

**Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung
der Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
am 22. Juni 2007¹**

Univ.-Prof. Dr. Martin Junkernheinrich

Westfälische Wilhelms-Universität Münster²

Gliederung

- 1 Vorbemerkung
- 2 Empirie der Verschuldung und ihre Bewertung
 - 2.1 Staatliche Schuldenentwicklung 1950-2005
 - 2.2 Kommunalverschuldung und ihre Besonderheiten
- 3 Identifikation und Systematik zentraler Ursachen des Verschuldungsproblems
- 4 Handlungsbedarf
 - 4.1 Schaffung klarer Verantwortlichkeiten
 - 4.2 Modernisierung des finanzpolitischen Leitbildes
 - 4.3 Information und Transparenz
 - 4.4 Haushaltskontrolle
 - 4.4.1 Schuldenbegrenzungsregeln
 - 4.4.2 Unabhängigkeit der Haushaltsaufsicht
- 5 Resümee

1 Florian Boettcher, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, und Gerhard Micosatt, FORA Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik, sei für zahlreiche Anregungen zu dieser Stellungnahme gedankt.

2 Kontakt: Univ.-Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, FB 6, Kommunal- und Regionalpolitik unter besonderer Berücksichtigung finanz- und wirtschaftspolitischer Aspekte, Platz der Weißen Rose, 48151 Münster, Telefon: (0251) 83-29946, Telefax: (0251) 83-24378, E-Mail: m.junkernheinrich@uni-muenster.de.

1 Vorbemerkung

(1) Bund, Länder und Kommunen sind wesentliche Aufgabenträger in der Bundesrepublik Deutschland. Sie müssen finanziell wieder handlungsfähig werden. Das ist nur zu erreichen, wenn überbordende Aufgaben, eine nicht angemessene Finanzausstattung und eine strangulierende Verschuldung vermieden werden. Die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen widmet sich diesem komplexen Politikfeld und hat für ihre Anhörung am 22. Juni 2007 einen Katalog von 226 Fragen aufgestellt. Auf jede Frage im Einzelnen einzugehen ist hier kaum möglich, zumal die Beantwortung einiger Fragen durchaus eigenständige Analysen erfordern würde. Eine „Verstrickung im Detail“ ist aber auch aus inhaltlichen Gründen nicht angebracht, denn letztlich ist - und das ist die erste These - die in den letzten Jahrzehnten entstandene Komplexität bzw. Unübersichtlichkeit des öffentlichen Finanzsystems in der Bundesrepublik Deutschland selbst ein Grund für die anstehenden Probleme. Detailantworten auf 226 Fragen verstellen den Blick auf die Kernprobleme und deren Interdependenzen. Insofern erfolgt eine Beschränkung auf zentrale Probleme und Fragen der Finanzverfassung - zuweilen auch auf Fragen, die gar nicht gestellt wurden, aber aus Sicht des Sachverständigen im Zusammenhang dennoch von Relevanz sind.

(2) Besondere Aufmerksamkeit soll der Kommunalverschuldung gewidmet werden. Da die Gemeinden bei ihrer Schuldaufnahme engeren haushaltsrechtlichen Begrenzungen unterliegen, ist ihre Verschuldung trotz der ausgeprägten Ausgabenintensität der kommunalen Aufgabenerfüllung im Vergleich mit Bund und Ländern eher niedrig. Hier sind seit Jahren ausgeprägte Konsolidierungsbemühungen zu verzeichnen, wird das Verwaltungshandeln modernisiert („Neues Steuerungsmodell“) und ein betriebswirtschaftlich orientiertes Rechnungswesen („Kommunale Doppik“) eingeführt. Damit stellt sich die Frage, ob Bund und Länder vom kommunalen Haushaltsrecht und der Kommunalaufsicht bzw. dem von diesen Rahmenbedingungen ausgehenden Handlungsdruck ihrerseits Anregungen gewinnen können?

(3) Der Aufbau der Analyse folgt dem Drei-Schritt „Bestandsaufnahme - Ursachenanalyse - Handlungsbedarf“. Ausgangspunkt der Stellungnahme ist eine - kurze - empirische Darstellung und Bewertung der Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden (*Abschnitt 2*). Vor diesem Hintergrund wird der Versuch unternommen, die Ursachen der Staatsverschuldung zu identifizieren

(Abschnitt 2). Denn nur eine ursachenadäquate Therapie wird das Verschuldungsproblem lösen können. Dazu werden zentrale Lösungsoptionen diskutiert (Abschnitt 3). Die für die Anhörung zusammengestellten Fragen werden im Rahmen dieser Systematik zumindest teilweise abgearbeitet, wobei Fragen auch zu inhaltlichen Blöcken zusammengefasst werden. Der konkrete Bezug auf eine Frage wird im Text durch einen Hinweis (z.B. **F 1** = Frage 1) kenntlich gemacht.

(4) Schulden als solche werden hier nicht als primäres Problem aufgefasst. Sie werden vielmehr als der Gradmesser für Finanzprobleme des Staates angesehen. In ihnen kulminieren die Auswirkungen der unterschiedlichsten Probleme (Aufgabenwachstum, geringe Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Sektor, Einnahmeneinbrüche etc.), die durch verschiedenste Ursachen (unzulängliche Aufgabenkritik, schlechte wirtschaftliche Entwicklung, Möglichkeit die Belastungsexternalisierung auf nachfolgende Generationen etc.) ausgelöst sein können. Insofern kann es nicht „einen“ Wege der Schuldenbegrenzung geben, sondern nur ein spezifisch auf die jeweiligen Ursachen bezogenes Therapiekonzept. Ein reines Schuldenverbot wäre z.B. wie Aspirin: Es bekämpft den Schmerz (hoffentlich erfolgreich), macht aber nicht gesund - weil Schmerz nicht die Krankheit ist, sondern nur ihr Symptom.

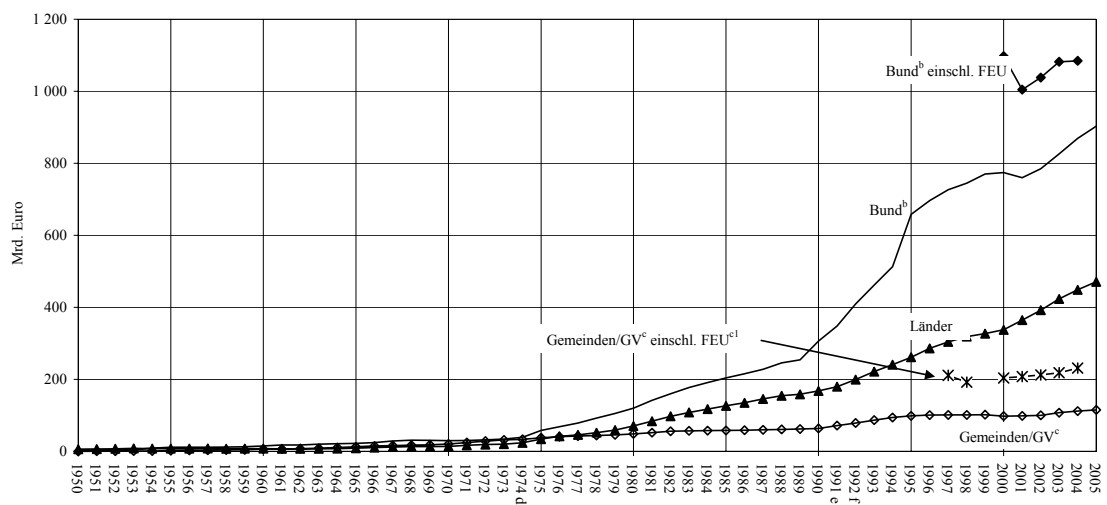
2 Empirie der Verschuldung und ihre Bewertung

2.1 Staatliche Schuldenentwicklung 1950 bis 2005

(5) Die *Abbildung 1* zeigt die nominale Entwicklung der Schulden für alle drei Gebietskörperschaftsebenen seit 1950 an. Insbesondere für den Bund lässt sie eine drastische Verschärfung der Schuldenproblematik erkennen. Nach der Finanzreform des Jahres 1969 hatte sich die Verschuldung für kurze Zeit (bis 1974) noch in engen Grenzen gehalten. Mit dem Jahr 1975 beginnt aber eine kontinuierliche Ausweitung der Bundesschuld. Sie verschärft sich im Zuge der finanziellen Belastungen der deutschen Einheit ab 1989 und nochmals 1994/95. Erst mit der konjunkturellen Erholung Ende der 1990er Jahre und der Schuldentilgung in Folge der Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen gab es im Jahr 2001 einmalig einen Schuldenabbau beim Bund.³

3 Die UMTS-Lizenzen wurden von den Unternehmen steuerlich als Betriebsausgaben abgesetzt und führten somit zu Steuereinnahmenausfällen bei Körperschaft- und Gewerbesteuer. Nur der Bund konnte aber seine Schulden reduzieren, weil er allein von den UMTS-Erlösen profitierte.

Abbildung 1: Verschuldung^a der öffentlichen Haushalte 1950 bis 2005 in Mrd. Euro (jew. 31.12; bis 1959 jew. 31.03.)



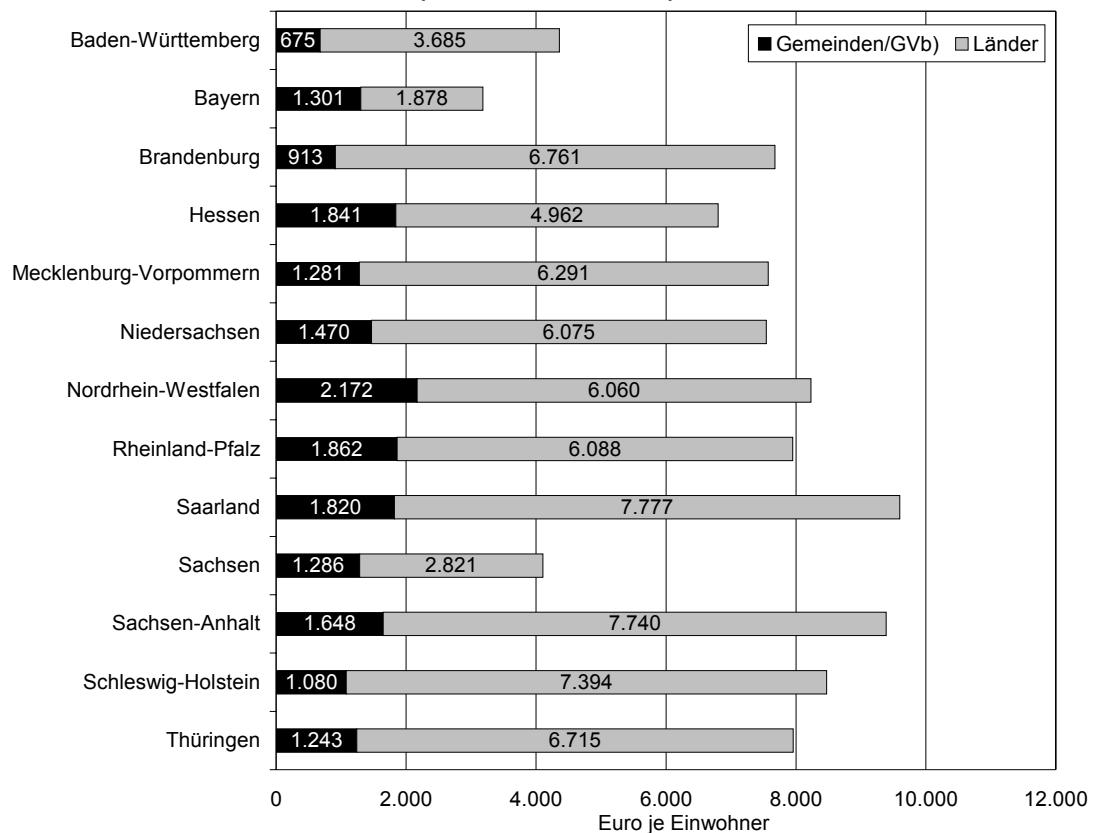
FEU = öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

- a Kreditmarktschulden im weiteren Sinne zzgl. Kassenverstärkungskredite.
- b Einschl. des Lastenausgleichsfonds und der Sondervermögen des Bundes.
- c Ab 1974 einschl. Zweckverbände.
- c1 2000 bis 2004 einschl. FEU der Flächenländer. Die Länder hatten 2003 nur einen Anteil von 7,2% an diesen Schuldenvolumen. Der übrige Teil entfiel auf die Kommunen.
- d Ab 1974 ohne Schulden der kommunalen Eigenbetriebe. In 1974 ohne die Schulden der Zweckverbände in Nordrhein-Westfalen.
- e Ab 1991 Deutschland.
- f Bis 1992 einschließlich Krankenhäuser (Gemeinden) mit kaufmännischem Rechnungswesen (0,83 Mrd. Euro im Jahr 1992).

Quelle: STATISTISCHES BUNDESAMT (2006): Schulden der öffentlichen Haushalte. Wiesbaden. (Fachserie 14, Reihe 5) und eigene Berechnungen.

Ein stärkerer Zuwachs bei den Schulden der Länder (ohne Gemeinden) beginnt erst Ende der 1970er Jahre. Sie wachsen bis zum aktuellen Zeitpunkt nur rund halb so stark wie beim Bund. Allerdings ist zu beachten, dass die Verschuldung der Länder stark variiert (vgl. Abb. 2). Mit dem Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein werden die drei vorderen Rangplätze durch strukturschwache Bundesländer belegt. Bayern und Sachsen weisen die niedrigste Verschuldung auf.

Abbildung 2: Verschuldung^a der Länder (ohne Stadtstaaten) und Gemeinden am 31.12.2005 in Euro je Einwohner



a Kreditmarktschulden im weiteren Sinne zzgl. Kassenverstärkungskredite.

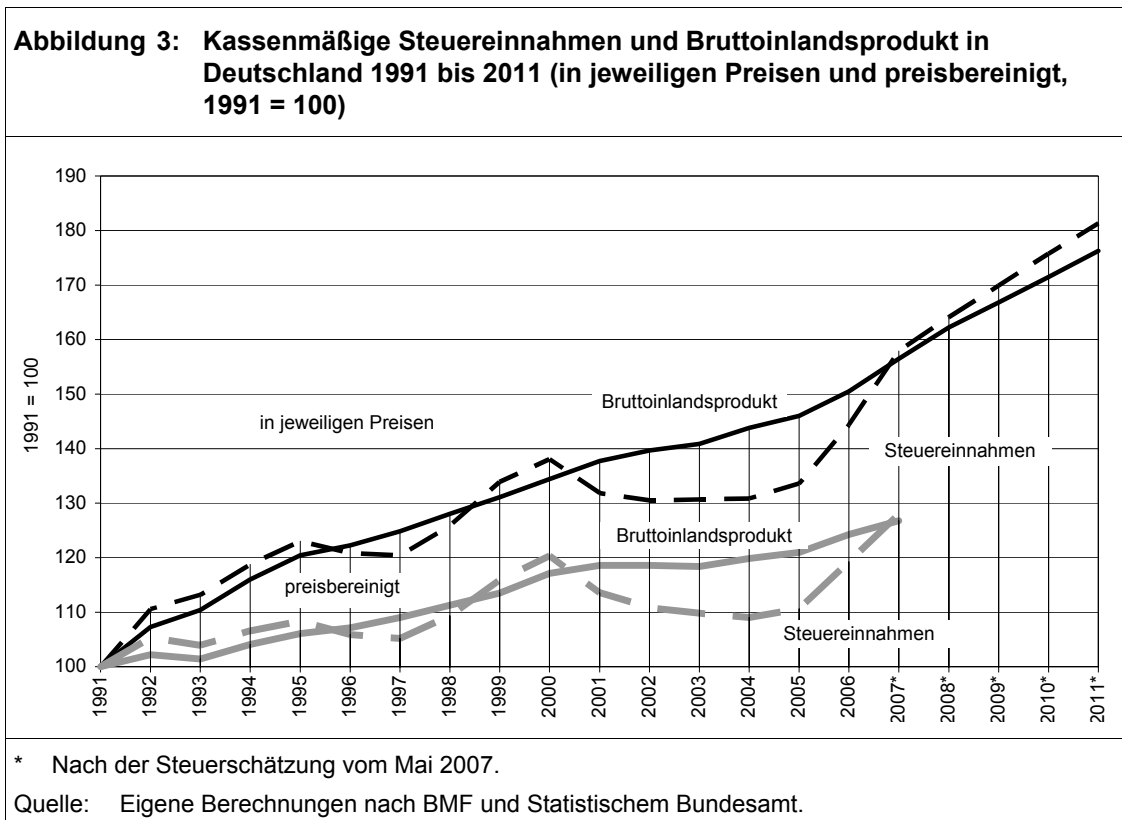
b Ohne Schulden der kommunalen Eigenbetriebe, einschl. Schulden der Zweckverbände.

