

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

Stenografischer Bericht

5. Sitzung (nicht öffentlich) Klausurtagung zum Komplex „Finanzthemen“

Berlin, Donnerstag, den 13. September 2007

Inhalt:

Begrüßung durch den Vorsitzenden Günther H. Oettinger	119 A	Bundesminister Dr. Thomas de Maizière (BK)	132 D
Manfred Kurz	119 B	Ministerpräsident Dieter Althaus (Thüringen)	133 D
Vorsitzender Günther H. Oettinger	120 D	Ernst Burgbacher, MdB (FDP)	135 A
Tagesordnungspunkt 1:		Ministerpräsident Peter Harry Carstensen (Schleswig-Holstein)	136 B
Einleitungsreferate der Vorsitzenden Ministerpräsident Günther H. Oettinger und Fraktionsvorsitzender Dr. Peter Struck	121 A	Fritz Kuhn, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	137 B
Vorsitzender Dr. Peter Struck	123 C	Minister Hartmut Möllring (Niedersachsen)	138 D
Vorsitzender Günther H. Oettinger	125 A	Dr. Axel Troost, MdB (DIE LINKE)	140 C
		Martin Kayenburg, Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages	141 D
Tagesordnungspunkt 2:		Winfried Kretschmann, MdL (Baden-Württemberg) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	142 D
Erörterung von Themenfeldern		Vorsitzender Günther H. Oettinger	143 C
1. Verschuldungsbegrenzung		Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU)	143 C
Bundesminister Peer Steinbrück (BMF) ..	125 B	Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber (Bayern)	144 C
Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber (Bayern)	127 D	Volker Kröning, MdB (SPD)	145 B
Jochen-Konrad Fromme, MdB (CDU/CSU)	129 A	Vorsitzender Günther H. Oettinger	146 A
Ministerpräsident Peter Müller (Saarland) .	130 B	Anja Hajduk, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	147 B
Petra Merkel (Berlin), MdB (SPD)	131 B	Vorsitzender Günther H. Oettinger	148 B

Bundesminister Peer Steinbrück (BMF) . . .	148 C	Anja Hajduk, MdB (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN)	159 A
Bodo Ramelow, MdB (DIE LINKE)	150 A	Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz)	159 D
Dr. Volker Wissing, MdB (FDP)	151 A	Staatsrat Dr. Robert F. Heller (Hamburg) . .	161 B
Ministerpräsident Dr. Harald Ringstorff (Mecklenburg-Vorpommern)	151 C	Roland Schäfer, Deutscher Städte- und Gemeindebund	162 D
Ministerpräsident Prof. Dr. Wolfgang Böhmer (Sachsen-Anhalt)	152 B	Vorsitzender Günther H. Oettinger	163 C
Vorsitzender Günther H. Oettinger	153 B	Vorsitzender Dr. Peter Struck	163 D
2. Vermeidung zukünftiger und Bewäl- tigung bestehender Haushaltskrisen		Ernst Burgbacher, MdB (FDP)	164 B
Ministerpräsident Peter Müller (Saarland) .	153 C	Volker Kröning, MdB (SPD)	164 D
Bundesminister Peer Steinbrück (BMF) . .	154 C	Winfried Kretschmann, MdL (Baden- Württemberg) (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN)	165 A
Bürgermeister Jens Böhrnsen (Bremen) . . .	155 C	Vorsitzender Günther H. Oettinger	165 B
Joachim Poß, MdB (SPD)	157 A		
Minister Dr. Helmut Linssen (Nordrhein-Westfalen)	158 C		

Verzeichnis der anwesenden Kommissionsmitglieder

Vorsitz

Dr. Peter Struck
Günther H. Oettinger

Ordentliche Mitglieder

Stellvertreter

Bundestag

CDU/CSU

Jochen-Konrad Fromme
Dr. Günter Krings
Dr. Thomas de Maizière
Antje Tillmann

Dr. Michael Meister
Andrea Astrid Voßhoff

SPD

Volker Kröning
Petra Merkel (Berlin)
Peer Steinbrück
Dr. Peter Struck
Joachim Stünker
Brigitte Zypries

Ingrid Arndt-Brauer
Fritz Rudolf Körper
Joachim Poß
Ortwin Runde
Bernd Scheelen

FDP

Ernst Burgbacher
Dr. Volker Wissing

DIE LINKE

Bodo Ramelow

Dr. Axel Troost

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Fritz Kuhn

Anja Hajduk

Bundesrat

Baden-Württemberg

Günther H. Oettinger, Ministerpräsident

Gerhard Stratthaus, Finanzminister

Bayern

Dr. Edmund Stoiber, Ministerpräsident

Dr. Walter Schön, Ministerialdirektor,
Amtschef der Staatskanzlei

Brandenburg

Rainer Speer, Minister der Finanzen

*Ordentliche Mitglieder**Stellvertreter***Bremen**

Jens Böhrnsen, Präsident des Senats,
Bürgermeister

Hubert Schulte, Staatsrat,
Chef der Senatskanzlei

Hamburg

Dr. Robert F. Heller,
Staatsrat der Finanzbehörde

Mecklenburg-Vorpommern

Dr. Harald Ringstorff, Ministerpräsident

Reinhard Meyer, Staatssekretär,
Chef der Staatskanzlei

Niedersachsen

Hartmut Möllring, Finanzminister

Nordrhein-Westfalen

Dr. Helmut Linssen, Finanzminister

Rheinland-Pfalz

Prof. Dr. Ingolf Deubel, Minister der Finanzen

Saarland

Peter Müller, Ministerpräsident

Peter Jacoby, Minister der Finanzen

Sachsen-Anhalt

Prof. Dr. Wolfgang Böhmer, Ministerpräsident

Schleswig-Holstein

Peter Harry Carstensen, Ministerpräsident

Uwe Döring, Minister für Justiz,
Arbeit und Europa

Thüringen

Dieter Althaus, Ministerpräsident

Harald Schliemann, Justizminister

Vertreter

Abwesenheitsvertreter

Landtage

Schleswig-Holstein

Martin Kayenburg (CDU),
Präsident des Landtages

Sachsen

Dr. Matthias Rößler (CDU)

Schleswig-Holstein

Lothar Hay (SPD)

Baden-Württemberg

Wolfgang Drexler (SPD)

Baden-Württemberg

Winfried Kretschmann (BÜNDNIS 90/
DIE GRÜNEN)

Kommunale Spitzenverbände

Hans Jörg Duppré, Deutscher Landkreistag
Roland Schäfer, Deutscher Städte-
und Gemeindebund

(A)

(C)

5. Sitzung

Berlin, Donnerstag, den 13. September 2007

Beginn: 14.10 Uhr

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Meine sehr verehrten Damen, meine Herren! Liebe Kolleginnen und liebe Kollegen! Ich begrüße Sie zugleich im Namen des Kollegen Struck herzlich hier im Hause Würth und verleihe meiner Freude Ausdruck, dass wir zumindest im Verlauf der heutigen Sitzung weitgehend vollzählig in Klausur arbeiten können.

(B) Würth ist ein Unternehmen in Baden-Württemberg, in Künzelsau bei Heilbronn gelegen, das eine einmalige Erfolgsgeschichte aufweist. Der Inhaber, noch heute Eigentümer und als Beiratsvorsitzender strategisch tätig, hat mit seinem Vater nach dem Krieg mit einem Holzkarren einen Schraubenhandel eröffnet und daraus ein Bautechnik-, Fahrzeugteile- und Logistikunternehmen mit heute über 70 000 Beschäftigten gemacht. Da die Marktdurchdringung dieses Unternehmens gleichwohl nur bei 4 Prozent liegt, kann es im Zweifel weiter wachsen – mit perfekter Präzision in der Lieferung von Teilen für Handwerk, Handel und Industrie.

Ich hoffe auf gute Beratungen in dieser angenehmen Atmosphäre und freue mich auf einen gemütlichen Abend. Morgen werden wir bewusst nicht mehr hier, sondern im Reichstagsgebäude tagen, weil es für alle – Stichwort Rückfahrt, Rückflug, Bundestagssitzung, Bundesregierung – sicherlich die bessere Örtlichkeit ist.

Ich gebe zunächst Herrn Kurz das Wort, dem Bevollmächtigten des Hauses Würth in Berlin. Er war früher ein Ein-Sterne-Koch, was man ihm heute noch ein wenig ansieht, und er ist ein liebenswerter Hohenloher. Die Hohenloher sind solide, tüchtig, ein bisschen schlitzohrig, bodenständig und sympathisch.

Herr Kurz, bitte schön.

Manfred Kurz:

Mit diesen Eigenschaften sind wir eigentlich gut zu rechtgekommen. Herzlichen Dank.

Sehr geehrte Herren Ministerpräsidenten! Meine Herren Minister! Sehr geehrte Abgeordnete der Landtage und des Bundestages! Meine Damen und Herren!

Bitte gestatten Sie mir einige kleine Höflichkeiten als Hausherr, als Gastgeber dieser Konferenz, indem ich Sie noch einmal recht herzlich hier in der Berliner Repräsentanz der Würth-Gruppe willkommen heiße. In diesem Haus an diesem ganz besonderen Berliner Ort, an dem die Berliner und mithin auch die deutsche Geschichte teilweise noch sehr deutlich sichtbar und spürbar wird, haben wir im Frühjahr 2003 Quartier genommen.

(D) Noch rasch ein paar Worte – Sie haben eben schon einiges gehört – zum Unternehmen Würth, das 1945 in Künzelsau in Württemberg gegründet wurde und sich mit dem Vertrieb von Schrauben und Montagematerial für Kunden in Gewerbe und Handwerk beschäftigt. Daran hat sich bis heute zumindest im Kerngeschäft auch nichts geändert. Wenngleich sich der Konzern mittlerweile mit Themen beschäftigt, die von biologisch-dynamischer Landwirtschaft bis zur Fotovoltaik reichen, ändert es nichts daran, dass unsere Kernkompetenz bedeutet, Verbindungen zu schaffen, wo es nottut. Dies machen aktuell 72 000 Mitarbeiter, die – das ist unsere Erwartung – gut 9 Milliarden Euro Umsatz mit steigender Tendenz erwirtschaften. „Steigend“ will heißen: Mir ist nichts bekannt, warum sich dies nicht so fortsetzen sollte. Bisher hat es sich ergeben, dass wir jährlich zweistellig gewachsen sind.

Sehen wir uns die Zahl der 2006 hinzugekommenen Arbeitsplätze an – in Deutschland waren es 800 und in der Welt 2 300 –, dann kommen wir zu dem Ergebnis, dass an jedem der 225 Betriebstage – im Konzern gibt es unterschiedliche Sonn- und Feiertagsregelungen; aber im Mittel sind es 225 Betriebstage – 14 neue Unternehmensangehörige dazugekommen sind.

Der Treibsatz dieser Entwicklung ist pures Unternehmertum. Das ist die unser Haus prägende Entrepreneurship von Reinhold Würth, der als 19-Jähriger seinem früh verstorbenen Vater als Betriebsinhaber nachfolgte und heute der Würth-Gruppe als Vorsitzender des Stiftungs- und Aufsichtsrates vorsteht. Neben der Entrepreneurship ist die früh begonnene Internationalisierung der Gruppe zu erwähnen: 1962 wurde bereits Würth Niederlande gegründet, und dann ging es

Manfred Kurz

- (A) Schlag auf Schlag weiter mit Italien, Österreich, der Schweiz und Frankreich bis hin jüngst zur Gründung von Würth Mongolei und Pakistan und im Juni von Würth Costa Rica.

Wenn sich dann doch einmal die Gefahr der Stagnation am Horizont abzeichnen sollte, dann wird rasch gehandelt. Dann sind wir mit 14 Piloten und fünf Flugzeugen unserer Business Aviation, die uns von Schwäbisch Hall in die Krisenregion bringen, ganz schnell zur Stelle. Dann kommt Hilfe aus der Zentrale, nicht immer nur in Form dieser Business Remedies, die jeder hier auf seinem Platz vor sich sieht und auf deren Beipackzettel alle wichtigen Informationen stehen, die gebraucht werden, um wirtschaftlich zu arbeiten. Möglicherweise liegt darin auch eine erfolgversprechende Methode, Stagnation in der Politik zu überwinden. Man sollte jedenfalls, so glaube ich, nichts im Leben unversucht lassen. Nichts-unversucht-Lassen ist in gewisser Weise auch kennzeichnend für Würth; denn wenn wir wirtschaftliche Entwicklung nicht durch die Vordertür erreichen, dann probieren wir es im übertragenen Sinne auch einmal durch das Seitenfenster.

