über einen bestimmten Zeitraum verbindlich abgebaut wird. Die Länder erhalten im Tilgungszeitraum entsprechend weniger Umsatzsteueranteile. Konkret sähe das so aus: Im Jahr 2005 hätte der Bund im Falle einer Teilentschuldung ein Schuldenvolumen in Höhe von rund 72 Mrd. € übernommen.¹³ Wird ein Tilgungszeitraum von 30 Jahren gewählt, wäre der Bund mit einer Annuität von 4,69 Mrd. € belastet, und den Ländern würden in dieser Zeit jährlich 4,69 Mrd. € weniger Umsatzsteueranteile zufließen.¹⁴

Wie sehen die Chancen für eine Umsetzung dieses Vorschlages aus? In einigen (finanzstarken) Ländern wie Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg und Sachsen wurde bereits diskutiert, sich selbst ein Schuldenverbot aufzuerlegen. Den finanzschwachen Ländern wiederum wären über die Entschuldung Anreize gegeben, einem anschließenden generellen Schuldenverbot zuzustimmen. Jedoch zeigt Abbildung 3, dass finanzstarke (und bevölkerungsreiche) Länder Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Hessen Belastungen durch eine Entschuldung ausgesetzt wären, während fünf Flächenländer und die Stadtstaaten besonders profitieren würden.

Das Argument, mit einer (Teil-)Entschuldung gerade diejenigen Länder zu benachteiligen, die bislang gut gewirtschaftet haben, ist also nicht ganz von der Hand zu weisen. Doch nur ein solches »einmaliges Bailout« seitens des Bundes würde die negative Anreizproblematik zumindest für die Zukunft beseitigen, die sich dadurch ergibt, dass hoch ver-

¹⁰ Vgl. Klopfer und Rossi (2003, 329 ff.). Seitz (2000, 208) hat darüber hinaus gezeigt, dass die Ausgaben für öffentliche Investitionen der Länder in der Vergangenheit mit dem Konjunkturzyklus schwankten und nicht als Nachfrageinstrument eingesetzt wurden.

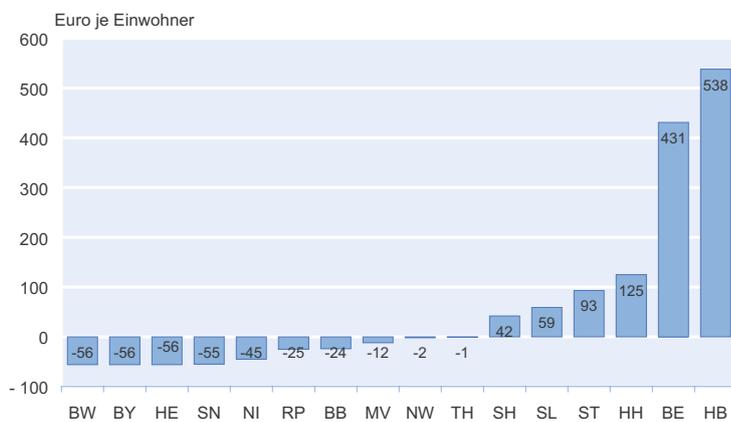
¹¹ Den Vorschlag einer Zentralisierung der konjunkturpolitischen Kompetenz hat auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994, 34 f.) erörtert.

¹² Ein solcher Vorschlag findet sich bereits in einem Beschluss des baden-württembergischen FPD-Landesparteitags vom 15. Juli 2006.

¹³ Die Rechnungen erfolgen in Anlehnung an Dannemann (2006).

¹⁴ Unterstellt wurde hierbei ein langfristiger Zins von 5%, woraus sich ein Annuitätenfaktor von 6,5% ergibt.

Abb. 3
Saldo der Be- und Entlastungswirkungen einer Teilentschuldung der Länder



Quelle: Berechnung der Autoren.