Quelle: STATISTISCHES BUNDESAMT (2006): Schulden der öffentlichen Haushalte. Wiesbaden. (Fachserie 14, Reihe 5) und eigene Berechnungen.

Am geringsten ist die Verschuldung der Kommunen (einschl. Zweckverbände) ausgeprägt. Hier darf jedoch das Verschuldungspotenzial in ausgelagerten Bereichen nicht unterschätzt werden. Zwischen den Kommunen bestehen - noch stärker als bei den Ländern - außerordentlich große Unterschiede im Schuldenniveau. Zudem ist auf dieser Ebene augenfällig, dass die Dynamik der Entwicklung interkommunal extrem divergiert, denn in Zeiten stärksten Schuldenwachstums in den Kommunen (2000 bis 2005) konnten z.B. in Nordrhein-Westfalen von 396 Städten und Gemeinden rd. 150 entschulden.⁴

4 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitwirkung von Florian Boettcher (2007): Kommunalen Schuldenreport Nordrhein-Westfalen. Arbeitsversion zum Kommunalkongress 2007. Gütersloh.

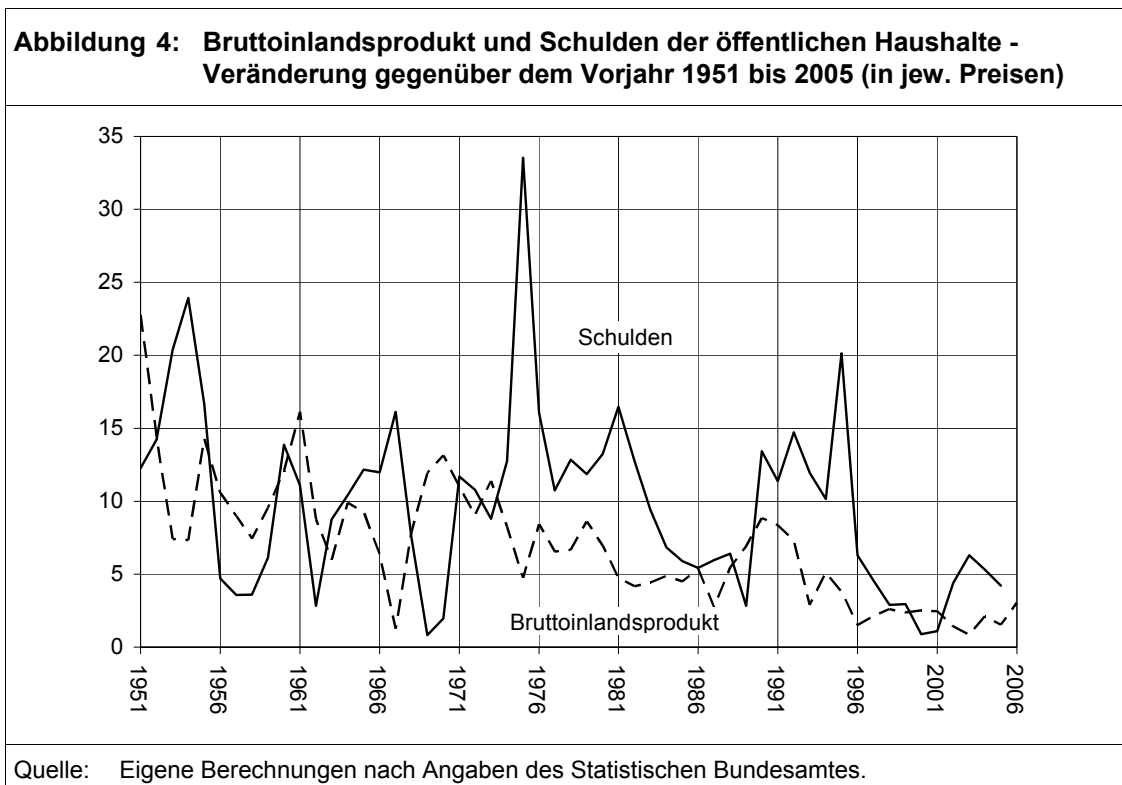
(6) Für die jüngste Vergangenheit darf ein besonderer Faktor nicht übersehen werden: die Entkoppelung der Entwicklung von Wirtschaftswachstum und Steuern zwischen 2001 und 2005 (vgl. Abb. 3). In dieser Zeit hatte die Steuer-schätzung stets zu optimistische Erwartungen an die Steuerentwicklung und entsprechend groß wurden die zu überbrückenden Haushaltslücken. Eine der-artig starke Abkoppelung infolge von Konjunkturschwäche und Steuerreform-wirkungen übertrafen die bisher gewohnten Schwankungen. Bei den Gemein-den wirkten die Steuerausfälle (auch infolge der Erhöhung der Gewerbeste-erumlage) und die Rückzahlungen von Schlüsselzuweisungen, die zunächst aufgrund überhöhter Steuerschätzungen zu hoch angesetzt waren, kumula-tiv.⁵ In vielen Gemeinden entstanden dadurch Einnahmenausfälle, die sich jenseits aller Möglichkeiten der kurz- und mittelfristigen Konsolidierung befan-den und befinden.



(7) Mithin zeigt sich: Die Verschuldung hat sehr unterschiedliche Ausprägungen und ergibt sich aus einem ganzen Bündel unterschiedlicher Faktoren bzw.

5 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2007): Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 2006. Hoffnungsschimmer oder Fata Morgana? Lösen Konjunktur und Reform die Krisenverfestigung auf hohen Niveau? Essen, S. 14.

Faktorkombinationen auf unterschiedlichen gebietskörperschaftlichen Ebenen. Sie ist nicht überall Ausdruck fiskalischer Probleme, sondern Bestandteil planvollen Vorgehens bei z.T. auch günstigen ökonomischen Rahmenbedingungen. In der Gesamtschau wird aber deutlich, dass die heutige Situation einen Vorlauf von rd. 30 Jahren hat, d.h. in der Mitte der 1970er Jahre ihren Anfang nahm. Vergleicht man hierzu die jährlichen Veränderungsrate der Verschuldung mit denen des Bruttoinlandsproduktes (in jeweiligen Preisen), so ist festzustellen, dass die Verschuldungsdynamik nach 1970 nur sehr zeitverzögert an die sinkenden Wachstumsraten des BIP angepasst wurden (vgl. Abb. 4). Vielmehr ist gerade in den 1970er Jahren die Schuldenfinanzierung kontinuierlich hoch gehalten worden (z.B. durch Konjunkturprogramme infolge des 1969 eingeführten Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes). Eine Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen fand nicht statt. Die Zeit von 1990 bis 1995 wurde dann von den Finanzierungserfordernissen der Deutschen Einheit geprägt. Insgesamt stieg die Verschuldungsquote gemessen am Bruttoinlandsprodukt von rd. 20 % zwischen 1950 und 1974 (+/- ca. 2,5 %-Pkte.) auf 67,7 % im Jahr 2005.⁶



6 Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2006): Schulden der öffentlichen Haushalte. Wiesbaden, Tab. 12 (FS 14, R 5) und eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Die Verschuldung betrug im Jahr das knapp 3,4-fache der Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden. Insofern stellt sich die Frage, wie es um die Rückzahlungsfähigkeit bestellt ist. Insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist das erreichte Schuldenniveau wie auch die Entwicklung mehr als kritisch angesehen und die Tilgungsfähigkeit für die Mehrzahl der Bundesländer bei Fortsetzung ihrer bisherigen Ausgabenpolitik in Frage gestellt.⁷ Ohne deutliche Ausgabereduzierungen ist es noch nicht einmal möglich, den Schuldenstand je Einwohner zu halten. Damit befinden sich die Bundesländer in einer Schuldenfalle. Die schon engen Handlungsspielräume werden weiter eingeengt, wobei die derzeit steigenden Zinsen die Haushaltsprobleme zusätzlich verschärfen.

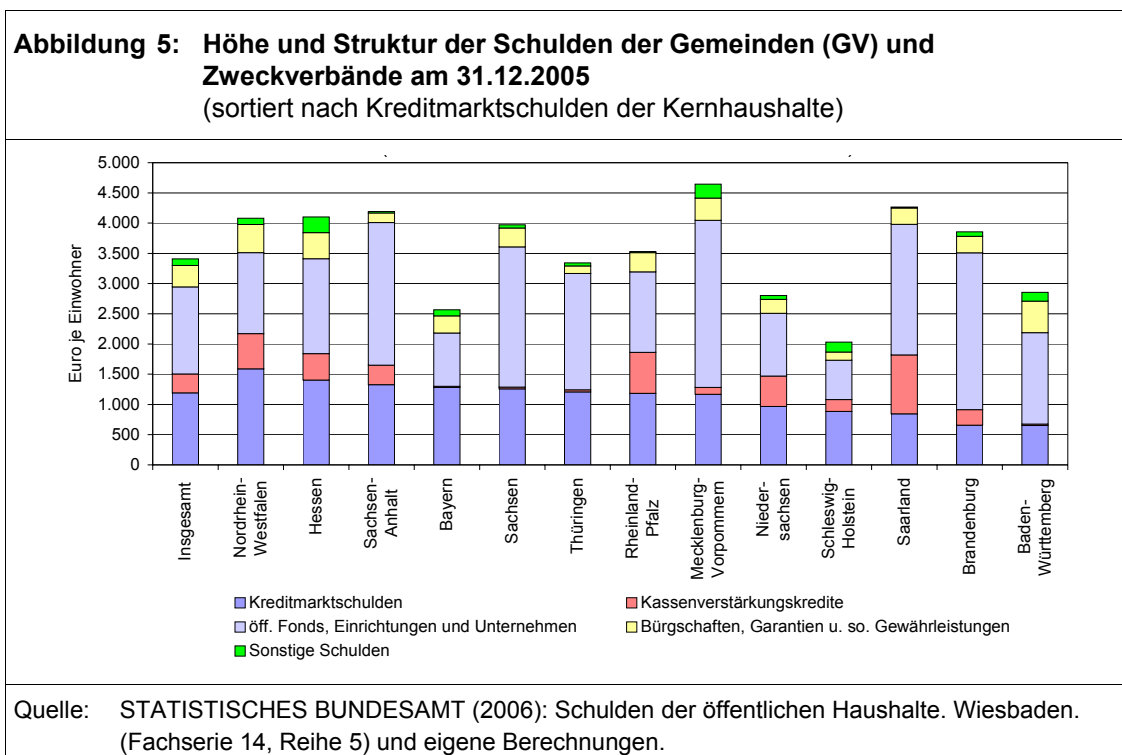
2.1 Kommunalverschuldung und ihre Besonderheiten

(8) Die Verschuldung der Kommunen hat im Gegensatz zu der von Bund und den meisten Ländern deutlich weniger stark zugenommen. Dies ist kein Zufall, aber auch nicht allein kommunaler Eigenverdienst der Kommunen. Für alle drei Gebietskörperschaftsebenen galten in der Vergangenheit haushaltsrechtliche Beschränkungen bei der Kreditaufnahme. Aber nur für die Kommunen wurde die Einhaltung der Regeln - durch eine eigens dafür eingerichtete Kommunalaufsicht - auch überwacht und bei Verstößen sanktioniert. So konnten die Kommunen ihre unausgeglichene Haushalte nicht mit dem Rückgriff auf Ausnahmeregelungen (wie der Bund aufgrund von Art. 115 GG) und damit durch eine Ausweitung der Verschuldung ausgleichen. Sie sind in einem solchen Fall zur Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes gezwungen, welches den Haushaltsausgleich innerhalb einer bestimmten Frist (NRW: 5 Jahre) verlangt (z.B. Nordrhein-Westfalen: § 75 Abs. 4 GO). Die Kommunalaufsicht des Landes muss das Haushaltssicherungskonzept prüfen und genehmigen. Erst dann kann eine Kommune mit einem unausgeglichene Haushalt im Rahmen der genehmigten Finanzplanung weiter agieren. Ohne Genehmigung unterliegt sie merklichen Beschränkungen. Zugleich kann die Kommunalaufsicht Auflagen erteilen, z.B. die Erhöhung von Steuern und Gebühren einfordern, zu der sich die Kommunalpolitik selbst im politischen Prozess nicht durchringen konnte.

7 Vgl. BERTELSMANN STIFTUNG (Hrsg.) *Schuldenmonitor 2006*. Gütersloh. - WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2001): *Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte*. Berlin.

(9) Vor diesem Hintergrund ist der Versuchung, „über die Verhältnisse“ zu leben, eine engere Grenze gesetzt. Eine ähnliche - laufend wirkende - Kontrolle gibt es für den Bund und die Länder nicht. Hier müssen die Verfassungsgerichte, etwa durch die Opposition, angerufen werden, um eine Prüfung auf einen verfassungswidrigen Haushalt zu erreichen.

(10) Dennoch wurde auch durch diese haushaltsrechtlichen Beschränkungen und ihre Kontrolle nicht verhindert, das in vielen Kommunen deutliche Schuldenzuwächse, insbesondere eine extreme Ausweitung der Kassenkredite zu verzeichnen waren. Aus *Abbildung 2* (s. S. 5) geht hervor, dass zwischen den Kommunen erhebliche Unterschiede im Verschuldungsniveau bestehen. Die Spannweite reichte Ende 2005 von 675 Euro je Einwohner in Baden-Württemberg bis zu 2 172 Euro je Einwohner in Nordrhein-Westfalen, wobei hier noch nicht alle Schulden erfasst sind. Bei einer konsolidierten Schuldenbetrachtung zeigt sich, dass sich die Kommunalverschuldung durch die Verschuldung der ausgelagerten Bereiche noch merklich erhöht (*vgl. Abb. 5*). So verlieren hier auch die baden-württembergischen Kommunen ihre günstige Position. Den Spitzenplatz nimmt nunmehr Mecklenburg-Vorpommern mit rd. 4 600 Euro je Einwohner ein. Ein wesentlicher Teil der Kommunalverschuldung wird mittlerweile im ausgelagerten Bereich („Öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“ [FEU]) getätigt und entzieht sich damit weitgehend dem Blick der Kommunalaufsicht.