Dabei begleiten uns stets Kunst und Kultur, deren bemerkenswerte Alltagswirksamkeit wir nicht mehr missen möchten. Sie verhelfen zur Bereitschaft, vorgegebene Trampelpfade zu verlassen, und zu dem Mut, sich auch auf das Unkonventionelle, das Ungehörige einzulassen, quasi auf das Unfrisierte, das sich der Bürste widersetzt. So entstand fast beiläufig eine der bedeutenden europäischen Kunstsammlungen, die mätzenatische Sammlung Würth mit aktuell weit über 10 000 Exponaten mit einem Sammlungsschwerpunkt auf der Klassischen Moderne, gemeinhin Werken aus dem 20. Jahrhundert. So entstanden in den vergangenen Jahren neun Museen von Oslo bis nach Palermo, in denen diese Sammlung gezeigt werden kann. Dieser Tage sind wir nach Nordspanien gereist, um das Museum Würth in La Rioja einzuweihen. Das nächste Museum, das im Januar 2008 eröffnet werden soll, wird Würth France sein.

Es verbindet sich damit die Absicht, zunächst die europäischen Regionen, in denen die Mehrzahl unserer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter lebt und arbeitet, am Erfolg dieses Unternehmens teilnehmen zu lassen, weil man bei Würth weiß, dass die Welt nicht allein von Schrauben zusammengehalten wird, sondern eben auch die kulturelle Identität einen ernst zu nehmenden Beitrag zum Zusammenhalt und zum Funktionieren des Gemeinwesens leistet.

Das sage ich auch mit einer besonderen Verbeugung gegenüber „unserem“ Ministerpräsidenten Günther Oettinger, der dies genauso sieht. In der Vergangenheit haben wir – Land und Würth zusammen – es gemeinsam immer wieder geschafft, die eine oder andere museale Kostbarkeit etwa für das Landesmuseum Württemberg zu sichern. Dies ist eine Form von bürgerschaftlicher Public-Private-Partnership, die man nicht gering schätzen sollte, wie man überdies Bürgersinn und republikanisches Engagement durchaus in die

(C) Pflicht nehmen sollte. Jedenfalls weiß man bei Würth auch, dass ein Unternehmen mehr ist als nur die Summe aus einer Einkaufsabteilung, einer Verkaufsabteilung und einer angeschlossenen Buchhaltung. Dieses Kaufmannsbild wird zum Ausgangspunkt einer gesamtgesellschaftlich verantwortlichen Veranstaltung.

Die praktische Umsetzung dieser Verpflichtung setzt sich bis in dieses Haus in der Hauptstadt Berlin fort. Es ist das Haus von Kaufleuten, von Württemberger Liberalen, was man nicht zwingend im Parteinne verstehen muss. Das sage ich gewissermaßen zur Entwarnung. Jedenfalls sind wir es, die der zivilen, der bürgerlichen Unabhängigkeit im Staat das Wort reden, auch weil wir wissen, dass einer freiheitlichen Bürgergesellschaft der höchste Wert zukommt.

Sie, meine Damen und Herren, geben uns Anlass zum Dank, dass Sie heute mit dieser Kommission in unser Haus gekommen sind, in der Sie sich einer der wichtigsten Aufgaben dieser Zeit – vor allem vor dem Hintergrund des internationalen Wettbewerbs – stellen, nämlich der Neuordnung der Bund-Länder-Beziehungen und vielleicht auch ein wenig der Entflechtung von Staat und Gesellschaft. Wir freuen uns, mit diesem Ort möglicherweise auch einen Quell der Inspiration zur Verfügung stellen zu können. Ich grüße Sie herzlich von Professor Dr. Reinhold Würth, der heute leider nicht bei uns sein kann, weil er einen schon seit langem zugesagten Vortrag an der Universität in Kopenhagen zu halten hat.

(D) Weil Ihr Thema nicht nur außerordentlich important, sondern auch äußerst spannend ist, will ich Ihnen keine weiteren Minuten mehr stehlen. Ich will Sie gleich loslegen lassen und wünsche Ihnen dabei Geschick, Regierungskunst und auch das Quäntchen Fortune, ohne das weder Wirtschaft noch Gesellschaft, noch Staat reüssieren können. In diesem Sinne heiße ich Sie nochmals herzlich willkommen auf der Insel, herzlich willkommen bei Würth, und sage Ihnen Dank, dass Sie heute unsere Gäste sind.

Danke.

(Beifall)

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herr Kurz, wir danken Ihnen für die Gastfreundschaft. Bitte sagen Sie Herrn Würth und seiner Familie unsere herzlichen Grüße; wir wünschen ihnen guten Erfolg. Ich übergebe Ihnen ein kleines Geschenk; vielleicht haben Sie dafür Platz in Ihrem Haus.

Damit treten wir in die Arbeit ein. Vorweg weise ich darauf hin, dass während unserer morgigen Sitzung Fotografen im Auftrag des Deutschen Bundestages Bilder aufnehmen werden, die im Bildband „Innenansichten unseres Parlaments“ aus dieser Wahlperiode veröffentlicht werden sollen. – Sie haben dagegen keine Einwände.

Anfragen der Medien wollen wir so bescheiden, dass wir zu Beginn der Sitzung Fotografen und Fernsichtteams hier hereinlassen und ab dem Beginn der inhaltlichen Beratung nichtöffentlich tagen werden.

Vorsitzender Günther H. Oettinger

(A) Abschließend mache ich darauf aufmerksam, dass der Kollege Struck und ich morgen Mittag gegen 12.30 Uhr vor der Bundespressekonferenz die Ergebnisse der Klausurtagung bekannt geben werden. Dies wird mit Sicherheit auf der Grundlage der Beratungen sehr objektiv geschehen.

Wir treten nun in die Tagesordnung ein, die Ihnen vorliegt und aus vier mit römischen Ziffern bezeichneten Punkten besteht. Ich rufe Punkt I der Tagesordnung auf:

Einleitungsreferate der Vorsitzenden Ministerpräsident Oettinger und Fraktionsvorsitzender Dr. Struck

Wenn wir unsere Arbeit betrachten, dann stellen wir fest, dass wir vor den Sommerferien eine gute Expertenanhörung hatten. Sie war klar strukturiert; die Wortmeldungen ergänzten sich gut. Ich habe jedenfalls von den Gutachtern eine konstruktive Beratung und Begleitung erlebt, die mit Sicherheit für die weitere Arbeit nicht unwichtig ist.

Wir haben für das zweite große Teilthema Verwaltung – Verwaltungsaufbau und -strukturen, Bürokratie – eine vergleichbare Anhörung im November terminiert und die Gutachter bestellt, deren Ergebnisse uns schriftlich zugeleitet werden. Das heißt, wir gehen im Augenblick von einem vergleichbar konstruktiven Ablauf der zweiten Anhörung im November aus.

(B) Ferner werden wir, sofern die Klausurtagung heute und morgen noch Punkte offen lässt, im Oktober Zeit haben, im Zuge einer turnusmäßigen Sitzung all das nachzuholen, was heute und morgen nicht möglich ist. Aber es muss uns klar sein, dass die Arbeit jetzt an Geschwindigkeit zunimmt. Die Zeit der Gutachten, Fragenkataloge und Anhörungen geht ihrem Ende zu. Jetzt müssen Sie und wir alle Farbe bekennen.

Von daher ist die konstruktive, aber auch konkrete Aussprache heute wichtig. Dem Kollegen Struck und mir liegt viel daran, von Ihnen zu erfahren, wo die Interessen, die Möglichkeiten, die Spielräume, die Kompromissüberlegungen Ihrerseits liegen, damit wir auf der Grundlage aller heutigen Wortmeldungen zu den drei Themenschwerpunkten im Winter unter vier Augen und dann auch im Einzelgespräch mit Ihnen vielleicht einen kompromissfähigen gemeinsamen Nenner aufbauen und zum Jahresbeginn einen gemeinsamen Vorschlag für die abschließende inhaltliche Arbeit machen können. Wir sollten bis zum Sommer des nächsten Jahres, so gut es geht, fertig sein.

Wir haben dafür nachher Ihre Wortmeldungen vorgesehen, die sich auf drei Themen beziehen: erstens Verschuldungsbegrenzung, zweitens Vermeidung zukünftiger und Bewältigung bestehender Haushaltskrisen und drittens Steuerkompetenzen, Stärkung der Eigenverantwortung, aufgabenadäquate Finanzausstattung. Machen wir uns nichts vor: Beim Thema Verschuldung haben wir eine einmalige Chance und sind wir auch in der Pflicht. Wenn zum Thema der künftigen Schuldenentwicklung – der Verringerung der Schuldenaufnahme und der Beendigung von Neu-

(C) schulden sowie der Bewältigung von künftigen Haushaltskrisen – klare rechtliche Begrenzungen des Rechts, Schulden aufzunehmen, und möglicherweise auch zur Frage des Umgangs mit Altschulden keine Einigung gelingt, dann hätte die Kommission versagt.

Nie war die Chance so gut wie heute; denn das Wachstum der Wirtschaft und der Steuereinnahmen bringt Potenziale, die vor fünf Jahren noch nicht denkbar gewesen sind. Nie war das Interesse der Öffentlichkeit – der Bürgerinnen und Bürger, der Medien – an der Frage solider Haushalte und finanzieller Generationengerechtigkeit so groß wie jetzt. Deswegen bin ich davon überzeugt, dass die Kommission erfolgreich arbeiten wird, wenn ihr die Arbeit am Thema Verschuldung gelingt. Ergebnisse bei allen anderen Themen können als Kür hinzukommen. Die Kommission hätte jedoch versagt, wenn uns in den nächsten Wochen keine rechtlich bindende Einigung zum Thema Verschuldungsentwicklung gelänge.

(D) Beim Thema Verschuldung ist die Lage des Bundes und der Länder nicht gleich und die Lage der Länder untereinander ebenfalls sehr unterschiedlich. Es ist die Frage, ob der Bund alleine oder die Länder alleine Verschuldungsregelungen treffen sollen oder ob die öffentliche Hand Deutschlands auch unter europäischem Blickwinkel eine gesamtheitliche Regelung trifft. Das heißt, der Bund muss hier zunächst einmal einbringen, ob er für sich eine Verschuldungsregelung schaffen will oder ob, da Schulden von Ländern und Kommunen auch nationale Schulden sind, nicht eine gesamtstaatliche, alle Ebenen bindende Regelung möglich erscheint. Die Länder müssen über die Frage entscheiden, ob sie hier Aussagen treffen, die auch die kommunalen Finanzen beinhalten, oder ob die Kommunen eine losgelöste dritte Ebene darstellen sollen. Ich neige dazu, zu sagen, dass es gelingen sollte, zumindest abgestimmte verbindliche Aussagen von Bund und Ländern zeitgleich zu treffen, und ich neige dazu, zu sagen, dass die Länder über ihre Landeskompetenzen für die Kommunalfinanzen mitverantwortlich sind und deswegen hier eine Aussage treffen sollten, die in ihrer Bindungswirkung auch die Kommunalfinanzen einbezieht.

Des Weiteren glaube ich, dass es für jedes Land zumutbar ist, die Karten insoweit auf den Tisch zu legen, als sie aufzeigen sollten, wann erstmals ein ausgeglichener Haushalt erreichbar sein werde. Bayern hat ihn 2006 erreicht, andere Länder haben ihn in diesem Jahr erreicht, Baden-Württemberg wird im nächsten Jahr folgen. Im nächsten Jahr werden wir möglicherweise unterm Strich – Sozialkassen, Kommunen, Länder und Bund – keine neuen Schulden haben. Das heißt, dass eine Mehrheit von Ländern keine Schulden mehr macht, dass Länder sogar ihre Schulden tilgen und dass andere Länder noch Schulden machen. Der Bund will spätestens 2011 einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen.

Ich erwarte von uns, dass in den Beratungen der nächsten Wochen der Bund, die 16 Länder und über die Länder auch die Kommunen eine abprüfbar Aussage vorbereiten, ab wann ihnen erstmals ein ausgegli-

Vorsitzender Günther H. Oettinger

(A) chener Haushalt zumutbar erscheint. Daneben könnte es Körperschaften geben, die dartun und den Nachweis erbringen, dass ihnen objektiv der Ausgleich ihres Haushalts mit bestehenden Aufgaben und Strukturen nicht möglich ist. Wir wollen Ihnen vorschlagen, dass dafür ein Brief mit einem Fragenkatalog von Herrn Struck und von mir an die Regierungen von Bund und Ländern gehen wird, damit – meinerwegen mit einer Frist bis zum Jahresende – die Beantwortung dieser Fragen und die Erhebung vergleichbarer Daten die Grundlage für einen Staatsvertrag oder eine rechtliche andere bindende Lösung werden.

Nach meiner Überzeugung sollten wir das Ziel verfolgen, den Weg hin zu einem ausgeglichenen Haushalt – der eine früher, der andere später, alle aus eigener Kraft oder einige mit Hilfe, je nachdem – jetzt anzugehen. Dieser Weg sollte bis spätestens Mitte des nächsten Jahrzehnts für alle erreichbar und zumutbar sein.