Anmerkung: Die Verteilung der Belastungswirkungen aus dem Rückgang der Umsatzsteueranteile um 4,69 Mrd. € auf die einzelnen Bundesländer wurde mittels einer Simulation des Länderfinanzausgleichs ermittelt (Rechnung durch Robert Plachta, Seminar für Finanzwissenschaft, Universität zu Köln). Die Entlastung wird als Annuität dargestellt, unter der Annahme dass die (positive) Abweichung der Verschuldung vom Durchschnitt über den Zeitraum von 30 Jahren getilgt wird.

schuldete Länder auf den Beistand der Gemeinschaft hoffen können. Indem potentielle Verpflichtungen aufgrund der Bundestreue auch für finanzstarke Länder entfallen¹⁵, besteht vielleicht auch für sie ein Anreiz, einer Teilentschuldung in Verbindung mit einem Schuldenverbot zuzustimmen, würde dies doch ein für alle Mal die Gefahr aus dem Weg räumen, dass sie Ländern aushelfen müssten, die sich in extremen Haushaltsnotlagen befinden.

Literatur

- Besendorfer, D., E. Phuong Dang und B. Raffelhüschen (2006), »Schulden und Versorgungsverpflichtungen der Länder: Was ist und was kommt?«, *Wirtschaftsdienst* 86(9), 572–579.
- Blanchard, O. und F. Giavazzi (2004), »Improving the SGP Through a Proper Accounting of Public Investment«, CEPR Discussion Paper Nr. 4220.
- Bröcker, K.T. (1997), *Grenzen staatlicher Verschuldung im System des Verfassungsstaats*, Berlin-Verl. Spitz, Berlin.
- Bundesrechnungshof (1994), »Bemerkungen 1994«, BT-Drs.12/8490.
- Bundesrechnungshof (2005), »Bemerkungen 2005«.
- Bundesrechnungshof (2006), »Bemerkungen 2006«.
- Däban, T. et al. (2003), »Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy and Spain«, IMF Occasional Paper Nr.225.
- Dannemann, G. (2006), »Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Entschuldungsfonds«, Forschungsstelle Finanzpolitik Bremen, unveröffentlichter Beitrag.
- Deutsche Bundesbank (2005), »Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler Stabilitätspakt in Deutschland«, *Monatsbericht* April, 23–38.
- Deutsche Bundesbank (2006), »Vermögensbildung und Finanzierung im Jahre 2005«, *Monatsbericht* Juni, 17.
- Deutsche Bundesbank (2006), »Zur Lage der Länderfinanzen in Deutschland«, *Monatsbericht* Juli, 47.

¹⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zu den Haushaltsnotlagen des Saarlandes und Bremens ausdrücklich betont, dass »Bund und Länder im bündischen Einstand füreinander dem von der extremen Haushaltsnotlage betroffenen Bundesglied zum gemeinsamen Beistand verpflichtet sind«, BVerfGE 86, 148 (336).

- Finanzministerium Schweden (2006), *Sweden's Economy. From the 2006 Spring Fiscal Policy Bill*, Stockholm.
- Friauf, K.H. (1990), »Staatskredit«, in: J. Isensee und P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der BRD*, Bd. IV, C.F. Müller Verlag, Heidelberg.
- Haller, H. (1958/59), »Zur Problematik der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben«, *Finanzarchiv*, N.F. Bd. 19, 72–91.
- Kellermann, K. und C.-H. Schlag (1998), »Produktivitäts- und Finanzierungseffekte öffentlicher Infrastrukturinvestitionen«, *Kredit und Kapital* 31, 315–342.
- Kitterer W. (2006), »Nachhaltige Finanz- und Investitionspolitik der Bundesländer«, Manuskript zur Jahrestagung 2006 des Vereins für Socialpolitik, 26.–29. September in Bayreuth.
- Kitterer W. und M. Groneck (2006), »Dauerhafte Verschuldungsregeln für die Bundesländer«, *Wirtschaftsdienst* 86(9), 559–563.
- Kloepfer, M. und M. Rossi (2003), »Die Verschuldung der Bundesländer im Verfassungs- und Gemeinschaftsrecht«, *Verwaltungs-Archiv* 94(3), 320–344.
- Lee, D. (1986), »Deficits, political myopia and the asymmetric dynamics of taxing and spending«, in: J.M. Buchanan et al. (Hrsg.), *Deficits*, Basil Blackwell, Oxford, New York, 289–309.
- Oates, E. W. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Pisauro, G. (2001), »Intergovernmental Relations and Fiscal Discipline: Between Commons and Soft Budget Constraints«, IMF Working Paper, Nr.65.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), *Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen*, Wiesbaden.
- Schemmel, L. (2006), *Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen*, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 99, Berlin.
- Seitz, H. (2000), »Fiscal policy, deficits and politics of subnational governments: The case of the German Länder«, *Public Choice* 102, 183–218.
- Stephan, A. (2003), »Assessing the Contribution of Public Capital to Private Production: evidence from the German manufacturing sector«, *International Review of Applied Economics* 17(4), 399–417.
- Vigneault, M. (2005), »Intergovernmental Fiscal Relations and the Soft Budget Constraint Problem«, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Working Paper, Nr. 2.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980), *Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen*, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 29, Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994), »Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern«, Heft 54, Bonn.