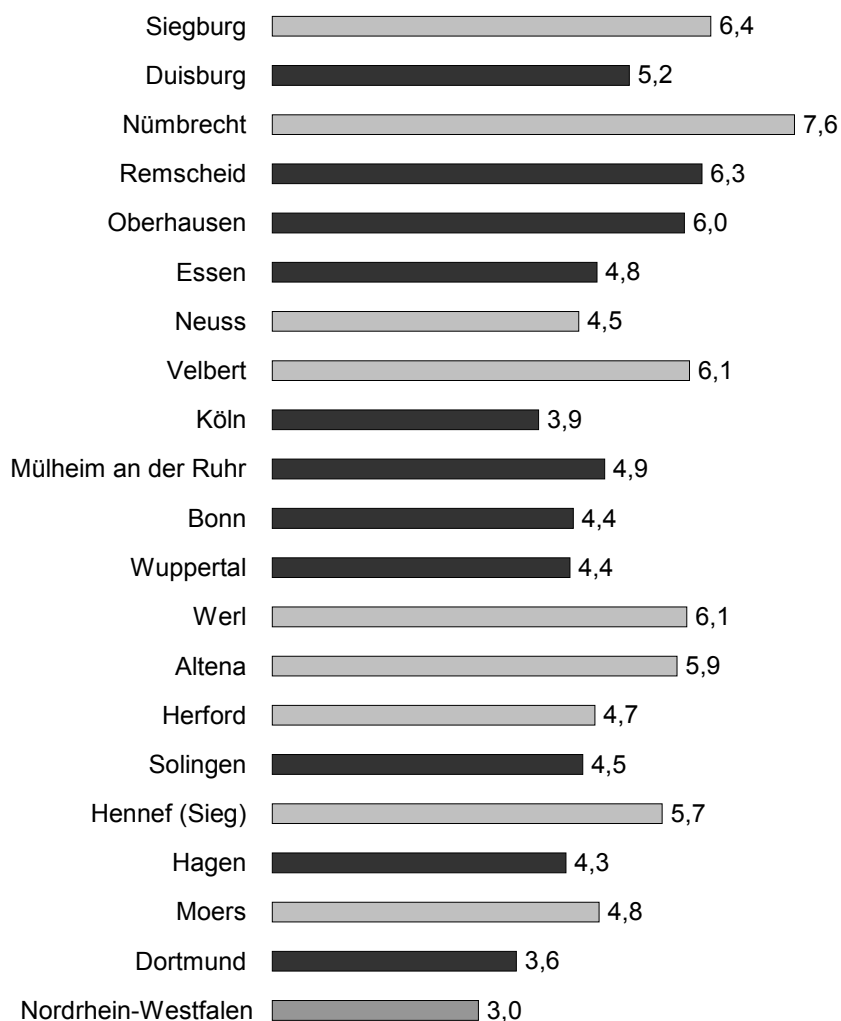
(11) Dass das Verschuldungsproblem auf der kommunalen Ebene keineswegs weniger dramatisch ist als bei Bund und Ländern wird auf einzelgemeindlicher Ebene sichtbar. Für Nordrhein-Westfalen konnte gezeigt werden, dass es zwar einige wenige Gemeinden ohne Schulden gibt und eine größere Gruppe nur geringe Schulden aufweist. Am anderen Ende der Skala stehen aber zahlreiche Städte und Gemeinden mit extrem hohen Schulden. Einschließlich der von den Gemeindeverbänden nach der Steuerkraft auf die Gemeinden umgelegten Schulden entfiel z.B. auf die Stadt Siegburg ein Betrag von 7 637 Euro je Einwohner.⁸ Unter den am höchsten verschuldeten Gemeinden finden sich nicht nur strukturschwache Städte (viele Städte aus dem Ruhrgebiet und dem Bergischen Land), sondern auch steuerstarke Gemeinden (neben Siegburg z.B. auch Neuss und Köln). Insofern gewährleiten auch das kommunale Haushaltsrecht und die Kommunalaufsicht keine Sicherheit vor einer überbordenden Verschuldung. Gerade in den fiskalischen Krisenkommunen scheinen die Instrumente der Kommunalaufsicht zu versagen.

(12) Für die nordrhein-westfälischen Kommunen konnte gezeigt werden, dass die 20 pro Kopf meistverschuldeten Gemeinden ein Schuldenvolumen aufwiesen, das dem 3,6 bis 7,6-fachen ihrer allgemeinen Deckungsmittel entsprach (vgl. Abb. 6).⁹ Damit sind die Haushaltsspielräume deutlich eingeengt. Vor dem Hintergrund, dass insbesondere in den strukturschwachen Städten die Einwohnerzahl - auch schon in der Altersklasse der Steuerzahler - anhaltend zurückgeht, ist die Tilgungsfähigkeit grundsätzlich in Frage gestellt. Besonders problematisch ist dabei der Anstieg der Kassenkredite ab 1994 und vor allem im Zuge der Einnahmenkrise ab 2001 (vgl. Abb. 7). Die Kassenkredite stellen wiederum in den strukturschwachen Kommunen (z.B. Ruhrgebiet) ein Problem dar. Sie übersteigen hier in einigen Gemeinden teilweise schon die fundierten, für Investitionen aufgenommenen Schulden. Insofern steht ihnen noch nicht einmal ein für die Zukunft geschaffener Nutzen bzw. eine sich in der Zukunft zur Refinanzierung ergebende Gebühreneinzahlung gegenüber. Dies bedeutet aber, dass den Kommunen für ihre laufenden Geschäfte nicht mehr genug Finanzmittel zur Verfügung stehen, und sie heute eigentlich schon insolvent sind. Die Kassenkredite bilden demnach die letzte Möglichkeit für die Gemeinde, die an sie gestellten Aufgaben zu erfüllen.

⁸ Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitwirkung von F. Boettcher (2007): Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 45.

⁹ Vgl. ebd., S. 49.

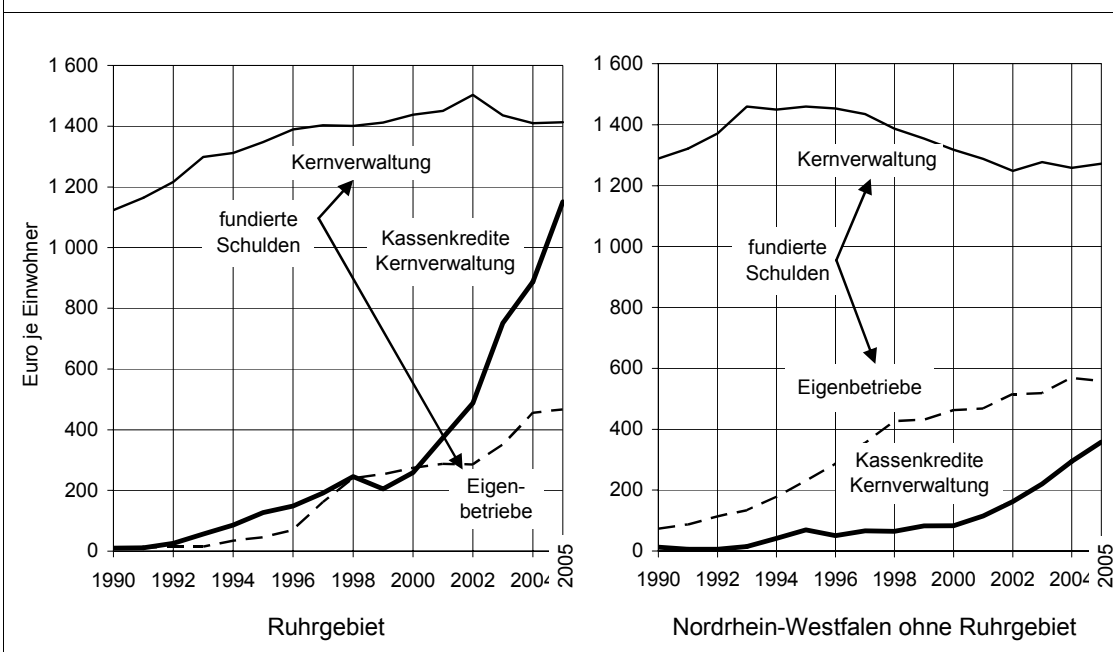
Abbildung 6: Relation Gesamtschulden zu allgemeinen Deckungsmitteln am 31.12.2005 (kreisfreie Städte in schwarz)



Quelle: JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitwirkung von F. Boettcher (2007): Kommunalen Schuldenreport Nordrhein-Westfalen. Arbeitsversion zum Kommunalkongress 2007. Gütersloh, S. 49.

(13) Das zentrale „Einfallstor“ bildet der Umstand, dass ohne Kreditfinanzierung Konflikte zwischen verschiedenen gleichrangigen Rechtspflichten der Kommune bestehen (§ 75, Abs. 7 Nr. 2). Können die kommunalen Pflichtaufgaben nicht mehr erfüllt werden, z.B. die Auszahlung von sozialen Leistungen mit Rechtsanspruch oder die Personalausgaben, bleibt nur der Ausweg über eine Kreditgenehmigung (hier von Kassenkrediten für lfd. Zwecke), um den Rechtsanspruch zu erfüllen. An dieser Stelle wird ein Dilemma der Kommunalaufsicht deutlich: Als Teil der Landesverwaltung agiert sie in Richtung Kommune und überprüft nur deren Ausgaben- und Einnahmenverhalten. Sie ist

Abbildung 7: Schuldenentwicklung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen 1990 bis 2005 in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

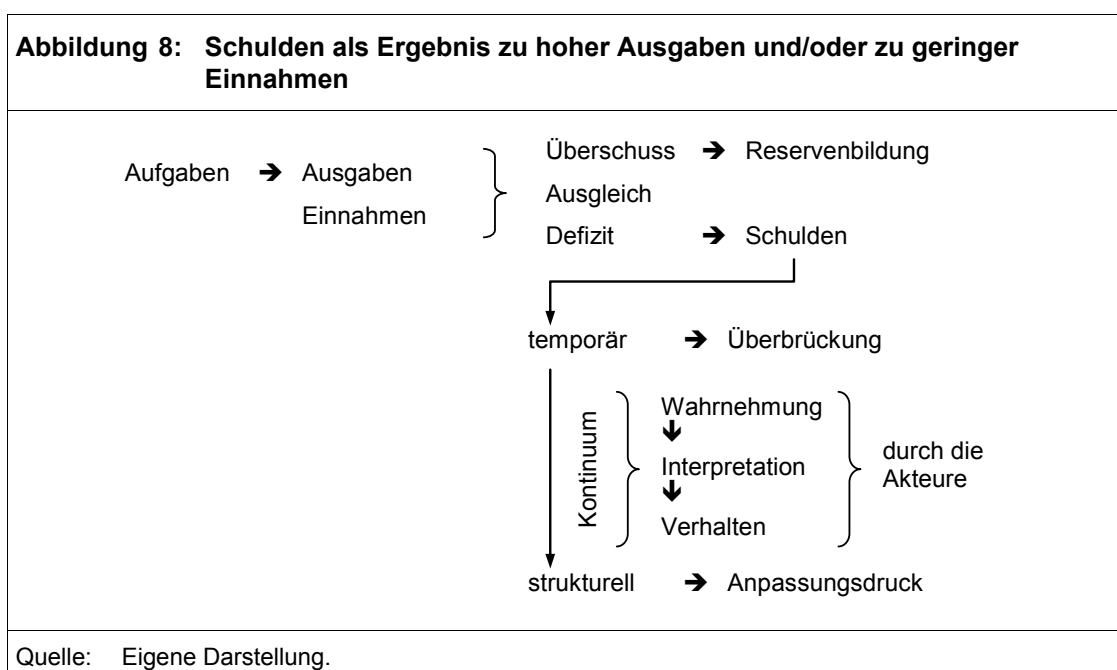
aber weitgehend „blind“ für die Verursachung von Ausgabenverpflichtungen z.B. durch die Sozialgesetzgebung des Bundes oder die Aufgabenübertragungen des Landes, und prüft nicht auf angemessene Finanzausstattung. In gleicher Weise ist sie blind für extern verursachte Einnahmefälle, wie sie z.B. durch die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage ab 2001 erfolgten. Die Kommunalaufsicht kann mit dem Wissen über diese Faktoren entscheiden, sie hat aber kein Instrument, um die Pflichtenveranlasser zu sanktionieren oder zum Handeln zu bewegen.¹⁰ Eine objektive Beurteilung fiskalischer Situationen in alle Richtungen kann nur von einer unabhängigeren Institution vorgenommen werden. Hier liegt ein zentrales Defizit.

¹⁰ Virulent ist ein solcher Konflikt z.B. in der Auseinandersetzung der Stadt Gelsenkirchen mit dem Land um die Erhöhung der Elternbeiträge für die Kindertagesstätten, nachdem das Land seine Zuschüsse zu den Kitas reduziert hatte und Gelsenkirchen als Haushaltssicherungskommune diesen Einnahmenverlust durch andere Einnahmen nicht selber ausgleichen konnte. Angesichts der politisch breit getragenen Forderung nach mehr und besserer Frühförderung von Kindern und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf - auch verpackt auch als ein Heilmittel gegen den Geburtenmangel und die Kinderarmut in Deutschland - ist das Verhalten der Kommunalaufsicht zwar innerhalb des Systems konsistent, im politischen Kontext jedoch hilflos und kontraproduktiv.

3 Identifikation und Systematik zentraler Ursachen des Verschuldungsproblems

(14) Schulden sind - vereinfacht ausgedrückt - das Ergebnis von ausgabenintensiver Aufgabenwahrnehmung, die das Volumen der Einnahmen übersteigt. Kurzfristig können Schwankungen in der Liquidität (z.B. konjunkturbedingte Steuereinnahmefälle) eine Verschuldung notwendig machen. Umgekehrt lassen Überschüsse die Bildung von Reserven für „schlechte“ Zeiten zu, so dass ein Ausgleichssystem aufgebaut werden kann. Wenn die Ausgaben aufgrund struktureller Disharmonien die Einnahmen dauerhaft übersteigen, ist eine Anpassung der Ausgaben erforderlich, um wieder einen Haushaltsausgleich zu erreichen.

(15) Dazwischen liegt ein Kontinuum, in dem es entscheidend darauf ankommt, wie die Situation von den Akteuren wahrgenommen und interpretiert wird (vgl. Abb. 8). Hierzu bedarf es Informationen über die Situation sowie Kriterien und Maßstäbe für eine Interpretation, die zum einen helfen, zwischen kurzfristigen und strukturellen Problemkontexten zu unterscheiden und die ferner ein problemadäquates Handlungskonzept (Leitbild) zur Verfügung stellen. Das Verhalten der Akteure, d.h. der Politiker, erfolgt dann wiederum unter der Nebenbedingung ihrer eigenen Ziele bzw. der ihrer Klientel. Insofern wird das Verhalten der Politik nicht nur von der Rationalität inhaltlicher Problemlösungen sondern auch von der Logik demokratischer Wahlen und dem Ringen um die Wählergunst geprägt.



(16) Angesichts der Tatsache, dass der Verschuldungszuwachs sich nunmehr über einen Zeitraum von 30 Jahren erstreckt (vgl. Ziff. 7), bleibt die Frage offen, wie er derart ungebremst vonstatten gehen konnte. An der Wahrnehmung kann es - zumindest in den letzten 10 Jahren nicht gelegen haben. Die Deutsche Einheit bedeutet zwar für die 1990er Jahre eine Ausnahmesituation, erklärt aber nicht, weshalb die Reaktion der Akteure nicht zu solchen Maßnahmen führte, die verhinderten, dass das Schuldenvolumen auf ein Niveau ansteigen konnte, welches seinen Abbau zur Generationenaufgabe werden lässt.¹¹ Insofern ist das Augenmerk auf die Interpretation der Situation und das Verhalten der Akteure zu richten.

(17) In einer ersten Annäherung lässt sich die Verschuldung einnahmen- und ausgabenseitig und damit haushaltstechnisch erklären. So ist mit Blick auf die Gemeindefinanzen beispielsweise folgende - für die kommunalen Spitzenverbände typische Sicht - hilfreich:

- Die Höhe der Einnahmen entspricht nicht dem Ausgabenbedarf. Auch nach der Gemeindefinanzreform des Jahres 2002 sind die Gemeindesteuern weder im Niveau noch in ihrer Verteilung bedarfsgerecht. Entsprechend ist die politische Eigenverantwortung in den Kommunen einnahmenseitig nur unzureichend ausgeprägt.
- Die Ausgaben sind aufgrund der Fremdbestimmung der Aufgaben höher als die Einnahmen. Selbst wenn auf der Einnahmenseite eine Gemeindefinanzreform umgesetzt würde, die diesen Namen auch verdient, verbleiben Umfang und Struktur der kommunalen Ausgabenseite als Problem.

