

Kommission von Bundestag und Bundesrat  
zur Modernisierung  
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen  
Kommissionsdrucksache  
056

**Der Stabilisierungsfonds:  
Ausgleich konjunktureller Schwankungen,  
Abbau struktureller Defizite  
und Bewältigung von Haushaltskrisen**

von Prof. Dr. Ingolf Deubel  
Minister der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz

Prof. Dr. Ingolf Deubel  
Minister der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz

**Der Stabilisierungsfonds:  
Ausgleich konjunktureller Schwankungen, Abbau struktureller Defizite  
und Bewältigung von Haushaltskrisen**

Klausurtagung der Föderalismuskommission II am 13./14. September 2007

**1. Vorbemerkung**

Am 8. März 2007 hat die Föderalismuskommission II, angetreten mit dem Ziel einer Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, ihre Arbeit aufgenommen. Im Bereich der Haushaltswirtschaft hat sich die Kommission u. a. auf die Suche nach Maßnahmen begeben, mit deren Hilfe das Entstehen von Haushaltskrisen in Zukunft vermieden werden soll. Zu denken ist hier insbesondere daran, eine Weiterentwicklung der derzeitigen Regeln zur öffentlichen Verschuldung mit Mechanismen zu verbinden, die das Entstehen von Haushaltskrisen frühzeitig erkennbar und in ihren Ursachen beherrschbar werden lassen.

Gerade mit Blick auf mögliche Änderungen an den geltenden Verschuldungsregeln vergeht kaum ein Tag, an dem nicht ein neuer Vorschlag zur Reform von Artikel 115 Grundgesetz und den entsprechenden Vorschriften in den Länderverfassungen – in der Regel mit der Absicht einer Verschärfung der geltenden Regelungen – in die Diskussion gebracht wird. Das finanzpolitische Umfeld hat sich dabei in jüngerer Zeit bemerkenswert gewandelt: Erste Überlegungen zu einer Reform der Verschuldungsregeln wurden zu einer Zeit angestellt, als die Lage der öffentlichen Haushalte durchweg äußerst angespannt war. Aufgrund der Konjunkturschwäche, nicht zuletzt aber auch als Folge im konjunkturellen Überschwang der Jahrtausendwende beschlossener Steuersenkungen wurden sowohl die Defizitgrenze des Maastricht-Vertrags als auch die Kreditgrenzen der Verfassung in vielen Fällen deutlich überschritten. Heute, man muss es betonen: nicht einmal zwei Jahre später, stellt sich die Situation

ganz anders dar: Der Bund und viele Länder scheinen sich geradezu zu überbieten mit ambitionierten Ankündigungen, wann ein ausgeglichener Haushalt ohne Neuverschuldung möglich sein wird.

Im Zusammenhang mit den Vorhaben der Föderalismuskommission hat die derzeitige Situation einerseits etwas Gutes, weil sich die notwendige Weiterentwicklung der geltenden Verschuldungsregeln aller Erfahrung nach leichter verwirklichen lässt, solange die Haushaltsaussichten positiv sind. Andererseits gilt im Leben allgemein, aber in der Finanzpolitik im Besonderen, dass die Wahrheit meist in der Mitte liegt und sich die Wirklichkeit mit Übertreibungen nur unvollkommen beschreiben lässt. Die positive Entwicklung der öffentlichen Haushalte birgt in sich deshalb auch die Gefahr, dass sie zu voreiligen Entscheidungen verleitet und den Blick auf die Lösung noch immer vorhandener struktureller Probleme verstellt.

Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, zwei grundlegende Dinge in Erinnerung zu rufen:

? *Erstens* stellt sich die Situation der öffentlichen Haushalte aufgrund der positiven Konjunkturentwicklung heute günstiger dar, als sie tatsächlich ist. Ein gesamtstaatliches Defizit in der Gegend von null, wie es sich für das Jahr 2007 abzeichnet, bedeutet bei sehr guter Konjunktur – für die Fachleute: bei einer positiven Output-Lücke –, dass noch immer ein **strukturelles Defizit** in erheblicher Größenordnung besteht. Gleiches gilt bei realistischer Betrachtung der Haushalte des Bundes und der Länder, wo die Vorhersage: „Im Jahr 20xx keine Neuverschuldung mehr!“ eben *nicht* bedeutet, dass der Verzicht auf eine Kreditaufnahme ohne weiteres auch mittel- und langfristig möglich sein wird.

