

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung
der Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
am 22. Juni 2007

Kommission von Bundestag und Bundesrat zur
Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Kommissionsdrucksache
020

von
Prof. Dr. Kai A. Konrad

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und
Freie Universität Berlin¹

am 25. Mai 2007

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkungen.....	2
A. Das Wichtigste in Kürze.....	3
B. Ursachen der Schuldenentwicklung.....	5
C. Veränderte Rahmenbedingungen und die Gefahr einer Finanzkrise.....	6
D. Lösungskonzepte.....	7
1. Regelgebundene Verschuldung.....	8
2. Unabhängige Schuldenkontrollorgane und Frühwarnsysteme.....	11
3. Zentralisierung der Einnahmenpolitik.....	11
4. Eigenstaatlichkeit stärken: Verschuldungsautonomie und Schuldenverantwortung.....	12
5. Eine vergleichende Bewertung.....	15
E. Bundesverschuldung und der Artikel 115 GG.....	16
F. Bewältigung bestehender Haushaltskrisen.....	19
G. Einnahmen/Steuerkompetenzen.....	24
Literatur.....	28

¹ Kontakt: Prof. Dr. Kai A. Konrad, WZB, Reichpietschufer 50, D-10785 Berlin, Tel. (030) 25491-402, E-mail: kkonrad@wz-berlin.de.

Vorbemerkungen

Der deutsche Föderalstaat versucht, verschiedenen Prinzipien gleichzeitig gerecht zu werden. Zum einen sollen öffentliche Aufgaben wo möglich dezentral und mit großer Entscheidungsautonomie erfüllt werden (Subsidiaritätsprinzip). Zum anderen gibt es Elemente der Umverteilung zwischen Gebietskörperschaften und der Versicherung auf Gegenseitigkeit sowie Hilfszusagen für Notlagen einzelner Gebietskörperschaften (Solidaritätsprinzip). Zwischen diesen beiden Prinzipien gibt es ein natürliches Spannungsverhältnis. Eine Solidargemeinschaft gibt den einzelnen Mitgliedern Anreize, sich auf Kosten der Gruppe besser zu stellen. Sie kann deshalb nur dann erfolgreich funktionieren, wenn es zwischen den Mitgliedern geeignete Regeln und Kontrollmechanismen gibt, die dieses Verhalten vermeiden oder reduzieren. Gleichzeitig engen diese Regeln und Kontrollmechanismen die Entscheidungsautonomie ein.

In diesem Spannungsfeld stehen Entscheidungen über Art und Ausmaß von Steuerautonomie und Verschuldungsautonomie, aber auch Fragen der Organisation von Verwaltungsaufgaben, die mehr oder weniger stark gesamtstaatliche Interessen berühren. Die zentrale Aufgabe einer Föderalismusreform muss darin liegen, dieses Spannungsverhältnis neu zu justieren. Das erfordert insbesondere eine Neugestaltung der Institutionen im Bereich der öffentlichen Verschuldung.

Nachfolgend nehme ich Stellung zum Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007. Wegen der Vielzahl und teilweisen Überlappung der Fragen beantworte ich nicht jede Frage einzeln. Ich lege den Schwerpunkt der Überlegungen auf den Fragenkomplex I, weil ich diese Problematik als vorrangig betrachte. Ich beginne mit einer kurzen Übersicht der wichtigsten Aussagen und gebe Hinweise [in Klammern], auf welche Einzelfragen sich bestimmte Ausführungen beziehen.

A. Das Wichtigste in Kürze

[1-226]

Die öffentlichen Haushalte weisen in Deutschland seit vielen Jahren, teilweise seit Jahrzehnten, einen deutlichen Trend zur Neuverschuldung auf. Ein erheblicher Schuldenstand ist dadurch aufgelaufen. Dies ist eine Fehlentwicklung.

Die wichtigste Ursache für diese Fehlentwicklung liegt in der Verbindung von föderaler Verschuldungsautonomie, besonders der Länder, mit der Erwartung einer solidarischen Einstandspflicht im Fall extremer Haushaltsnotlagen. Die Verbindung von Entscheidungsautonomie und kollektiver Verantwortung schafft Verschuldungsanreize. Zudem kann in dieser Situation der Kapitalmarkt eine wichtige Regulierungsfunktion nicht mehr entfalten.

Die bestehenden Mechanismen zur Vermeidung einer übermäßigen Verschuldung haben versagt. Insbesondere die Kopplung der Verschuldungsgrenze an bestimmte Formen der öffentlichen Ausgaben (Art. 115 GG) hat sich als weitgehend unwirksam erwiesen.

Eine Fortsetzung der Schuldenpolitik der vergangenen Jahre führt zu noch höheren Zinsverpflichtungen und schränkt den Handlungsrahmen und die Gestaltungsmöglichkeiten der Politik in der Zukunft noch stärker ein. Sie kann zudem einzelne Gebietskörperschaften und Deutschland gesamtwirtschaftlich in eine sehr ernsthafte Finanzkrise führen. Dabei spielt die Einbindung Deutschlands in die Europäische Union und in die Währungsunion eine wichtige Rolle.

Ein Ende oder eine Umkehrung des Verschuldungstrends ist geboten. Ein zentrales Ziel der Föderalismusreform II muss deshalb die Schaffung entsprechender institutioneller Rahmenbedingungen sein, die diesen Politikwechsel herbeiführen.

Eine Reform des Artikels 115 GG sollte nicht zur Präzisierung des Investitionsbegriffs, sondern zur Abschaffung der Bindung der Neuverschuldung an Investitionen genutzt werden. Eine solche Bindung ist inoperabel und öko-

nomisch nicht sinnvoll. Eine Neuverschuldung von null im mittelfristigen Durchschnitt ist ein sinnvollerer Richtwert.

Zur Problemlösung stehen verschiedene Vorschläge zur Diskussion:

- (1) eine starre Regelbindung der Verschuldung (für Bund und Länder)
- (2) die Schaffung eines unabhängigen Kontrollgremiums und die Einführung eines Frühwarnsystems (für Bund und Länder)
- (3) die Zentralisierung der Einnahmenpolitik
- (4) die Auflösung der solidarischen Einstandspflicht im Fall extremer Haushaltsnotlagen.

Für den Bund sind insbesondere die Vorschläge (1) und (2) von Bedeutung. Die Situation des Bundes wird zudem genauer in Abschnitt E erörtert. Für die Länder müssen alle vier Vorschläge gegeneinander abgewogen werden. Aus wirtschaftspolitischer und demokratietheoretischer Sicht ist dabei der letzte Vorschlag (4) klar zu bevorzugen. Er beseitigt übermäßige Verschuldungsanreize, statt den Fehlanreizen nur administrative Grenzen entgegen zu setzen, senkt in der Tendenz die Finanzierungskosten für Altschulden für Bund und Länder und stärkt die Entscheidungsautonomie der Parlamente von Bund und Ländern.

Die bestehenden Finanzausgleichssysteme zwischen Bund, Ländern und Gemeinden haben teilweise negative Verhaltensanreize und führen zu einer Reihe von Verwerfungen. Eine Stärkung der Steuerautonomie könnte einige dieser Verwerfungen beseitigen. Sie könnte zudem die Eigenverantwortung der Länder erhöhen und so zur Abwendung von Haushaltsnotlagen mit beitragen. Sie würde indes neue Anreizprobleme im Bereich des Steuerwettbewerbs generieren und Umverteilungseffekte im privaten Sektor verursachen. Angesichts der Komplexität der Anreizzusammenhänge ist Zurückhaltung angesagt bei der Wahl von konkreten Anreizen, etwa im Sinne spezifischer Anreize für bestimmte Ausgabenkategorien oder Verhaltensweisen. Solche Anreize können leicht unintendierte Nebenwirkungen haben.

B. Ursachen der Schuldenentwicklung

[Fragen 26-27]

Die Haushalte von Bund und Ländern weisen einen deutlichen Trend zur Neuverschuldung auf. Ein erheblicher Schuldenstand ist dabei aufgelaufen.