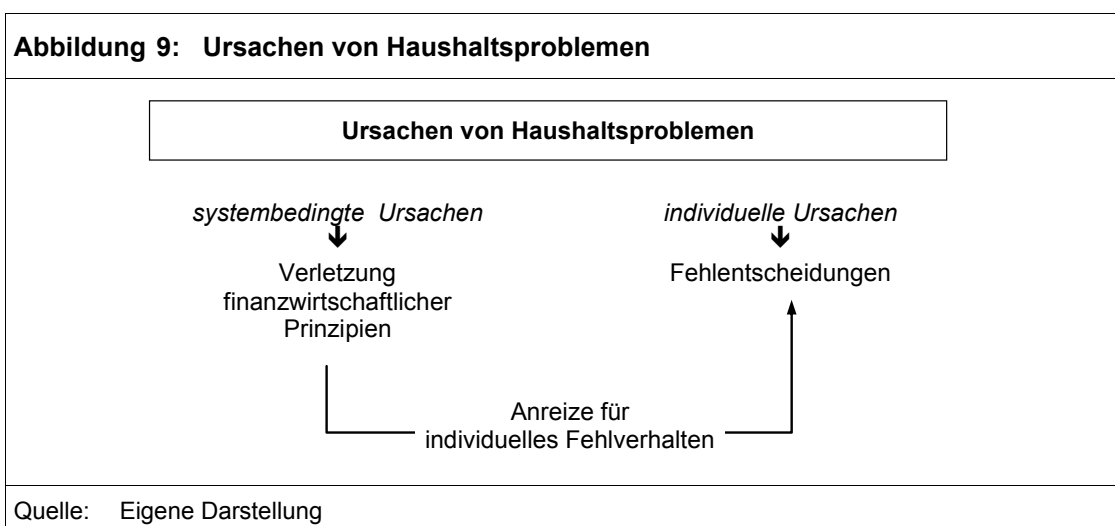
Ergänzt wird diese Ursachenanalyse zumeist durch mehrere die Einnahmen bzw. Ausgaben beeinflussende Faktoren, die den begrenzten Einfluss der kommunalpolitischen Akteure verdeutlichen:

¹¹ Die Notwendigkeit von Anpassungsmaßnahmen, insbesondere von Einsparungen wurde durchaus erkannt (vgl. E-FKPG 1993 - Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms - E-FKPG). In: Bt-Drs. 12/4748 v. 20.04.1993, S. 2 u 4.). Offen bleibt aber, ob die Dimension der notwendigen Maßnahmen - insbesondere auch vor dem Hintergrund der damals schon bestehenden strukturellen Probleme im alten Bundesgebiet - überhaupt richtig eingeschätzt wurde.

- Auf die Steuergesetzgebung des Bundes haben die Kommunen keinen unmittelbaren Einfluss.
- Die wirtschaftliche Entwicklung wird durch viele Rahmenbedingungen bestimmt, die sie selbst nur in Teilen mit beeinflussen können.
- Viele kommunale Aufgaben sind Pflichtaufgaben. Art und Umfang der Aufgabenerfüllung sind häufig vorgegeben.
- Bundes- und Landesgesetze treffen nicht selten Einheitsregelungen, die innovative Ansätze vor Ort erschweren oder verhindern.

(18) Diese Sicht ist zwar vielfach belegt und verdeutlicht den nachrangigen Einfluss der Kommunen im föderalen Staatsaufbau. Sie lässt jedoch offen, warum Bund und Länder weder einnahmen- noch ausgabenseitig für einen hinreichenden kommunalen Handlungsspielraum sorgen (Erhöhung des kommunalen Steueranteils, Stärkung der allgemeinen Finanzausweisungen, Reduktion kommunaler Pflichtaufgaben). Insofern verwundert es nicht, dass diese Diagnose politisch weitgehend folgenlos geblieben ist.

(19) Eine zweite Annäherung identifiziert die Ursachen der Schuldenexplosion auf verschiedenen Handlungsebenen. Grundsätzlich lassen sich systembedingte Ursachen (z.B. Mängel der Finanzverfassung) von individuellen Faktoren trennen (vgl. Abb. 9). Jenseits von individuellen Fehlentscheidungen, die z.B. aufgrund unzureichender Informationen und fehlerhafter Bewertungen möglich sind, können aber auch die Rahmenbedingungen so gestaltet sein, dass sie den Akteuren Ausweichreaktionen und Lastenverschiebungen zu Ungunsten Dritter ermöglichen. Dann bestehen keine Anreize, ein Problem zu lösen, sondern es zu umgehen, um Nachteile für die eigene Position zu vermeiden (z.B. bei Wiederwahlen).



(20) Zwischen institutionellem Rahmen und dem Verhalten der politischen Akteure - und damit der tatsächlichen Haushaltspolitik - bestehen enge Beziehungen, die einer nachhaltigen Finanzpolitik entgegenstehen:

- Eine solide Finanzpolitik hat im politischen Wettbewerb oft nicht denselben Stellenwert wie die Auseinandersetzung um konkrete Projekte.
- Kurze Wahlperioden reichen vielfach nicht aus, die Wirkungen finanzpolitisch richtiger Entscheidungen bis zur nächsten Wiederwahl erkennbar werden zu lassen.
- Das kamerale Haushaltsplanungsverfahren ist auf Jährlichkeit ausgerichtet. Die mittelfristige Finanzplanung erfährt nicht die notwendige Würdigung und ist zudem investitionslastig, wobei Folgekostenprobleme von Investitionen und die Nachwirkungen von Anschubfinanzierungen immer noch nicht angemessen behandelt werden.
- Die Kontrollmechanismen sind zu gering ausgeprägt und greifen zu spät oder gar nicht.
- Teilweise führen auch parteipolitische Rücksichtnahmen dazu, dass Sanktionen gegen Kommunen nicht wirksam werden.

(21) Der Aufstellung eines Haushalts wird in der politischen Debatte und in der Öffentlichkeit große Bedeutung beigemessen, aber wer interessiert sich schon wirklich für die Ergebnisse des Jahresabschlusses und eine genaue Zielerreichungs- und Folgenanalyse.¹² Der Blick ist meistens nach vorn gerichtet, das aber auch nur auf das nächste Jahr und - bestenfalls - auf die gesamte Wahlperiode. Denn das Ziel ist Wiederwahl, und da es keine Pflicht zur Offenlegung der Konsequenzen der Finanzpolitik der vergangenen Wahlperiode auf die Handlungsfähigkeit in der folgenden oder noch späteren Perioden gibt, scheint es Erfolg versprechender, auf den Erhalt einer Einrichtung, den Beginn eines neuen Projekts oder die Verbesserung eines Dienstleistungsangebots zu verweisen, als auf eine nachhaltig wirkende Finanzpolitik, die aber nur möglich war, weil z.B. geringe ausgelastete Einrichtungen geschlossen wurden.

(22) Verschuldung tut nicht weh, jedenfalls nicht denen, die die Vorteile der schuldenfinanzierten Maßnahmen genießen: Die Bürger erhalten weiter Leistungen, die Bund, Länder und Kommunen eigentlich gar nicht mehr erbringen könnten und spüren die Folgen dieser Entscheidungen erst nach Jahren, wenn

¹² Nach 30 Jahren mit Defiziten und Schuldenaufbau darf der Gewöhnungseffekt daran bei Bürgern und Politik, aber auch in den Verwaltungen mit Permanentkonsolidierung nicht unterschätzt werden.

die Schuldenlast erdrückend und harte Anpassungsmaßnahmen oft nicht mehr abzuwenden ist. Politiker werden für nicht ausreichend finanzierbare oder auch Fehlentscheidungen nicht sanktioniert, sondern vom Wähler sogar honoriert, wenn seine Anliegen „gerettet“ wurden. Er hat ja auch - zumindest bei kameraler Veranschlagung - nicht einmal Information über die tatsächlichen Kosten der Leistungen und den Zuschussbedarf von Einrichtungen.

(23) Die Handlungsträger in Politik und Verwaltung tragen i.e.S. keine persönliche oder wirtschaftliche Verantwortung (es sei denn, es liegen Rechtsverstöße vor). Ebenso können Bürger, Wirtschaft und Interessengruppen finanzpolitische Forderungen erheben und durchsetzen, ohne wirtschaftliche Folgen für sich selbst befürchten zu müssen.

(24) Eine Finanzaufsicht existiert i.e.S. nur für die Kommunen. In jedem Bundesland besteht eine Kommunalaufsicht, die die Genehmigung eines kommunalen Haushaltes versagt oder nur mit Auflagen erteilt, wenn dieser keinen Ausgleich aufweist. Die kommunalaufsichtsrechtlichen Kontrollen, insbesondere die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts bis zur Möglichkeit der Einsetzung eines Staatskommissars greifen allerdings erst, wenn das Kind schon in den Brunnen gefallen ist. Vorher kann die Kommunalaufsicht nicht eingreifen - wofür angesichts eines fehlenden, methodisch hinreichend fundierten Frühwarnsystems auch keine Grundlage besteht, die einen Eingriff in die verfassungsmäßig garantierte Selbstverwaltungshoheit der Gemeinden rechtfertigen würde.

(25) Der Ausgleich des Haushaltes stellt in allen Gemeindeordnungen die zentrale Anforderung dar. Ein Haushalt gilt dann als ausgeglichen, wenn die Einnahmen des Verwaltungshaushaltes ausreichen, neben den Ausgaben des Verwaltungshaushaltes auch eine so hohe Zuführung an den Vermögenshaushalt zu finanzieren, dass die planmäßige Tilgung der Investitionskredite abgedeckt ist. Dieses Instrument hat zwar die Kommunalverschuldung begrenzt, aber letztlich den Aufbau von Altschulden und die massive Steigerung der Kassenkredite nicht verhindert. Zentrale Ursachen dafür sind, dass die Kommunalaufsicht als Teil der jeweiligen Landesverwaltung letztlich den tatsächlichen (oder vermeintlichen) kommunalen Ausgabenbedarf, zwar häufig mit Konsolidierungsaufgaben, akzeptiert. Letztlich haben die Landesregierungen nur wenig Interesse, die finanzielle Schieflage der Kommunen offen zu legen. Zum einen würden dann die Anforderungen an den Kommunalfinanzausgleich massiv steigen. Zum anderen müssten Bundes- und Landesgesetze mit

hoher Finanzwirksamkeit für die Kommunen zurückgenommen werden. Dieses ist aber politisch nicht gewollt, weil damit das Finanzierungsproblem der eigenen bundes- bzw. landespolitischer Vorgaben offenbar würde.

(26) Vor diesem Hintergrund der Verflechtung von strukturellen und individuellen Faktoren können die Ursachen für die einnahmen- und ausgabenseitigen Probleme der Finanzverfassung weiter systematisiert werden. Fünf Gruppen von Faktoren lassen sich unterscheiden:

- mangelnde Informationen bzw. eine unzureichende Wahrnehmung vorliegender Informationen (Intransparenz des Finanzsystems, unzureichendes Berichtswesen, mangelndes Frühwarnsystem etc.),
- eine nicht sachgerechte Interpretation des Ist-Zustandes, etwa bedingt durch ein einseitiges finanzpolitisches Leitbild oder eine unzureichende Kenntnisse der schuldenpolitischen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge,
- schuldensteigernde Anreizstrukturen des finanzpolitischen Ordnungsrahmens, konkret die Missachtung grundlegender Gestaltungsprinzipien der Finanzverfassung (z.B. des Korrespondenzprinzips) und des politischen Systems (kurze Wahlperioden, hohe Wahlfrequenz etc.),
- individuelles Verhalten (Fehlen positiver Anreize, Sanktionen lediglich in Extremfällen),
- eine unzureichende Haushaltskontrolle (Konzentration auf Ex-post-Maßnahmen, zu „weiche“ Verschuldungsregeln, zu geringe Unabhängigkeit der Kontrollinstanz etc.).

4 Handlungsbedarf

4.1 Schaffung klarer Verantwortlichkeiten

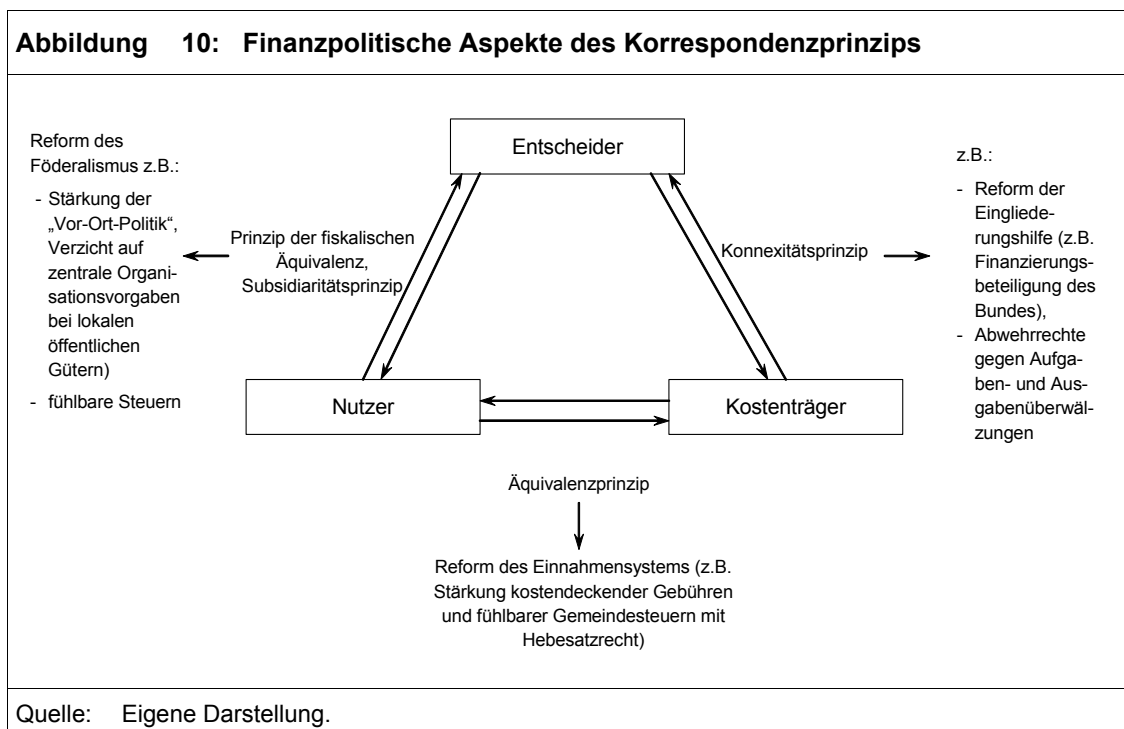
(27) Zu den grundlegendsten Problemen der Finanzverfassung, in deren Folge die Ausgaben die Einnahmen tendenziell übersteigen, gehört die Missachtung fundamentaler finanzpolitischer Gestaltungsprinzipien. Dies gilt zum einen hinsichtlich der Beziehung des Staates zu den Bürgern und der Wirtschaft als für die Beziehungen der staatlichen Ebenen innerhalb des föderalen Finanzsystems. Mangelnde Fühlbarkeit der mit der Bereitstellung öffentlicher Leistungen verbundenen Kosten - für die Bürger und für die politischen Entscheidungsträger - erzeugt Fiskalillusionen, d.h. es wird sowohl ein ineffizient hohes Leistungsniveau nachgefragt als auch bereitgestellt. Im Ergebnis führt die Vernachlässigung der Korrespondenzen zwischen Entscheidern, Nutzern und Kostenträgern zu einer „organisierten Verantwortungslosigkeit“, die tendenziell ausgaben- und verschuldungserhöhend wirkende Anreizstrukturen für alle Akteursgruppen schafft.