? *Zweitens* darf die insgesamt positive Entwicklung nicht den Blick darauf verstellen, dass noch immer **erhebliche Unterschiede** zwischen den Haushalten der Gebietskörperschaften bestehen. Nicht von ungefähr hat eine Reihe von Ländern bislang darauf verzichtet, ein konkretes Jahr für den Haushaltsausgleich zu nennen. Erst recht nicht außer Acht gelassen werden darf, dass einzelne Haushalte offenkundig bereits heute Schwierigkeiten haben, die geltenden Verschuldungsregeln in einer wirtschaftlichen Normalsituation einzuhalten. Es

ist klar, dass sich die Reformbedürfnisse und Reformnotwendigkeiten dort dann ganz anders darstellen als anderswo.

Für die Vorhaben im Rahmen der Föderalismusreform II bedeuten diese Feststellungen zweierlei:

? *Erstens* ist bei einer Weiterentwicklung der Verschuldungsgrenzen darauf zu achten, konjunkturell verursachte Haushaltsentwicklungen besser als bislang von der strukturellen Verfassung der öffentlichen Haushalte zu unterscheiden. Eine Möglichkeit, wie eine solche Regelung ausgestaltet werden könnte, wird im nächsten Abschnitt aufgezeigt.

? *Zweitens*, aber eng mit dem ersten Punkt zusammenhängend, erhält man als Resultat einer sinnvollen Weiterentwicklung der geltenden Verschuldungsgrenzen gewissermaßen automatisch wichtige Informationen über die Situation, in der sich die öffentlichen Haushalte insgesamt und die Haushalte einzelner Gebietskörperschaften **strukturell**, d. h. abseits konjunktureller Entwicklungen befinden. Nur mit dieser Information lässt sich dann eine vernünftige Finanzpolitik betreiben, und zwar vor allem was **Entscheidungen über mögliche Steuersenkungen** betrifft. Steuersenkungen sollten in Zukunft nur möglich sein, wenn danach auch das „untere Drittel“ der Länder ausgeglichene Haushalte vorlegen kann. In der Konsequenz sind Steuersenkungen in diesem Konzept nur noch dann möglich, wenn in den Länderhaushalten insgesamt ein (struktureller) Überschuss erwirtschaftet wird.

## **2. Weiterentwicklung der bestehenden Verschuldungsgrenzen**

An Vorschlägen zur Reform der geltenden Verschuldungsgrenzen besteht derzeit kein Mangel. Dabei reicht das Spektrum von einem vollständigen Verbot der öffentlichen Verschuldung bis hin zu ausgetüftelten Konzepten (zum Beispiel des Sachverständigenrates), in denen eine staatliche Kreditaufnahme in bestimmten Situationen und in begrenztem Umfang weiterhin möglich sein soll. Weitgehende Einigkeit besteht mittlerweile in der Überzeugung, dass ein generelles Verbot öffentlicher Verschuldung nicht sinnvoll ist. Nicht zuletzt der

Sachverständigenrat hat in seiner jüngsten Expertise festgestellt, dass ein Verbot der Kreditaufnahme dazu führen würde, dass Konjunkturschwankungen verstärkt werden, zukünftig Nutzen stiftende Investitionen unterbleiben und auf Ausnahmesituationen nicht angemessen reagiert werden kann.

