

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

Kommissionsdrucksache
095

Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Föderalismuskommission II

Vorschlag der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Bündnis 90/ Die Grünen¹

Schuldenbremse und solidarische Entschuldung

Historische Chance zur Neuregelung der Finanzbeziehungen nicht ungenutzt lassen

Die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist zwingend erforderlich, da die vorhandenen Regelungen zur Haushalts- und Finanzplanung bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte an ihre Grenzen stoßen. Gesetzliche Regelungen aus den 1940er, 1950er und 1960er Jahren sind veraltet und ungeeignet, die Zukunftsfähigkeit der öffentlichen Haushalte aufrecht zu erhalten, denn die Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland nimmt immer noch stetig zu. Der gesamtstaatliche explizite Schuldenstand von 1,5 Billionen Euro bindet in Bund, Ländern und Kommunen zunehmend öffentliche Mittel, allein der Bund zahlt pro Jahr über 40 Mrd. € Zinsen. Diese enormen Zinslasten machen Zukunftsinvestitionen immer schwerer. Die Schulden zur Finanzierung heutiger konsumtiver Ausgaben muss die nächste Generation mit Zinseszins zurückzahlen, wodurch ihre Chancen und Gestaltungsmöglichkeiten in unverantwortlicher Weise eingeschränkt werden. Wir brauchen daher eine konsequente Umkehr der Politik, welche generationengerecht Gestaltungsmöglichkeiten auch in der Zukunft ermöglicht.

Die vorhandenen institutionellen Schranken im Grundgesetz, besonders die einschlägigen Artikel 109 und 115, welche die Verschuldung der öffentlichen Hand regeln sollen, haben diese Entwicklung nicht verhindern können, sie sind nicht nur wirkungslos, sondern gar

¹ Fritz Kuhn (MdB - Fraktionsvorsitzender), Anja Hajduk (MdB), Antje Hermenau (Fraktionsvorsitzende Sachsen), Winfried Kretschmann (Fraktionsvorsitzender Baden-Württemberg), Sylvia Löhrmann (Fraktionsvorsitzende NRW), Klaus-Peter Murawski (Bürgermeister Stuttgart), Volker Ratzmann (Fraktionsvorsitzender Berlin), Krista Sager (MdB), Gerhard Schick (MdB) und Wolfgang Wieland (MdB)

schädlich. Das angestrebte Ziel, Haushaltspolitik antizyklisch und damit über den Zeitraum eines Konjunkturzyklus ausgeglichen zu gestalten, wird nicht erreicht.

Die aktuell steigenden Mehreinnahmen des Staates und die gegenwärtig günstig verlaufende Konjunktur dürfen nicht darüber hinweg täuschen, dass die finanzielle Situation der öffentlichen Hand nach wie vor prekär ist. Nach wie vor ist beim Bund ein strukturelles Defizit in Höhe von über 20 Mrd. € zu beklagen. Auch die Mehrzahl der Länder ist weit davon entfernt, Haushalte zu beschließen, welche ohne Kredite und nicht auf Kosten der Substanz auskommen.

Vor diesem Hintergrund ist die Föderalismuskommission II als historische Chance zu sehen, grundlegende Veränderungen im Haushalten von Bund und Ländern auf den Weg zu bringen. Die Föderalismuskommission II ist geradezu in der Pflicht, den Weg für Lösungen frei zu machen. Mit ihrer Zweidrittelmehrheit in Bund und Ländern steht der Großen Koalition zudem das Tor zu grundlegenden notwendigen Reformen weit offen.

Wir als Grüne halten es für erforderlich, das nachfolgende Paket an Reformmaßnahmen zu ergreifen. Allen Beteiligten muss klar werden, dass sich jede Seite bewegen muss. Die nachfolgenden Vorschläge sollen hierfür die Weichen stellen und sind als in Gesamtheit ausgewogenes und ganzheitliches Konzept zu betrachten.