Diese zu hohe öffentliche Verschuldung hat ihre unmittelbare Ursache in einem zu geringen politischen Widerstand gegenüber Neuverschuldung. Mittelbar muss nach den Gründen für diesen mangelnden Widerstand gefragt werden. Zu den Gründen gehören auch der geringe Kenntnisstand und die geringe Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Schuldenproblematik. Wichtiger als das fehlende öffentliche Bewusstsein und der geringe allgemeine Kenntnisstand sind institutionelle Aspekte des deutschen Föderalismus. Diese stellen die Hauptursache für den Verschuldungstrend in Deutschland dar und begünstigen die Politik der Finanzierung von Staatsausgaben über neue Schulden.

Bund und Länder sind in ihrer politischen Entscheidung autonom, was die Aufnahme von Krediten angeht. Einzig der Artikel 115 GG und entsprechende Regelungen in den Landesverfassungen sowie die gesamtwirtschaftlichen Beschränkungen aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt und die zaghafte Versuche ihrer Implementierung auf Bund-Länder-Ebene begrenzen die Kreditaufnahme. Diese Begrenzungen haben sich in der Vergangenheit als wenig wirksam erwiesen.

Im Vergleich zur Verschuldungsautonomie ist die Steuerautonomie von Ländern stark eingeschränkt. Auch für den Bund ist eine kurzfristige Anpassung der Steuereinnahmen schwierig, da die wichtigsten Steuerquellen Gemeinschaftssteuern sind, über die nur im Einvernehmen mit den Ländern entschieden werden kann. Je nach politischer Konstellation kann dies zu einer Handlungsunfähigkeit in der Steuerpolitik führen. Gleichzeitig gibt es erhebliche Finanz- und Aufgabenverflechtungen, die die Ausgabenautonomie der Gebietskörperschaften einschränken. Damit wird die Staatsverschuldung zum natürlichen verbleibenden Ventil, über das die Politik in Bund und Ländern die klaffende strukturelle Lücke zwischen Steuereinnahmen und Staatsausga-

ben schließt.

Verschärft wird diese Tendenz durch Anreizeffekte, die mit der Frage zusammenhängen, wer im Fall einer extremen Haushaltsnotlage für Schulden aufkommen muss. Der Kapitalmarkt, an dem die Kreditaufnahme der Gebietskörperschaften erfolgt, behandelt die Bund-Ländergemeinschaft in seiner Bewertung der Kreditrisiken auch nach dem Urteil zur extremen Haushaltsnotlage Berlins weitgehend als eine Haftungsgemeinschaft. Die Zinsauf- oder Abschläge für einzelne Gebietskörperschaften sind minimal und Rating-Agenturen tun sich schwer damit, Bund und deutsche Länder mit unterschiedlichen Ratings zu versehen. Grundlage dieser Wahrnehmung ist mit großer Wahrscheinlichkeit das „Ultima-Ratio“-Prinzip, wonach in der deutschen Verfassungswirklichkeit als letztes Mittel Finanzhilfen zwischen Bund und Ländern im Rahmen extremer Haushaltsnotlagen erfolgen.

Dies führt zu dem Problem, dass Gebietskörperschaften, die bereits hoch verschuldet sind, kaum ein anderes Mittel der Haushaltspolitik haben, als ihre Verschuldung weiter auszudehnen. Zugleich setzt der Kapitalmarkt wegen der wahrgenommenen Haftungsgemeinschaft keine Signale in Form von höheren Zinsen und rationiert Gebietskörperschaften mit sehr hohen Schulden nicht. Diese Aspekte werden in Abschnitt F noch einmal ausführlich beleuchtet.

C. Veränderte Rahmenbedingungen und die Gefahr einer Finanzkrise

[Fragen 50, 57-62]

Mit Aufgabe der D-Mark und Gründung der Europäischen Währungsunion hat Deutschland seine Fähigkeit eingebüßt, autonom über die Geldmenge zu entscheiden. Damit notieren die Staatsschulden Deutschlands nicht mehr in Einheiten Geldes, über dessen Menge deutsche Institutionen entscheiden. Eine „Entschuldung“ der Staatshaushalte durch Inflation liegt nicht im Ermessen deutscher Politik oder deutscher Institutionen. Dadurch ist die Abhängigkeit der verschuldeten deutschen Länder und des Bundes von den Kredit-

märkten deutlich gewachsen.

Die Bereitschaft der Gläubiger, eine weitere Neuverschuldung von Bund und Ländern zu finanzieren, oder zur Anschlussfinanzierung einer bestehenden Verschuldung, hängt ab vom Vertrauen der Kreditgeber in die Zahlungsfähigkeit und Zahlungswilligkeit der Schuldner. Entzieht der Kapitalmarkt einzelnen Gebietskörperschaften oder der Bund-Länder-Gemeinschaft dieses Vertrauen, kommt es zu einem sprunghaften Anstieg der Finanzierungskosten für aufgelaufene Schulden im Rahmen der Anschlussfinanzierung dieser Schulden und zu einer sehr ernsthaften Schieflage, in der die Zahlungsunfähigkeit droht. Die Möglichkeit eines Vertrauensverlusts wird wahrscheinlicher, je höher der Schuldenstand ist. Deshalb ist eine Korrektur der Schuldenentwicklung dringend erforderlich.

D. Lösungskonzepte

[Fragen 2, 4-25, 89, 104-107]

Bei der Beurteilung der Verschuldungsproblematik ist zu unterscheiden zwischen Bund und den Ländern.

Der Schuldenbestand des Bundes ist in den vergangenen drei Jahrzehnten beträchtlich gewachsen. Eine starke Beschränkung der Neuverschuldung oder eine Rückführung des Schuldenstands wären wünschenswert.

Wesentlich problematischer als die Entwicklung der Bundesschuld ist indes die Entwicklung der Verschuldung der Länder. Dies hängt mit den institutionellen Rahmenbedingungen zusammen, die falsche Anreize geben. Eine Lösung der Verschuldungsproblematik insbesondere in Hinblick auf die Länder erfordert deshalb eine institutionelle Reform mit einem Abrücken vom Status quo, entweder im Hinblick auf die Verschuldungsautonomie oder im Hinblick auf die gemeinsame Schuldenverantwortung. Zwei grundsätzliche Wege stehen zur Wahl.

Alternative 1: Man kann die gemeinsame Schuldenverantwortung im Sinne

einer Auslegung des Bündischen Prinzips als Solidarprinzip beibehalten. Dies erfordert dann eine wirksame administrative Begrenzung der Verschuldungsautonomie, mindestens im Bereich der Länder. Diese Reformrichtung wird in verschiedenen Varianten diskutiert. Zu diesen Varianten gehören unterschiedliche Vorschläge starrer Verschuldungsregeln und die Schaffung eines unabhängigen Kontrollgremiums.

Alternative 2: Man kann die Verschuldungsautonomie als Teil der Eigenstaatlichkeit der Länder beibehalten. Zur Beseitigung der bestehenden Fehlanreize ist dann die de facto bestehende Haftungsgemeinschaft der Bund-Länder-Gemeinschaft für künftige Neuverschuldung aufzulösen und die finanzielle Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften zu stärken.

Nachfolgend werden verschiedene Reformoptionen bewertet, wobei die ersten drei zu Alternative 1 und die letzte zu Alternative 2 zählen.

1. Regelgebundene Verschuldung

[Fragen 29-34, 41, 43-53, 63, 71, 73, 82, 87, 95-98, 100-105, 139-140]

Neuverschuldung kann bei Bund und Ländern durch strikte Regeln begrenzt werden, deren Verletzung entsprechend wirkungsvolle Sanktionen nach sich ziehen muss.

Eine besonders einfache und rigide Regelbindung kann darin bestehen, dass eine Erhöhung des Schuldenstands oder der Schuldenstandsquote gegenüber einem bestimmten, politisch gewählten Basisjahr generell unzulässig ist. Ähnlich einfach sind Regeln, die es den Gebietskörperschaften gestatten, durch Konsolidierungserfolge in der Haushaltspolitik „Reserven“ anzulegen, in deren absoluter Höhe eine künftige Verschuldung zulässig ist. Der Vorteil solcher Regelungen besteht in der vergleichsweise hohen Transparenz und geringen Gestaltbarkeit, was die Frage der Einhaltung der Regel angeht.