Gemessen an diesen Zielsetzungen stellen die derzeit geltenden Vorschriften in Artikel 115 Grundgesetz und den Landesverfassungen zwar – was häufig übersehen wird – gar keine so fehlgestalteten Regelungen dar. In mehrerer Hinsicht bedarf es jedoch einer Weiterentwicklung der geltenden Regelungen, die sich an folgenden **Leitlinien** orientieren sollte:

Zunächst muss ein Mechanismus gefunden werden, um den Umfang der aufgrund konjunktureller Einflüsse notwendigen Neuverschuldung zu bestimmen; gleichzeitig muss gewährleistet sein, dass im Abschwung aufgenommene Kredite durch im Aufschwung erzielte Überschüsse ausgeglichen werden und somit über den Konjunkturzyklus hinweg in den öffentlichen Haushalten keine neue Verschuldung entsteht. Die Finanz- und Haushaltspolitik enthielte damit Planungssicherheit, und ein Kardinalfehler des derzeitigen Systems – namentlich eine unpräzise und unvollständige Ausnahmeregelung für den Fall konjunktureller Schwankungen – würde vermieden.

Die konkrete Ausgestaltung eines solchen Mechanismus', der über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichene Haushalte der Länder sicherstellt, kann sich an den Erfahrungen des Landes Rheinland-Pfalz mit dem dortigen kommunalen **Stabilisierungsfonds** orientieren.<sup>1</sup> Der in seinen Grundzügen bereits im Jahr 2003 ins Leben gerufene Stabilisierungsfonds führt zu einer Verstetigung der Zuweisungen des Landes an die Kommunen, d. h. einer wichtigen und in besonderem Maße konjunkturabhängigen kommunalen Einnahmequelle. Bleiben die Zuweisungen, deren Höhe sich zu einem Großteil an den Steuereinnahmen des Landes bemisst, in einem Jahr mit schlechter Konjunktur hinter einem längerfristigen Trendwert zurück, wird die Differenz durch Kredite aufgestockt; umgekehrt wird in Jahren mit guter Konjunktur derjenige Teil der

---

<sup>1</sup> Für eine ausführliche Beschreibung der Wirkungsweise des Stabilisierungsfonds für die rheinland-pfälzischen Kommunen vgl. I. Deubel, Vom kommunalen Stabilisierungsfonds zu einem Stabilisierungsfonds der Länder?, in: Wirtschaftsdienst 8/2007, S. 512 – 518.

Zuweisungen, der über dem längerfristigen Trendwert liegt, zur Tilgung früher aufgenommenen Kredite bzw. zum Aufbau einer Rücklage – einer **Konjunkturausgleichsrücklage** im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, wenn man so möchte – verwendet.<sup>2</sup>

Nach dem gleichen Muster könnte man sich auch eine **Glättung der Steuereinnahmen der Länder über den Konjunkturzyklus hinweg** vorstellen, also in Form einer Verstetigung auf der Grundlage längerfristiger Trend-Zuwachsraten. Zu bedenken ist, dass auch für die Haushalte der Länder gilt, dass sich konjunkturelle Schwankungen ganz überwiegend auf der Einnahmeseite niederschlagen. Konkret würde ein Stabilisierungsfonds auf Länderebene bedeuten, dass jedes der teilnehmenden Länder überdurchschnittliche Steuereinnahmen – gemessen an dem längerfristigen Trend der Steuereinnahmen (nach Länderfinanzausgleich) in dem betreffenden Land – auf ein eigenes „Konto“ abführt. In konjunkturell schlechten Zeiten, wenn die Steuereinnahmen den längerfristigen Trend in dem betreffenden Land unterschreiten, wird die Differenz zum länderspezifischen Trend dann mit Mitteln vom „Konto“ des Landes aufgestockt. Klar ist, dass ein solches System nur funktionieren kann, wenn Zahlungsströme gleich welcher Art zwischen einzelnen Ländern ausgeschlossen sind – deshalb die Schaffung eigener „Konten“ innerhalb des Stabilisierungsfonds, die unabhängig voneinander geführt werden und die infolge asynchroner regionaler Konjunkturzyklen durchaus nicht immer den gleichen Stand aufweisen müssen. Vom Grundsatz her könnte jedes der teilnehmenden Länder den Stabilisierungsfonds daher auch für sich selbst einführen. Es ist allerdings davon auszugehen, dass Transparenz, Verbindlichkeit und Glaubwürdigkeit des Systems zunehmen, wenn sich die teilnehmenden Länder gemeinsam zu den gleichen Regelungen verpflichten. Der Stabilisierungsfonds könnte prinzipiell von einer beliebigen Anzahl von Ländern eingeführt werden, wobei vorstellbar ist, dass eine Probephase mit einer kleineren Ländergruppe beginnt. Eine Teilnahme des Bundes, gleich welcher Art, ist nicht erforderlich.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Parallel zum ungünstigen Konjunkturverlauf hat das Land Rheinland-Pfalz den Kommunen in den Jahren 2003 bis 2006 Kredite in Höhe von zusammen rund 625 Mio Euro gewährt. Angesichts der deutlich verbesserten konjunkturellen Lage wird die Rückzahlung dieser Kredite in Kürze beginnen und aus heutiger Sicht im Jahr 2010 abgeschlossen sein.