Ich schlage außerdem vor, dass dies auch rechtlich verbindlich gemacht wird, wofür Verfassung, LHO oder Staatsvertrag oder alles zusammen die mögliche Grundlage sind. Ihre Wortmeldungen sollten nachher aufzeigen, wie Sie dieses Verfahren formalrechtlich sehen.

(B) Dann stellt sich die Frage der Vermeidung und Bewältigung möglicher künftiger Finanzkrisen. Trauen wir uns, den Parlamenten, dies alleine zu, oder müssen Dritte – weise Köpfe, Finanzplanungsrat oder andere – eine richterliche Funktion bekommen? Die Frage ist also: Wie ernsthaft sichern wir verbindlich gemachte Aussagen auf Dauer?

Des Weiteren wird folgende Frage eine Rolle spielen: Wie greifen wir ein, wenn eine Körperschaft abweichend von verbindlichen Zusagen eine andere, weniger solide Haushaltspolitik betreibt? Von Haushaltskommissaren, von Staatskommissaren halten wohl die meisten nichts. Dies widerspricht dem Königsrecht des Parlaments und der Staatlichkeit eines Landes. Aber die Frage, wie wir Bindungswirkung erreichen, ist trotzdem wichtig. Man könnte sagen, der Wähler werde es richten; aber ich glaube, dies alleine ist zu wenig. Also dort, wo Schulden gemacht werden, eine Automatik für Zusatzsteuern? Oder aber Strafzahlungen, ein Instrument, das in der Europäischen Union und in der Währungsunion noch nicht angewandt, aber vorgesehen ist? Das heißt, wir sollten für die Bindung von Zusagen dann, wenn sie nicht eingehalten werden, die Frage von Folgerungen ganz bewusst in die Beratungen einbeziehen.

Schließlich sollten wir die Frage erörtern, wie wir mit Altschulden umgehen. Noch weiter gehend: Was sind überhaupt Schulden? Sind Schulden nur die im ordentlichen Staatshaushalt, oder gehören Pensionszusagen oder Nebenhaushalte hinzu? Wir sollten in den nächsten Wochen verbindlich festlegen, auf welche Datenbasis wir uns beim Stichwort „Was sind Schulden?“ einigen.

(C) Altschulden stellen im Grunde genommen ein doppeltes Problem dar. Zum einen hindern sie Länder an der Erfüllung ihrer Aufgaben und mindern deren Handlungsfähigkeit. Wenn die Mehrzahl der Länder heute Jahr für Jahr Schulden macht, die aber nicht mehr ausreichen, um die Zinsen für die Altschulden zu finanzieren, dann zeigt dies die Falle auf, in die wir geraten sind.

Ich glaube nicht, dass eine Nullverschuldung, also die Tilgung der 1 500 Milliarden Euro und mehr, zwingend und unbedingt angestrebt werden muss. Schon die Einfrierung von 1 500 Milliarden Euro oder 1 600 Milliarden Euro Schulden bei einem volkswirtschaftlichen Wachstum von 2 bis 3 Prozent und bei Steuereinnahmen, die parallel steigen, verringert die Dimension der gesamten Altschulden durch steigende Etats und ebenfalls steigende Bruttowertschöpfung Jahr für Jahr. Aber eine maßvolle Absenkung von Altschulden, das heißt eine Verringerung der Zinslast, und damit Wachstum der Haushalte und sinkende Margen für Zinsen wäre durchaus ein Beitrag zur Handlungsfähigkeit der nächsten Generation. Also muss die Frage beantwortet werden: Wer lässt sich wie verbindlich auf die Tilgung von Altschulden ein? Macht dies jeder für sich, oder sind Anreize notwendig, die eine solidarische Gemeinschaft ergänzend schaffen muss?

(D) Der Spannungsbogen für heute heißt zuallererst: Wie bremsen wir bei den neuen Schulden auf null, welche Aussagen sind hier zumutbar, schafft es früher oder später jeder auf null, oder schaffen es einige objektiv betrachtet nicht? Die zweite Frage: Wie gehen wir mit den Zusagen um, wenn sie nicht eingehalten werden? Die dritte Frage: Welche Instrumente brauchen wir dafür? Und die vierte Frage: Trauen wir uns auch eine Aussage zum Thema Tilgung von Altschulden zu? Erste Länder beginnen wohl schon in diesem oder im nächsten Jahr mit der Tilgung von Altschulden in dreistelliger Millionenhöhe und leiten damit die Trendumkehr endgültig ein.

Die ganz andere Thematik, die möglicherweise strittiger ist, hier aber auch offensiv beraten werden muss, betrifft die Frage, ob die Kompetenzen, über die die Körperschaften in Haushaltsfragen verfügen, zur Lösung ihrer Probleme ausreichend sind. Wenn man in einem Landtag die Haushaltsberatungen verfolgt, stellt man fest, dass die Länder – Regierungen und Parlamente – bei den Ausgaben relativ viele Handlungsmöglichkeiten haben; durch die Föderalismuskommission I und die Übergabe der Regelungskompetenz im Bereich Dienstrecht weit stärker als bisher. Das heißt, wenn man das Weihnachtsgeld kürzt oder Stellenabbau betreibt oder einen Beförderungsstopp verhängt, hat man relativ rasch einen erheblichen Spielraum im Ausgabebereich. Ich behaupte sogar, bei den Ausgaben ist der Spielraum der Länder größer als der des Bundes in seinem Etat.

Bei den Einnahmen ist es umgekehrt. Bei den Einnahmen ist der Bund in relativ großem Umfang handlungsfähig: Steuererhöhung, Steuersenkung. In diesen Bereichen hat der Bund eine breite Kompetenz, die

Vorsitzender Günther H. Oettinger

- (A) Länder hingegen nicht. Die Studiengebühren und die Notargebühren sind neben den Museumseintrittskarten das Einzige, was bei den Ländern veränderungsfähig ist. Ansonsten ist die Steuerschätzung wichtiger als das Parlament. Man könnte auch sagen, Kommunen haben bei uns mehr Steuerkompetenzen als die Länder. Durch die Hebesätze und die Gebühren, die bei den Dienstleistungen eine große Rolle spielen – Wasser, Abwasser, Kindergärten, Friedhöfe und andere mehr –, sind die Kommunen bei ihren Einnahmen weitaus handlungsfähiger als die Länder alleine. Unsere Mitwirkung erfolgt immer nur im Bundesrat. Das Gegenargument, das ich akzeptiere, lautet: Ein Steuerwettbewerb darf nicht dazu führen, dass starke Länder ihn nutzen und schwache Länder ihn nicht nutzen können.

Nun haben wir in der Kommission von Herrn Müntefering und Edmund Stoiber bei der Grunderwerbsteuer einen Spielraum für die Länder geschaffen. Das heißt, die Grunderwerbsteuer ist nicht mehr national gleich. Für mich stellt sich die Frage, ob bei den Steuerarten, die allein den Kommunen zustehen, der Bundestag überhaupt noch entscheiden muss oder ob nicht die Festlegung der Grundsteuer und der Grunderwerbsteuer, die teilweise an die Kommunen geht, allein Landtagsangelegenheit sein kann. Die nächste Frage lautet dann, ob bei den Steuern, die allein den Ländern zustehen, Bundestag und Bundesrat zwingend die Entscheidung treffen müssen. Das heißt, müssen alle Steuereinnahmen, die nicht in den Bundeshaushalt fließen, zwingend im Bundestag hauptverantwortlich geregelt werden?

- (B) Die letzte Frage bezieht sich dann auf Zuschlagsrechte und Hebesatzmöglichkeiten in Bezug auf Gemeinschaftssteuern. Zumindest darüber sollte man hier auch diskutieren.

Diese beiden großen Themenkomplexe – Verschuldung, Schuldenbremse und Altschulden sowie Einnahmen- und Steuerkompetenz – sollten den Schwerpunkt der Beratungen dieser beiden Tage bilden. Ich danke schon jetzt für Ihre Mitwirkung.

Abschließend sage ich: Wann, wenn nicht jetzt, bekommen wir etwas hin? Wann, wenn nicht jetzt, da die Steuereinnahmen besser denn je sind und Mut im Grunde genommen überschaubar ist? Wann, wenn nicht jetzt in einer Großen Koalition, die die Grundlage für Verfassungsänderungen sein kann, und mit den Grünen, der FDP und auch der Linken, die bei diesen Themen – so habe ich es zumindest bisher bemerkt – durchaus innovativ und mutig Veränderungen herbeiführen wollen? Ich behaupte: Nach einer Bundestagswahl – egal wie sie ausgeht – wird auf längere Zeit bei diesen Themen nichts zu erreichen sein, weil sich derjenige, der nicht regiert, dann nicht zwingend um Entschuldung und um die Veränderung von Strukturen kümmern will.

Daher äußere ich hier ganz bewusst die Erwartung: Wir sind in der Pflicht und haben eine Chance. Bei diesen Themen Schulden und Steuern ist die Erwartung der Öffentlichkeit groß. Ich würde sagen, bei gutem Willen ist hier im Saal auch die Möglichkeit für Kom-

- promisse und eine sinnvolle Einigung vorhanden. Deswegen baue ich auf konstruktive Beratungen, die im ersten Quartal 2008 in konkrete Ergebnisse umzumünzen sind. (C)

Herzlichen Dank.

(Beifall)

Das Wort hat nun Herr Kollege Struck.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Herr Kollege Oettinger.

Meine Damen und Herren Kolleginnen und Kollegen! Ich füge dem allgemeinen Teil noch eine politische Bemerkung hinzu: Wir alle wissen, dass die nächste Bundestagswahl voraussichtlich im September 2009 sein wird, wenn alles normal läuft. Wir wissen auch, dass die Arbeit des Bundestages ab März 2009 durch Wahlkampfauseinandersetzungen bestimmt sein wird; das ist normal. Das heißt, wenn wir bei den Themen, die Günther Oettinger angesprochen hat, etwas erreichen wollen, dann müssen wir das bis Ende des Jahres 2008 erledigt haben. Wir haben im Grunde also noch etwas mehr als ein Jahr, um die notwendigen Grundgesetzänderungen sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat durchzusetzen.

- Kurz einige Anmerkungen. Erstens zum Thema Verschuldungsbegrenzungen, Schuldengrenze: Es ist ja unstrittig, dass wir hier etwas erreichen wollen. Ich füge in Klammern an: Insolvenzfähigkeit oder Konkursfähigkeit von Gemeinden und Gebietskörperschaften ist aus meiner Sicht kein Thema; dies sollten wir wegen fehlender Perspektiven nicht weiter intensiv erörtern. (D)

Wir haben über Art. 115 Grundgesetz geredet. Alle sagen, da müsse sich etwas ändern. Wir reden über den Investitionsbegriff, und wir kennen die Hinweise des Bundesrechnungshofs dazu. Auch der Bundesfinanzminister hat dazu vorgestern in seiner Haushaltsrede etwas gesagt. Wir müssen sehen, welche Auswirkungen eine Änderung des Investitionsbegriffs in Art. 115 hätte.

Einige Landesfinanzminister fordern ein absolutes Verschuldungsverbot. Wenn ich es aber richtig verstanden habe, dann ist auch von den Kollegen niemand der Meinung, dass wir nicht für besondere Situationen, für Notfälle, auch Ausnahmeregelungen vorsehen sollten. Es gibt also nach Meinung aller, wie ich glaube, schon sachliche Gründe für eine begrenzte Staatsverschuldung; wir müssen nur die Grenzen dafür finden. Welche Grenzen das sein können, ist wieder umstritten – was auch nicht überraschend ist.

Namhafte Experten, auch aus dem BMF, empfehlen, die Maastricht-Kriterien zu übernehmen. Der Finanzminister wird dazu, soweit ich weiß, in seinem Impulsreferat etwas sagen. Der Sachverständigenrat will Art. 115 ändern und neue Schulden nur noch in Höhe der Nettoinvestitionen gestatten. Dies bedeutete für den Bund eine erhebliche Reduzierung, nämlich um derzeit etwa drei Viertel. Wir könnten also nur ein

Vorsitzender Dr. Peter Struck

- (A) Viertel der Nettokreditaufnahme, die bisher zugrunde gelegt worden ist, beschließen. Der Rat empfiehlt außerdem flankierend eine Schuldenschanke nach Schweizer Vorbild; das haben wir während der Anhörung gehört. Ich bin auf die Impulsreferate gerade zu diesem Komplex sehr gespannt.

Wenn wir eine Schuldenregel fänden – was wir alle anstreben –, dann stellte sich die Frage, was für die Länder gelten soll. Für den Bund können wir es beschließen. Soll die gleiche Regelung dann auch für die Länder gelten? Wie wäre sie zu erreichen? Über entsprechende Verfassungsänderungen in den einzelnen Ländern oder durch einen Staatskommissar oder welche Maßnahmen auch immer, von denen Günther Oettinger gesprochen hat? Es ist aus meiner Sicht vollkommen klar, dass eine sinnvolle Regelung für alle gelten muss, für Bund und Länder. Wir sollten das nicht unterschiedlich handhaben.