1) Neue Schuldenregeln für das Grundgesetz und die Landesverfassungen

a) Mit einer Schuldenbremse konjunkturreagibel ausgeglichene Haushalte sicherstellen

Die öffentlichen Haushalte müssen mit der wirtschaftlichen Konjunktur atmen können. Über einen Konjunkturzyklus hinweg muss der Haushalt allerdings ausgeglichen sein. Die einfache Haushaltsregel lautet: Die Ausgaben müssen sich an den Einnahmen orientieren, korrigiert um einen auf wissenschaftlich empirischer Basis ermittelten Konjunkturfaktor. Dies bedeutet, dass in Haushaltsjahren, in denen das Bruttoinlandsprodukt stärker als im Durchschnitt der vorangegangenen Jahre steigt, Haushaltsüberschüsse zu erzielen sind. Schwächelt das Bruttoinlandsprodukt, sind Haushaltsdefizite zulässig. Mit diesem Verfahren kann dem Prinzip nachhaltiger und vorsorgender Haushaltspolitik Rechnung getragen werden. Es ist mit den Maastrichtkriterien konform und entfaltet über die strikte Ausgaberegulierung sogar eine strengere Wirkung.

b) Nettoinvestitionsbegriff einführen

Zusätzlich zu den durch die Schuldenbremse erlaubten Ausgaben des Bundes und der Länder sind Ausgaben für Nettoinvestitionen erlaubt. Nettoinvestitionen stärken den Kapitalstock der Öffentlichen Hand und sichern damit die Zukunftsfähigkeit unserer Volkswirtschaft. Solche Investitionen mit einer den Kapitalstock stärkenden positiven Rendite erlauben deren Kreditfinanzierung. Der derzeitige Investitionsbegriff muss daher deutlich eingeschränkt werden, da er nicht hinreichend die angeführten Kriterien einer den Kapitalstock stärkenden Rendite der getätigten Ausgaben garantiert. Privatisierungen und kalkulatorische Abschreibungen, welche nachweislich den Kapitalstock schmälern, müssen von den getätigten Ausgaben für Investitionen abgezogen werden. Durch diese Abzüge sinkt die erlaubte Kreditlinie für Investitionen daher für Bund und Länder gemessen an der Entwicklung der letzten Jahre auf rund zehn Mrd. €. Zu prüfen ist, in welchem Umfang und nach welchem Verfahren Bildungsinvestitionen sich in einen so reformierten Nettoinvestitionsbegriff widerspiegeln können.

Die bisherige ergänzende Regelung, dass in Zeiten der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Kreditobergrenzen außer Kraft gesetzt werden können, wird gestrichen. Artikel 115 GG wird neu gefasst, so wie es das Grüne Zukunftshaushaltsgesetz bereits vorschlägt.

Unter Beachtung dieser Aspekte verankern der Bund und die Länder durch Änderungen des Grundgesetzes und der Landesverfassungen verbindliche vermögensorientierte Schuldenbremsen, d.h. eine an Deutschland angepasste Schuldenregel nach Schweizer Vorbild und durch Einführung des Nettoinvestitionsbegriffs. Durch eine solche allgemeine Schuldenregel kann gestaltende Politik aufrechterhalten bleiben.²

2) Strukturelle Ausgleiche herbeiführen

Die höchst unterschiedliche finanzielle Ausstattung des Bundes und der Länder untereinander verlangt maßgeschneiderte Instrumente zur Konsolidierung. Bund und Länder haben verbindlich den Zeitpunkt ihres Haushaltsausgleichs und des Abbaus der vorhandenen strukturellen Defizite zu erklären sowie hierzu einen Tilgungsplan zu verabschieden. Dies ist Voraussetzung zur Einführung einer Schuldenbremse und für neue solidarische Leistungen der föderalen Gemeinschaft wie einer Altschuldenhilfe.

² Neben der Einführung einer Schuldenbremse, wie oben dargestellt, gibt es darüber hinaus ein Modell von W. Kretschmann, MdL Baden-Württemberg, die Verschuldung durch eine an den Maastricht-Kriterien angelehnte Beschränkung zu orientieren. Hierbei soll die jährliche Neuverschuldung maximal 3% der Finanzkraft der jeweiligen Gebietskörperschaft betragen.