Eine solche Regelung ist durchaus kompatibel damit, dass ein öffentlicher Haushalt „konjunkturell atmet“, denn die Politik kann durch entsprechend

solide Haushaltspolitik in guten Jahren gegenüber dem Basisjahr Rücklagen bilden (also die bestehenden Schulden abbauen) und diese Rücklagen in konjunkturell schlechten Zeiten teilweise oder ganz aufbrauchen.

Natürlich ist es möglich, das Regelwerk durch entsprechende Berücksichtigung makroökonomischer Variablen noch stärker an die konjunkturpolitischen Erfordernisse anzupassen. Diese zusätzliche Flexibilität in den Regeln geht tendenziell aber zu Lasten der Transparenz und schafft mitunter Spielräume für eine Fortsetzung der Verschuldungspolitik. Zu berücksichtigen ist, dass Konjunkturpolitik, soweit sie überhaupt angezeigt ist, eine Aufgabe des Bundes sein sollte. Die Schweizer Schuldenbremse und der Vorschlag des Sachverständigenrats sind Beispiele für eine solche regelgebundene Verschuldung.

Möchte man der Struktur der öffentlichen Ausgaben beim Umfang der zulässigen Verschuldung Rechnung tragen, ist im Rahmen einer Regelbindung ein komplexeres Regelwerk erforderlich. Der Artikel 115 GG und ähnliche Vorschriften in Länderverfassungen waren erste Versuche der Berücksichtigung solcher Effekte. Der Sachverständigenrat schlägt eine Abkehr von einer Anknüpfung an einen Bruttoinvestitionsbegriff und stattdessen eine Anknüpfung an geeignet abgegrenzte Nettoinvestitionen vor. Dies ist ein zu kleiner Schritt in die richtige Richtung.

Praktisch ergeben sich bei der Abgrenzung eines geeigneten Nettoinvestitionsmaßes kaum lösbare Probleme, auch im Zusammenhang mit der Bewertung und Messung von Veränderungen des Werts des öffentlichen Vermögens. Auch konzeptionell kann das Investitionskriterium nicht überzeugen. Nicht nur Ausgaben, sondern auch Gesetze, die nicht unmittelbar budgetwirksam werden, können die zukünftige Wirtschaftskraft und die Situation der öffentlichen Haushalte verändern. Leistungsgesetze können beispielsweise Ansprüche gegenüber dem öffentlichen Sektor erhöhen oder senken. Aber auch viele andere gesetzliche Regelungen vom Familien- bis zum Arbeitsrecht sind indirekt meist budgetwirksam und verändern auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Landes. Diese wirtschaftlichen Wirkungen bleiben bei

rein investitionsbezogenen Regelungen zur öffentlichen Verschuldung unberücksichtigt. In Abschnitt E wird genauer begründet, weshalb eine an einem Investitionsbegriff anknüpfende Verschuldungsregel wenig praktikabel und ökonomisch nicht sinnvoll ist.

Für Bund und Länder gilt, dass jedes Regelwerk, das die Haushaltspolitik von Parlament und Regierung insofern einschränkt, als es die Verschuldung wirksam begrenzt, mit wirksamen Sanktionen bewehrt sein muss, die verhindern, dass Regeln nicht einfach unbeachtet bleiben oder verletzt werden. Zudem muss ständig geprüft werden, ob Möglichkeiten erkennbar werden, mittels derer die Regeln haushaltspolitisch zu umgehen sind. Gegebenenfalls müssten solche auftretenden Regulierungslücken geschlossen werden.

Eine Umsetzung einer solchen "Verschuldungsbeschränkungsordnung" allein kann nicht erfolgreich sein, soweit sie nicht gleichzeitig von einem breiten Grundkonsens in Bevölkerung und Politik mitgetragen wird. Dieser Grundkonsens über die Schädlichkeit einer stets wachsenden Schuldenlast muss sich in Deutschland entwickeln. Er ist wichtig dafür, dass Institutionen wie die Schuldenbremse oder andere Verschuldungsgrenzen eine hinreichende Wirkung entfalten.

Ein Problem eines strikten Regelwerks ist, dass es Ausnahmesituationen niemals vollständig antizipieren kann. Bei der praktischen Anwendung eines starren Regelwerks kann deshalb die Anwendung der Regel unverhältnismäßig sein. In der konkreten Situation kann eine Abweichung von der Regel in Form höherer oder niedrigerer Verschuldungsgrenzen vorteilig sein. Diesem Problem versucht beispielsweise der Sachverständigenrat zu begegnen, indem für unvorhergesehene Extremsituationen breite politische Mehrheiten die Regel im Einzelfall (oder durch institutionelle Reform natürlich auch dauerhaft) aussetzen können. Solche Ausfallregelungen sind in ihren Wirkungen nur schlecht abzuschätzen. Sie können, ähnlich der bestehenden Ausfallregelung im Artikel 115 GG („Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“), die Bindungswirkung der Regel praktisch komplett aufheben oder zu rigide sein.

2. Unabhängige Schuldenkontrollorgane und Frühwarnsysteme

[Fragen 4 – 25, 88]

Statt durch eine starre Regelbindung kann die Schuldenhöhe oder das zulässige Maß der Neuverschuldung auch durch ein mit entsprechend weit reichenden Kompetenzen ausgestattetes Kontrollorgan beschränkt werden. In dieser Variante der Autonomieeinschränkung wird einem bestimmten, nicht unmittelbar demokratisch legitimierten Gremium –ähnlich einem Zentralbankrat zur Kontrolle der Geldpolitik- die Möglichkeit gegeben, die Verschuldung von Gebietskörperschaften zu beschränken und damit unmittelbar in die Haushaltsrechte der Parlamente von Bund und Ländern einzugreifen.

Hierzu wurden von verschiedenen Seiten unterschiedliche Modifikationen vorgeschlagen, darunter vom Wissenschaftlichen Beirat beim BMF (2006) und von Seitz (2007a), die sich auch mit vielen Detailfragen auseinandersetzen. Deshalb kann auf eine detaillierte Behandlung dieser Einzelfragen verzichtet werden.

Eine unabhängige und hinreichend sanktionsbewehrte Institution mit Entscheidungs- und Eingriffskompetenz kann im Prinzip eine Problemlage frühzeitig erkennen und eingreifen und dabei die Konjunkturproblematik und die zahlreichen weiteren Einzelprobleme berücksichtigen.

Die Machtbefugnisse eines solchen demokratisch nur indirekt legitimierten, unabhängigen Gremiums müssten indes erheblich sein. In der Praxis wäre die demokratische Legitimation eines solchen Gremiums problematisch, zumal das Budgetrecht zu den Kernkompetenzen der Parlamente gehört.

3. Zentralisierung der Einnahmenpolitik

[Fragen 167, 169, 176, 188]

Die Verschuldungsproblematik auf Länderebene lässt sich prinzipiell auch

durch eine Zentralisierung im Bereich der Einnahmenpolitik lösen, bei der die Länder ihre haushaltspolitische Eigenstaatlichkeit weitgehend einbüßen. Die Steuerkompetenz wird auf Bundesebene zentralisiert. Die Länder erhalten Finanzausweisungen vom Bund und unterliegen strengen Verschuldungsrestriktionen. Bei dieser Variante wird die Länderautonomie am stärksten eingeschränkt. Diese Alternative wird von Grosseckler (2007) genauer beschrieben. Sie bedarf wohl der weitestgehenden verfassungsrechtlichen Anpassungen unter den hier diskutierten Vorschlägen.

Unklar ist, ob diese Gestaltung des Föderalismus das Verschuldungsproblem tatsächlich löst. Immerhin zeigt die Erfahrung mit Kommunalhaushalten, dass diese den Verschuldungsrestriktionen durch hohe Kassenkredite ausweichen. Weitere Ausweichreaktionen bieten sich über die mittelbare Kreditaufnahme über Körperschaften im Landesbesitz und über einen Aufbau von Public-Private-Partnerships an. Zudem ist unklar, welche Anreize sich in dieser Situation für eine Haushaltspolitik der Länder ergeben würden, die zu hohen Verbindlichkeiten und Verpflichtungen in der Zukunft führen würden. Für diese müsste möglicherweise angesichts der in dieser Variante bestehenden vollständigen finanziellen Abhängigkeit der Länder vom Bund dieser aufkommen. Das Bailout-Problem könnte sich in einem solchen Regime verschärfen.