<sup>3</sup> Es ist bekannt, dass im **Bundesfinanzministerium** jedenfalls vom Grundsatz her ähnliche Überlegungen – dort aber angelehnt an den Mechanismus der Schweizer „Schuldenbremse“ –

Um es zu wiederholen: Berücksichtigt man die derzeit gute Konjunktur, müssten im Jahr 2007 dem zuvor beschriebenen Mechanismus zufolge in den öffentlichen Haushalten in spürbarem Umfang *Überschüsse* erzielt werden. Nach Lage der Dinge wird es dazu, so erfreulich die Nachrichten ansonsten auch sind, nicht kommen. Geht man von der heutigen Situation aus, verbleiben in den öffentlichen Haushalten vielmehr noch strukturelle Defizite, für die es drei mögliche Gründe gibt:

**1.** Es werden mit den Krediten **investive Ausgaben** des Staates finanziert, die zukünftig ausreichend hohen Nutzen stiften. Dies ist bereits nach den bisher geltenden Regelungen zulässig. Die Ausnahmebestimmung sollte sich in Zukunft aber auf einen enger gefassten (Netto-)Investitionsbegriff beziehen, der sich an der tatsächlichen Erhöhung des öffentlichen Vermögens orientiert, also Erlöse aus der Veräußerung öffentlichen Vermögens gegenrechnet und reine Ersatzinvestitionen (in Höhe kalkulatorischer Abschreibungen) unberücksichtigt lässt. Auch in diesem Punkt besteht, soweit man die Diskussion überblicken kann, weitgehend Einigkeit – auch wenn im Detail noch Abgrenzungsfragen bestehen.

**2.** Es liegt eine von wenigen, wohl definierten und klar umrissenen **Ausnahmesituationen** vor, in denen eine zusätzliche Kreditaufnahme zulässig ist. Weder eine Naturkatastrophe noch eine schwere Rezession ließ sich hierzulande (zum Glück!) im Jahr 2007 beobachten, so dass für die derzeit vorhandenen verbliebenen Defizite andere Ursachen verantwortlich sind.

**3.** In manchen Gebietskörperschaften werden nach Berücksichtigung der zuvor aufgezählten Ausnahmetatbestände noch **strukturelle Defizite** verbleiben, – wobei die wenig gewagte Vorhersage gestattet sei, dass diese Feststellung derzeit noch immer die meisten Gebietskörperschaften betrifft: Wie gesagt, müss-

---

angestellt werden. In eine ganz ähnliche Richtung geht der Beschluss der Landesregierung von **Sachsen-Anhalt**, ab dem Jahr 2009 eine Steuerschwankungsreserve einzurichten, um die Einnahmen des Landeshaushalts zu stabilisieren. Der Vorsitzende der Föderalismuskommission und Ministerpräsident von **Baden-Württemberg** schließlich hat ebenfalls darauf hingewiesen, dass das Ziel einer sinnvollen Weiterentwicklung der derzeitigen Verschuldungsgrenzen darin bestehe, mittelfristig – d. h. über den Konjunkturzyklus hinweg – ausgeglichene Haushalte sicherzustellen und zu diesem Zweck in Zeiten guter Einnahmen Rücklagen zu bilden.

ten unter konjunkturellen Gesichtspunkten in den öffentlichen Haushalten heute eigentlich beträchtliche Überschüsse erzielt werden. Die Ausrufung von Jahren, in denen nach den gegenwärtigen Planungen ein Haushaltsausgleich erzielt werden wird, verdeckt vor diesem Hintergrund den Zustand, in dem sich die öffentlichen Haushalte tatsächlich befinden.