(28) Im Falle der Kreditfinanzierung ist der Verbund zwischen Entscheidern, Nutzern und Kostenträgern auch zeitlich weitgehend aufgelöst. Daher ist das Problem der mangelnden Fühlbarkeit hier besonders gravierend. Die Möglichkeit der Kostenexternalisierung auf Steuerzahler der nächsten Generation bedeutet zudem eine Auflösung des demokratischen Prinzips, denn die künftigen Wähler können mit ihren Stimmen die politischen Entscheidungsträger in der Gegenwart nicht durch Abwahl sanktionieren (**F 103-105**).

(29) Die Verbindung zwischen Bürger und Gemeinschaft ist umso stärker, je offensichtlicher die Beziehung zwischen Einnahmen, Ausgaben und Aufgabenerfüllung ist - je besser Kosten und Nutzen der Leistungserbringung einander zugeordnet werden können. Der Ordnungsrahmen für die Finanzpolitik ist deshalb so zu gestalten, dass individuell vernünftiges Verhalten nicht dauerhaft zu Ausgaben führt, die einnahmenseitig nicht gedeckt werden (können) und damit zur Entstehung, Fortführung oder Intensivierung der Verschuldungskrise führen.

(30) Bei einer grundlegenden Reform der Finanzverfassung im Sinne eines sich stärker selbst regulierenden Regelkreises aus Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen sollte sich die Politik der grundlegenden finanzwissenschaftlichen Prinzipien erinnern. Denn ein Finanzsystem, das - ganz im Sinne dieser Prinzipien - die Beziehungen zwischen „Nutzern“ kommunaler Leistungen (z.B.

den Bürgern und Unternehmen), den „*Entscheidern*“ über finanzwirksame Maßnahmen in den Kommunen (z.B. Bundes- und Landespolitiker, Oberbürgermeister, Stadtrat, Beigeordnete) und den „*Kostenträgern*“ kommunaler Leistungen (z.B. Gebühren- und Steuerzahler als Kostenträger bzw. das Land durch den Finanzausgleich) stärkt, vermeidet die Fehlanreize des bestehenden Systems und kann die fiskalische Krise verringern helfen (vgl. Abb. 10). Bei dieser Betrachtung lassen sich mehrere finanzwissenschaftliche Prinzipien berücksichtigen bzw. integrieren:



- Zum Ersten ist über Art und Intensität der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und deren Finanzierung stärker „vor Ort“ zu entscheiden. Hierfür stehen das *Kongruenz-* und das *Subsidiaritätsprinzip*. Durch die Nähe von lokalen „Nutzern“ und lokalen „Entscheidern“ ist eine bürgernahe Entscheidung zu sichern. Die Entscheidungsträger wohnen und arbeiten in ihren Kommunen und sind von ihren Entscheidungen direkt oder indirekt betroffen. Es gehört zu den essentiellen Vorteilen eines föderalen Staatsaufbaus, dass die kommunale Ebene ihre Entscheidungen bürgernäher treffen kann als dies in einem zentralistischen Staat möglich wäre. Lokale Aufgaben sollten daher stärker lokal finanziert werden. Dies erfordert die Stärkung kommunaler Kompetenzen zur Einnahmen-

erzielung (etwa durch ein kommunales Hebesatzrecht bei der Lohn- und Einkommensteuer).¹³

- Zum Zweiten ist die Finanzierungsfrage bei ausgabenwirksamen Entscheidungen immer mitzulösen. Durch eine enge Korrespondenz von „Entscheidern“ und „Zahlern“ wird dem Wirtschaftlichkeitsanliegen Rechnung getragen werden. Wenn der Bund und die Länder finanzwirksame Entscheidungen (etwa im Rahmen der Kindergartenversorgung oder der Sozialhilfegesetzgebung) treffen, für die nicht sie, sondern die Kommunen finanziell gerade stehen müssen,¹⁴ sind ausgabenintensive Entscheidungen die Folge. Hier ist dem *Konnexitätsprinzip* und damit der Maxime „Wer die Musik bestellt, der soll sie auch bezahlen!“ stärker Rechnung zu tragen.¹⁵
- Und zum Dritten: Auch Bürger und Unternehmen sollen spüren, dass kommunale Leistungen mit Kosten verbunden sind. Durch die Korrespondenz von „Nutzern“ und „Zahlern“ soll die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen unter Berücksichtigung der Leistungserstellungskosten und deren Finanzierung erfolgen, ganz im Sinne des *Äquivalenzprinzips*. Heute nehmen Bürger und Unternehmen öffentliche Leistungen zumeist ohne direkten Finanzierungsbeitrag in Anspruch; eine Beziehung zwischen Leistung und Steuerzahlung wird nicht sichtbar. Wenn kommunale Leistungen mit merklichen Finanzierungsbeiträgen verknüpft sind, etwa durch ein hohes Gewicht von direkt fühlbaren kommunalen Steuern mit Hebesatzrecht und durch eine merkliche Gebührenpolitik, schützt dies die Kommunen vor einer „Anspruchsinflation“.

(31) Diese sich ergänzenden Prinzipien stellen finanzpolitische Leitlinien für ein zukunftsfähiges Finanzsystem dar. Aus ihnen lassen sich zahlreiche bedenkenswerte Handlungsoptionen ableiten, für die Rückführung der Mischfinanzierung, für die Entflechtung bzw. Vereinfachung von Steuer(-verbund)-systemen, für eine wirtschaftsbezogene Kommunalsteuer mit Hebesatzrecht, für die bedarfsgerechte Verteilung des gemeindlichen Umsatzsteueranteils, für die verursachungsorientierte Finanzierung der Sozialhilfe, für die äquivalenz-

13 Vgl. BERTELSMANN STIFTUNG (2003): Reform der Gemeindefinanzen. Ein Vorschlag der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

14 Bei einer Zuweisung von Umsatzsteueranteilen, z.T. über die Länder, ist insbesondere bei dynamisch wachsenden Pflichtaufgabenfeldern (z.B. Eingliederungshilfe für Behinderte) die Fühlbarkeit für den Pflichtenveranlasser nicht sichergestellt.

15 Vgl. SCHOCH, F. (2003): Verfassungsrechtliche Vorgaben für einen aufgabengerechten kommunalen Finanzausgleich (Manuskriptfassung).

orientierte Ausgestaltung der Gebührenpolitik oder die Neuordnung des Kommunalfinanzausgleichs bei rückläufigen Einwohnerzahlen.

4.2 Modernisierung des finanzpolitischen Leitbildes (zur Fehlinterpretation des Leitbildes der Finanzverfassung: **F 2, Teil 1**)

(32) Leitbild der Finanzverfassung kann nur der Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen sein. Ein ausgeglichener Haushalt gehört zu den zentralen Voraussetzungen für ein funktionierendes Staatswesen. Dennoch kann die Dynamik des Wirtschaftsprozesses bei gegebenem staatlichem Aufgabenbestand dazu führen, dass dieser Ausgleich infolge wirtschaftlicher Krisen durch

- sinkende Steuereinnahmen und
- höhere Ausgaben für die soziale Sicherung

verfehlt wird.

(33) Für diese gesamtwirtschaftliche Situation wurde im Jahr 1969 in Verbindung mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz die Verschuldungsregelungen ausgeweitet. Das makoökonomische Konzept ging von einer zielgerichteten Bekämpfung einer konjunkturellen Wachstumsschwäche aus. Die dafür aufgenommen Kredite sollten dann in der anschließenden Wachstumsphase wieder getilgt werden. Maßgebend für eine übermäßige Kreditausweitung war das Kriterium „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichwichts“. Da es sich bei der in den 1970er Jahren einsetzenden Entwicklung nicht um eine kurzfristige, konjunkturelle Störung handelte, sondern sich eine ausgeprägte strukturelle Schiefelage mit wachsender Dauerarbeitslosigkeit entwickeln würde, war zum damaligen Zeitpunkt kaum vorhersehbar, ebenso die Belastung durch die deutsche Wiedervereinigung. Angesichts der aus den 1960er Jahren noch gewohnten hohen Wachstumsraten der Wirtschaftsleistung war möglicherweise auch ein geringeres Wachstumstempo nicht vorstellbar (Wachstumsoptimismus). Das Risiko, das mit der uneingeschränkten Verfügbarkeit von Krediten ohne verbindliche Zeitvorgaben für die Tilgung und Vorgaben für eine Erfolgskontrolle der Maßnahmen verbunden war, wurde somit im Bewusstsein der Rückzahlungspotenziale zumindest stark unterschätzt, wenn nicht sogar negiert.

(34) Das ökonomische Konzept traf zudem auf eine politische Rationalität, die das Instrument der Entlastung auch zur Erzielung kurzfristiger, individuell

spürbarer Vorteile nutzte. Der gravierende politische Fehler wurde dann im Boom - so er dann als solcher überhaupt identifiziert wurde - begangen, wenn Ausgaben und Einnahmen (ökonomisch) noch am ehesten disponibel sind und Schulden getilgt werden könnten. Dem Kriterium „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichwichts“ hätte somit durch

- eine stärkere Konkretisierung seines Inhalts,
- eine zeitliche Befristung und
- ein Konzept zur Überprüfung bzw. Erfolgskontrolle

an die Seite gestellt werden müssen, um es zielführender und im Politikprozess interessenresistenter auszugestalten (**F 76**).

(35) Das Kriterium „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichwichts“ muss allerdings auch als solches hinterfragt werden, denn in modernen Volkswirtschaften laufen hochdynamische Prozesse ab, die laufend Veränderungen bewirken und mit dem Begriff der *Störung* nicht sachgerecht beschrieben werden können. Zudem beschleunigen sich die Prozesse und die nationalen Entwicklungen werden immer stärker von internationalen Entwicklungen beeinflusst (Globalisierung). Hier zwischen kurzfristigen konjunkturellen Trends und strukturellen Entwicklung zu trennen (**F 14**), dürfte immer schwerer fallen. Inwieweit der Staat angesichts begrenzter Informationen über das, was die Zukunft prägt, jenseits ordnungspolitischer Regelungen direkt in diese komplexen Vorgänge eingreifen soll, ist eine wirtschafts- und gesellschaftspolitische Grundsatzfrage, die hier nicht geklärt werden kann. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass das Eingreifen des Staates nur im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit erfolgen kann. Insofern findet auch das politische Primat seine Grenzen.

(36) Die bestehende Schuldenschanke im Grundgesetz (Art. 115 I in Verbindung mit Art. 109 II GG) stellt ein entscheidendes Defizit der Finanzverfassung dar. Von ihr ging letztlich kaum eine Begrenzungswirkung aus - im Gegenteil: Sie verminderte den Anpassungsdruck. Ihr konjunkturpolitischer Einsatz ist kaum von Erfolg geprägt. Eine antizyklische Finanzpolitik wurde in der Vergangenheit nie realisiert. Mitnahmeeffekte, Gewöhnung an Subventionen sowie der nicht zu leistende frühzeitige und zielgerichtet wirtschaftspolitische Einsatz (**F 15**) sprechen ebenfalls gegen einen solche Ausnahmetatbestand bei der Verschuldung. Insofern kommt der Entwicklung und politischen Realisierung einer wirksamen Defizitregel große Bedeutung zu. Vor diesem Hinter-

grund wird empfohlen, den Ausnahmetatbestand einer erhöhten Kreditaufnahme infolge einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu streichen (**F 31/77/78**).

(37) Kreditaufnahme als solche ist allerdings nicht grundsätzlich problematisch (**F 29/69**). Vielmehr kommt es auf die Veranlassung, die Folgewirkungen, die Regelungen zur Tilgung und auf Regelungen zur Begrenzung der Neuverschuldung in Bezug auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit an. Folgende Unterscheidung ist in diesem Zusammenhang hilfreich:

- Überbrückungskredite,
- Investitionskredite.

(38) Überbrückungskredite: Zum Ausgleich von Liquiditätsschwankungen kann ein Korridor um den von der Finanzplanung anhand der Prognose der Steuereinnahme festgelegten Ausgabenpfad (+/- x %) gelegt werden. Innerhalb einer bestimmten Frist (z.B. 4 oder 5 Jahre) wären dann Kreditaufnahmen wieder zu tilgen. Das bedeutet aber, dass mit der Aufnahme von Krediten zeitgleich ein verbindliches Konsolidierungskonzept aufgestellt werden muss. Für Bund und Länder wäre somit ein entsprechendes Verfahren, wie es für die Kommunen besteht, einzuführen. In gleicher Weise sind unerwartete Einnahmenüberschüsse innerhalb des Korridors in einem Fonds zu hinterlegen (vgl. auch Ziff. 62 ff.). Auf diese Weise ist ein in sich geschlossenes Ausgleichssystem für Liquiditätsschwankungen aufzubauen. Ein Überschießen der Verschuldung kann per definitionem nicht stattfinden (**F 13/30/32/33/43/47/50/53/71/73/82**).

(39) Überschreitet der Finanzbedarf den Liquiditätskorridor, sind sofort wirkende Ausgabenbeschränkungen oder Einnahmenerhöhungen zwingend vorzuschreiben. Ausgabenbeschränkungen entsprechend den erwarteten Defiziten sind prozentual zunächst auf alle Bereiche gleich zu verteilen, um eine sofortige Wirkung zu erzielen. Bei anhaltender Finanzschwäche wäre in einem zweiten Schritt dann eine Aufgabenkritik anzusetzen, die die Einnahmefälle entsprechend politisch gesetzten Prioritäten verteilt. Die Vorgehensweise (a) sofort streichen und (b) dann diskutieren stellt das bisherige Verhalten (a) erst abwarten, (b) dann diskutieren und (c) dann - nur ein bisschen - streichen, auf den Kopf. Die bisherige Lösung zeigt, dass das Fehlen wirksamer Begrenzungen den Handlungsspielraum mittel- und langfristig einengt. Insofern ist die These, harte Verschuldungsgrenzen verengen den Handlungsspielraum stär-

ker, nicht belegbar (**F 52**). Vielmehr kann die These vertreten werden, dass frühzeitiger Handlungsdruck bei einem noch vorhandenen Handlungsspielraum zukunftsichernde Lösungen hervorbringt.

(40) Auf kommunaler Ebene ergibt sich dadurch auch ein Druck auf die gesetzlich definierten Pflichtaufgaben. Sie können, selbst wenn ein Gesetz bindend wirkt, nicht unberücksichtigt bleiben. Dies erscheint paradox und gesetzeswidrig (s. z.B. § 75, Abs. 7 Nr. 2), der Druck ist aber notwendig, um auch bei demjenigen Handlungsdruck zu erzeugen, der die kommunalen Pflichtaufgaben definiert, aber möglicherweise nur unzulänglich für deren Finanzierung sorgt. Im Moment sind viele Kommunen gezwungen, angesichts ausgeschöpfter Konsolidierungspotenzial aber weiterhin bestehender Defizite in den Haushalten diese mit Kassenkrediten zu finanzieren. Das die Kommunalaufsicht hier nicht stärker einschreitet kann als Beleg dafür gewertet werden, dass die Länder ihrer Pflicht zur Einhaltung des Konnexitätsprinzip auch in Bezug auf rückwärtige Aufgabenübertragungen stärker wahrnehmen müssen.

(41) Außerordentliche Einnahmeneinbrüche, wie sie im Zeitraum 2001 bis 2005 stattgefunden haben (*vgl. Abb. 3*), können auf diese Weise beherrscht werden. Diese Einbrüche sind ganz wesentlich durch politisches Handeln (Steuerreform) mit verursacht worden. Aufgrund zu optimistischer Erwartungen über die positiven Wirkungen sind Anpassungsreaktionen im Vorfeld unterblieben. Die Annahmen über übermäßig steigende Gewerbesteuerzahlungen der Unternehmen im Zuge der Steuerreform, die zur Erhöhung der Gewerbesteuerumlage ab 2001 geführt hat und die in den Kommunen bei gleichzeitigem Rückgang von Steuereinnahmen und Zuweisungen erhebliche zusätzliche Löcher verursacht hat, wurde von den kommunalen Spitzenverbänden schon im Vorfeld zu Recht als unrealistisch kritisiert.