4. Eigenstaatlichkeit stärken: Verschuldungsautonomie und Schuldenverantwortung [Fragen 58-61, 68, 90-94, 99, 109-119, 141-143]

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat in seinem Gutachten zu Haushaltsnotlagen (2005) ebenso wie andere Forscher vorgeschlagen, die Verschuldungsautonomie der Länder nicht einzuschränken, die Verschuldungsproblematik aber durch die Schaffung von mehr eigenstaatlicher Verantwortung bis hin zu einer Insolvenzfähigkeit von Gebietskörperschaften zu lösen. Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit hat in seinem Gutachten (2005) einen Vorschlag für einen Föderalismus „mit beschränkter Haftung“ unterbreitet. Von besonderem Interesse ist dieser Vorschlag deshalb, weil die Insolvenzfähigkeit Kräfte freisetzt, die dazu führen, dass eine tatsächliche Insol-

venz zu einem extrem unwahrscheinlichen Ereignis wird, also dazu beitragen, dass eine Überschuldung gerade nicht eintritt.

Das Kernelement einer solchen Finanzverfassung ist die finanzpolitische Unabhängigkeit in Verbindung mit der Selbstverantwortlichkeit der Länder. Da in diesem Fall Länder bei Überschuldung nicht automatisch durch die Bundesländer-Gemeinschaft ausgelöst werden, sind Regelungen erforderlich, nach denen bestimmte Funktionsträger eines Landes bei einer geeigneten Instanz eine Überschuldung des Landes anzeigen können und damit ein geordnetes Verfahren in Gang setzen können, das folgenden Punkten Rechnung trägt.

- Es wird verhindert, dass Gläubiger ungeordnet und individuell über die Gerichtsbarkeit erfolgreich auf Teile des Landesvermögens zugreifen können. Alle Gläubigerforderungen werden in ein Vergleichsverfahren einbezogen, bei dem eine geeignete Stelle über die Anerkennung der Forderungen entscheidet und in einem geordneten Verfahren einen Ausgleich zwischen Gläubigern und Schuldner herbeiführt. Angesichts der Natur einer Haushaltsnotlage wird in diesem Verfahren ein Teil der Forderungen entwertet werden müssen. Das heißt, die Gläubiger tragen durch einen (teilweisen) Forderungsverlust zur Sanierung des Haushalts bei.
- Die Auflösung („Liquidation“) eines Bundeslandes ist unmöglich. Ziel des Haushaltsnotlagenverfahrens ist vielmehr, die Zahlungsfähigkeit der Gebietskörperschaft wieder herzustellen.
- Das Land behält auch in der Haushaltsnotlage seine politische Handlungsfähigkeit, um die Bevölkerung weiterhin mit öffentlichen Gütern und öffentlichen Dienstleistungen in angemessenem Umfang zu versorgen.
- Klare Regelungen für die Vorrangigkeit unterschiedlicher Typen von Forderungen sind zu treffen. Dabei sichert der Vorrang der Erfüllung des verfassungsmäßigen Auftrags eines Landes gegenüber seinen Bürgern, dass Kreditforderungen gegenüber diesen elementaren Landesaufgaben nachrangig sind.

Zur Erhöhung der Transparenz bei der Beurteilung der Kreditmarktbonität von Bundesländern wäre eine Vergleichbarkeit der Datengrundlagen und der

Haushaltsdarstellung der Länderhaushalte sehr wünschenswert. Mit den bundeseinheitlichen Funktionen- und Gruppierungsübersichten stehen dafür zwar seit über 30 Jahren Daten zur Verfügung, doch diese sind in Bezug auf die IST-Zahlen nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung und dann auch nur in unzureichendem Maße für alle Bundesländer und den Bund zu erhalten. Zudem gibt es für die verschiedenen Gebietskörperschaften immer noch einen Spielraum bei der Verbuchung einzelner Ausgaben.

Eine Insolvenzordnung, in der die Belange der Bürger vorrangig gegenüber den Belangen der Kreditgeber sind, macht ein *no-bailout* glaubwürdig. Darauf weist auch das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (2005) hin. Entsprechend dem Ultima-Ratio Prinzip erfolgt ein Bail-out nur, wenn eine Gebietskörperschaft sich nicht mehr selbst helfen kann. Eine überschuldete Gebietskörperschaft, die insolvenzfähig ist, kann sich durch ein Vergleichsverfahren selbst entschulden. Diese Möglichkeit zur Selbsthilfe macht Bundeshilfen als letztes Mittel überflüssig. (Vgl. hierzu auch Jochimsen/Konrad (2007)).

In anderen westlichen Demokratien wird ein derartiger Haftungsausschluss der oberen föderalen Ebene gegenüber Schulden der unteren Ebenen bereits seit Jahrzehnten erfolgreich praktiziert. In Kanada beispielsweise haftet die Bundesebene nicht für Schulden der Provinzen, die sich nach eigenem Ermessen frei auf dem Kapitalmarkt verschulden können. Ihr Schuldenstand und ihre Fähigkeit, den Schuldendienst zu leisten, werden vom Kapitalmarkt verfolgt; ihre Bonität wird regelmäßig ermittelt. Deshalb weisen Bundesstaat und Provinzen unterschiedliche Ratings auf. Während die Bundesebene bei der internationalen Ratingagentur Standard & Poor's derzeit mit AAA, also der besten Note, bewertet wird, schwankt die Bonität der Provinzen zwischen ebenfalls AAA (Alberta) und A (Prince Edward Island, Newfoundland and Labrador). Die Kreditmarktratings spielen eine wichtige Rolle, die Gesamtverschuldung der kanadischen Provinzen zu begrenzen. Seit mehr als 50 Jahren ist es zu keiner Überschuldung einer kanadischen Provinz gekommen. Das Beispiel Kanadas zeigt auch, dass die Eigenverantwortlichkeit der Provinzen nicht mit schlechten Kreditmarktratings einhergehen muss oder die Finanzierungskosten der öffentlichen Verschuldung erhöhen muss.

Die Vereinigten Staaten von Amerika verfügen seit über 70 Jahren über ein funktionierendes Insolvenzverfahren für lokale Gebietskörperschaften. Sein größter Erfolg besteht darin, dass es nur sehr selten zur Anwendung kommt, weil auch hier der Markt über steigende Zinsen und schließlich eine Rationierung des Geldes in der Regel eine Überschuldung verhindert. Tritt diese in seltenen Fällen dennoch auf, regelt ein Insolvenzverfahren die Umstrukturierung der Schulden und verhilft der Gemeinde zu einem Neustart. Auflösungen von Gemeinden sind bei diesem Verfahren ebenso ausgeschlossen wie ein Eingriff der Gläubiger oder höherer föderaler Ebenen in die politischen Handlungen. Ausführlich hat dies Jochimsen (2007) erläutert.

Zu berücksichtigen sind bei der Einführung einer solchen auf Eigenverantwortlichkeit setzenden Finanzverfassung Regeln zur Überführung des Status quo in den neuen Zustand, insbesondere die Behandlung von Altschulden und von Gebietskörperschaften mit hohen Schuldenquoten. Geeignete Instrumente des Übergangs können dazu führen, dass

- die Finanzierungskosten von Bund und Ländern hinsichtlich der im Zeitpunkt des Übergangs bestehenden Altschulden nicht steigen, sondern in der Tendenz sogar sinken,
- die niedrig verschuldeten Länder nicht mehr die erhöhten Finanzierungskosten daraus tragen müssen, dass einzelne Länder durch weitere Nettokreditaufnahme die Bonität der Bund-Länder-Gemeinschaft insgesamt verschlechtern, und
- besonders starke Anreize gegen eine weitere Neuverschuldung für hoch verschuldete Länder gesetzt werden.

Zur Ausgestaltung eines solchen Übergangsregimes mit diesen Eigenschaften verweise ich auf die Ausführungen in Abschnitt F.