Der Bund implementiert den Mechanismus einer vermögensorientierten Schuldenbremse mit seinem ausgeglichenen Haushalt im Jahr 2009. Finanzschwachen Ländern, welche bis 2009 keinen ausgeglichenen Haushalt darstellen können, wird ein Übergangszeitraum zum Abbau ihrer strukturellen Defizite eingeräumt.

3) Altschuldenhilfe als föderale Verpflichtung und Chance

Einige Bundesländer stehen wegen einer erheblichen Schuldenlast vor größeren Problemen als andere. Daher ist die solidarische Gemeinschaft des Bundes und der Länder gefordert, solchen Bundesländern, deren Zinslasten deutlich über dem Durchschnitt der Ländergesamtheit liegen, eine Altschuldenhilfe zu gewähren. Eine Befristung der Altschuldenhilfe ist anzustreben: Dazu bietet sich das Jahr 2019 an, in welchem der Solidarpakt ausläuft.

Zur Finanzierung der Altschuldenhilfe stehen überschüssige Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag bis 2019, d.h. Einnahmen, welche die Ausgaben für den Solidarpakt bis 2019 übersteigen, zur Verfügung. Gegenwärtig fließen die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag dem Bund alleine zu. Der Bund könnte bei diesen Überschüssen auf einen Teil verzichten und zwar auf den nach klassischer Steuerzerlegung bei der Einkommensteuer den Ländern (42,5%) und Kommunen (15%) zustehenden Teil, um so die Altschuldenhilfe finanzschwacher Länder zu finanzieren. Damit stünden der Altschuldenhilfe rd. 31,5 Mrd. € bis 2019 zur Verfügung.

Voraussetzung für diese Altschuldenhilfe ist, dass die finanzschwachen Länder durch konsequente Konsolidierungsmaßnahmen ihren Willen zum Schuldenabbau umsetzen. Ferner ist die Einführung einer vermögensorientierten Schuldenbremse (siehe 1) grundlegend. Zur Vermeidung von Fehlanreizen ist ein Stichtag zur Feststellung des Altschuldenbestands zu vereinbaren.

Durch die Einführung der vermögensorientierten Schuldenbremse, den Abbau der strukturellen Defizite und die Altschuldenhilfe sinkt die Schuldenstandsquote entsprechend der Steigerung des Bruttoinlandprodukts. Mit diesem Paket relativieren sich über das jährliche Wirtschaftswachstum bestehende Schuldenstandsquoten. Innerhalb von 25 Jahren ist eine gesamtstaatliche Schuldenstandsquote von rund 40% denkbar. Aus der geringeren Schuldenlast sinken die Ausgaben für den Schuldendienst von Bund und Ländern, wodurch zusätzliche Mittel zum Schuldenabbau zur Verfügung stehen.

4) Steigerung der Bildungsausgaben als föderale Aufgabe

Neben der Bewältigung der Altschuldenlast hängt die Zukunft Deutschlands als rohstoffarmem Land wesentlich von der Qualität und dem Umfang seines Bildungs- und Forschungssystems ab. Gegenwärtig liegen die deutschen Bildungsausgaben deutlich unter dem Durchschnitt aller OECD-Staaten.

Die Finanzierung der Bildungsaufgaben ist in erster Linie Aufgabe der Länder. Diese werden durch eine Reform der Finanzbeziehungen nach ihrer Leistungsfähigkeit durch eigene Einnahmekompetenzen ertüchtigt, eigene Schwerpunkte für Bildungsaufgaben zu setzen. In einer Anfangsphase sind die Länder aber beim Aufbau einer Teilhabeinfrastruktur zu unterstützen. Daher ist auch der Bund gefordert, einen Finanzierungsanteil zu leisten. Hierfür steht der nach Abzug der Altschuldenhilfe verbleibende Teil der ab 2010 überschüssigen Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag in Höhe von 42,5% zur Verfügung (rd. 23 Mrd. €).