Markus C. Kerber*

Überschuldete Bundesländer: Ist die Einführung eindeutiger Verschuldungsgrenzen sinnvoll?

Bereits die Formulierung der Fragestellung lässt ihre grundlegende Problematik erkennen: Wer weiß schon, wann angesichts der Insolvenzunfähigkeit von öffentlichen Gebietskörperschaften (vgl. § 12 I Nr. 1 Insolvenzordnung) Bundesländer überschuldet sind? Die Frage nach der Sinnfälligkeit von »eindeutigen Verschuldungsgrenzen« könnte also, so wie sie gestellt ist, einer Vorabklärung bedürfen, ob eine solche Überschuldung überhaupt möglich ist. Damit ist nicht die *Überschuldung* als Tatbestand des Insolvenzrechts (vgl. § 19 II Insolvenzordnung) vorzugsweise bei Unternehmen, deren bilanzielle Rechnungslegung eine solche Feststellung erlaubt, gemeint. Vielmehr geht es um die fundamentale Frage, ob Bundesländer angesichts der gesamtstaatlichen Auslöseverpflichtung, solange diese von der deutschen Staatsrechtslehre¹ als geltendes Recht angesehen und von den Rating-Agenturen² als Erwartung formuliert wird, überhaupt überschuldet sein können. Denn in diesem Fall würde – unter den strengen Voraussetzungen des BVerfG-Urteils vom 19. Oktober 2006³ – eine gesamtstaatliche Verpflichtung zur Entschuldung des betreffenden Bundeslandes bestehen.

Da der präventive Aspekt gewiss Leitmotiv der Fragestellung in der Überschrift war, soll die Überschuldung

eines Bundeslandes als eine dauernde Illiquidität bzw. die Unfähigkeit, aus eigenen Mitteln die fälligen Forderungen zu bedienen und Aufgaben wahrzunehmen, verstanden werden.⁴ Die Frage nach der Angebrachtheit von eindeutigen – präventiven – Verschuldungsgrenzen für Bundesländer könnte wie vorstehend der Auftakt zu einer dissertativen Erörterung eben dieser Grenzen und ihrer normativen Definition sein. Bereits die Diskussion über die ökonomische Ratio der Verschuldungsgrenze des Art. 115 I 2 GG ist seit jeher sehr kontrovers. Ebenso schwierig würde die Einigung innerhalb der Wirtschaftswissenschaft über nicht nur formal eindeutige, sondern auch inhaltlich überzeugende Verschuldungsgrenzen werden.

Eine solche Debatte kann an dieser Stelle nicht geführt werden und ist aufgrund folgender Überlegungen jedenfalls für die Antwort auf die gestellte Frage auch irrelevant:

Jedwede Verschuldungsgrenze würde als eine normative Regel mit Verfassungs- oder Gesetzesrang formuliert. Sie kann nie die Fülle der im tatsächlichen Leben der öffentlichen Finanzwirtschaft möglichen Umstände erfassen und ist daher nur mit einer Ausnahme möglich. Carl Schmitt ([1934] 1985, 22) verallgemeinerte dieses Phänomen mit folgenden Worten: »Das Normale beweist nichts, die Ausnahme beweist alles; sie bestätigt nicht nur die Regel, die Regel lebt überhaupt von der Ausnahme. In der Ausnahme durchbricht die Kraft des wirklichen Lebens die Kruste einer in Wiederholung erstarrten Mechanik.«

Die »Überschuldung« eines Bundeslandes ist ein finanzwirtschaftlicher Ausnahmefall. Wie soll diesem Ausnahmefall durch Verschuldungsgrenzen vorgebeugt werden, die so »eindeutig« sind, dass hiervon kategorisch kein Dispens in Form einer Ausnahme vorgesehen werden kann?