Wenn wir eine solche Regelung hätten, schliesse sich die Frage an, was passieren soll, wenn jemand dagegen verstößt. Wer legt Sanktionen fest? Welche Art von Sanktionen kann es sein? Oder wäre es nur eine Drohung, die zwar in irgendeiner Verfassungsregelung niedergelegt worden ist, aber folgenlos bliebe? – Das sind die Punkte beim Thema Schuldenbremse.

Zweitens zum Entschuldungsfonds und zu den Altschulden: Auch hier gibt es verschiedene Modelle. Kollege Oettinger hat sich einen Fonds ausgedacht, der bedeutet, dass Ländern in Haushaltsnotlagen die Altschuldentilgung aus einem Fonds kofinanziert wird. Wenn sie also ihre eigenen Schulden abbauen, bekommen sie aus dem Fonds pro Euro einen Euro zusätzlich. Den Fonds sollen der Bund und die Geberländer bestücken. Daneben hat Herr Kollege Peter Harry Carstensen eine Altschuldentilgung vorgeschlagen – ich nehme an, er wird nachher etwas dazu sagen –, von der alle Länder profitieren sollen und die über den Länderanteil an der Umsatzsteuer finanziert werden soll.

- (B) Einen weiteren Vorschlag hat Hans Eichel – das hat er mir gestern im Bundestag noch einmal gesagt – schon vor einiger Zeit auf einer öffentlichen Veranstaltung der Ebert-Stiftung unterbreitet. Dieser Vorschlag, der von Thilo Sarrazin aufgegriffen wurde, beinhaltet, die Ebenen des Bundes und der Länder absolut zu entflechten. Die Steuergesetzgebung für die Gemeinschaftssteuern soll danach nur beim Bund konzentriert werden. Die finanzielle Autonomie der Länder soll über eine grundgesetzlich garantierte Mindestausstattung organisiert werden. Dies wird also komplett vertikalisiert. Im Gegenzug zu dieser Regelung, die im Kern bedeutete, dass der Bundesrat bei der Steuergesetzgebung keine Zustimmungsbefugnis mehr hätte – das ist der Kern des Sarrazin-Vorschlags –, übernehme der Bund sämtliche Altschulden der Länder und Gemeinden, die zukünftig keine Kredite mehr aufnehmen dürften. Das ist ein interessanter Vorschlag. Ich bin skeptisch, ob sich so etwas verwirklichen lässt; aber wir sollten jedenfalls intensiv darüber diskutieren.

- (C) Drittens zum Thema Steuerautonomie der Länder: Ich habe gestern im Bundestag darüber gesprochen. Man kann natürlich darüber reden, dass die Länder mehr Steuerautonomie haben sollten; Günther Oettinger hat einige Beispiele genannt. Ich nehme einmal die zurzeit konkret diskutierte Erbschaftsteuer; Ministerpräsident Koch und Peer Steinbrück leiten eine Arbeitsgruppe der Koalition, die in Kürze einen Vorschlag vorlegen soll. Wir haben bei der Erbschaftsteuer Handlungsbedarf. Wenn wir aber eine Erbschaftsteuerautonomie für die Bundesländer festlegen, sodass ein Land auch sagen könnte, es verzichte auf die Erbschaftsteuer, während andere Länder nicht auf sie verzichten könnten, weil sie das Geld brauchen – wir reden immerhin über ein Gesamtfinanzvolumen von über 4 Milliarden Euro –, dann kann ich mir schon vorstellen, dass dies nicht gut gehen kann. Das Land Bayern, Herr Kollege Stoiber, wird sagen können, es brauche keine Erbschaftsteuer. Das gilt auch für Baden-Württemberg.

(Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber [Bayern]: Aber das Problem ist, dass Österreich sie abschafft!)

- Gut, wir kommen dann in Situationen hinein, in denen manche Länder sagen: Wir brauchen sie nicht und kommen auch so über die Runden. – Andere können auf die Einnahmen aus der Erbschaftsteuer nicht verzichten. Das kann nicht gut gehen. Wir können nicht über Doppelbesteuerungsabkommen unter 16 Bundesländern reden; dies halte ich für völlig ausgeschlossen. Das heißt, bei der Frage der Steuerautonomie der Länder bin ich absolut skeptisch. Es gibt keine Denkverbote – das ist klar –, aber ich verspreche mir von diesem Thema nicht allzu viel.
- (D)

Zwei abschließende Bemerkungen zum Länderfinanzausgleich und zum Solidarpakt: Wir alle haben bei der Debatte über die Einsetzung dieser Kommission gesagt, dass der Solidarpakt bis 2019 gelte. Davon gehen wir auch nicht ab; es wäre unanständig, wenn man es machte. Die ostdeutschen Länder müssen sich darauf verlassen können.

Zum horizontalen Länderfinanzausgleich sage ich einmal als Vertreter des Bundes: Der Streit, der bei den Ländern über nur 7 Milliarden Euro entsteht, ist aus meiner Sicht eigentlich zu vermeiden. Es muss doch möglich sein – wie gesagt, dies sage ich aus Bundes-sicht –, dass die 16 Bundesländer die 7 Milliarden Euro so verteilen, dass sie nicht ewig darüber streiten. Ich habe hier, glaube ich, schon einmal erzählt, dass ich meine berufliche Laufbahn als Referent in der Finanzbehörde in Hamburg, Abteilung Überregionale Finanzplanung und Länderfinanzausgleich, begonnen habe. Als Vertreter des Bundes sage ich – das werden sicherlich meine Kollegen aus dem Bund auch sagen –: Versucht mal, beim horizontalen Länderfinanzausgleich ohne uns etwas hinzubekommen! Wenn es ginge, wäre es schön; wenn es nicht geht, müssen wir helfen. Wir sind gern bereit, als Vertreter des Bundes zu helfen, allerdings nicht zulasten des Bundesfinanz-

Vorsitzender Dr. Peter Struck

- (A) ministers. Keine Sorge, Herr Finanzminister! Aber solche Themen müssten wir doch bewältigen können.

Herr Kollege Oettinger hat recht: Wenn die politische Situation so ist, wie sie jetzt ist – eine breite Mehrheit im Bundestag, eine breite Mehrheit im Bundesrat, die Bereitschaft der Oppositionsfraktionen, nicht gleich Nein zu sagen, sondern sich an der Debatte intensiv zu beteiligen –, dann haben wir die verdammte Pflicht, bis Mitte des nächsten Jahres einen Vorschlag vorzulegen, der zu Änderungen der Gesetze führen könnte und der uns in der Sache weiterhilft. Ich bin fest davon überzeugt: Wenn alle den guten Willen haben – wir haben ihn –, dann schaffen wir es auch.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

(Beifall)

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank, Kollege Struck.

Ich gebe einen Hinweis zu einer Tischvorlage, die wir gerade verteilen. Die Obleute haben in ihrer Sitzung am 3. September vereinbart, dass wir einen Fragebogen in Form eines Briefes mit konkreten Themen an die Regierungen des Bundes und der Länder schicken mit dem Ziel, tragfähige Aussagen zur Haushaltsplanung, zur Entwicklung der Neuverschuldung und zum Schuldenstand und dessen Abbau zu erhalten. Sie mögen diesen Fragebogen bitte kritisch gegenlesen. Sollten wir von Ihnen keine Einwände oder Ergänzungen erfahren, würden wir ihn in der nächsten Woche unverändert auf den Weg bringen.

(B)

Ich leite zu Tagesordnungspunkt II über:

Erörterung von Themenfeldern

Vorgesehen sind drei Themenfelder, die wir heute und morgen besprechen wollen. Dazu liegen 35 Wortmeldungen vor, was einen engen Zeitplan bedeutet. Damit nach Möglichkeit jeder Kollege und jede Kollegin zu Wort kommen kann, bitte ich Sie, die Redezeitbegrenzung auf fünf Minuten, sofern Sie sie akzeptiert haben, auch einzuhalten.

Wir kommen zum Themenfeld 1:

Verschuldungsbegrenzung

Als Erster Herr Minister Steinbrück.

Bundesminister Peer Steinbrück (BMF):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich will jetzt nur auf das Thema Verschuldungsbegrenzung eingehen und werde andere Aspekte nicht aufgreifen, die in Ihren Einführungsreferaten eine Rolle spielten; vielleicht werde ich darauf im Rahmen des zweiten thematischen Punktes, Vermeidung von Haushaltsnotlagen, zurückkommen.

Im Telegrammstil: Ich glaube, wir alle sind uns darüber einig, dass der jetzige Art. 115 GG erhebliche Schwächen hat. Im Wesentlichen sind es zwei: Er lässt eine Kreditfinanzierung von Vermögensaufbau zu. Das heißt, man kann sich Geld leihen, um beim Bund und

bei den Ländern Vermögensaufbau zu betreiben. Aber er berücksichtigt nicht den gleichzeitig stattfindenden Vermögensverzehr. Das ist die erste entscheidende Schwäche. (C)

Die zweite entscheidende Schwäche ist, dass man zwar in konjunkturell krisenhaften Zeiten die Regelgrenze mit dem Ihnen hinlänglich bekannten Mechanismus überschreiten darf, aber in konjunkturell guten Zeiten niemand entsprechende Einsparungen oder die Rückführung der Schulden verlangt. Dies hat uns in den letzten Jahrzehnten – letztlich seit 1969, als dieser Art. 115 novelliert worden ist – Schwierigkeiten bereitet, die darin bestanden, dass man in diesem Zusammenhang immer nur den halben und nicht den vollständigen Keynes realisiert hat. Insofern hat man gelegentlich über diese Interpretation diesen Mann auch in Misskredit gebracht.

Mit Blick auf die Chancen, die wir jetzt haben, kann ich mich kurzfassen, weil ich Herrn Oettinger voll und ganz zustimme: Wann, wenn nicht jetzt, haben wir die Chance, aus dieser Spiralbewegung herauszukommen? Ich unterstreiche jeden Satz, den Sie gesagt haben. Insofern freut es mich, dass über entsprechende verfassungsändernde Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat die politischen Konstellationen jedenfalls dafür in den nächsten Jahren erkennbar gut sein werden.

Erlauben Sie mir einen kurzen Exkurs, Herr Oettinger. Sie haben die Frage in den Raum gestellt, ob es denn zwingend erforderlich sei, über eine Rückführung der Nettokreditaufnahme auf null hinaus auch in eine Tilgung hineinzukommen. Sie haben recht: Bei einem wachsenden Bruttosozialprodukt verringerte sich der Schuldenstand; wir kämen von den derzeit vielleicht 65 sukzessive auf deutlich unter 60 Prozent. Aber es änderte sich nichts an den absoluten Beträgen der Zinsen, die wir zu zahlen haben. Das heißt, wenn der Bund seine Schulden in Höhe von 930 Milliarden Euro nicht tilgen würde, hätte er es – natürlich in Abhängigkeit vom Zinsniveau – dauerhaft mit 42 Milliarden Euro Zinsen zu tun, und ich käme von diesem riesigen Batzen, der die Haushaltsspielräume maßgeblich eingrenzt, nicht weg. Dass dabei die Zinslastquote wieder sinken würde, ist mir sehr bewusst. Es kann ja sein, dass darüber der Bundeshaushalt stiege, wodurch der Anteil der Zinsen immer weniger würde. Aber dies würde nichts an den riesigen absoluten Beträgen ändern, die wir leider Gottes in die Zinsen hineinstecken müssen und nicht etwa für Investitionen für Forschung, Entwicklung, Hochschulen, Bildung, Kinderbetreuung und was immer wir wollen, nutzen können. (D)

Von entscheidender Bedeutung ist für mich auch die von Ihnen gestellte Frage, wann wir bei der Nettokreditaufnahme bei null sind, wobei ich als zusätzlich zu klärende Frage in den Raum stelle, dass man zwischen einer nominalen Null und einer strukturellen Rückführung des Defizits auf null unterscheiden muss. Das heißt, wir haben hier auch Einmaleffekte zu berücksichtigen, die nach wie vor jedenfalls in einem Teil der Haushalte – ich kann die Landeshaushalte nicht so gut beurteilen – eine Rolle spielen.

Bundesminister Peer Steinbrück (BMF)

(A) Von entscheidender Bedeutung scheint mir zu sein, dass wir zu dem Zeitpunkt, zu dem Bund und Länder ihre Nettokreditaufnahme auf null zurückgeführt haben werden, eine andere Schuldenregelung verfassungsrechtlich so verankert haben werden, dass diese und nachfolgende Politikergenerationen nicht leichtfüßig in dieselbe Entwicklung hineinflüchten können, die uns in den vergangenen Jahrzehnten diese Schwierigkeiten gemacht hat.