Verbleiben in den öffentlichen Haushalten aus den genannten Gründen strukturelle Defizite, würde das einen Verstoß gegen die geänderten Verschuldungsregeln bedeuten. Die verbliebenen Haushaltsdefizite sind unerwünscht. Für die meisten Gebietskörperschaften bedarf es daher der Vereinbarung von **Übergangspfaden** für unterschiedliche Zeiträume und begleitet von unterschiedlichen Maßnahmen (und Kombinationen von Maßnahmen), mit deren Hilfe die strukturellen Haushaltsdefizite abgebaut werden können. Dies leitet über zum nächsten Abschnitt, der sich mit der Einrichtung eines **kooperativen Frühwarnsystems** befasst.

### **3. Schaffung eines kooperativen Frühwarnsystems**

Wie zuvor erläutert, wird eine Reihe von Gebietskörperschaften kurzfristig nicht in der Lage sein, die neuen Regeln zur Begrenzung der öffentlichen Verschuldung einzuhalten. Dies macht Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern im Rahmen eines **kooperativen Frühwarnsystems** notwendig, auf deren Grundlage eine Rückführung der strukturellen Neuverschuldung möglich wird. Solche Vereinbarungen betreffen auch die Rahmenbedingungen, in denen sich der Abbau der verbliebenen strukturellen Defizite vollzieht:

? Gemeinsam getroffene **Entscheidungen über die finanzpolitischen Rahmenbedingungen** (insbesondere steuerpolitische Maßnahmen) sollten zukünftig stärker abhängig gemacht werden von der *strukturellen* Situation, in welcher sich die öffentlichen Haushalte befinden.<sup>4</sup> Auf diese Weise ließe sich beispiels-

---

<sup>4</sup> Kommt es – wie im vorigen Abschnitt angeregt – zur Einführung eines Stabilisierungsfonds zur Verstetigung der Steuereinnahmen der Länder, erhält man gewissermaßen automatisch immer auch Informationen über Höhe und Entwicklung konjunkturbereinigter Haushaltssalden. Zu beachten ist, dass der Begriff „strukturell“ im Sinne von „mittel- und langfristig“ in diesem Zu-



weise leichter als bisher verhindern, dass allein aufgrund einer vorübergehenden konjunkturellen Verbesserung der Haushaltslage dauerhaft wirksame Steuerentlastungen ohne ausreichende Gegenfinanzierung beschlossen werden – nicht von ungefähr galt in der Vergangenheit häufig der bekannte Satz, nach welchem *Haushalte in wirtschaftlich guten Zeiten zugrunde gerichtet* werden. Gleichzeitig würde die Einhaltung der ja ebenfalls auf die strukturelle Haushaltsposition ausgerichteten Vorschriften des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts erleichtert. Darüber hinaus bedarf es stärker als bisher der Beobachtung der tatsächlichen – im Unterschied zu den im Voraus geschätzten – Wirkungen, die von Änderungen des Steuerrechts und der Steuertarife auf die Einnahmeseite der öffentlichen Haushalte ausgehen. Nicht zuletzt würde eine Orientierung an strukturellen Entwicklungen eine Steuerpolitik ermöglichen, die es auch und gerade Gebietskörperschaften mit vergleichsweise geringer Finanzausstattung erlaubt, dauerhaft ausgeglichene Haushalte vorzulegen.