5. Eine vergleichende Bewertung

Allen vier Reformoptionen ist gemeinsam, dass sie in mehr oder weniger erheblicher Weise in die bestehende Rechtslage eingreifen und Anpassungen

der Finanzverfassung erfordern. Die optimale institutionelle Lösung zur Verschuldungsbeschränkung kann für den Bund eine andere sein als für die Länder. Optionen (1) und (2) betreffen Bund und Länder, Optionen (3) und (4) sind für die Länder relevant. Jede dieser Reformrichtungen kann bei jeweils richtiger Gestaltung gegenüber dem Status quo das Problem der ausufernden Staatsverschuldung mindern. Die Vorschläge unterscheiden sich aber und verändern den Föderalstaat in sehr unterschiedliche Richtungen.

Die ersten drei Vorschläge stärken den Gedanken der solidarischen Umverteilung der Gebietskörperschaften untereinander, gehen aber einher mit der Einschränkung von föderaler Autonomie und politischer Handlungs- und Gestaltungsfreiheit der direkt demokratisch legitimierten Parlamente, bis hin zur Aufgabe der finanzpolitischen Eigenstaatlichkeit der Länder im Fall der Reformoption (3).

Die Reformoption (4) stärkt die Eigenverantwortung der Länder. Gleichzeitig bleibt die finanzpolitische Eigenstaatlichkeit und Autonomie der Länder erhalten und die Haushaltspolitik bleibt unter der Kontrolle der unmittelbar demokratisch legitimierten Parlamente. Geeignet implementiert verspricht diese Option eine leichte Senkung der Finanzierungskosten für den Schuldenbestand in Höhe der Altschulden zum Zeitpunkt der Reform. Sie schützt Bund und Länder davor, dass ihre Kapitalmarktbonität durch die Neuverschuldung einzelner anderer Länder verringert wird und schützt den Bund und die niedrig verschuldeten Länder davor, in Zukunft im Zusammenhang mit Hilfen für überschuldete Gebietskörperschaften belastet zu werden.

E. Die Verschuldung des Bundes und der Artikel 115 GG

[Fragen 2, 35-40, 42, 57, 76-81, 83-86, 120]

Die geltende Regelung in Artikel 115 GG begrenzt die Neuverschuldung des Bundes auf die Höhe der öffentlichen Ausgaben für Investitionen. Die Investitionen sind dabei als die Summe der öffentlichen Ausgaben bestimmter Haushaltskategorien (weitgehend den Hauptgruppen 7 und 8 des Gruppierungsplans entsprechend) definiert. Die so definierte Grenze muss nicht eingehalten werden, wenn die Regierung eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleich-

gewichts diagnostiziert. Der Artikel 115 GG steht im Zentrum der Diskussion einer Reform der Verschuldungsgrenzen des Bundes.

Artikel 115 GG hat sich nicht bewährt und eine Reform ist geboten. Die bestehende Regelung hat praktisch keine Bindungswirkung für die Neuverschuldung, weil mit der Berufung auf eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts die Möglichkeit besteht, die Bindungswirkung aufzuheben. Die grundsätzlichen Vor- und Nachteile einer Regelbindung wurden in Abschnitt D.1 bereits erörtert. Zu prüfen ist, ob die Bindung der Neuverschuldung an einen Investitionsbegriff sinnvoll sein kann. Grundsätzlich gibt es zwei Motive, die Verschuldung an Investitionen anzuknüpfen: Intergenerativ-Gerechtigkeit und fiskalische Nachhaltigkeit.

Das erste Motiv zielt auf den Aspekt der intergenerativen Gerechtigkeit. Die Erträge von öffentlichen Investitionen könnten zukünftigen Generationen in Form höherer Wirtschaftskraft oder in Form von zusätzlichem Konsum zu Gute kommen. Die nächste Generation könnte im Sinne einer ausgeglichenen Generationenbilanz bei einer Kreditfinanzierung der Investition die Zinsen und Tilgung der Schulden mit diesen Vorteilen verrechnen.

Das zweite Motiv zielt auf die fiskalische Nachhaltigkeit von öffentlichen Investitionen im engeren Sinne. Aus der Perspektive fiskalischer Nachhaltigkeit belastet eine schuldenfinanzierte Investition zukünftige Haushalte nur dann nicht, wenn die zusätzlichen Steuereinnahmen, die diese Investition erzeugt, ausreichen, die Schuld einschließlich fälliger Zinsen zu tilgen. Öffentliche Investitionen müssen indes nicht unmittelbar zu künftigen Steuereinnahmen führen. Beispielsweise erhöhen öffentliche Ausgaben für Bildung zwar die Wirtschaftskraft der kommenden Generation. Angesichts der hohen Mobilität der hoch ausgebildeten Arbeitnehmer in Europa und der Probleme des Steuerwettbewerbs darf bezweifelt werden, dass sich diese höhere Wirtschaftskraft in erheblichem Umfang auch in höhere Steuereinnahmen in Deutschland umsetzt. Noch offensichtlicher ist das Fehlen dieses Zusammenhangs, wenn man an den Bau von Freizeiteinrichtungen mit hohen Unterhaltskosten in dünn besiedelten Gebieten denkt.

Für beide Interpretationen ist der dem Artikel 115 GG zu Grunde liegende

Investitionsbegriff (= die Summe der öffentlichen Ausgaben bestimmter Kategorien) völlig ungeeignet.

Vorgeschlagen wird gelegentlich der Ersatz dieser Größe durch ein Maß der Nettoinvestitionen. Auch dieses Vorgehen ist wenig praktikabel und konzeptionell nicht überzeugend, aus folgenden Gründen. Zur Ermittlung der an einen privatwirtschaftlichen Nettoinvestitionsbegriff angelehnten Nettoinvestitionen des Bundes wäre es erforderlich, alle Vermögensgegenstände, einschließlich der Gebäude, Grundstücke und immaterieller Vermögenswerte mit Marktpreisen zu bewerten. Das ist offenbar nicht praktikabel.

Eine Bindung der Verschuldung an einen solchen Investitionsbegriff würde auch den damit verfolgten Gerechtigkeits- und Nachhaltigkeitszielen nicht gerecht werden. Überlegungen zur intergenerativen Gerechtigkeit oder der fiskalischen Nachhaltigkeit sind an ein privates Investitionskalkül angelehnt. Öffentliches Vermögen unterscheidet sich aber von privaten Kapitalgütern. Es sollte, anders als bei Unternehmen, konzeptionell zur Erhöhung des Nutzens der Bevölkerung eingesetzt werden. Dies muss nicht mit einer Steigerung der Wirtschaftskraft und erst recht nicht mit einer Steigerung des Steueraufkommens einhergehen. Es ist die staatliche Aufgabe, Güter und Dienstleistungen bereitzustellen, die für die Privaten hohen Nutzwert erzeugen, für die es aber nicht möglich ist, die private Zahlungsbereitschaft dafür in Form von Nutzungsentgelten abzuschöpfen. Investiert ein Staat beispielsweise in eine Reform zur nachhaltigen, Jahrzehnte anhaltende Effizienzsteigerung der Verwaltung, entstehen dabei privatwirtschaftliche Vorteile in der Zukunft, die den Nutzern weitgehend unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden. Es entstehen aber im Allgemeinen keine Wirtschaftsgüter in staatlichem Besitz, denen man einen hohen Marktwert zuschreiben kann.

Auch die Wirkungen öffentlicher Investitionen (im Sinne der Veränderung des Werts des öffentlichen Kapitalstocks) auf staatliche Einnahmen von Gebühren und Steuern sind eher unklar. Anders als im privaten Sektor stehen der Marktwert eines Kapitalguts im öffentlichen Sektor und die daraus resultierenden Steuererträge bzw. die gesellschaftlichen Vorteile aus dieser Investition überhaupt in keinem direkt messbaren systematischen Zusammenhang.

Die Beurteilung kreditfinanzierter Investitionen aus einer Nachhaltigkeitsperspektive einzelner Gebietskörperschaften ist des Weiteren auch wegen der Transferströme im Rahmen des Finanzausgleichs problematisch. Selbst wenn einer öffentlichen Investition im Einzelfall klare Steueraufkommenseffekte zugeordnet werden könnten, würden diese im Rahmen des Finanzausgleichs weitgehend an andere Gebietskörperschaften abfließen. Dies gilt für den Bund, und im Übrigen in noch stärkerem Maße für die Länder (vgl. Seitz 2007b).