Es gibt einige vernünftige Vorschläge zu einer Reform der Verschuldungsregeln – ich will sie jetzt nicht im Einzelnen auflisten –, die aus der Wissenschaft, von den Ländern und von vielen Parlamentsmitgliedern bzw. Fraktionen, die heute hier vertreten sind, stammen. Ich würde es sehr begrüßen, wenn wir heute jenseits aller individuellen Detailfragen einen Grundkonsens über vielleicht drei Punkte herstellen könnten. Im Folgenden werde ich versuchen, diese drei Punkte zu beschreiben.

Erstens. Bund und Länder streben grundsätzlich strukturell, also über den Konjunkturzyklus hinweg, ausgeglichene Haushalte an. Dies gibt schon heute der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt vor, und dies gebietet auch unser Bestreben, zu langfristig tragfähigen öffentlichen Haushalten zu kommen. Aber die Frage, wie und wann wir dieses Ziel erreichen, muss Gegenstand unserer Gespräche sein.

(B) Denkbar sind in meinen Augen zwei Grundmodelle. Das erste Grundmodell nenne ich Nettoinvestitionskonzept. Es berücksichtigt neben dem Vermögensaufbau, von dem ich vorhin sprach, auch den Vermögensverzehr. Das heißt, Veräußerungen und Abschreibungen müssen dann von den Neuinvestitionen abgezogen werden. Dies bedeutet zum einen, dass wir eine Antwort auf die Frage nach dem angemessenen Investitionsbegriff finden. Wir wissen, dass der Investitionsbegriff heute haushalterisch ziemlich dummes Zeug ist. Jeder Euro, den ich in die Köpfe von Menschen investiere, ist konsumtiv, und jeder Euro, den ich eine Bundesstraße investiere, ist per se investiv. Das heißt, wir haben es hier möglicherweise mit einer inhaltlich notwendigen Neuausfüllung des Investitionsbegriffs zu tun, wobei die Gefahr auch in der öffentlichen Debatte immer groß sein wird, dass letztlich das Bestreben der Politik dahin gehen wird, den Investitionsbegriff immer weiter auszuweiten, wodurch wir wieder in die Spiralbewegung hineinkommen – eine gefährliche Klippe.

Zum anderen ist auch die Bestimmung der Abschreibung keineswegs eine triviale Frage. Manch einer wird sich wundern, wie eng die eigenen Verschuldungsspielräume bei einem sehr strengen Nettoinvestitionskonzept sein werden. Da ist die Proportion, die Peter Struck in den Raum geworfen hat, wahrscheinlich eher noch übertrieben. Ich vermute, dass der Spielraum des Bundes – ohne Berücksichtigung der Veräußerungen – nicht höher als 5 bis 6 Milliarden Euro wäre. In diesem Jahr beträgt die Nettokreditaufnahme 19,6 Milliarden Euro; das sind dann zufällig die 25 Prozent. Aber gemessen an früheren Nettoschuldenaufnahmen des Bundes wäre dies nur noch minimal.

(C) Das zweite Grundmodell nenne ich eine pauschalierende Lösung für strukturelle Verschuldungsspielräume. Dies kennen Sie in Anlehnung an den Stabilitäts- und Wachstumspakt: Der zukünftige Verschuldungsspielraum könnte sich an dem Close-to-balance-Mittelfristziel des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes orientieren. Danach wären, falls der Bund und alle Länder den dann verbleibenden Verschuldungsspielraum in Höhe von 0,5 Prozent des BIP im Auge hätten, wie ich glaube, nicht viel höhere Schuldenaufnahmen für Bund und Länder möglich. Ich vermute, dass für den Bund ebenfalls nur eine Schuldenaufnahme von höchstens 6 bis 7 Milliarden Euro möglich wäre. Dieser Close-to-balance-Ansatz wäre wahrscheinlich etwas weniger ambitioniert als das von mir so genannte Nettoinvestitionskonzept, allerdings auch weniger flexibel.

Man könnte sich auch eine Kombination von beidem vorstellen, also eine Verschuldung in Höhe einer zu definierenden Nettoinvestition, aber nur bis zur Obergrenze der Close-to-balance-Regelung von 0,5 Prozent, wobei in dem föderalen Gebilde Bundesrepublik Deutschland natürlich aufzuteilen wäre, was von diesen 0,5 Prozent auf den Bund und was auf die Länder entfällt.

(D) Zweitens. Wir wollen eine symmetrische Berücksichtigung der Konjunktur. Die neue Regelung sollte also nicht nur einseitige Verschuldungsspielräume im Abschwung schaffen, sondern auch im Aufschwung dafür sorgen, dass konjunkturgerecht Überschüsse erwirtschaftet werden. Dass wir in Deutschland seit 40 Jahren über alle Konjunkturzyklen hinweg eine kontinuierlich steigende Verschuldung hatten, hat seinen Grund vor allem darin, dass wir es bisher mit einer Asymmetrie in Art. 115 zu tun hatten, was ich vorhin bildlich als den halben Keynes zusammenzufassen versucht habe. Wir brauchen eine symmetrische Lösung.

Drittens. Keine Regel ohne Ausnahme. Wir werden auch künftig, wie ich glaube, eine wenn auch rigide Ausnahmeklausel brauchen. Damit gebe ich zu erkennen, dass ich von absoluten Schuldenverboten nichts halte. Die Haushalte müssen bis zum einem gewissen Grad atmen können, und sie müssen auch auf mögliche Notlagen vorbereitet sein, die man um Himmels willen nicht herbeireden will. Um einmal ein Beispiel zu geben: Wenn viele Länder von einer Flutkatastrophe wie 2002 erfasst würden, müssten sie die Möglichkeit haben, mit entsprechenden Mehrheiten – da denke ich an Zweidrittelmehrheiten – in der Lage sein, von solchen Ausnahmemöglichkeiten Gebrauch zu machen.

Wenn es richtig ist, dass zu diesen drei Eckpunkten ein Konsens hergestellt werden könnte, dann kann man auch noch hinzufügen: Wir wollen eine Regelung, die prinzipiell auf Bund und Länder gleichermaßen anwendbar ist. Darüber möchte ich einige wenige Worte verlieren.

Herr Oettinger weist zutreffend darauf hin – das ist aber, wie ich glaube, der Öffentlichkeit wenig bekannt –, dass es bereits sehr unterschiedliche Verschuldungsregelungen in den Landesverfassungen gibt und dass die

Bundesminister Peer Steinbrück (BMF)

(A) Mehrzahl der landesverfassungsrechtlichen Lösungen mit Art. 115 auch nicht identisch sind. Als Bundesvertreter sage ich: Mir scheint es ratsam zu sein, eine einheitliche Lösung auf der Ebene von Bund und Ländern zu haben, die uns übrigens automatisch exkulperte, uns zu sehr mit dem Thema der Vermeidung von Haushaltsnotlagen zu beschäftigen. Dies erledigte sich dann ziemlich von selbst. Aber ich kann mir vorstellen, dass der Bund im Respekt auch gegenüber der Souveränität der Länder nicht auf einer solchen Einheitlichkeit beharren sollte.

Damit gebe ich Folgendes zu erkennen: Wenn die Länder zu dem Ergebnis kämen, sie wollten auf sie zugeschnittene Verschuldungsregelungen haben, dann würde ich für den Bund sagen, er sollte, der Subsidiarität folgend, für sich in Art. 115 eine neue Regelung verabschieden und es den Ländern überlassen, was sie gerne machen wollen. Allerdings würde dies natürlich nur funktionieren, wenn es anschließend eine disziplinierende Klammer gäbe, die den Bund – übrigens auch mit Blick auf die Tatsache, dass nicht die Länder, sondern der Bund der satisfaktionsfähige Partner nach dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt ist – in den Stand versetzte, diese disziplinierende Klammer auch anzuziehen, wenn die Länder im Rahmen ihrer souveränen Gestaltungsmöglichkeiten dabei wären, uns insgesamt über eine gewisse Grenze hinwegzukapitulieren.

(B) Wenn Sie also Spielraum bei der Verschuldungsregelung haben wollten, dann bekämen Sie ihn nur um den Preis, dass wir anschließend – wie ich es untechnisch nenne – eine solche disziplinierende Verabredung treffen, die strikt eingehalten werden muss, übrigens auch zwischen den Ländern. Da könnte es sein, dass dies über staatsvertragliche Regelungen geht. Kämen wir jedoch zu dem Ergebnis, wir wollten eine einheitliche Regelung auf der Ebene des Bundes und der Länder haben, dann hätten wir damit den Vorteil, dass wir anschließend eine solche disziplinierende Regelung nicht bräuchten.

Mit der Föderalismuskommission bietet sich in der Tat die enorme Chance, eine solche Regelung zu finden und auch endlich der bisherigen Entwicklung einen Riegel vorzuschieben. Aus zwei Gründen bin ich davon überzeugt, dass wir eine solche Regelung dringend brauchen.

Erstens. 1,5 Billionen Euro Schulden sind auch verteilungspolitisch eine der größten Ungerechtigkeiten, die ich kenne. 1,5 Billionen Euro Schulden bedeuten eine permanente Umverteilung von unten nach oben. Warum? Weil diejenigen, die Staatsanleihen zeichnen und von den Zinsen ihr Gutes haben, als Anleger erkennbar in den oberen Einkommenskategorien dieser Republik und nicht in der unteren Einkommenskategorie zu finden sind.

Zweitens. Es ist unter dem von mir in einer alternativen Gesellschaft mehr denn je für notwendig erachteten Begriff der Generationengerechtigkeit inakzeptabel, nachfolgenden Generationen diesen Berg von Schulden samt dem dazugehörigen Kapitaldienst zuzu-

(C) ordnen. Die Frage, wie wir das je bewältigen, ist berechtigt. Nur haben es andere Länder auch geschafft: die Schweden, die Finnen, die Niederländer. Daher kann ich nicht einsehen, warum es der Bundesrepublik Deutschland unmöglich sein sollte, etwas Ähnliches zu schaffen.

Abschließend sage ich dazu, dass ich eine Tilgung selbst dieser 1,5 Billionen Euro in einer Perspektive der nächsten Jahrzehnte unter drei Voraussetzungen für möglich halte. Erstens. Wir brauchen ein höheres Wachstumspotenzial in Deutschland. Wir spielen wahrscheinlich im Augenblick mit den erfreulichen Wachstumsraten oberhalb der Liga, die das Wachstumspotenzial eigentlich hergibt. Dies bedeutet, dass wir, auch über entsprechende Reformen, weiterhin erhebliche Anstrengungen unternehmen müssen, um das Wachstumspotenzial in Deutschland zu stärken.

Zweitens. Jeder Erfolg auf dem Arbeitsmarkt schlägt sich sofort in eine massive Entlastung nicht nur der Sozialversicherungssysteme, sondern selbstverständlich auch der Haushalte der Länder und des Bundes nieder. Wir bemerken es akut, welchen Unterschied es ausmacht, ob man 5 Millionen oder 3,7 Millionen Arbeitslose hat.

(D) Drittens. Wir brauchen eine robustere und demografiefestere Finanzierung unserer sozialen Sicherungssysteme. Die derzeitige Abhängigkeit der Finanzierung unserer sozialen Sicherungssysteme maßgeblich von Sozialversicherungsabgaben und insoweit von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen spielt dabei eine zentrale Rolle.

In meinen Augen könnte man, wenn man diesen drei Voraussetzungen näher käme, von den 1,5 Billionen Euro Schulden herunterkommen.

Vielen Dank fürs Zuhören.

(Beifall)

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Besten Dank, Herr Steinbrück. – Als Zweiter Herr Dr. Stoiber. Bitte schön.

Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber (Bayern):

Ich kann mich kurzfassen, weil ich den Ausführungen des Kollegen Steinbrück im Grunde genommen weitgehend zustimme. Das, was er sagte, ist sozusagen der Rahmen, über den wir letzten Endes reden. Ich möchte auf die historische Dimension der Lage eingehen, in der wir uns gegenwärtig befinden; auch das klang beim Kollegen Steinbrück schon an.

Wer die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland kennt, weiß, dass wir 40 Jahre lang – letztendlich seit dem Abtreten des Kanzlers Erhard; da sind wir alle in einem Boot –, aus welchen Gründen auch immer, den Grundsatz „Die Einnahmen bestimmen die Ausgaben“ verlassen und die von uns erkannten politischen Notwendigkeiten immer mit Schulden finanziert haben. In der Bewusstseinslage der Öffentlichkeit – hier hat sich etwas geändert – war es stets so, dass man sich

Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber (Bayern)

- (A) zwar für die eigenen Schulden interessierte und nicht über die eigenen Verhältnisse leben wollte, dass aber die Schulden des Staates im Grunde genommen kein Thema waren, allenfalls für die Leitartikel im Wirtschaftsteil der großen Zeitungen, aber nicht für die ersten Seiten.