(42) Investitionskredite (**F 34/36-40**): Bleiben die Überbrückungskredite unberücksichtigt, so gibt es für Deutschland mit den Maastricht-Kriterien eine feste Schuldenbegrenzungsregel. Sie definiert eine Obergrenze der Verschuldung gemessen am Bruttoinlandsprodukt. Die wirtschaftliche Leistungskraft ist mithin der Gradmesser für die Verschuldung. Was sich ein Staat leisten kann, hängt - einfach ausgedrückt - von der Leistungsfähigkeit seiner Bürger ab. Daneben sind aber auch die Kosten der Verschuldung zu berücksichtigen. Diese hängen vom Zinssatz für die Kredite ab und können bei gleichem Verschuldungsvolumen unterschiedlich hoch sein. Auch hierfür ist eine Begrenzungsregel zu definieren. Letztlich muss auch die langfristige demografische

Entwicklung berücksichtigt werden. Angesichts rückläufiger Bevölkerungszahlen ist eine Verschuldungsgrenze dahingehend zu definieren, dass die heute aufgenommenen Schulden nachfolgende Generation - primär - in dem Maße belasten, wie sie daraus auch Nutzen ziehen können.

(43) Zusammenfassend ist festzustellen: das Leitbild der Stabilitäts- und Wachstumsorientierung der Finanzverfassung und Haushaltswirtschaft ist untauglich und deshalb aufzugeben. Das finanzpolitische Leitbild eines ausgeglichenen Haushalts ist hingegen durch drei weitere Leitbilder zu ergänzen:

- das Leitbild des finanzpolitischen Entwicklungskorridors,
- das Leitbild des staatlichen Verschuldungs- und Zinsmaximums und
- das Leitbild der demografischen Nachhaltigkeit der Kreditaufnahme.

(44) Wie schon dargestellt, ist die Verschuldung nur das Symptom, in dem alle Fehlentwicklungen und -anreize der Finanzverfassung letztlich ihren finanziellen Ausdruck finden. Schuldenbegrenzungsregeln sind somit nur der letzte Damm zur Sicherung der öffentlichen Haushalte. Das Staatsschuldenrecht allein darf folgerichtig nicht als Allheilmittel (miss-)verstanden werden. Eine langfristige materielle Schuldenbegrenzung hat an den Problemursachen anzusetzen.

4.3 Information und Transparenz

4.3.1 Rechnungswesen (*F 141/142*)

(45) Eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für die Erreichung eines Haushaltsausgleichs und die Vermeidung zu hoher Schulden ist die Transparenz über die Finanzen. Dies bezieht sich zum einen auf das Rechnungswesen des Staates selbst und zum anderen auf das Berichtswesen darüber, d.h. die Information der Öffentlichkeit über die finanzielle Lage des Gemeinwesens im Allgemeinen und über Risiken des Haushalts im Besonderen.

(46) Das öffentliche Rechnungswesen basiert im Wesentlichen auf der Kamealistik. Damit werden nur Einnahmen und Ausgaben erfasst. Der Ressourcenverzehr wird damit nur unzureichend dargestellt und Zukunftslasten (z.B. Pensionslasten) finden keinen hinreichenden Niederschlag. Insofern verwundert das immer wieder neue Erstaunen politischer Akteure über nicht bedachte Folgekosten eigentlich nicht wirklich.

(47) Auf der kommunalen Ebene ist die Einführung der Doppik als neues Rechnungswesen eingeleitet worden. Ob vollständig oder mit Abwandlungen versehen wird das Neue Kommunale Rechnungswesen (NKF) künftig ein umfassenderes und realistischeres Bild von den kommunalen Finanzen entstehen lassen. Zudem werden die Kosten kommunaler Leistungen präziser erfasst. Investitionen erscheinen nicht mehr nur als einmalige Angelegenheit, sondern müssen über die Abschreibungen jährlich erwirtschaftet werden (**F 81**). Die Folgekostenproblematik von Investitionen dürfte dann auch besser erfasst und einbezogen werden. Derzeit erfolgt keine Zuordnung von Investitionskrediten zu einzelnen Projekten (Gesamtdeckungsprinzip, *vgl. auch Ziff. 66*), so dass der direkte Bezug zur Refinanzierung eines Projektes und damit die unmittelbare Verantwortlichkeit fehlt. Durch das Neue Kommunale Rechnungswesen wird auch eine konsolidierte Betrachtung des Konzerns Stadt, also der Kernverwaltung mit den Auslagerungen möglich sein. Damit sind zumindest die Kommunen auf dem Weg zu einem besseren Controlling ihrer Haushalte und können ein der Wirtschaft entsprechend transparentes und von vielen besser zu verstehendes Berichtswesen aufbauen. Dies dürfte das Band zwischen Bürger und Politik sowie die Verantwortlichkeiten wieder stärken, aber auch den interkommunalen Vergleich verbessern.

(48) Vor dem Hintergrund der Langfristproblematik der Verschuldung öffentlichen Gebietskörperschaftsebenen ist insbesondere dieser Problematik eine größere Aufmerksamkeit zu widmen. Die mit der Verschuldung verbundenen Risiken sind möglichst umfassend abzubilden. Das bestehende finanzstatistische Berichtswesen erfüllt diese Aufgabe nur in sehr unzureichendem Maße. Abgesehen von der hohen impliziten Staatsschuld zeigt die unvollständige Erfassung der kommunalen Schulden, mit welchen Schwierigkeiten diese Aufgabe verbunden ist. Ein erster Versuch, die kommunale Verschuldung in den Kernhaushalten einschließlich der Kassenkredite und in den ausgelagerten Bereichen zu erfassen, wurde vor kurzem vorgelegt und gibt zahlreiche Hinweise für einen Schuldenmonitor.¹⁶

16 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitwirkung von F. Boettcher (2007): Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, a.a.O. Das traditionelle Berichtswesen erfasst nur knapp über 40 Prozent der kommunalen Verschuldung, da die Kassenkreditschulden sowie die Verbindlichkeiten der aus Kernverwaltung und Kernhaushalt ausgelagerten Bereiche nicht berücksichtigt werden.

4.3.2 Finanzplanung (F 18-25)

(49) Grundlegend für eine solide Finanzwirtschaft ist eine realistische Finanzplanung von Einnahmen und Ausgaben (F 18-25). Fast noch wichtiger ist aber die Kontrolle darüber, ob der im Vorfeld ermittelte bzw. festgelegte Rahmen auch eingehalten wird (Erfolgskontrolle). Abweichungen von der Planung müssen schnell ermittelt werden können, um darauf zügig mittels Anpassungen zu reagieren.

(50) Zu differenzieren ist zwischen kurz- und langfristigen Planungen. Kurzfristige Planungen fallen unter das Budgetrecht des Parlaments und werden im Haushaltsplan beschlossen und regeln faktisches Handeln. Die mittelfristige Finanzplanung kann angesichts größerer Unsicherheiten über die Einnahmentwicklung und die Ausgabenbedarfe nur einen Rahmen abstecken. Der Finanzplanungsrat, bestehend aus dem Bundesfinanzminister und den 16 Länderfinanzministern und -senatoren sowie Vertretern der Kommunen (und damit Vertretern der Exekutive) kann hier lediglich Empfehlungen hinsichtlich einer gesamtstaatlichen Entwicklungsrichtung abgeben und als föderal übergreifendes Organ eine Berichtsfunktion übernehmen. Ihm fehlt die legitimatorische Basis eines Parlaments, um weit reichendere Beschlüsse zu fassen. Zudem ist er aufgrund seiner Zusammensetzung kaum geeignet, unabhängige Entscheidungen zu fällen. Als Eingriffsorgan bei Haushaltsproblemen ist er ungeeignet. Im Zuge der Einführung rechtlich definierter Verschuldungsgrenzen wäre seine Stellungnahme zudem überflüssig, da dann Automatismen greifen.

(51) Im Zuge der Finanzplanung ist auch auf die Institution der Steuerschätzung hinzuweisen. Ihre Vorgabe legt den Ausgabenrahmen fest. Fehleinschätzungen durch zu hohe Erwartungen an das künftige Steueraufkommen haben in der Vergangenheit die Verschuldungsentwicklung mit beeinflusst, da Konsolidierungsmaßnahmen dann unterblieben bzw. nicht in dem notwendigen Umfang vorgenommen wurden. Die Entwicklungsdynamik der Einnahmen wird in konjunkturellen Schwächephase bzw. bei steuerpolitischen Reformen permanent überschätzt. Dies ist insbesondere für die Jahre 2000 bis 2005 an den Steuerschätzungen und den Wachstumsprognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute zu erkennen, die permanent nach unten korrigiert werden mussten. Politischer Optimismus - auf der Suche nach der Wählergunst - und ökonomische Prognostik (Grenzen der Wissenschaft) können (unfreiwillig) eine unheilvolle Verbindung eingehen - die auch eine Frühwarnsystem zur Schuldenbe-

grenzung aushebelt, weil hier schon im Vorfeld von Haushaltsentscheidungen unvorsichtig agiert wird.

4.3.3 Frühwarnsystem (F 4-11)

(52) Wenn nach mehr als rd. 30 Jahren ständig und zeitweise dramatisch steigender Staatsverschuldung über ein Frühwarnsystem nachgedacht wird, erscheint das paradox. Der Bund der Steuerzahler versucht seit langem die wachsende Staatsschuld ins Bewusstsein zu bringen. Meldungen und Berichte der Statistischen Ämter bieten zahlreiche Informationen. Für die kommunale Ebene gibt es eine Kommunalaufsicht der Länder, die Informationen erhält. Nicht zuletzt im Bundestag selbst ist die Staatsverschuldung ein bekanntes Thema.¹⁷ Insofern stellt sich die Frage, ob ein solches Instrument für viele nicht zu spät kommt und ob diejenigen, deren Verschuldung gering ist, es überhaupt benötigen. Beispielhaft sei auf die ostdeutschen Bundesländer verwiesen, unter denen nach 15 Jahren allein Sachsen ein niedriges Schuldenniveau aufweist. Was hat Sachsen anders gemacht - ohne ein Frühwarnsystem? Nachdem das Kind in den Brunnen gefallen ist - z.B. Berlin - ist zu klären, was mit dem Thema Frühwarnsystem gemeint ist (F 17).¹⁸ Mit der halbjährlich stattfindende Steuerschätzung besteht zudem ein Instrument, das aktuelle Entwicklungen auf der Einnahmenseite schnell erfasst und sofort politisches Handeln ermöglicht - was fehlt ist eine Bewertung der Ausgabenseite, vor allem für den Sozialbereich. Was soll und kann ein Frühwarnsystem also leisten und wie es zu diesem Zweck auszugestalten?

(53) Zunächst ist festzuhalten, dass es viele Informationen gibt, jedoch kein umfassender Ansatz existiert, der das Problem Haushaltsrisiken systematisch in einer Matrix zusammenführt. Insofern fehlt ein Informationssystem, das frühzeitig auf mögliche Haushaltsrisiken sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite hinweist und auf diese Weise dazu beiträgt, Haushaltskrisen erst gar nicht entstehen zu lassen. Ein Frühwarnsystem ist aber mehr als ein Informationssystem, denn es muss die Information auch methodisch fundiert zusammenführen, so dass daraus Bewertungen abgeleitet und dann

17 Vgl. hierzu beispielhaft die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Karl Diller, Manfred Hampel, Monika Heubaum, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD - Drucksache 13/8099 -. In: BT-Drucksache 13/8542. im Jahr 1997.

18 Der demografische Wandel ist ebenfalls seit den 1970er Jahren bekannt. Auch hier fragt sich, weshalb die Informationen lange nicht aufgegriffen wurden und erst jetzt langsam in die Politik einfließen.

Schlussfolgerungen gezogen werden können, die nach Möglichkeit zu verbindlichen Maßnahmen führen. Für ein wirksames Frühwarnsystem müssen zwei grundlegende Voraussetzungen erfüllt sein (**F 17**): Die Risikofaktoren müssen einerseits möglichst vollständig erfasst werden, darüber hinaus sollte das Frühwarnsystem die finanzpolitischen Gefahren sachlich richtig und dennoch leicht verständlich abbilden.

(54) Setzt ein Frühwarnsystem an den Schulden an, so ist dies eigentlich schon zu spät; dann kann schon nicht mehr auf die die Schulden verursachenden Entwicklungen eingewirkt werden. Insofern ist ein Frühwarnsystem in verschiedene Teile zu gliedern (vgl. *Abb. 11*):

- Kurzfristige Entwicklungen (z.B. konjunkturbedingte Steuereinnahmefälle) sind von langfristigen Entwicklungen (z.B. demografisch bedingte Steuereinnahmefälle) zu trennen.
- Es sind Indikatoren für Einnahmen und Ausgaben zu unterscheiden.
- Die drei Ebenen Bund, Länder und Gemeinden müssen differenziert eingebunden werden.
- Die unterschiedliche räumliche Betroffenheit ist für Länder und Gemeinden zu berücksichtigen.

Die gebietskörperschaftliche und die räumliche Ebene müssen in der *Abbildung 11* in jedem Segment mitgedacht werden.

Abbildung 11: Matrix eines haushaltspolitischen Frühwarnsystems		
	kurzfristige Risiken (konjunkturorientiert)	mittel- und langfristige Risiken (nachhaltigkeitsorientiert)
Einnahmen	Steuerschätzung	Entwicklungsszenarien der Steuerentwicklung (Demographie, ökonomischer Strukturwandel)
Ausgaben	Beobachtungssystem quantitativ gewichtiger Ausgabenpositionen (z.B. Sozialausgaben, Zinsen)	Entwicklungsszenarien quantitativ gewichtiger Ausgabenpositionen (z.B. Pensionslasten, Tilgungslasten, Soziallasten [insbes. Eingliederungshilfe]) unter Berücksichtigung von Anpassungsalternativen
Quelle: Eigene Darstellung.		

(55) Die zweite Herausforderung betrifft die auszuwählenden Indikatoren und die Kriterien zur Bestimmung einer Haushaltsnotlage. Dabei müssen die Indikatoren so gewählt sein, dass sie es ermöglichen, das gegenwärtige Haushaltsgeschehen bzw. das Einnahmen- und Ausgabenverhalten der Akteure in die Zukunft zu projizieren, um das Gefahrenpotential der gegenwärtigen (Haushalts-) Politik, also zukünftige Risiken, zu verdeutlichen und die zu erwartende zukünftige Handlungsfähigkeit der Akteure abzubilden. Dementsprechend müssen auch längerfristige finanzwirksame Entwicklungen, beispielsweise Annahmen über die Bevölkerungsentwicklung, einfließen. Kurzfristig sind insbesondere Entwicklungsraten von Bedeutung, mittel- und langfristig sind daneben die Niveauewerte zentral.

(56) Insbesondere die Pro-Kopf-Darstellung der Verschuldung ist nach wie vor der gängigste Indikator zur Bewertung der Verschuldungslage. Allerdings ist die Aussagekraft dieser Kennziffer beschränkt, da sie nicht in Verbindung mit der Tilgungsfähigkeit steht und deshalb kaum etwas über die fiskalischen Risiken der Verschuldung aussagt. Neben der Pro-Kopf-Darstellung ist deshalb die Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens mit abzubilden. Dies geschieht mit Hilfe der Relation „Gesamtschulden zu Steuereinnahmen“ oder „Gesamtschulden zu allgemeinen Deckungsmitteln“. Auch die Schuldenstandsquote bildet die Verschuldung im Verhältnis mit der Leistungsfähigkeit ab, in diesem Fall bildet jedoch nicht die finanzielle Leistungsfähigkeit (gemessen an den laufenden Einnahmen) den Referenzmaßstab, sondern die wirtschaftliche Leistung (gemessen am Bruttoinlandsprodukt). Die Zins-Steuer-Quote zeigt die mit der bereits aufgebauten Verschuldung einhergehende Belastung des Haushaltes an, indem sie die durch den Schuldendienst verursachten Zinsausgaben in Relation setzt zu den Steuereinnahmen. Dieser Indikator gibt einen Hinweis darauf, wie stark die finanzielle Handlungsfähigkeit - und in der Folge auch die politische Gestaltungsfähigkeit - eines Gemeinwesens bereits durch die Verschuldung eingeschränkt ist. Mit der Nettoneuverschuldungsquote wird die aktuelle Schuldenentwicklung indiziert, eine Bewertung der Schuldenrisiken lässt dieser kurzfristig orientierte Indikator jedoch nur begrenzt zu. Eine längerfristige Perspektive von mehreren Jahrzehnten liegt dem Nachhaltigkeitskonzept der OECD (mit der so genannten Nachhaltigkeitslücke als Bewertungsmaßstab) und der Methode der „Generationenbilanzierung“ zugrunde.