Eine Regelbindung, die sich --unter Einbeziehung von mehr oder weniger Flexibilitätselementen-- an einer langfristigen Nettoneuverschuldung des Bundes von null orientiert, ist unter dem Gesichtspunkt der Operationalisierbarkeit zu befürworten und erscheint auch konzeptionell überzeugender als eine Orientierung an einem Investitionsbegriff.

F. Bewältigung bestehender Haushaltskrisen

[Fragen 54-56, 62, 72, 97-99, 121-128, 174]

Die sehr hohe Schuldenlast in mehreren deutschen Bundesländern (Berlin, Bremen, Saarland) ist ein sichtbares Indiz für die Fehlentwicklungen im Bereich der Verschuldung deutscher Gebietskörperschaften. Das Urteil des BVerfG vom 19.10.2006 zur Frage möglicher Bundeshilfen aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage des Landes Berlin hat den bestehenden Rechtsrahmen für die Bewältigung von Haushaltskrisen konkretisiert. Bundeshilfen in extremen Haushaltsnotlagen sind möglich und geboten, aber nur als „Ultima Ratio“. Zuvor muss die sich in einer extremen Haushaltsnotlage befindliche Gebietskörperschaft alle Möglichkeiten der Selbsthilfe ausschöpfen und nicht mehr in der Lage sein, die ihr von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen (absolute Haushaltsnotlage). Zudem muss sie sich relativ zu den anderen Ländern in einer extremen Haushaltsnotlage befinden, wobei das Gericht die genaue Definition dieser relativen Haushaltsnotlage nicht vorgenommen hat.

Die Kapitalmärkte haben ihre Bewertungen in der Folge des Urteils gegenüber der Situation vor dem Urteil praktisch nicht geändert. Die Zinsen für

Schuldtitel des Landes Berlin blieben quasi unverändert (Heppke-Falk/Wolff 2007). Dies muss so interpretiert werden, dass die Kapitalmärkte davon ausgehen, dass sich Bund und Länder hinsichtlich ihrer Schulden in einer Haftungsgemeinschaft befinden, so dass letztlich das Ausfallrisiko für Gläubiger für alle Staatsschuldtitel von Bund und Ländern fast gänzlich ununterscheidbar ist. Die Folge dieser Interpretation durch die Kapitalmärkte ist, dass Bund und Länder unabhängig von ihrer individuellen Verschuldungssituation zu vergleichbaren Konditionen Schuldtitel platzieren können. Die Bonität der Schuldtitel hängt nicht ab von der Verschuldungssituation der platzierenden Gebietskörperschaft, sondern nur von der Bonität, die der Bund-Länder-Gemeinschaft als Ganzes zugemessen wird. Auch extrem hoch verschuldete Gebietskörperschaften verlieren den Zugang zu zinsgünstigen weiteren Krediten nicht, solange nur die Haftungsgemeinschaft als Ganzes in den Augen der Kreditgeber eine hinreichend hohe Bonität aufweist. Erst wenn die Bonität der Bundesrepublik insgesamt von den Kapitalmärkten negativer bewertet wird, steigen die Finanzierungskosten bis hin zu möglicher Kreditrationierung an den Kapitalmärkten. Von diesen Friktionen sind dann nicht nur die extrem hoch verschuldeten Gebietskörperschaften wie Berlin, das Saarland und Bremen betroffen, sondern auch Länder, die einen sehr moderaten Schuldenstand aufweisen wie Bayern und Baden-Württemberg.

Diese Kapitalmarktsicht der Verfassungswirklichkeit hat verschiedene Auswirkungen, die für den Umgang mit extremen Haushaltsnotlagen relevant sind.

Erstens verschafft diese Situation auch hoch verschuldeten Gebietskörperschaften die Möglichkeit der Finanzierung der Primärausgaben und der drückenden Zinslast durch Ausdehnung der Verschuldung. Begreift man dies als eine der möglichen Selbsthilfemöglichkeiten einer stark verschuldeten Gebietskörperschaft, dann zwingt das „Ultima-Ratio“-Prinzip Gebietskörperschaften, die sich nicht mehr über die Bildung von Primärüberschüssen selbst sanieren können, immer weiter in die Verschuldung. Logisch weitergeführt endet dieser Prozess erst, wenn die Verschuldungskapazität der Bund-Länder-Gemeinschaft als Ganzes an ihre Grenzen stößt. Spätestens dann, wenn die Finanzmärkte weitere Kredite verweigern, greift das „Ultima-Ratio“-Prinzip und Finanzhilfen sind notwendig und geboten. In diesem Sta-

dium ist es für solche Hilfen indes zu spät, da dem Gesamtstaat der finanzielle Kollaps droht.

Zweitens gehen von einer solchen Situation erhebliche Fehlanreize für alle Gebietskörperschaften aus: Der Status quo setzt Anreize für zusätzliche Verschuldung. Wenn eine einzelne Gebietskörperschaft zusätzliche Schulden aufnimmt, zahlen alle Gebietskörperschaften höhere Zinsen, wenn sich wegen dieser zusätzlichen Nettokreditaufnahme ein verschlechtertes Kreditmarktrating der Bund-Länder-Gemeinschaft ergibt. Damit bürdet die Gebietskörperschaft mit ihrer Verschuldung den Anderen Kosten auf. Das System kollektiviert ferner im Fall der „Ultima Ratio“ die Schulden jeder einzelnen Gebietskörperschaft, während die Staatsausgaben, die mit den aufgenommenen Schulden getätigt werden, den Bürgern der jeweiligen Gebietskörperschaft zu Gute kommen.

Eine Bewältigung der bestehenden Haushaltskrisen kann auf Dauer nicht erfolgreich sein, wenn die Ursachen für das Entstehen der Haushaltskrisen nicht beseitigt werden. Die grundsätzlichen Wege zur Prävention von Haushaltskrisen wurden bereits erörtert. Für den Umgang mit den bestehenden Haushaltskrisen ist die Frage von Bedeutung, welcher Weg der Strukturreform eingeschlagen wird.

Die ersten drei Reformoptionen (1) - (3) führen zur Beschränkung der Verschuldungsautonomie des Bundes und der Länder (Regelbindung, „Schuldenbremse“, Verschärfung des Artikel 115 GG, Stabilitätsrat, Zentralisierung der Einnahmenpolitik) bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Haftungsgemeinschaft de facto. In diesen Szenarien wird versucht, durch die Einschränkung der weiteren Verschuldung der hoch verschuldeten Gebietskörperschaften die Möglichkeit der Finanzierung der drückenden Schuldzinsen durch weitere Neuverschuldung zu beseitigen. Damit bleibt als Lösung einer bestehenden Haushaltskrise der hoch verschuldeten Länder in der veränderten Situation nur die (teilweise erneute) Klage auf Bundeshilfe angesichts einer extremen Haushaltsnotlage. Die Konsolidierungslasten müssen dann zwischen den überschuldeten Ländern und den anderen Gebietskörperschaften verteilt werden. Den Verteilungsschlüssel hierfür kann eine effizienzorientierte finanzwissenschaftliche Theorie nicht liefern.

Das alternative vierte Reformszenario (4) schränkt die Verschuldungsautonomie der einzelnen Gebietskörperschaften nicht ein, löst indes die Haftungsgemeinschaft zwischen Bund und Ländern auf. *Zukünftige* Fälle von extremen Haushaltsnotlagen werden in diesem System von den Gebietskörperschaften allein gemeistert. Verfahren der Entschuldung und des Vergleichs mit den Gläubigern im Zuge einer geeignet konzipierten Verfahrensordnung im Umgang mit der Überschuldung einer Gebietskörperschaft sichern Sanierung, Fortbestand und Neustart einer überschuldeten Gebietskörperschaft. Eine Entschuldung kann ohne besondere Härten gegenüber den Bürgern der betreffenden Gebietskörperschaft ablaufen.