Die beiden Gründe, die der Kollege Steinbrück genannt hat, kann ich nur unterstreichen. Vor allen Dingen ist für mich die Frage der Gerechtigkeit entscheidend. Wir müssen die Verschuldung auch unter dem Gesichtspunkt von Sustainable Development sehen. Der Grundsatz der Nachhaltigkeit ist seit Rio in Bezug auf den Umweltschutz völlig unumstritten. Wir können der nächsten Generation nicht eine verheerte Welt überlassen. Dies ist im Bewusstsein der Menschen seit Anfang der 70er-Jahre ein immer wichtigeres Thema geworden. Die Frage der Verschuldung hatte niemals einen vergleichbaren Rang; ich habe dies selbst lange miterlebt. Aus den Beiträgen der beiden Vorsitzenden und des Kollegen Steinbrück ergibt sich, dass wir eine Veränderung im Bewusstsein unserer Bevölkerung festzustellen haben. Heute sind der ausgeglichene Haushalt und das Verschuldungsverbot ein riesiges Thema, das insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit gesehen wird. Es ist in der Tat unerhört, dass die aktive Generation den Kindern, die heute geboren werden, je nachdem, wie man es berechnet, einen Schuldschein von rund 18 000 Euro in die Wiege legt. Nimmt man die Verpflichtungen aus der Rentenversicherung und andere Dinge hinzu, kommt man auf 70 000 bis 80 000 Euro. Weil dies so unerhört ist, sind wir jetzt aufgerufen, an dieser Schnittstelle bestimmte Entwicklungen und Fehler der Vergangenheit auf der Grundlage der hier gerade geäußerten Vorstellungen zu beenden. – Ich wollte nur noch einmal von meiner Seite auf diese Problematik eingehen.

(B)

Ich selber habe, wenn ich das sagen darf – ich bin daran besonders interessiert –, seit 1998 von einem ausgeglichenen Haushalt gepredigt. Das Ziel ist mit einer unglaublichen Anstrengung erreicht worden. Heute hält man dies für wunderbar; aber fragen Sie nicht, wie viele Gegner ich mir im Laufe der Jahre wegen dieses Zieles geschaffen habe, die es nie vergessen haben, dass irgendwo etwas gekürzt worden ist. Aber das Erreichen eines ausgeglichenen Haushalts ist absolut notwendig.

Deswegen eine Ergänzung: All das, was der Kollege Steinbrück dargestellt hat, sehe ich in der Tat als einen Rahmen. Nur hinsichtlich dessen, was Sie, Herr Kollege, zu den Zyklen und zu dem Schweizer Modell gesagt haben, habe ich etwas Sorge. Mein früherer Chef Franz Josef Strauß hat immer gesagt: Der Hund legt sich mit Sicherheit keinen Wurstvorrat an. – Ich kenne die Schweizer Situation nicht. Die Frage ist, ob wir es politisch schaffen, in guten Zeiten nicht alles Geld auszugeben, um in schlechten Zeiten das ausgeben zu können, was wir in guten Zeiten angespart haben. Grundsätzlich ist das natürlich ein richtiger Weg; aber es verlangt eine entsprechende Bewusstseinslage,

- (C) nämlich dass man in bestimmten konjunkturellen Situationen nicht alles ausgeben darf. Bisher haben wir eigentlich immer gesagt, wir müssten das Geld ausgeben, dann werde es besser werden, und wir könnten morgen und übermorgen Geld zurücklegen. Wenn wir so weit sind, dass wir dies für eine moralische Frage, eine Frage der Nachhaltigkeit, halten und einen solchen Zyklus festlegen, dann wäre dies, glaube ich, ein guter Weg.

Letzte Anmerkung. Es gibt unterschiedliche Situationen und unterschiedliche Einstellungen in den Ländern. Dies liegt natürlich auch daran, dass die Länder, anders als der Bund, ihre Einnahmen und Ausgaben zu wenig steuern können. Gut 40 Prozent eines Landeshaushalts umfassen Personalausgaben; das Ganze ist sehr schwer zu steuern. Beim Bund ist das ein bisschen anders. Aber die Länder können die Einnahmen und die Ausgaben letzten Endes wenig steuern; da muss man ansetzen. Deswegen brauchen die Länder, wenn man sich auf ein Schuldenverbot mit den genannten Grenzen verständigt, sicherlich mehr Handlungsspielräume auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite, um strikte Verschuldungsgrenzen verlässlich einhalten zu können.

- (D) Auch brauchen wir einen wirksamen Folgen- und Sanktionsmechanismus, über den wir im Zusammenhang mit Maastricht bereits leidenschaftlich diskutiert haben. Da gibt es die Möglichkeit, ein Expertengremium einzusetzen, das für den Bund und die Länder anhand objektiver Kriterien feststellt, ab wann sich eine Gebietskörperschaft in einer Haushaltskrise oder unmittelbar davor befindet. Die Frage, ob aufgrund solcher Feststellungen eine automatische Folge eintreten muss – Folgen für Fehlverhalten dürfen letztendlich keiner Beliebigkeit und auch keinem politischen Diskussionsprozess überlassen bleiben –, muss man bejahen.

Die Frage nach den Folgen hängt auch damit zusammen, meine Herren Vorsitzenden, wie es mit der Steuerautonomie der Länder – Zuschlagsrecht, Abschlagsrecht – aussieht. Aber insgesamt können wir nach meinem Dafürhalten in dieser zweiten Föderalismusdebatte in puncto Verschuldung ein enormes Zeichen setzen. Ich habe nicht umsonst die Begriffe „Umweltschutz“ und „Nachhaltigkeit“ herangezogen. Wir dürfen unseren Kindern keine verheerte Umwelt hinterlassen; wir müssen ihnen eine bessere Haushaltssituation übertragen. Die 42 Milliarden Euro, die jetzt der Bund an Zinsen zahlt – nimmt man die Länder und Kommunen hinzu, kommen weitere 25 Milliarden Euro dazu; zusammen zahlt die öffentliche Hand weit über 60 Milliarden Euro an Zinsen –, bedeuten eine gewaltige Umverteilung von unten nach oben; hier haben Sie völlig recht.

Nimmt man dies alles zusammen, erreichen wir aus der Notwendigkeit heraus, dies nicht mehr weiter wuchern zu lassen, eine Lösung. Dazu wünsche ich uns alles Gute.

(Beifall)

(A) **Vorsitzender Günther H. Oettinger:**
Besten Dank, Edmund Stoiber. – Herr Kollege Fromme.

Jochen-Konrad Fromme, MdB (CDU/CSU):

Meine Herren Vorsitzenden! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich kann nahtlos an das anknüpfen, was meine Vorredner vorgetragen haben. Wir müssen dies aber noch präzisieren.

Es ist richtig, von dem Nettobegriff auszugehen. Aber Herr Struck hat bereits deutlich gemacht, dass die Frage der Begrifflichkeit immer politische Kreativität auslösen wird. Deswegen müssen wir an diesem Punkt noch etwas schärfer werden. Es ist ja nicht so, Herr Steinbrück, dass wir nur den halben Keynes realisiert hätten; in Wahrheit ist es viel schlimmer: Wir haben ständig konsumtive Ausgaben mit Krediten finanziert, wenn auch über einen kleinen Umweg.

Ich mache dies einmal am Beispiel eines Kraftfahrzeugs deutlich. Wir haben ein Kraftfahrzeug gekauft, das als Investition im Haushalt steht und mit Kredit finanziert werden durfte. Das ist über weite Strecken so gemacht worden, weil wir praktisch immer mehr Kredite als Kreditfinanzierungen aufgenommen haben. Dadurch hat sich aber die Situation nicht verändert. Sie hat sich erst dadurch verändert, dass das Fahrzeug in Gebrauch genommen worden ist und damit weniger wert wurde. Dies haben wir im Haushalt nicht abgebildet. Das heißt, im Grunde genommen haben wir immer verbraucht, mit Krediten finanziert, nur gewissermaßen über die Zeitachse getarnt, obwohl dies die 69er-Regelung eigentlich nicht vorgesehen hat. Die 69er-Reform war von völlig anderen Implikationen geprägt, und wir haben uns vollkommen davon entfernt.

Potenziert haben wir dies noch durch die Konjunkturregelung. Dafür ziehe ich als Beispiel den Haushalt 2004 heran. Im November haben wir auf der Ausgabe-seite nichts verändert. Weil die Einnahmen weggebrochen sind, haben wir mit dem Argument „nachlassende Konjunktur“ die Kreditaufnahme erhöht. Das heißt, wir haben konsumtive Ausgaben bewusst mit Krediten finanziert. Deshalb müssen wir eine Etage tiefer anfangen, wenn wir die Probleme lösen wollen. Wir müssen nicht beim Nettoinvestitionsbegriff ansetzen, sondern Einnahmen und Verbrauch miteinander koppeln. Das heißt, der Staat darf nicht mehr verbrauchen, als er einnimmt. Das ist etwas anderes als die Kassenströme; er muss auch den Wertverzehr berücksichtigen. Dann verliert übrigens auch die Kreditaufnahme an sich an Bedeutung; denn es gibt durchaus sinnvolle Kreditaufnahmen. Ein Kredit ist ja nicht a priori schlecht oder gut. Hier ist es wie mit dem Feuer, das wärmen, aber auch verbrennen kann.

Wenn ich beispielsweise Investitionen vornehme, die Kosten sparen, bei denen also die Ersparnis höher ist als Zins und Tilgung, dann habe ich eine sinnvolle Investition. Für so etwas muss ich schon im Normalfall Kredite aufnehmen können. Deswegen möchte ich mich von dem Nettobegriff lösen und dazu kommen, dass wir Verbrauch und ordentliche Einnahmen mitei-

ander koppeln und sagen: Im Prinzip dürfen wir nicht mehr verbrauchen, als wir an ordentlichen Einnahmen haben. Damit der Haushalt im Hinblick auf die Konjunkturphasen atmen kann, wird dies ausgeglichen. Das bedeutet, dass man in guten Zeiten etwas an die Seite legen muss – dafür schlage ich ein Ausgleichskonto vor –, um in schlechten Zeiten davon zehren zu können. Das ist ein wichtiger Punkt.

Die zweite Ursache für die überproportionale Verschuldung ist die Art und Weise, wie wir ab 1969 unsere Haushalte gestaltet haben. Wir haben eine völlig falsche Funktionsteilung vorgenommen. Im Sachhaushalt haben wir die Investitionen – nehmen wir einmal ein Gebäude; in Klammern füge ich hinzu: beim Bund nur zu 75 Prozent – ausgewiesen, und die gesamte Finanzierung haben wir dem Finanzminister im Einzelplan 32 überlassen. Bei den Ländern wurde es entsprechend gehandhabt. Wenn aber bei einem Gebäude die Finanzierungskosten bei 50 Jahren Laufzeit und 5 Prozent Zinsen das 1,4-Fache der Baukosten betragen, dann zeigt dies, dass wir im Grunde genommen die Fachpolitik dazu verführt haben, mehr auszugeben, als man eigentlich verantworten kann, weil wir die tatsächlichen Kosten nicht abgebildet haben. Beim Bund kommt noch hinzu, dass 25 Prozent Bauleitungskosten beim Finanzminister oder beim Bauminister versteckt sind und wegen der Ländervereinbarung ohnehin nicht erscheinen.

Deswegen müssen wir, wenn wir – auf Dauer abgesichert – verhindern wollen, dass es zu einer Neuverschuldung kommt, an dem Verbrauchsbegriff anknüpfen, also Einnahmen und Ausgaben miteinander koppeln, und die Darstellung des Ganzen im Haushalt so verändern, dass das im Haushaltsverfahren sichtbar wird, wie wir es früher im außerordentlichen Haushalt oder beim Bund im Finanzierungshaushalt hatten. Dort waren an gleicher Stelle die Kreditaufnahme sowie Zins und Tilgung veranschlagt, wodurch der Zusammenhang deutlich wurde. Egal, ob man das nun mit kalkulatorischen Buchungen oder auf anderem Wege macht, es bedarf jedenfalls einer Veränderung der Haushaltstechnik. Das ist im Übrigen keine Frage der Technik, sondern eine Frage der Bewusstseinsbildung. Daher ist es in meinen Augen auch eine politische Frage.