? Bestandteil eines kooperativen Frühwarnsystems sollte die **regelmäßige Beobachtung der strukturellen Haushaltsentwicklung** des Bundes und der Länder sein. Dies ermöglicht es einerseits, finanzpolitische Entscheidungen auf gesamtstaatlicher Ebene zukünftig auf einer verlässlichen und nachprüfaren Grundlage zu treffen. Andererseits bietet sich auf diese Weise die Möglichkeit zu einer gemeinsamen Analyse der mittelfristigen Haushaltsperspektiven, zum Erkennen möglicher Fehlentwicklungen in einzelnen Haushalten (und deren Ursachen) und zur Identifizierung derjenigen Gebietskörperschaften, die sich offensichtlich nicht eigenständig zu überwindenden strukturellen Haushaltsdefiziten gegenübersehen.

? Dabei hat die Existenz von strukturellen Haushaltsdefiziten immer mehrere Ursachen. Es bedarf deshalb einerseits einer Vereinbarung darüber, welche **Eigenanstrengungen** die betreffende Gebietskörperschaft erbringen kann (und zu erbringen hat), um den Abbau einer überhöhten Kreditaufnahme sicherzustellen. Gleichzeitig bedarf es einer Perspektive für Länder, deren Haushalte

---

sammenhang für die ostdeutschen Länder bedeuten würde, dass die letztmalig im Jahr 2019 gewährten Zuweisungen zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten, insoweit diese Zuweisungen derzeit nicht zur Finanzierung von Netto-Investitionen dienen, nicht zu den strukturellen, auch langfristig zur Verfügung stehenden Einnahmen gezählt werden dürften.

sich gegenwärtig besonders gravierenden und selbst unter Berücksichtigung umfangreicher Eigenanstrengungen nicht selbst zu bewältigenden Schwierigkeiten gegenübersehen. In bestimmten Fällen kann es deshalb notwendig sein, von Seiten der bundesstaatlichen Gemeinschaft punktuell und zielgenau Hilfestellung zu leisten. Auf Länderseite ist daran zu denken, hochverschuldeten Ländern Mittel aus einem **Sanierungsfonds** zukommen zu lassen. So könnte bei Ländern, deren Verschuldung je Einwohner deutlich über dem Durchschnitt der Ländergesamtheit liegt – also zum Beispiel bei mehr als 110 vH des Länderdurchschnitts im Fall der Flächenländer und bei mehr als 180 vH des Länderdurchschnitts im Fall der Stadtstaaten –, eine Entlastung in Höhe der (deutlich) überproportionalen Zinsausgaben erfolgen.

? **Voraussetzung** der Zahlungen des Sanierungsfonds an hochverschuldete Länder muss dabei sein, dass die betroffenen Länder die zuvor gemeinsam vereinbarten Pfade zum Abbau ihrer strukturellen Neuverschuldung einhalten. Konkret ginge es für diese Länder darum, in einem *ersten Schritt* ihre Primärhaushalte, d. h. den Saldo aus Einnahmen und Ausgaben ohne Zinsausgaben, schrittweise in eine Überschusssituation zu bringen, die ausreicht, um eine durchschnittliche Zinslast zu tragen. Die Entlastung ist **anreizkompatibel**, weil das betroffene Land der bundesstaatlichen Gemeinschaft gleichzeitig die Erreichung eigener Konsolidierungsziele nachzuweisen hat. Ist das Ziel eines strukturellen Primärüberschusses zur Finanzierung durchschnittlicher Zinsausgaben erreicht und nachweislich über mehrere Jahre gesichert, können aus dem Sanierungsfonds weitere Beiträge geleistet werden, mit welchen auch derjenige Teil der Altschulden, der deutlich über dem Durchschnitt aller Länder (je Einwohner) liegt, zu einem Teil – also zum Beispiel zu 80 vH – abgetragen wird. Das Ziel dieses *zweiten Schritts* auf dem Weg zum strukturellen Haushaltsausgleich besteht darin, durch eine **Teilentschuldung** die Zinsausgaben der betroffenen Länder dauerhaft zu verringern und diese damit in die Lage zu versetzen, die neu (und enger) gefassten Verschuldungsregeln ohne Hilfe dauerhaft und verlässlich einzuhalten. Auch die Teilentschuldung vollzieht sich auf eine Weise, die die haushaltspolitischen Anreize aus Sicht des betroffenen Landes wahrt, weil die Voraussetzung für die empfangenen Transfers gerade an die Einhaltung der neuen Verschuldungsregeln gekoppelt ist.