Für *derzeit bestehende* Haushaltskrisen sind indes besondere *Übergangsregeln* angesichts des Regimewechsels zu mehr Eigenverantwortlichkeit erforderlich. Die Privatisierung früherer Staatsunternehmen oder das Auslaufen staatlicher Garantien für Landesbanken zeigen, dass solche Übergänge möglich sind. Hoch verschuldeten Ländern wie Berlin, dem Saarland oder Bremen die finanzielle Eigenverantwortlichkeit ohne flankierende Maßnahmen zu gewähren, würde Kreditgeber veranlassen, über die Bonität der Staatsschuldtitel dieser Länder neu nachzudenken. Die Ratingagenturen würden vermutlich das Rating dieser Länder drastisch nach unten abstufen. Da ständig alte Schuldtitel, die an das Ende ihrer Laufzeit geraten, zurückgezahlt werden und durch die Ausgabe von neuen Schuldtiteln finanziert werden, würde das hoch verschuldete Land das schlechtere Rating bei den Kosten für die Anschlussfinanzierung der bestehenden Altschulden deutlich zu spüren bekommen. Selbst wenn das Land hinreichend hohe Primärüberschüsse bilden und auf eine Nettoneuverschuldung verzichten würde, wären die Zinskosten des Landes nach wenigen Jahren erheblich gestiegen. Allein die gestiegene Zinslast hieraus könnte ein stark verschuldetes Land in eine ernsthafte Schuldenkrise und in letzter Konsequenz möglicherweise in die Überschuldung führen. Diese Entwicklung ist nicht zwangsläufig, muss aber durch geeignete flankierende Maßnahmen im Systemübergang gelöst werden.

Ein möglicher Weg, dieses Problem zu überwinden, besteht darin, dass die Bund-Länder-Gemeinschaft für die Länder für Kreditverbindlichkeiten bis zur Höhe der Altschulden eine Garantie abgibt. Die Höhe der Schulden, bis

zu denen eine solche Bürgschaft erfolgen soll, muss von der Politik bestimmt werden. Es bietet sich beispielsweise die Wahl des Schuldenstands zu einem bestimmten Stichtag an, möglicherweise zuzüglich eines politisch zu bestimmenden Zuschlags. Die Höhe der bestehenden Altschulden stellt dabei eine Untergrenze für solche Garantien dar.

Damit stehen nur Kredite, die das föderal verbürgte Kreditvolumen eines Landes übersteigen, in der alleinigen Verantwortung des Landes. Für die föderal verbürgten Schulden einer Gebietskörperschaft in Höhe ihres Altschuldenbestands zum Zeitpunkt der Reform haftet natürlich zunächst auch diese Gebietskörperschaft selbst. Im Falle ihrer Insolvenz haftet für diesen Teil der Schulden aber die Bund-Länder-Gemeinschaft. Damit droht nur den Gebern von Krediten, die über dieses verbürgte Volumen hinaus aufgenommen wurden, ein ernsthaftes Kreditausfallrisiko.

Damit eine solche Einteilung von „Kredittypen“ bestehen kann, müssen institutionelle Vorkehrungen getroffen werden. Bei der Kreditvergabe muss darauf geachtet werden, dass zwischen föderal verbürgten Krediten und anderen Landeskrediten unterschieden wird. Das zu bewerkstelligen, ist unproblematisch. Auch heute gibt es im Geschäftsleben Kredite mit und ohne Ausfallbürgschaft. Es bedarf nur einer buchhalterischen Kontrolle, dass ein Land nicht mehr laufende Kredite als verbürgte Kredite aufnimmt, als es dem vorgegebenen föderal verbürgten Kreditvolumen entspricht. Was darüber hinaus aufgenommene, unverbürgte Kredite angeht, ist das Land in seiner Verschuldungsautonomie völlig unbeschränkt.

Die Schaffung eines solchen Übergangsregimes hat verschiedene Konsequenzen. Zum einen wird gegenüber den Kreditmärkten die Rechtssicherheit erhöht, was öffentliche Schulden in Höhe der akkumulierten Altschulden zum Zeitpunkt der Reform angeht. Da für diese Schulden die Bund-Länder-Gemeinschaft verbindlich haftet, verbessert sich die Bonität dieser Schuldtitel gegenüber der Situation heute. Dies kann dazu führen, dass die Finanzierungskosten für den Schuldenbestand in Höhe der Altschulden bei der Anschlussfinanzierung dieser Schulden sogar leicht sinken.

Die Vorrangigkeit dieser Schulden gegenüber zusätzlicher Neuverschuldung

sorgt ferner dafür, dass die Bonität dieser Schuldtitel auch nicht durch künftige Schuldenaufnahme in Mitleidenschaft gezogen wird. Dies schützt die Gebietskörperschaften davor, dass ihr Kapitalmarktrating und ihre Finanzierungskosten durch das Verschuldungsverhalten anderer Gebietskörperschaften weiterhin in Mitleidenschaft gezogen werden.

Die Nachrangigkeit zusätzlicher, nicht garantierter Nettoneuverschuldung gegenüber den Schulden mit Garantien seitens der Bund-Länder-Gemeinschaft sorgt dafür, dass Gebietskörperschaften, die eine solche Verschuldungsausweitung planen, die Kosten für diese zusätzliche Verschuldung selbst zu tragen haben. Höhere Zinskosten betreffen dabei indes nur den Betrag dieser Nettoneuverschuldung. Diese Wirkung ist gewünscht, insofern das Ziel der Reform ja darin besteht, die Nettoneuverschuldung wirkungsvoll zu begrenzen (Konrad 2007).

G. Einnahmen/Steuerkompetenzen

[Fragen 189, 190, 191, 194, 195, 199, 200, 201, 203, 213, 219-221]

Die bestehenden vertikalen und horizontalen Finanzausgleichssysteme zwischen Bund, Ländern und Gemeinden üben eine beachtliche Zahl von Anreizeffekten aus und führen zu einer Reihe von Verwerfungen, teilweise aber auch zu einer Aufhebung adverser Anreizeffekte aus anderen Zusammenhängen. Zwei Beispiele verdeutlichen diese Problematik.

Im Rahmen des Finanzausgleichs erhalten Länder mit einem deutlich unterdurchschnittlichen Steueraufkommen höhere Transfers von anderen Gebietskörperschaften. Ein Bundesland, das im Rahmen der Steuerverwaltung und im Rahmen der Steuerprüfung Ermessensspielräume zu Gunsten der Steuerpflichtigen auslegt, gewinnt insofern direkt mehrfach: Es spart Personalressourcen im Bereich der Finanzverwaltung ein und es verbessert seine Standortattraktivität für Unternehmen. Diesen individuellen Vorteilen des Landes stehen geringere Steuereinnahmen gegenüber. Diese werden aber über den Finanzausgleich weitgehend ausgeglichen. Analoge Überlegungen gelten für finanzkraftstarke Bundesländer, bei denen ein sehr großer Teil ihrer Steuermehreinnahmen über den Finanzausgleich „abgeschöpft“ wird. Der Finanz-

ausgleich schafft insofern Anreize für die Steuerverwaltung, die in Arbeiten von Baretto et al. (2002) empirisch belegt wurden. (Für diese spezielle konkrete Problematik wird eine Überführung der Steuerverwaltung in eine zentrale Bundesverwaltung erwogen. Dies ist zu begrüßen.)

Eine partiell eher „heilende“ Wirkung entfaltet beispielsweise der kommunale Finanzausgleich. Würde das jeweilige Gewerbesteueraufkommen vollständig in der Gemeinde verbleiben, in der es anfällt, würde der Steuerwettbewerb der Gemeinden über die Hebesätze mit großer Wahrscheinlichkeit zu einem starken Sinken der Hebesätze im Gleichgewicht führen: Gemeinden würden versuchen, durch Senken ihres eigenen Hebesatzes Betriebsan- und -umsiedlungen zu induzieren. Da ihnen angesichts des bestehenden Systems des kommunalen Finanzausgleichs von diesen zusätzlichen eigenen Steuererträgen oft nur ein kleiner Teil zufließt, während das Gewerbesteueraufkommen insgesamt durch die niedrigeren Sätze sinkt und die Gemeinde an diesem Sinken des Aufkommens indirekt beteiligt ist, sind die adversen Anreize zum Steuerwettbewerb erheblich gemindert (Köthenbürger 2002).