Folgt man den normtheoretischen Überlegungen von Carl Schmitt, so ist keine Regel ohne ihre Ausnahme denkbar. Wir würden also auch, wenn es politisch durchsetzbar wäre und es formal gelänge, »eindeutige« Verschuldungsgrenzen zu definieren, die Anwendung dieser Regeln nicht ohne den Kampf um die Ausnahme führen können. Gewiss hat Carl Schmitt seine Einsichten vor dem Hintergrund von Souveränitätsüberlegungen gewonnen.⁵ Dennoch verlieren sie nichts von ihrer Geltung im Finanzverfassungsrecht. Allein die öffentlichen Bekundungen und schriftsätzlichen Vorträge des Berliner Senats im Normenkontrollverfahren vor dem BVerfG belegen die politisch

* Prof. Dr. jur. Markus C. Kerber lehrt Finanzwirtschaft und Wirtschaftspolitik an der Technischen Universität Berlin.

¹ So zuletzt unter Berufung auf den so genannten Bundesstaatsnotstand BVerfG vom 19. Oktober 2006.

² Vgl. z.B. die Äußerungen zum Urteil des BVerfG vom 19. Oktober 2006. Fitch „Faktisch bestätigt es das Bundestreuereprinzip, auf dem die AAA-Einschätzung beruht.“ S&P sieht sich in seinem Ansatz bestätigt. „Das Konzept der Bundestreuere wurde als ‚ultima ratio‘ bestätigt.“ Moody's sieht im BVerfG-Urteil keine grundlegende Änderung der Unterstützungsmechanismen der Länder (FTD vom 20. Oktober 2006).

³ Hierzu demnächst Kerber (2007).

⁴ Hierin liegt eine Vereinfachung, die aber im Hinblick auf die Fragestellung in Kauf genommen wird.

⁵ Verwiesen sei auf den berühmten Anfangssatz der vorstehend genannten Monographie: »Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet.« (Schmitt [1934] 1985, 11).

stets immanente Versuchung, die Ausnahme von der Regel für sich geltend zu machen: Berlin habe mehr Lasten aufgrund seiner Hauptstadtfunction, sei teilungsgeschädigt, habe mit dem plötzlichen Exodus der Industrie zu kämpfen gehabt.

Dass das BVerfG mit seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 diesem fiskalischen *venire contra factum proprium* souverän ein Ende gesetzt hat, belegt nicht die normative Konsistenz und politisch-juristische Durchsetzbarkeit »eindeutiger Verschuldungsgrenzen«. Es zeigt lediglich, was passiert, wenn eine unabhängige staatsrechtliche Instanz zu beurteilen hat, welche finanzwirtschaftlichen Argumente von einer Gebietskörperschaft vorgebracht wurden.

Welche politische Kraft von der Berufung auf Ausnahmeregeln ohnehin ausgeht, wurde 1993 durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs von Berlin demonstriert (VerfGH Berlin 125/02, S.22 f.). Es hatte über die Verfassungsgemäßheit des Berliner Landeshaushalts zu entscheiden, der auch jenes Mal die Verschuldungsgrenze der Art. 115 I 2 GG nachgebildeten Vorschrift der Verfassung von Berlin überschritten hatte, ohne dass der Tatbestand der Legal Ausnahme erfüllt war. Kurzerhand erfand der VerfGH Berlin – *contra legem* – den zusätzlichen Ausnahmetatbestand der »extremen Haushaltsnotlage«, um die Berliner Haushaltswirtschaft zu legalisieren. Da seine kreative Rechtschöpfung die *domaine réservée* des BVerfG verletzte, äußerte das Schrifttum massive Kritik⁶, ohne dass sich an der Berliner Staatspraxis etwas änderte.

Warum also schaffen eindeutige Verschuldungsgrenzen – gerade zum Zweck der Überschuldungsprävention – bestenfalls Probleme der politischen Legitimation von Verschuldungspolitik? Weil ihre immanente Durchbrechung in Form geschriebener oder politisch gewollter Ausnahmen Sanktionen für eine zur Überschuldung führenden Finanzwirtschaft faktisch ausschließt!