? Damit stellt sich die Frage nach dem **Gremium**, in welchem die einvernehmlich vorgenommene Beobachtung der Haushaltssituation hochverschuldeter Länder<sup>5</sup>, die gemeinsame Verständigung über die zu erbringenden Eigenanstrengungen, die Überprüfung dieser Eigenanstrengungen und schließlich die damit verknüpfte Bereitstellung von Mitteln von Seiten der bundesstaatlichen Gemeinschaft erfolgen sollte. Ein solcher **Stabilitätsrat** bedarf der demokratischen Legitimation und sollte sich deshalb ausschließlich aus den Finanzministerinnen und Finanzministern von Bund und Ländern zusammensetzen. Die Bundesbank und möglicherweise weitere Sachverständige aus dem wissenschaftlichen Raum (etwa der Sachverständigenrat) sollten in dem Stabilitätsrat in beratender Funktion vertreten sein. Die Ergebnisse der Beratungen des Stabilitätsrats sollten veröffentlicht werden, um die Transparenz, die Glaubwürdigkeit und letztlich auch die Verbindlichkeit der getroffenen Entscheidungen sicherzustellen.

? In einer ersten, überschlägigen Berechnung beläuft sich das Volumen des Fonds auf jährlich **rund 1,6 Mrd Euro** für den *ersten Schritt* des strukturellen Haushaltsausgleichs, d. h. für die Entlastung bei den deutlich überdurchschnittlichen Zinsausgaben.<sup>6</sup> Die Ausstattung des Fonds für den *zweiten Schritt* des strukturellen Haushaltsausgleichs, d. h. für den Abbau deutlich überdurchschnittlicher Altschulden, würde sich auf **etwas mehr als 26 Mrd Euro** belaufen.<sup>7</sup> Mit Blick auf die **Finanzierung** der Mittel des Fonds könnte daran gedacht werden, eine Umwidmung zukünftig freiwerdender Mittel aus dem Soli-

---

<sup>5</sup> Zu vermuten ist, dass die von den Vorsitzenden der Föderalismuskommission II im Zusammenhang mit der Klausurtagung im September 2007 in Gang gesetzte Abfrage zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung in Bund und Ländern dem gleichen Zweck dienen soll. Insofern könnte auf die Ergebnisse dieser Abfrage, die im Februar 2008 vorliegen sollen, für die Zwecke des kooperativen Frühwarnsystems zurückgegriffen werden.

<sup>6</sup> Dabei wurde ein Zinssatz von 5 % auf den deutlich überdurchschnittlichen Schuldenstand in den betroffenen Ländern unterstellt (zur Erläuterung vgl. die folgende Fußnote).

<sup>7</sup> Basis der Berechnungen: Kreditmarktschulden zum 31. 12. 2006 (Länder und Gemeinden/Gv.), Einwohner zum 31. 12. 2006, Entlastung der Flächenländer um 80 vH der Schulden, die je Einwohner um mehr als 110 vH über dem Durchschnitt des Werts für die Ländergesamtheit liegen und Entlastung der Stadtstaaten um 80 vH der Schulden, die je Einwohner um mehr als 180 vH über dem Durchschnitt des Werts für die Ländergesamtheit liegen. Eine Teilentschuldung erfahren nach diesen Berechnungen – in abnehmendem Umfang (je Einwohner) – die Länder HB, BE, SL, ST, SH, TH und NW. Um Fehlanreize zu vermeiden, sollte sich der Umfang der (Teil-) Entschuldung an Bestandsgrößen der Vergangenheit, also beispielsweise am Schuldenstand zum 31. 12. 2006, orientieren.