Das erste Beispiel zeigt, dass von Transfersystemen generell Anreizeffekte ausgehen, die für sich genommen nachteilig zu bewerten sind. Das zweite Beispiel zeigt, wie Transfersysteme mitunter interagieren oder bestehende Fehlanreize mindern können. Angesichts der Vielzahl der unterschiedlichen Transfersysteme und anderer Wechselwirkungen, insbesondere der Mobilität von Menschen und Unternehmen innerhalb Deutschlands, lassen sich partielle Systemeingriffe in ihren Gesamtwirkungen praktisch kaum abschätzen.

Wie diffizil das Setzen von Anreizen ist, zeigt der Versuch, mit dem Prämienmodell Länder für „gutes“ und „schlechtes“ Verhalten zu belohnen bzw. zu bestrafen. Mit Einführung des Prämienmodells verbleibt ein Teil der überdurchschnittlichen *Steuer*mehreinnahmen eines Landes direkt bei dem betroffenen Land und wirkt für dieses Land nicht finanzkraftstärkend, d.h. wird im Finanzausgleich nicht berücksichtigt. Solche Anreize in Gestalt von Selbstbehalten sind in Systemen mit Umverteilung oder Versicherung die üblichen Instrumente, den im privatwirtschaftlichen Bereich schon lange anerkannten Sachverhalt des „moralischen Risikos“ zu mindern. Gerade das Beispiel des Prämienmodells zeigt indes, dass die praktische Umsetzbarkeit solcher Ideen

auf Grenzen stößt und voller Tücken ist. Ein Land, das seine Steuereinnahmen von Jahr t zu Jahr $t+1$ erheblich steigert, erhöht damit die Anforderungen, die es an sich selbst für das Jahr $t+2$ und alle Folgejahre stellt. Für sein Wohlverhalten wird das Land eventuell genau einmal belohnt und im Anschluss daran theoretisch unendlich oft bestraft.

Die moderne Anreiztheorie zeigt, wie schwierig die Konzeption eines „richtigen“ Anreizsystems ist, und wie sehr sie von den sehr unterschiedlichen und vielschichtigen institutionellen Gegebenheiten abhängt. Diese Theorie weckt deshalb keine Zuversicht, wenn es darum geht, innerhalb der Finanzverfassung Anreizinstrumente zu verankern. Das gilt auch und besonders für die Diskussion der Frage, inwiefern das föderale Transfersystem Länder für eine wirtschaftsfördernde oder in anderer Hinsicht „gute“ Haushaltspolitik belohnen sollte. Solche Instrumente sind im Allgemeinen viel zu „stumpf“ und manipulationsanfällig.

Jede Veränderung des Transfersystems und Eingriffe in die bestehende Ordnung der Steuerkompetenz haben Verteilungskonsequenzen im privaten Sektor und zwischen Gebietskörperschaften. Eine Analyse der Verteilungswirkungen bestimmter Maßnahmen im Bereich der Steuergesetzgebung kann dabei nicht bei den vieldiskutierten Wirkungen innerhalb des bestehenden Finanzausgleichs stehen bleiben. Dieser ist ohnehin anpassungsfähig und gegebenenfalls anpassungsbedürftig, da Verteilungseffekte nicht verhindern sollten, dass eine die Effizienz erhöhende Reform erfolgt. Bedeutsam sind bei der Bestimmung der Verteilungswirkungen, die es gegebenenfalls zu kompensieren gilt, auch die von Reformen induzierten Verhaltensänderungen im Bereich des privaten und des öffentlichen Sektors. Diese Verhaltensänderungen führen ebenfalls zu Umverteilungswirkungen in den privaten und den öffentlichen Haushalten.

Eine Großzahl der diskutierten Steuern, besonders aber eine landesspezifische Einkommensteuer oder landesspezifische Zuschläge auf die Einkommensteuer, wird angesichts der hohen Mobilität im Zusammenhang mit der Wohnortwahl zu großen Teilen mittelfristig auf die Besitzer der immobilen Faktoren überwältigt und hat deshalb den Charakter einer Bodensteuer. Derartige Steuern werden die Immobilienpreise beeinflussen und zu Umverteilung im pri-

vaten Sektor führen.

Für einen Großteil dieser Steuern stellt sich auch die Problematik des Steuerwettbewerbs, dessen Auswirkungen in Verbindung mit den bestehenden Ausgleichssystemen zwischen Gebietskörperschaften schwer zu antizipieren sind. Die Frage einer Abwägung der Vor- und Nachteile von Steuerwettbewerb gegenüber Steuerharmonisierung in Europa ist nicht Thema dieser Stellungnahme. Klar ist, dass in einem im Vergleich zur Europäischen Union kleineren und homogeneren Territorium wie der Bundesrepublik Deutschland die möglichen Nachteile und Gefahren eines Steuerwettbewerbs zwischen Bundesländern wesentlich ausgeprägter sind als für einen Steuerwettbewerb zwischen den Staaten Europas. In einer Zeit, in der auf europäischer Ebene über eine Vereinheitlichung der Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage nachgedacht wird, die nach Meinung der Fachwelt nur dann sinnvoll ist, wenn sie Hand in Hand geht mit einer Harmonisierung der Steuersätze, erscheint es insofern widersprüchlich, wenn gleichzeitig ein Steuerwettbewerb in Steuersätzen zwischen Bundesländern in Deutschland angestrebt wird.

Sollte man sich für mehr Steuerautonomie auf regionaler Ebene entschließen, sollte man dort nur Steuerkompetenzen für relativ immobile Bemessungsgrundlagen ansiedeln.

Die Föderalismusreform hat als eines der vorrangigen Ziele, die Verschuldungsanreize und -probleme der öffentlichen Haushalte zu beheben. Derzeit wird ein nicht unerheblicher Teil der Haushalte durch anfallenden Zins- und Tilgungslasten gebunden. Sinkt die Verschuldung – durch welchen Mechanismus auch immer – werden die für diesen Haushaltsposten gebundenen Mittel frei. Gelingt dieses wichtige Vorhaben, eröffnen sich für die Wirtschaftspolitik neue Handlungsspielräume, einschließlich einer Verringerung der Abgabenlast. Insofern ist die Zurückführung der Verschuldung auch ein Beitrag zu mehr Wachstum und Beschäftigung.

Literatur

Baretti, Christian, Huber, Bernd, und Karl Lichtblau (2002), A Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany, *International Tax and Public Finance*, Bd. 9, S. 631-649.

Grossekettler, Heinz (2007), Für einen Föderalismus mit zentralisierten Verschuldungskompetenzen, in: Konrad Kai A. und Beate Jochimsen (Hrsg.), *Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil*, Frankfurt et al., S. 89-104.

Heppke-Falk, Kirsten H., und Gruntram B. Wolff (2007), *Moral hazard and bailout in fiscal federations: evidence for the German Länder*, Deutsche Bundesbank Discussion Paper, Series 1: Economic Studies, No. 7, Frankfurt.

Jochimsen, Beate (2007), Haftungsbegrenzungen im internationalen Vergleich – Was kann Deutschland lernen?, in: Konrad Kai A. und Beate Jochimsen (Hrsg.), *Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil*, Frankfurt et al., S. 135-154.

Jochimsen, Beate, und Kai A. Konrad (2007), Anreize statt Haushaltsnotlagen, in: Konrad Kai A. und Beate Jochimsen (Hrsg.), *Finanzkrise im Bundesstaat*, 2. Aufl., Frankfurt et al., S. 11-27.

Konrad, Kai A. (2007), Ein Ausweg aus der bundesstaatlichen Haftungsverflechtung, in: Konrad Kai A. und Beate Jochimsen (Hrsg.), *Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil*, Frankfurt et al., S. 155-170.

Köthenbürger, Marko (2002), Tax competition and fiscal equalization, *International Tax and Public Finance*, Bd. 9, S. 391-408.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), *Staatsverschuldung wirksam begrenzen*, Wiesbaden

Seitz, Helmut (2007a), Konzeption eines Haushaltsnotlagenpräventionssystems, in: Konrad Kai A. und Beate Jochimsen (Hrsg.), *Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil*, Frankfurt et al., S. 71-88.

Seitz, Helmut (2007b), Nachhaltige Finanz- und Investitionspolitik der Bundesländer: Die ostdeutsche Perspektive, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 8, S. 84-115.

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.

Berlin, den 25. Mai 2007

Handwritten signature of Kai Konrad in black ink.

(Prof. Dr. Kai A. Konrad)