Abbildung 12: Ausgewählte Indikatoren eines haushaltspolitischen Frühwarnsystems		
	kurzfristige Risiken (konjunkturorientiert)	mittel- und langfristige Risiken (nachhaltigkeitsorientiert)
Einnahmen	Entwicklungsraten bzw. Mehr-/Mindereinnahmen der zentralen Steuerarten Neuverschuldungsquote (gemessen an der Wirtschaftsleistung)	demografieorientierte Steuerszenarien
Ausgaben	Entwicklungsraten bzw. Mehr-/Minderausgaben der zentralen Ausgabenarten	Schuldentilgung <ul style="list-style-type: none"> • Pro-Kopf-Verschuldung • Relation Verschuldung zu Steuereinnahmen bzw. allgemeinen Deckungsmitteln • Zins-Steuer-Quote (indiziert die Belastung des Haushalts durch den Schuldendienst) • Schuldenstandsquote (Schuldenstand gemessen an der Wirtschaftsleistung) • Nachhaltigkeitslücke (tax-gap) als Indikatoren des Nachhaltigkeitskonzeptes der OECD und der Methode der Generationenbilanzierung
Quelle: Eigene Darstellung.		

(57) Zusätzlich zur Wahl der Indikatoren ist die Bestimmung von Schwellenwerten notwendig, ab der ein bestimmtes Anpassungsverhalten gefordert wird. Hinsichtlich der Nachhaltigkeitsfrage können solche Grenzen bestimmt werden, die die Trennlinie zwischen nachhaltiger und nicht nachhaltiger Haushaltspolitik definieren. Insgesamt gibt es hier aber noch einen erheblichen Forschungsbedarf, denn es kann nicht Ziel sein, exakt die Trennlinien als Maßstäbe zu qualifizieren. Damit würden jegliche Spielräume für Sicherheitszonen entfallen. Das Haushalten am Limit („auf Kante genäht“) kann nicht Ziel einer zukunftsgerichteten Politik sein. Unterhalb dieser Limitgrenze ist es Aufgabe der Politik selbst, zu bestimmen, welchen Spielraum sie sich einräumt (**F 103/106**).

(58) Allerdings ist ein Frühwarnsystem - je nach Ausgestaltung von darauf basierenden Sanktionsmechanismen - zunächst einmal nur ein Informationsinstrument, das die gegenwärtige Lage analysiert und auf künftige Risiken der

gegenwärtigen Politik bzw. Entwicklungen hinweist. Es leistet auf diese Weise einen wichtigen Beitrag zur Reduzierung der Schuldenillusion. Ob damit tatsächlich eine Verhaltensänderung bewirkt wird, bleibt noch abzuwarten. Die Maastricht-Kriterien haben ein Überschreiten dieser Grenze durch Deutschland zumindest nicht verhindern können. Eine Ursachenanalyse wird von einem Frühwarnsystem nicht geleistet, und fehlerhafte Anreizstrukturen werden auch nicht beseitigt. Wichtig ist jedoch genau diese Veränderung der vom Finanzsystem ausgehenden Anreizwirkungen.

4.4 Haushaltskontrolle

4.4.1 Schuldenbegrenzungsregeln

(59) Die Schuldenbegrenzungsregeln müssen dem jeweiligen Zweck der Schuldaufnahme (insbesondere Allokation sowie Stabilisierung) ebenso gerecht werden wie den vorhandenen Alternativen zur Kreditfinanzierung (gemessen am einnahmen- und ausgabenseitigen Autonomiegrad) und den wesentlichen Ursachen der Verschuldung (politökonomische Fehlanreize, strukturelle oder konjunkturelle Finanzkrise, Ausnahmesituation).

(60) Als generelle Anforderungen an Schuldenbegrenzungsregeln sind zu nennen (*F 48/69/82/87*):

- Die Begrenzungsregel sollte „rationale“ Defizite erlauben und eine kollektiv „irrationale“ Kreditaufnahme verhindern. Für das Staatsschuldenrecht bedeutet dies eine Gratwanderung zwischen den Anforderungen der hinreichenden Begrenzungskraft einerseits und der notwendigen kreditpolitischen Flexibilität andererseits. Von entscheidender Bedeutung ist die richtige Anreizkompatibilität, um unerwünschte Ausweichbewegungen der Akteure zu vermeiden. Letzten Endes haben sich - aller berechtigten Kritik an der bisherigen Systematik zum Trotz - Regel-Ausnahme-Systeme bewährt. Es muss nun vor allem darum gehen, die Ausnahmefälle eindeutiger und restriktiver zu regeln, und zugleich ein notwendiges Maß an Flexibilität beizubehalten.
- Das Junktim zwischen Kreditaufnahme und Investitionen ist insofern zweckmäßig, als es dafür Sorge trägt, dass zumindest ein Teil der mit der Verschuldung verbundenen langfristigen Kosten durch künftigen Nutzen kompensiert wird. Es zielt somit auf die Begrenzung des mit der

Schuldaufnahme verbundenen Schadens für zukünftige Generationen. Der Gedanke der Rentierlichkeit von Investitionen hat ergänzende Bedeutung, ist aber aufgrund der häufig geringen Messbarkeit des Investitionsnutzens kein guter Ansatzpunkt für eine Schuldenbegründung bzw. -begrenzung.

(61) Bei all ihren ökonomischen, rechtlichen, politischen und sozialen Mängeln gibt es nach finanzwissenschaftlicher Auffassung jedoch auch Gründe für eine Schuldaufnahme (**F 29**). Die Stabilisierungsaufgabe stellt dabei das wichtigste Argument für rationale öffentliche Schulden dar. Insbesondere über den Nutzen und die ökonomische Legitimität passiver konjunktureller Defizite besteht in der Finanzwissenschaft mittlerweile weitgehende Einigkeit. Aufgrund der derzeitigen rechtlichen Unbestimmtheit des Gleichgewichtsbegriffs und dem hieraus resultierenden Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum der Politik, hat die bisherige Regelung, derzufolge eine Kreditaufnahme „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ (Artikel 109 II GG) mit dem Grundgesetz vereinbar ist, kaum Begrenzungswirkung auf die Verschuldung entfaltet und soll dafür entfallen.

(62) An die Stelle der bestehenden Regelungen soll ein Entwicklungskorridor um den Maßstab „Haushaltsausgleich“ eingerichtet werden, in dem kurzfristige Schwankungen in der Liquidität über einen Konjunkturzyklus hinweg positiv wie negativ ausgeglichen werden können (Ausgleichsfonds) (*vgl. auch Ziff. 38*). Diese Ausnahmeregel kann über einen konjunkturabhängigen Zu- bzw. Abschlag auf das rechtlich zulässige Ausgabeniveau operationalisiert werden. Wächst die Wirtschaft überdurchschnittlich, liegen die Ausgaben unter den Einnahmen und es wird ein Überschuss erwirtschaftet. Umgekehrt lässt die Formel in wirtschaftlich schlechten Zeiten ein Defizit zu. Mit der Bildung eines Fonds wird dabei zugleich sichergestellt, dass innerhalb einer bestimmten zeitlichen Frist ein bestimmtes Kreditvolumen nicht überschritten wird; kumulative Verschuldungsprozesse werden also verhindert. Diese Form der Schuldenbremse soll zum einen der stabilisierungspolitischen Aufgabe des Zentralstaates gerecht werden und zum anderen die Stabilität des Staates selbst bewahren.

(63) Der Lösungsansatz, der im Kern auch Bestandteil der Schweizer Schuldenbremse ist, setzt auf ein Höchstmaß an Regelbindung (im Gegensatz zur so genannten „Handsteuerung“ durch Gesetzgeber oder externe Sachverständige). Er gewährt ein Stück Sicherheit im politischen Alltag, fordert aber

zugleich den Gestaltungswillen des Gesetzgebers heraus, indem er ihn zum ausgaben- und/oder einnahmenseitigen Handeln zwingt, wenn die Grenzen überschritten werden. Dieses Überschreiten signalisiert zugleich, dass der Rahmen einer „Normalsituation“ verlassen wurde und nunmehr andere Anpassungsmaßnahmen erforderlich sind. Damit wird die Debatte stärker auf strukturelle Problemursachen gelenkt.

(64) Die Schuldenbegrenzungsregel muss allerdings so ausgestaltet werden, dass es dann auch tatsächlich zu nachhaltigen Anpassungsmaßnahmen kommt. Bei einem Überschreiten des Korridors aufgrund struktureller Veränderungen müssen automatisch Regelungen greifen, durch die die Einnahmen erhöht oder die Ausgaben gesenkt werden (*vgl. auch Ziff. 38 f.*). Genau an diesem Punkt scheiterten in der Regel bisher die Bemühungen um Schuldenbegrenzungen:

- Einnahmenerhöhungen sind zum einen unpopulär zum anderen angesichts eingeschränkter Einnahmenautonomie bei Ländern und Kommunen nur begrenzt möglich. Die Kommunen können derzeit allerdings von der Kommunalaufsicht bei unausgeglichene Haushalten auch dazu veranlasst werden, die Hebesätze bei den Realsteuern anzuheben. Dies hat den Charakter eines (verdeckten) „Solidaritätsbeitrags“ zum Schuldenabbau, weshalb auch denkbar ist, ein solches Instrument separat auf allen Gebietskörperschaftsebenen einzurichten, z.B. als Annex an die Einkommensteuer (**F 102**). Damit ist die Einnahmenautonomie im Ausnahmefall gewährleistet und zugleich eine Beziehung zum Bürger hergestellt, was einen erheblichen Anreiz zur Sparsamkeit schaffen dürfte. Die Einführung eines Schuldensoli müsste an ein externes unabhängiges Aufsichtsgremium gekoppelt werden, dass im Falle eines Überschreitens von Verschuldungsgrenzen - wie die Kommunalaufsicht - tätig wird (*vgl. auch Ziff. 70-74*).
- Auf der Ausgabenseite ist die Autonomie durch langfristige Verpflichtungen (z.B. Personalausgaben, Erhaltungsaufwand) sowie durch Pflichtausgaben (z.B. Sozialhilfe) eingeschränkt. Gerade die Finanzierung der Rechtspflichten hat aber in der Vergangenheit vor allem bei den Kommunen zum Aufbau der Kassenkredite geführt. Deshalb ist daran zu denken, dass auch Einschränkungen bei den Rechtspflichten möglich gemacht werden, wenn die Finanzierung einer Körperschaft insgesamt gefährdet ist. Niemand kann dauerhaft jenseits seiner Leistungsfähig-

keitsgrenze wirtschaften. Damit wird ein Zwang auf den Pflichtenveranlasser ausgeübt, der zuweilen nicht der Aufgabenfinanzier ist, Konnexität herzustellen, notfalls durch Übernahme der Finanzierungspflicht. Auch hier müsste eine unabhängige externe Institution eingebunden sein.

(65) Es muss darüber hinaus vor allem darum gehen, den Regelfall der Kreditaufnahme restriktiver und die Ausnahmen eindeutiger zu gestalten. Prinzipiell sollte das Gebot eines materiellen Budgetausgleichs bestehen, von dem nur in bestimmten, explizit und abschließend aufgeführten Ausnahmefällen abgewichen werden kann, so zum Beispiel im Verteidigungsfall (Abschnitt X a. des Grundgesetzes), bei Naturkatastrophen (Artikel 35 GG), aber auch in rechtlich nicht normierbaren Ausnahmesituationen von großer Tragweite, wie etwa der Deutschen Wiedervereinigung.¹⁹ Grundsätzlich sind derartige Ausnahmen mit einer Zeitbindung zu versehen, damit aus einer Ausnahme kein Regelfall wird.

(66) Für die Finanzierung langfristig nutzenstiftender Infrastrukturinvestitionen soll weiterhin die Kreditaufnahme möglich sein, um eine zeitliche Äquivalenz zwischen Zahlern und Nutzern herzustellen. Ein vollständiges Schuldenverbot wäre nicht sinnvoll, weil ansonsten diese Kongruenz nicht gegeben wäre. Die Investitionskreditaufnahme ist aber an Bedingungen zu knüpfen:

- Das Gesamtdeckungsprinzip ist aufzugeben. Die Kreditaufnahme ist projektspezifisch vorzunehmen und die Tilgung somit jährlich neben den übrigen Ausgaben für diese Infrastruktur abzubilden, um die Gesamtbelastung zu erfassen.²⁰ Im Rahmen des Neuen kommunalen Rechnungswesens wird dies ohnehin erfolgen bzw. geschieht dies über die Berücksichtigung der Abschreibungen. Für Bund und Länder, die noch an der Kameralistik festhalten, ist hier Reformbedarf gegeben.
- Die Kreditaufnahme ist insgesamt an der Leistungsfähigkeit auszurichten und damit zu begrenzen. Diese Begrenzung kann durch den Bezug

19 Letztendlich kann die Möglichkeit der Verfassungsänderung als universelle Ausnahmeregel für solche unvorhersehbaren und daher gesetzlich nicht regelbaren Fälle interpretiert werden. Darüber hinaus kann eine solche - an ein erhöhtes Mehrheitserfordernis gebundene - universelle Ausnahmeregel für besonders gravierende Ereignisse jedoch auch explizit in der Finanzverfassung verankert werden.

20 Vgl. zu diesem Gedanken auch FUGMANN-HEESING, A./JUNKERNHEINRICH, M. (2006): Kommunale Haushaltsdisziplin. Der schwierige Weg zum Abbau der Kommunalverschuldung. O.O., S. 13. (Manuskriptfassung).

auf das Bruttoinlandsprodukt hergestellt werden. Die Obergrenze ist so festzulegen, dass die Gefahr des „Abrutschens“ in die Schuldenfalle - mit einem ausreichenden Sicherheitsabstand - vermieden wird. Zugleich ist der Anteil der Kreditfinanzierungskosten an den Ausgaben zu begrenzen, um zu verhindern, dass diese den Handlungsspielraum für die eigentlichen Aufgaben nicht übermäßig ist beschränken.

(67) Die Obergrenzen für das Kreditvolumen und die Zinsbelastung sind sowohl auf die Investitionen als auch auf den finanziellen Entwicklungskorridor zu beziehen. Damit ist zu verhindern, dass sich kumulative Prozesse einstellen. Wird durch ein übersteigendes Kreditvolumen im Entwicklungskorridor eine der beiden Grenzen überschritten, muss jeweils auf der anderen Seite gekürzt werden.

(68) Die Erfahrungen auf kommunaler Ebene zeigen, dass die Durchsetzung kommunaler Haushaltsdisziplin mit der Etablierung eines Frühwarnsystems und einfachen, verhaltensbegrenzenden Regeln nach dem Prinzip einer Kreditobergrenze allein nicht erfolgreich sein dürften. Neben der Schaffung eindeutiger Verantwortlichkeiten (*vgl. Ziff. 27 ff.*) bedarf es *ex post* wirksamer Maßnahmen der Schadensbegrenzung (durch Konsolidierungsaufgaben oder die zeitweise Außerkraftsetzung der kommunalen Selbstverwaltung und Sanktionen für Einzelpersonen bei besonders schwerwiegenden Rechtsverstößen).