daritätszuschlag vorzunehmen. Ausgehend von den Ergebnissen der jüngsten Steuerschätzung und unter der Voraussetzung, dass der Zuschlagssatz unverändert beibehalten wird, dürfte sich das Volumen des Solidaritätszuschlags in den Jahren 2011 bis 2019 auf insgesamt rund 140 Mrd Euro belaufen. Für die vom Bund an die ostdeutschen Länder geleisteten Transfers zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten werden im gleichen Zeitraum aber nur etwas mehr als 45 Mrd Euro benötigt, weil für diese Transfers ein im Zeitablauf deutlich abnehmendes Volumen vorgesehen ist.<sup>8</sup> Angesichts des zurückgehenden Umfangs der Förderung der ostdeutschen Länder dürfte die Rechtfertigung für die Erhebung des Solidaritätszuschlags immer schwerer zu erbringen sein, seine politische Akzeptanz sich immer weiter verringern und sich der Druck in Richtung seiner Abschaffung oder zumindest deutlichen Reduzierung gleichzeitig immer stärker erhöhen. Es wäre vor diesem Hintergrund sinnvoll, den Solidaritätszuschlag in seiner jetzigen Höhe **befristet** bis zum Jahr 2019 festzuschreiben, die freiwerdenden Mittel aber umzuwidmen und mit einer **neuen Zweckbindung** versehen in der zuvor beschriebenen Form zur Entlastung besonders hoch verschuldeter Länder, aber vor allem auch zur Reduzierung des Schuldenstands des Bundes einzusetzen. Auf Basis der Berechnungen ergäbe sich eine Aufteilung der in den Jahren 2011 bis 2019 zu erwartenden Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag von 45 Mrd Euro zur Finanzierung der Solidarpaktmittel, von 30 Mrd Euro für den Sanierungsfonds der Länder und von 65 Mrd Euro, die für die Tilgung von Altschulden des Bundes zur Verfügung stehen. Dabei ist zu bedenken, dass ein erheblicher Teil der derzeitigen Schulden der Länder und insbesondere der Schulden des Bundes einigungsbedingte Ursachen hat.

? Grundsätzlich gilt, dass eine Verschärfung der geltenden Verschuldungsregeln nur vertretbar ist, wenn gleichzeitig für alle Länder die Bedingungen dafür geschaffen werden, diese Grenzen in Zukunft auch dauerhaft einhalten zu können. Zu den notwendigen Vereinbarungen im Rahmen des kooperativen Frühwarnsystems gehört deshalb auch die Übereinkunft darüber, dass die derzeitigen Bestimmungen des Finanzausgleichs in Bezug auf ihre Ausgleichswir-

---

<sup>8</sup> Zusätzlich hat der Bund den ostdeutschen Ländern für den gesamten Zeitraum der Jahre 2005 bis 2019 überproportionale Leistungen von insgesamt bis zu rund 51 Mrd Euro zugesagt, wobei in diesen Mitteln allerdings beispielsweise auch EU-Strukturfondsmittel enthalten sind.

kung zum frühest möglichen Zeitpunkt **über das Jahr 2019 hinaus fortzuschreiben** sind.

#### **4. Schlussbemerkung**

Die Kombination aus Stabilisierungsfonds, kooperativem Frühwarnsystem und Sanierungsfonds für die Altschulden der Länder in der beschriebenen Ausgestaltung hat eine Reihe von **Vorzügen**: Die Regelungen stellen eine sinnvolle Weiterentwicklung der bestehenden Verschuldungsregeln dar und ermöglichen es gleichzeitig, Fehlentwicklungen und drohende Schieflagen in den öffentlichen Haushalten frühzeitig zu erkennen und unter Berücksichtigung landesspezifischer Besonderheiten einer Lösung näherzubringen. Das Prinzip des bundesstaatlichen Zusammenhalts wird gestärkt, ohne Grundsätze der Haushaltsautonomie und Anreize für eine solide Finanzpolitik zu schwächen. Schließlich wird die Transparenz der Entwicklung der öffentlichen Haushalte erhöht, so dass nicht zuletzt finanzpolitische Entscheidungen auf gesamtstaatlicher Ebene zukünftig auf einer verlässlichen und nachprüfbaren Grundlage getroffen werden können.