Neben den Überschüssen aus dem Solidaritätszuschlag sind nach Expertise des Bundesrechnungshofs gesamtstaatlich Mehreinnahmen in Höhe von jährlich bis zu 11,5 Mrd. € durch die Einführung einer Bundessteuerverwaltung zu erzielen. Eine solche wird daher zügig umgesetzt. Neben den steuerlichen Mehreinnahmen wird hierdurch auch größere Steuertransparenz und Steuergerechtigkeit erreicht.

5) Haushaltsaufstellung vom Kopf auf die Füße stellen

Das bislang geübte Haushaltsaufstellungsverfahren muss vom Kopf auf die Füße gestellt werden. Derzeit funktioniert die Haushaltsaufstellung nach dem Prinzip der Mittelanmeldung durch die Ressorts, den Etatberatungen durch das Parlament und schließlich der Auffüllung der entstehenden Finanzierungslücke durch Aufnahme frischer neuer Kredite. Mit Einführung einer Schuldenbremse und Kopplung der Ausgaben an die verfügbaren Einnahmen muss dieses Verfahren geändert werden. Durch Festlegung des Ausgabenplafonds werden die anmeldenden Ressorts angehalten, diese Ausgabenlinie in der Summe der Anmeldungen nicht zu übersteigen. Die Politik bleibt natürlich Herr des Verfahrens und legt die Prioritäten des Haushaltes fest.

6) Stabilitätsrat schaffen

Ein neuer Stabilitätsrat ersetzt den bisherigen Finanzplanungsrat. Seine Aufgabe umfasst die Koordinierung der föderalen Solidarität im Rahmen des Länderfinanzausgleichs und der

Altschuldenhilfe, aber auch die Überwachung der Tilgungspläne für die strukturellen Defizite und die Anwendung der Schuldenbremsen. Der Stabilitätsrat bewertet in einem jährlichen Bericht die Haushaltssituation der 16 Länder und des Bundes sowie deren Erfolge in der Konsolidierung (Blauer-Brief-Effekt) und kann Sanktionen vorschlagen.

7) Hebesätze auf Steuern zulassen

Den Ländern wird die Möglichkeit eingeräumt, auf geeignete Steuern Hebesätze einzuführen. Abschläge sind somit ausgeschlossen, um einen Dumpingwettbewerb zu verhindern.

Grundsätzlich gilt: Erzielte Mehreinnahmen bleiben außerhalb der Berechnung des Länderfinanzausgleichs. Mit Zuschlägen können außerordentliche Konsolidierungsbemühungen gestützt werden, besondere Infrastrukturprojekte oder auch zusätzliche konsumtive Ausgaben finanziert werden. Mittels Hebesätzen auf geeignete Steuern wird der Wettbewerb zwischen den Ländern gestattet.

Zusätzlich hierzu könnte eine Berechtigung für Hebesätze auf ausgewählte (ortsverbrauchsabhängige) Landessteuern erfolgen

Mögliche Verwerfungen durch steigende Autonomie bei den Steuersätzen zwischen den Ländern sind durch eine Überprüfung des Betriebsstättenprinzips zu begrenzen.

8) Kommunalfinanzen stärken

Die Kommunalfinanzen sind deutlich zu stärken. So erfordert die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung auch die notwendige finanzielle Ausstattung der Kommunen. Die Länder haben daher dafür zu sorgen, dass den Kommunen für die Erfüllung ihrer Aufgaben und auch für die Übernahme neuer Aufgaben oder neuer Aufgabenstandards ausreichende Finanzmittel zur Verfügung stehen. Die Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 GG wird daher ergänzt durch eine verfassungskonforme Garantie der Mindestfinanzausstattung sowie durch eine duale Finanzgarantie, also eine allgemeine Finanzgarantie als Mindestausstattung für den Kernbereich der Selbstverwaltungsaufgaben sowie ein finanzkraftunabhängiger Mehrbelastungsausgleich bei Übertragung oder Ausweitung von Aufgaben.