Was die Länderautonomie betrifft, so will ich einen Punkt ergänzen. Bisher gibt es nur ein Ventil für die Gestaltung der Länderhaushalte: die Kreditaufnahme. Wenn wir die Kreditaufnahme wegnehmen, brauchen wir ein anderes Ventil, wie immer man es auch nennt. Es gibt zwei Möglichkeiten: Entweder schaffen wir eine Einnahmeautonomie, um die Finanz- und Handlungsverantwortung in eine Hand zu legen, oder wir regeln das Ganze bei der Standardgestaltung auf der Ausgabe-seite, wobei die Standardgestaltung in meinen Augen wesentlich schwieriger ist als die Schaffung einer Einnahmeautonomie. Wir brauchen aber an dieser Stelle etwas. Daher bitte ich darum, diesen Gedanken nicht einfach an die Seite zu legen, sondern eingehend darüber zu sprechen.

Jochen-Konrad Fromme, MdB

(A) Ich bin ferner der Meinung, dass wir auch Langfristlasten wie Pensionslasten schon jetzt in dem Rechenwerk als eine Verursachung von Kosten abbilden müssen, um die Bewusstseinsbildung voranzutreiben. Ich bin der festen Überzeugung: Hätten wir ein anderes System gehabt, hätten wir in den Jahren ab 1971 den Staatshaushalt und den Personalkörper nicht so aufgebläht. Aber wir haben uns die Folgen einfach nicht vergegenwärtigt. Die Finanzpolitiker haben es immer gewusst; aber sie haben es nicht geschafft, das Problem den Fachkollegen klarzumachen. Dadurch entstand die Differenz. Daher handelt es sich hier um mehr als Technik. Wir müssen Bewusstseinsbildung betreiben, um das Haushaltssystem auf Dauer zu sichern.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Vielen Dank, Herr Kollege Fromme. – Herr Kollege Peter Müller.

Ministerpräsident Peter Müller (Saarland):

Die bisherige Debatte macht deutlich, dass es einen Konsens in der Kommission darüber gibt, dass 1,5 Billionen Euro Schulden unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit nicht zu verantworten sind und dass deshalb diese Kommission Wege suchen muss, wie es uns gelingt, ein weiteres Ansteigen der Schulden zu vermeiden. Auch müssen Wege gesucht werden, die eine Perspektive aufzeigen, wie der Schuldenstand der öffentlichen Hand schrittweise zurückgeführt werden kann. Da dies so ist, müssen wir auch den Anspruch haben, dass die Regelungen, die wir finden, ein Konsolidierungskonzept für die gesamte öffentliche Hand darstellen. Deshalb glaube ich nicht, dass es ein befriedigendes Ergebnis wäre, wenn am Ende der Beratungen eine Veränderung des Art. 115 Grundgesetz nur für den Bund stünde. Dafür brauchte man diese Kommission nicht.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Stimmt.

Ministerpräsident Peter Müller (Saarland):

Deshalb muss unser Anspruch ein weiter gehender sein.

Sachlich zu Recht besteht die Erwartung, dass die Regelungen, die wir finden, eine deutliche Verschärfung gegenüber der jetzigen rechtlichen Situation darstellen, was die Zulässigkeit von Verschuldung anbetrifft. Wenn wir darüber eine Debatte führen, müssen wir allerdings sehen, dass es auch Teile der föderalen Gemeinschaft gibt, die bereits den jetzigen rechtlichen Vorgaben nicht gerecht werden oder nur dadurch gerecht werden, dass sie permanent auf Ausnahmetatbestände zurückgreifen.

Kollege Oettinger hat die Frage gestellt, wann die einzelnen Bundesländer ausgeglichene Haushalte erreichen werden. Wenn ich in meinem Bundesland nur die Altlasten weiterbediene, die ich zu bedienen habe, und die gesetzlich vorgegebenen Leistungen bediene, die ich mir nicht selber durch Landesrecht gegeben

habe, sondern die durch Bundesrecht vorgegeben sind, dann bin ich nicht in der Lage, zu bestimmen, ob und wann ein ausgeglichener Haushalt im Saarland erreichbar ist. Das ist die Ausgangslage. Selbst wenn in meinem Bundesland kein Beamter mehr eingestellt, kein Theater mehr subventioniert und kein Museum mehr betrieben würde, wäre die Perspektive, wann ein Haushaltsausgleich auch nur nominal erreicht wird, nicht zu beschreiben. (C)

Insofern bin ich sehr für den Fragenkatalog, der vorgelegt worden ist. Bei oberflächlicher Durchsicht habe ich allerdings den Eindruck, dass im Katalog zwar der Istzustand abgefragt, aber nicht nach den Ursachen für diesen Istzustand gefragt wird. Ich glaube, diese Debatte müssen wir schon führen. Wer also sagt – niemand kann sich diesem Anliegen verschließen –, dass wir eine Verschärfung der Verschuldungsregelungen brauchen, muss auch sehen, dass es eine zwingende Interdependenz dieser Frage mit den Fragen einer aufgabengerechten Finanzausstattung und der Bewältigung der Altlastenproblematik gibt. Ich glaube, nicht nur für mein Bundesland, sondern für die Mehrheit der finanzschwachen Länder zu sprechen, wenn ich sage: Nur dann, wenn es uns gelingt, in diesem Dreieck eine Lösung zu finden, wird das Ganze für finanzschwache Länder erträglich und damit auch zustimmungsfähig sein.

Nun will ich zu der Frage, wie wir mit den Altschulden umgehen, unter dem aufgerufenen Tagesordnungspunkt nichts sagen; wir werden nachher noch über das Thema Haushaltskrisen reden. Aber ich möchte etwas zum Thema einer adäquaten Finanzausstattung sagen. (D)

Unsere jetzigen Bund-Länder-Finanzsysteme sind sehr stark einkommensorientiert; sie zielen auf die Herstellung eines gewissen Ausgleichs in den Einkommen der öffentlichen Haushalte ab. Sie berücksichtigen nicht, dass die Auswirkungen bundesrechtlicher Vorgaben in den Ländern sehr unterschiedlich sind und zu sehr unterschiedlichen Belastungen führen. Wir haben dies in einem Bereich berücksichtigt, nämlich den Kosten der Unterkunft. Dazu gab es schwierige Debatten, die wir im Moment außen vor lassen können. Aber in allen anderen Bereichen – BAföG, Wohngeld, Sozialhilfe und vieles andere mehr – ist dies nicht der Fall. Dies verändert die finanziellen Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Länder fundamental. Das betrifft manche weniger und manche stärker. Deshalb ist nach meinem Dafürhalten noch einmal darüber nachzudenken, ob künftig nicht immer dann, wenn von dritter Seite Vorgaben gemacht werden, die in ihrer Belastungswirkung in den Ländern sehr unterschiedlich sind, dies bei der Finanzausstattung Berücksichtigung finden muss.

Eine zweite Frage stellt sich in diesem Zusammenhang: Da wir sehr unterschiedliche Belastungssituationen haben, gibt es nicht Wege, um die Flexibilität zu erhöhen und so mit dieser Belastung unterschiedlich umgehen zu können? Das betrifft die Frage, ob eine höhere Flexibilität auf der Einnahmeseite geschaffen werden kann.

Ministerpräsident Peter Müller (Saarland)

(A) Ob das Instrument der Erweiterung der Steueroautonomie, das Instrument des Steuerzuschlags und möglicherweise sogar das Instrument einer Sanktion bei Nichtbeachtung der Verschuldungsregeln, die wir uns geben wollen, zielführend sind, wage ich zumindest an dem einen oder anderen Punkt zu bezweifeln. Wenn der Effekt ist, dass durch veränderte steuerliche Regelungen wirtschaftliche Wachstumschancen verschoben werden, dann werden sie im Zweifel nicht zugunsten der Schwachen verschoben, sondern zugunsten der Starken, und dann haben wir einen kontraproduktiven Effekt.

Die andere Frage ist, ob wir nicht Wege finden, dass der wirtschaftliche Erfolg, der in den Ländern erzielt wird, stärker in den Ländern verbleiben kann. Von Steuermehreinnahmen in Höhe von 1 Million Euro verbleiben meinem Bundesland zurzeit 115 000 Euro. Das ist unbefriedigend. Wir haben dazu einen Vorschlag eingebracht, das sogenannte Optionsmodell. Ich nehme auf diesen Vorschlag Bezug. Dieses Optionsmodell würde dazu führen, dass von zusätzlichen Steuereinnahmen in Höhe von 1 Million Euro 650 000 Euro in unserem Land verbleiben. Dies stellte natürlich einen erheblichen Anreiz für eine Politik dar, die auf Stärkung des Wachstums sowie darauf gerichtet ist, die Einnahmeseite positiv zu gestalten.

Zusammengefasst: Aus Sicht derjenigen, die bereits jetzt objektiv – nicht subjektiv verschuldet – nicht in der Lage sind, den vorgegebenen Regelungen Rechnung zu tragen, stellt sich die Frage einer Verschärfung der Verschuldungsregeln zwingend im Zusammenhang mit der Frage einer aufgabengerechten Finanzausstattung und der Frage, was wir mit den Altlasten machen. Auch wir müssen ein Interesse an einer Verschärfung der Verschuldungsregeln haben; ich bitte aber um Verständnis, dass das dann nur im Kontext der anderen Themen geht.

Eine allerletzte Bemerkung: Edmund Stoiber hat Franz Josef Strauß zitiert und gesagt: Ein Hund legt keinen Wurstvorrat an. – Das stimmt; aber Hunde vergraben Knochen.

(Heiterkeit)

Beides ist möglicherweise klug und sollte uns optimistisch stimmen.

(Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber
[Bayern]: 1 : 0 für dich!)

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke, Peter Müller. – Frau Kollegin Merkel.

Petra Merkel (Berlin), MdB (SPD):

Sehr geehrte Herren Vorsitzende! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich will mich mit meinem Impulsreferat insbesondere auf das Schweizer Schuldenbremsenmodell stützen. Einige von uns bekommen leuchtende Augen, wenn sie davon hören. Kolleginnen und Kollegen sind im Sommer dieses Jahres nach Bern gefahren und haben sich vor Ort informiert. Im Gespräch mit Politikerinnen und Politikern sowie Verwaltungsvertreterin-

nen und -vertretern wollten wir versuchen, hinter die Kulissen zu blicken und herauszufinden, was dieses Modell wirklich bietet. (C)

In der Schweiz – das wissen Sie vielleicht – fand 2001 eine Volksabstimmung statt, in der sich 85 Prozent der Schweizer für die Einführung einer Schuldenbremse auf Bundesebene aussprachen, also für die nachhaltige Konsolidierung des Bundeshaushalts. Ich bin der Überzeugung, dass eine Volksbefragung bei uns zu ganz ähnlichen Ergebnissen käme. Auch die Deutschen wollen keinen Staat haben, der strukturell unterfinanziert ist und deshalb auf Pump leben muss. Konsolidierung für die Schweiz heißt, dass der Konjunkturzyklus in die Haushaltsplanung einbezogen wird. Die Mehreinnahmen in guten Jahren bleiben im Staatshaushalt. Sie werden weder für Steuersenkungen noch für Ausgabenerhöhungen verwendet, sondern bilden ein Polster für den nächsten wirtschaftlichen Abschwung.

Es fällt zunächst ins Auge, dass beim Schweizer Bundeshaushalt die Kompetenzen für Einnahmen und Ausgaben nicht auf derselben politischen Ebene liegen. Steuererhöhungen sind nur mit verfassungsändernder Zustimmung von Volk und Ständen möglich. Bei Ausgaben hingegen entscheidet das Parlament mit einfacher Mehrheit. Das ist völlig anders als bei uns, wo der Deutsche Bundestag die Budgethoheit hat, was sowohl die Einnahmenseite als auch die Ausgabenseite betrifft und was auch so bleiben soll.

In der Schweiz gibt es keine Verfassungsgerichtsbarkeit. Entscheidungen des Gesetzgebers sind also nicht justiziabel. Sie können aber durch Volksabstimmung zu Fall gebracht werden, und dies passiert durchaus nicht selten. Das ist ein scharfes Schwert, und es ist, wie sich sogar in der stabilen Schweiz gezeigt hat, nicht unattraktiv für populistische Verirrungen. Ich ziehe unsere Verfassungsgerichtsbarkeit vor. (D)

In der Schweiz sind die konjunktursensiblen Ausgaben wie Arbeitslosenversicherung und große Infrastrukturprojekte aus dem Staatshaushalt ausgegliedert. Deshalb werden im Vergleich zum deutschen Bundeshaushalt noch weit mehr Risiken ausgeblendet. Ohne diesen Kunstgriff würde die Schuldenbremse in der Schweiz nicht funktionieren. Außerdem stelle ich eines klar: Die Schweizer Schuldenbremse hat bisher noch keinem Belastungstest standgehalten, und Handlungsspielraum lässt sich auch die Schweizer Politik. Die Schuldenbremse wurde nicht, wie geplant, sofort nach dem Referendum eingeführt; aufgrund der angespannten Wirtschaftslage wurden die strikten Regelungen für zwei Jahre ausgesetzt. Es ist also nicht alles Gold, was glänzt.