Was für die Überschreitung der Verschuldungsgrenzen des Art. 115 I 2 GG – als politische Fortsetzungstat – gilt, wird auch für jedwede andere Schuldenbegrenzung zutreffen. Selbst in dem Falle, dass ein Verfassungsgericht ein Haushaltsgesetz wegen überschrittener Schuldengrenzen für verfassungswidrig qualifiziert, äußert dies keine Folgen für die Haushaltswirtschaft und ihre politischen Sachwalter. Wie antwortete Finanzsenator Dr. Sarrazin auf die Frage, was im Falle eines Verfassungswidrigkeitsdiktums über seinen Haushalt passieren würde? »Das kostet mich schlimms-

tenfalls den Zeitaufwand einer Aktuellen Stunde im Abgeordnetenhaus.«⁷

Diese skeptischen Ausführungen zur Tauglichkeit von Verschuldungsgrenzen führen zurück zur Legitimität ihres Anliegens: Prekäre Haushaltslagen vermeiden (Prävention). Die institutionelle Antwort auf dieses sehr berechnete Anliegen fiskalischer Gefahrenpräventionen sollte jedoch an anderer Stelle verortet werden.

Wenn die politische Sanktionslosigkeit von Verschuldungspolitik die eigentlich Causa für prekäre Haushaltslagen und ggf. für die Überschuldung von Ländern ist, so muss das politische Agens für diese Politik bestraft werden, indem ihm die Zuständigkeit für die öffentliche Finanzwirtschaft (zeitweise) entzogen wird bzw. seine Politik-Performance permanent überprüft wird. Dieser Sanktionenansatz hätte zwei institutionelle Folgen:

- zum einen die ständige Überwachung der Länderhaushalte durch ein gesamtstaatliches Organ, den Bundesfinanzrat. Dieser müsste, zusammengesetzt aus fachlich versierten, unabhängigen Personen, befugt sein, ex officio in den Ländern die nachhaltige Tragbarkeit ihrer Finanzwirtschaft zu ermitteln, zu veröffentlichen und ggf. Vorschläge zur frühzeitigen Adjustierung zu unterbreiten.⁸
- Zum anderen die gem. Art. 37 GG ohnehin zulässige Entsendung eines kommissarischen Bundesbeauftragten zur Reorganisation der Finanzen des jeweiligen Bundeslandes (vgl. Kerber 2002, 389 ff.). Diese – veranlasst durch das Normenkontrollverfahren Berlins vor dem BVerfGH – unlängst vom Bundestag geprüfte Befugnis der Bundesregierung⁹ sollte sinnvollerweise an den Bundesfinanzrat abgetreten werden.

Die Aussicht im Falle prekärer Haushaltslagen, seine Befugnisse – wenn auch nur zeitweise – zu verlieren und an einen kommissarisch tätigen Finanzkurator abzutreten, stellt für die politische Klasse eines Bundeslandes einen unwiderstehlichen Anreiz zur Verbesserung ihrer Leistungen auf dem Gebiet der Finanzwirtschaft dar. Denn die Perspektive einer zeitweisen Suspendierung von politischen Ämtern wäre für die im *jeu de régime* des bundesrepublikanischen Parteienstaates geübte Politikerklasse eine ganz neue Perspektive. Diese vermag sie sehr viel mehr anzuspornen, als jedwede »eindeutige

⁶ Vgl. Kerber (2004, 691, 693 f.).

⁷ So wortwörtlich auf der Tagung »Finanzkrise im Bundesstaat« des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) am 20. Oktober 2005.

⁸ Vgl. hierzu den Vorschlag an den verfassungsergänzenden Gesetzgeber bei Kerber (2002, 401 ff.).

⁹ Vgl. das Schreiben des MdB Fricke, Vorsitzender des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, an die Wissenschaftlichen Dienste vom 21. Juni 2006 mit der Bitte um gutachterliche Stellungnahme zu der Frage: »Möglichkeiten des Bundeszwangs nach Art. 37 GG – Einsetzung eines Sparkommissars«? Die Stellungnahme zum gleichnamigen Titel stammt vom 19. Juli 2006.

Verschuldungsgrenzen« sie von fiskalischen Fehlritten abhalten wird.

Literatur

- Kerber, M.C. (2002), *Der verdrängte Finanznotstand*, Heidelberg.
Kerber, M.C. (2004), *Die öffentliche Verwaltung*, Heidelberg.
Kerber, M.C.: (2007), »Der Souverän des Bundesstaatsnotstands – Anmerkungen zur finanzverfassungsrechtlichen Argumentation und finanzwissenschaftlichen Methodik des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006«, erscheint in *Der Staat* (2).
Schmitt, C. ([1934] 1985), *Politischen Theologie*, 4. Auflage (unveränderter Nachdruck), Berlin.