(69) Die bestehenden, häufig unwirksam gebliebenen verhaltensbegrenzenden Regeln müssen durch materielle Sanktionsmaßnahmen ergänzt werden. Wirksamkeit entfalten diese Bestimmungen allerdings erst dann, wenn glaubhaft gemacht werden kann, dass sie in entsprechenden Situationen tatsächlich angewendet werden. Schon heute sieht die Gemeindeordnung in § 121 GO Nordrhein-Westfalen die Möglichkeit vor, dass die Landesregierung bei schwerwiegenden Rechtsverstößen der Gemeinde einen Beauftragten (dieser wird gemeinhin als „Staatskommissar“ bezeichnet) bestellen, „der alle oder einzelne Aufgaben der Gemeinde auf ihre Kosten wahrnimmt“ und „die Stellung eines Organs der Gemeinde“ hat. Allerdings ist von dieser Möglichkeit bislang nie Gebrauch gemacht worden.²¹ Diese Sanktionen (negativen Anreize) sollten durch einen Katalog von Maßnahmen mit positiver Anreizwirkung ergänzt werden. Hierzu zählen neben Belohnungen für Einzelpersonen, etwa durch eine verstärkt leistungs- und erfolgsorientierte Bezahlung, vor allem

21 In der Gemeinde Waltrop (Nordrhein-Westfalen) ist erstmalig ein „beratender Sparkommissar“ tätig.

Maßnahmen, die einzelne Organisationseinheiten oder die Gemeinde als Ganzes im Erfolgsfall finanziell oder funktionell besser stellen.²²

4.4.2 Unabhängigkeit der Haushaltsaufsicht (F 87/88)

(70) Die Bewertung der Haushaltslage und möglicher künftiger Risiken ist ein Politikum, da mit ihr stets auch eine Beurteilung der bisherigen Regierungsleistung verbunden ist. Insofern kommt der institutionellen Zuordnung der Bewertungskompetenz eine nicht zu unterschätzende Bedeutung für die Wirksamkeit des Instrumentes zu. Die Situationsanalyse sollte stärker auf der Grundlage ökonomischer und nicht etwa (partei-) politischer Rationalität vorgenommen wird. Aus ökonomischer und politikwissenschaftlicher Sicht kann der Idee eines unabhängigen Gremiums ein gewisser Charme nicht abgesprochen werden. Eine solche, außerhalb des politischen Wettbewerbs stehende Institution dürfte am ehesten dazu geeignet, die bestehenden, tendenziell verschuldungserhöhend wirkenden Anreizstrukturen aufzubrechen. Daher sollte die Aufgabe der Haushaltsaufsicht an eine unabhängige, mit einem hohen Maß an Reputation und sachlicher Kompetenz ausgestattete Institution delegiert werden (analog dem Bundesrechnungshof oder der Bundesbank). Dies gilt für Bund, Länder und Gemeinden.

(71) Im Einzelnen sind folgende Vorteile einer unabhängigen Haushaltsaufsicht zu nennen:

- Die Verfügungsgewalt über die (aus politökonomischer Sicht so verführerische) öffentliche Verschuldung wird den politischen Akteuren zwar nicht vollständig entzogen, aber doch erheblich eingeschränkt.
- Aufgrund ihrer politischen Unabhängigkeit steht die Institution außerhalb des Wettbewerbs um Wählerstimmen, dem aus politökonomischer Perspektive entscheidende Bedeutung für die fortdauernden Budgetdefizite zukommt. Denn anders als die politischen Akteure, können die Mitglieder des Gremiums keinen persönlichen Nutzen aus einer exzessiven Anwendung der Kreditfinanzierung ziehen.

²² Vgl. zu diesem Gedanken auch FUGMANN-HEESING, A./JUNKERNHEINRICH, M. (2006): Kommunale Haushaltsdisziplin, a.a.O., S. 9 f.

- Vor dem Hintergrund der mangelnden inhaltlichen Legitimation kommt der personellen Besetzung des Gremiums ganz besondere Bedeutung zu. Diese sollte sich dementsprechend an der (partei-) politischen Unabhängigkeit der Akteure, vor allem aber an deren fachlicher Eignung orientieren, auch um die sachliche Richtigkeit der Entscheidungen so gut wie möglich sicherzustellen.
- Die mangelnde demokratische Legitimation der Entscheidungen kann nur durch ihren Beitrag zur Sicherung des Gemeinwohls kompensiert werden: Dort wo sachliche und nicht politische Kriterien die Grundlage von Entscheidung bilden (können und sollen²³), kommt der sachlich-inhaltlichen Kompetenz der Akteure eine größere Bedeutung zu, als der demokratischen Struktur des Willensbildungsprozesses.

(72) Das wesentliche Motiv für die Konstituierung eines solchen Gremiums ist die Sicherstellung der sachlichen „Richtigkeit“ kreditpolitischer Entscheidungen. Zwar ist ein solches Postulat aus (konkurrenz-) demokratiethoretischer Perspektive²⁴ durchaus fragwürdig, da die im Parlament zu treffenden Entscheidungen entgegen anders lautenden, mit vermeintlichen Sachzwängen argumentierenden Auffassungen, nur selten alternativlos sind und daher auf der Grundlage politischer Kriterien von demokratisch legitimierten Akteuren getroffen werden sollten. Nichtsdestotrotz ist eine regelungsdichte Neufassung des Staatsschuldenrechts und die Auslagerung materieller kreditpolitischer Sanktionsgewalt aus der demokratischen Willensbildung mit dem Grundgesetz vereinbar. Grundsätzlich hängt die Verfassungskonformität sowohl von den äußeren Umständen (Charakteristika des Problems) als auch von den inneren Umständen (den konkreten Gestaltungsprinzipien der Regelung) ab. Herrscht politischer und öffentlicher Konsens darüber, dass die Belastungswirkungen

23 Entscheidungen sind in der Regel nicht alternativlos und daher fast immer politisch. Es gibt dementsprechend nur wenige Bereiche, die sich für eine ausschließliche Sachorientierung überhaupt eignen. Auch öffentliche Defizite lassen sich nicht objektiv-sachlich auf ihre Richtigkeit hin überprüfen, da die Kreditaufnahme - insbesondere die des Staates - nur begrenzt ein geplantes Politikinstrument ist. In aller Regel muss sie als Residualgröße der Haushaltspolitik verstanden werden, das heißt als das Ergebnis einer Vielzahl von haushaltspolitischen Einzelentscheidungen.

24 Gemäß der Konkurrenztheorie der Demokratie, die unserem westlichen Demokratieverständnis zugrunde liegt, ergibt sich das Gemeinwohl a posteriori, aus dem ungeplanten Zusammenspiel bzw. der politischen Konkurrenz unterschiedlicher Einzel- und Gruppeninteressen. Die Richtigkeit politischer Entscheidungen bemisst sich dementsprechend einzig und allein an der Richtigkeit und Legitimität ihres Zustandekommens. Allerdings können auch diesem Grundsatz Grenzen gesetzt werden. Dort wo eine Kollision mit anderen fundamentalen Grundrechten oder Staatszielen zu befürchten ist, kann das Volk bzw. seine Vertreter die Übereinkunft treffen, einen Sachverhalt zumindest temporär (verfassungs-) rechtlich zu regeln und auf diese Weise der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers teilweise zu entziehen.

der öffentlichen Verschuldung nicht länger hinnehmbar sind und die Kreditaufnahme für bestimmte Zwecke oder in bestimmten Situationen - etwa in nicht rezessiven konjunkturellen Phasen - einzuschränken oder zu verbieten ist, dann muss sich der Verfassungsgeber nicht in Zurückhaltung üben.

(73) Für die Durchsetzung der kommunalen Haushaltsdisziplin ist die Kommunalaufsicht von geradezu fundamentaler Bedeutung. Diese übt eine besondere Form der Rechtsaufsicht aus und hat zu überprüfen, ob die Kommune im Rahmen ihrer gesamten Verwaltungstätigkeit Recht und Gesetz einhält. Die Kommunalaufsicht kann präventiv (Anzeige- und Genehmigungspflicht) und repressiv (bei Zuwiderhandlung) tätig werden. In ihrer Funktion wacht sie auch über die Rechtmäßigkeit der kommunalen Haushaltspolitik und insbesondere der gemeindlichen Kreditaufnahme. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass die Kommunalaufsicht bei der Erfüllung dieser Aufgabe häufig überfordert war. Besondere Schwachstellen - aber auch Ansatzpunkte für eine Neugestaltung - bilden einmal die institutionelle Stellung der Aufsicht und darüber hinaus ihre, gemessen an den an sie gestellten Anforderungen, unzureichende Ausstattung. Obwohl die Kommunalaufsichtsbehörden formell unabhängig sind, haben sie es in der Praxis mit Druck sowohl von gemeindlicher als auch von staatlicher Seite zu tun, der umso höher ist,

- je heikler die Situation (und je größer dementsprechend die Notwendigkeit einer unabhängig, aufgrund von sachlichen Erwägungen entscheidenden, durchsetzungsfähigen Aufsicht) ist und
- je größer die zu prüfende Gemeinde bzw. je größer der politische Einfluss der lokalen Akteure auf die Landesregierung bzw. Regierungspartei ist.

(74) Notwendig ist demnach eine institutionelle Neuansiedlung der Kommunalaufsicht, verbunden mit einer sachlich begrenzten, materiellen Unabhängigkeit vor politischer Einflussnahme. Erwartet man von der Kommunalaufsicht mehr als schematische, die spezifischen Bedingungen einer Gemeinde nicht beachtende Konsolidierungsaufgaben, dann muss diese (sowohl personell als auch von ihrem Know-how her) besser auszustatten. In Anbetracht des enormen Prüfungserfordernisses - in Nordrhein-Westfalen befanden sich Ende 2006 197 der 427 Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände in der Haushaltssicherung - reichen die bisherigen Mittel bei weitem nicht aus.

5 Resümee

(75) Die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik von Bund, Ländern und Kommunen ist an ein ganzes Bündel von Grundvoraussetzungen geknüpft, die durch die anreizorientierte Reform der Finanzverfassung zu schaffen sind (vgl. Abb. 13):

- Die Akteure benötigen handlungsrelevante Informationen über die Finanzwirksamkeit ihrer Entscheidungen (Ziff. 46 ff.). Dazu zählen insbesondere ein betriebswirtschaftlich orientiertes Rechnungswesen - wie es die Kommunen derzeit einführen - und eine sachgerechte Finanzplanung. Die Installierung eines schuldenpolitischen Frühwarnsystems ist sinnvoll, aber kein instrumenteller Hoffnungsträger. Entscheidend ist vielmehr, dass die vorliegenden Informationen auch wahrgenommen und in finanzpolitisches Handeln umgesetzt werden. Erst wenn die Akteure durch positive Anreize (Belohnung) oder negative Anreize (Sanktion) zu einem solchen Verhalten bewegt werden, wird sich eine nachhaltige Finanzpolitik einstellen. Erst die Fühlbarkeit der Fehlentscheidung vermeidet Fehlverhalten.
- Insofern ist die Schaffung klarer Verantwortlichkeiten im Sinne des Korrespondenzprinzips die zentrale Voraussetzung für haushaltspolitisch rationale Entscheidungen (Ziff. 27 ff.). Akteure, die Entscheidungen treffen, müssen mit den finanziellen Folgen ihres Verhaltens konfrontiert werden. Diese Grundanforderung gilt sowohl zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen wie auch zwischen den Generationen. Jede Möglichkeit zur Abwälzung der finanziellen Folgen auf Dritte konterkariert das Anliegen der Haushaltsdisziplin.
- Die Investitionsschranke und deren Überschreitungsmöglichkeit bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts haben sich als Verschuldungsbegrenzung nicht bewährt und auch ihr volkswirtschaftliches Stabilisierungsziel nicht erfüllt. Daher sollte die Gesamtverschuldung an ein leistungsfähigkeitsorientiertes Verschuldungsmaximum (z.B. in % des Bruttoinlandsproduktes oder gemessen an der Höhe der „freien Spitze“) und an einen auf die Gesamtausgaben bezogenen maximalen Zinsausgabenanteil gebunden werden (Ziff. 67). Die sich aus Liquiditätsschwankungen ergebende Verschuldung muss sich in einem engen finanzpolitischen Entwicklungskorridor bewegen und an einen Ausgleichsfonds gekoppelt sein, in den Überschüsse einfließen. Auf diese

Abbildung13: Problemursachen und Problemlösungen im Überblick

Problemursachen		Problemlösungen
<i>Information und Wahrnehmung</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • Komplexität und Intransparenz des Systems • unstrukturierte Informationsfülle • Informationsdefizit in einzelnen Bereichen • kein Wahrnehmungszwang 	→	<ul style="list-style-type: none"> • Neues Rechnungswesen (Doppik) • Finanzplanung • Frühwarnsystem
<i>Interpretation</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • inhaltlich unbestimmtes und sachlich nicht angemessenes Leitbild • unzureichende Kenntnis der Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge • keine Maßstäbe für Risikobewertung 	→	<ul style="list-style-type: none"> • Leitbild des finanzpolitischen Entwicklungskorridors • Leitbild des staatlichen Verschuldungs- und Zinsmaximums • Leitbild der demografischen Nachhaltigkeit der Kreditaufnahme
<i>Anreize</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • Ausweichreaktionen zu Lasten Dritter 	→	<ul style="list-style-type: none"> • Schaffung klarer Verantwortlichkeiten (Korrespondenzprinzip) • zwischen föderalen Ebenen • innerhalb der Gebietskörperschaften • zwischen den Generationen
<i>Fehlverhalten</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • Fehleinschätzungen • Fehlentscheidung • Ausweichreaktionen zu Lasten Dritter 	→	<ul style="list-style-type: none"> • Anreize und Sanktionen
<i>Haushaltskontrolle</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • fehlende oder unzureichende Kontrollorgane • Lücken bei Sanktionsmechanismen • politische Rücksichtnahmen 	→	<ul style="list-style-type: none"> • enge Verschuldungsgrenzen • strikte, leitbildorientierte Regelbindungen bei Grenzüberschreitungen • Schuldensoli • Haushaltsaufsicht mit hohem Autonomiegrad
Quelle: Eigene Darstellung.		

Weise entsteht im Zeitablauf ein interner Ausgleichsmechanismus. Überschreitet der Finanzbedarf diesen Korridor, sind sofort wirkende Ausgabenbeschränkungen bzw. Einnahmenerhöhungen vorzuschreiben (Ziff. 38 f.). Ähnlich wie die Kommunen von der Kommunalaufsicht dazu veranlasst werden, die Hebesätze bei den Realsteuern zu erhöhen, wä-

re es denkbar, beim Überschreiten des Korridors eine Erhöhung der Einkommensteuer vorzunehmen. Damit würde eine direkte Fühlbarkeit für die Bürger entstehen, was erhebliche Sparsamkeitsanreize bewirken würde (*Ziff. 65*).

- Entscheidend ist, dass auf allen Ebenen eine Haushaltsaufsicht installiert wird, die einen hohen Grad an Unabhängigkeit und Sachkompetenz aufweist (*Ziff. 71 ff.*). Dabei muss ebenenübergreifend der Aufgaben- und Kostenverursacher identifiziert werden. Denn nur so kann die Übertragung von Aufgaben auf andere Ebenen - etwa die Kommunen - ohne Kostendeckung vermieden bzw. das Konnexitätsprinzip verwirklicht werden.

Die für die Kommunen bestehenden Regelungen (Orientierung am Haushaltsausgleich, strikte Regelbindung, Haushaltsaufsicht) haben sich insgesamt besser bewährt als die bundes- und landespolitischen Regeln, müssen aber weiter entwickelt werden und können vielfältige Anregungen für bundes- und länderpolitische Reformen bieten.