Welche Schlussfolgerungen ziehe ich aus dieser Betrachtung? Die Diskussion um Staatsverschuldung, insbesondere um strukturelle Staatsschulden, hat aus der Schweiz unbestreitbar wichtige Impulse bekommen. Eine Frage lautet für uns: Ist unsere Haushaltsplanung so aufgestellt, dass wir langfristig strukturell ohne Verschuldung auskommen, um die staatliche Handlungsfähigkeit zu erhalten? Wir sind nicht die

Petra Merkel (Berlin), MdB

- (A) Schweiz, und ich hoffe, dass klar geworden ist, dass wir dieses Modell nicht eins zu eins übernehmen können.

Bei der Diskussion um ein deutsches Modell, das Schuldenmachen regeln soll, weise ich noch auf Folgendes hin: Keine Schulden zu machen, ist kein Ziel. In schwieriger Zeit begrenzt Schulden zu machen und in guten Zeiten zurückzuzahlen, das ist ein Ziel. Mit Art. 115 Grundgesetz und den Maastricht-Kriterien haben wir in der Bundesrepublik Grenzen und Begrenzungen; Zuwiderhandlung stellt die Politik an den Pranger. Der Druck auf die Einhaltung der Staatsschuldenbegrenzung wird dabei nicht durch das Grundgesetz, sondern allein durch die drohenden Sanktionen aus Brüssel bestimmt, wie wir selbst erfahren haben.

In der in dieser Woche geführten Haushaltsdebatte erschien es so, als müsse allein unser Finanzminister dem Druck standhalten und mit Händen und Füßen die Begehrlichkeiten abwehren. Dies traue ich ihm zwar zu; aber es kann nicht die Aufgabe allein des Finanzministers sein. Es muss ein politischer Konsens werden, dass wir jetzt die Zeit für Schuldenabbau haben. Politik braucht Spielraum, um schwierige Konjunkturlagen zu unterstützen. Politik sollte bei guten Konjunkturverläufen aber von Unterstützung Abstand nehmen.

Wenn wir jetzt unsere Verschuldungsgrenzen neu definieren, dann muss dies mit präzisen rechtlichen Vorgaben und einem abgestimmten Frühwarnsystem verbunden werden. Unser erster Schritt muss auf Bundesebene ein ausgeglichener Haushalt sein. Dann kommt der nächste Schritt: Wir müssen mit dem Abbau der Schulden beginnen, um so Zinsen zu sparen. Für die mittelfristige Finanzplanung bedeutet dies, dass wir bei Mehreinnahmen Rücklagen bilden. Das kann ein Ausgleichskonto sein, das wiederum den Schuldenabbau unterstützt. Worauf wir uns auch immer einigen, alle Modelle müssen sowohl für die Vergangenheit als auch für die Zukunft durchgespielt werden. Ich glaube, solche Berechnungen stellt ohnehin jeder an.

Eine Schuldenbegrenzung und -sanktionierung, eine Schuldenschanke – wie immer wir dieses Instrument nennen –, sollte für die Länder und für den Bund verbindlich gelten. Wir sind ein Bundesstaat, also auch durch die Staatsschulden miteinander verbunden. Ich füge hinzu: glücklicherweise nicht nur durch diese. Wir haben jetzt die Chance, Regelungen zu vereinbaren, die uns aus dieser Schuldenklammer herausführen. Lassen Sie uns diese Chance nutzen.

Schönen Dank.

(Beifall)

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke, Frau Merkel. – Herr Dr. de Maizière.

Bundesminister Dr. Thomas de Maizière (BK):

Herr Ministerpräsident Stoiber hat die Geschichte von Hunden und dem Wurstvorrat erzählt; Herr Müller hat sie um die vergrabenen Knochen ergänzt. Ich

möchte von Menschen reden. Ein Spötter über Menschen war Werner Finck, der übrigens in Görlitz geboren wurde und in München gestorben ist. Von ihm stammt folgender schöne Satz:

Bei dem Staatshaushalt handelt es sich um einen Haushalt, in dem alle essen möchten, aber niemand Geschirr spülen will.

Wir haben uns damit beholfen, eine Spülmaschine zu kaufen, weil wir dann nicht selbst spülen müssen. Nachdem wir lange unser Geschirr in sie hineingestellt haben, ist jetzt die Spülmaschine voll und nicht mehr funktionsfähig. Hier sitzen diejenigen, die eine neue, bessere Spülmaschine bauen oder Geschirr spülen müssen. Das ist unsere Aufgabe.

Ich will wenige Bemerkungen mehr zur Methode als zur Sache selbst machen. Herr Steinbrück hat einige Modelle erörtert; Frau Merkel und andere haben andere dargestellt. Ich fände es gut, wenn wir uns, bevor wir auf Instrumente zu sprechen kommen, auf Prinzipien verständigten. Drei Prinzipien hat Herr Steinbrück genannt, die ich gern aufgreifen und unterstützen will; zwei weitere möchte ich hinzuzufügen.

Das vierte Prinzip heißt: Wenn wir neue Schuldenregeln einführen, dann darf die Obergrenze der Neuverschuldung nicht durch Auslegung der Verfassungsnorm beliebig gestaltet werden.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Ja, richtig.

Bundesminister Dr. Thomas de Maizière (BK):

Wie immer man es formuliert, es wird stets Auslegungsprobleme geben. Aber mit einer Regelung, die jede Auslegung zulässt, schaffen wir keine Selbstbindung. Damit hätten wir unsere Aufgabe verfehlt.

Eine Nebenbemerkung zu dem, wie ich finde, bemerkenswerten Wortbeitrag von Herrn Fromme: Wir werden, glaube ich, die Doppik nicht einführen können, ohne uns dieser Frage zuzuwenden, und wir werden uns nicht dieser Frage zuwenden können, ohne uns die Doppik und das damit verbundene Haushaltsgrundsatzgesetz anzuschauen. Dies muss noch nicht bis zum Sommer geschehen, weil wir hier wahrscheinlich eher über Grundgesetzfragen reden werden; aber die mangelnde Darstellung hat wahrscheinlich auch die Akzeptanz für das erschwert, was wir Geschirrspüler tun müssen.

Der fünfte Grundsatz: Wir brauchen eine Kompatibilität zwischen den Regeln des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes und den nationalen Regeln. Entweder ist es ein gemeinsames Modell, also ein Überklappen dieser Regelung auf Deutschland, oder ein anderes. Jedenfalls kann es keine Regelung sein, die mit den vorhandenen europäischen Vorgaben inkompatibel ist. Das ist, wie ich glaube, auch ein Prinzip.

Sammelten wir weitere, ebenfalls unstrittige Prinzipien, hätten wir genügend Leitplanken für eine Lö-

Bundesminister Dr. Thomas de Maizière (BK)

- (A) sung, die dann in geeigneter Weise erarbeitet werden kann.

Eine zweite Bemerkung zu den Ländern. Hier teile ich nicht ganz das, was Herr Steinbrück gesagt hat; ich wäre etwas strenger. Wir sollten versuchen, eine verbindliche Mechanik für Bund und Länder zu konzipieren. Eigentlich brauchen wir auch eine gemeinsame Obergrenze, die wir dann herunterbrechen; dafür hatten wir bei der Föderalismusreform I schon Ansätze und Quoten besprochen. Das ist vielleicht eher etwas für den Finanzplanungsrat. Aber die Mechanik muss, glaube ich, gleich sein. Ich halte nicht viel davon, zu sagen, die Länder dürften es ein bisschen anders machen; der Bund werde sie dann schon bei den Sanktionen greifen. Was sind denn die Sanktionen? Entweder Verlust von Autonomie – das ist rechtlich schwierig – oder Geldzahlungen, die den Armen treffen, der nichts hat. Von daher ist eine gleiche Mechanik wichtig.

Nun stellt sich die Frage, wie man das macht. Da beißt die Maus keinen Faden ab, Herr Oettinger: Der einfachste und klarste Weg ist, eine für alle verbindliche Regelung in unser Grundgesetz aufzunehmen. Nun muss man prüfen, ob das im Hinblick auf die Budgethoheit usw. verfassungsrechtlich zulässig ist. Ich habe in der Anhörung danach gefragt. Die überwiegende Meinung war, dass dies zulässig sei; man könnte eher bei der Ewigkeitsgarantie nach Art. 79 Abs. 3 Bedenken formulieren. Ich bin nicht sicher, ob es sie gibt; denn da ist das Prinzip der Bundesstaatlichkeit geregelt. In Art. 109 haben wir den Grundsatz:

Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständig und voneinander unabhängig.

Aber in demselben Artikel wird diese völlige Selbstständigkeit bereits eingeschränkt. In Abs. 2 heißt es:

Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

Was anderes als eine Schuldenbremse ist dieser Abs. 2?

In Abs. 4 heißt es dann sogar:

Zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Vorschriften über ... Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten durch Gebietskörperschaften ... erlassen werden.

Da ist praktisch die verfassungsrechtliche Grundlage gelegt. Auch das Haushaltsgrundsätzegesetz bindet den Haushaltsgesetzgeber eines Landes mindestens in der Darstellung seiner Haushaltssystematik usw., egal was in der jeweiligen Landesverfassung steht.

Deswegen hielte ich eine solche Regelung für vorzugswürdig gegenüber einer Staatsvertragsregelung, die sehr kompliziert ist, und erst recht vorzugswürdig gegenüber einer Regelung, in der sich alle verpflichten,

(C) ihre Landesverfassungen zu ändern. Dies würde, glaube ich, in die Irre führen. Der klarste Weg müsste eine gleiche Mechanik für alle sein, für Bund und Länder, die bindend ist und im Grundgesetz steht.

Letzte Bemerkung zur Frage von Schulden. Da dies Gegenstand eines anderen Gesprächsgangs ist, will ich an dieser Stelle darauf nicht im Detail eingehen. Einige Länder sagen – auch Herr Müller hat es eben auch gesagt –, es könne für die Zukunft nur eine Verschuldungsregelung geben, wenn es auch eine Regelung für die Altschulden der Vergangenheit gebe. Diesen Satz möchte ich auch umkehren: Ich kann mir überhaupt nicht vorstellen, dass es irgendeine Regelung für Altschulden gibt, wenn es nicht eine Regelung zur Begrenzung der Schuldenaufnahme in der Zukunft gibt. – Das scheint selbstverständlich zu sein; es nicken alle. Aber das bindet auch die Interessenlage ganz gut zusammen, wie Herr Oettinger es eingangs sagte. Es ist, wenn Sie so wollen, ein Doppelpunkt.

Jetzt haben Sie aber ein Dreieck aufgemacht, Herr Müller, und gesagt, dies funktioniere drittens nur dann, wenn es auch eine aufgabengerechte Finanzausstattung gebe. Das hieße aber, logisch gesagt, wir machten den Länderfinanzausgleich auf. Da warne ich Neugierige. Herr Struck hat gesagt, es gehe um 7 Milliarden Euro; das müsse doch möglich sein. Die Geschichte der letzten Jahre zeigt, dass es so einfach nicht ist.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Ja, das weiß ich.

(D)

Bundesminister Dr. Thomas de Maizière (BK):

Es muss also relativ früh, meine Herren Vorsitzenden, zu einer Grundentscheidung kommen, ob wir den Länderfinanzausgleich anfassen oder nicht. Mein Rat wäre: Nein. Dann bekämen wir aber Probleme mit Ihrem gleichschenkligen Dreieck. Ich sehe, wie gesagt, einen Zusammenhang zwischen Altschulden – Früherkennung betreffe einen anderen Gesprächsgang – und einer Neuregelung für Schulden. Aber wenn das Junktim hinzukäme, dies gehe nur dann, wenn der LFA neu verhandelt werde, dann riete ich uns, die Legislaturperiode des Deutschen Bundestages erheblich zu verlängern.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank. – Herr Kollege Althaus.

Ministerpräsident Dieter Althaus (Thüringen):

Die Situation ist in den Ländern sehr unterschiedlich; das macht es so schwierig. Die Sondersituation der neuen Länder wird oft diskutiert. Wenn jetzt neue Länder, auch Thüringen, Anstrengungen unternehmen, um zum Beispiel zu ausgeglichenen Haushalten zu kommen, dann wird häufig der Eindruck erweckt, sie täten dies, weil es ihnen jetzt übermäßig gut gehe. Ich erinnere daran: Das Grundprinzip ist, sich auf die schwierigeren Zeiten vorzubereiten. Deswegen muss man diesen Weg gehen.

Ministerpräsident Dieter Althaus (Thüringen)

(A) Wir sind beim Bruttoinlandsprodukt immer noch bei etwa 70 Prozent des westdeutschen Durchschnitts, die Arbeitslosigkeit ist, wie jeder weiß, doppelt so hoch, und wir liegen auch der Steuerkraft, wenn auch etwas schwankend, um die 40 Prozent.

Ein Zweites kommt hinzu, was auch politisch gewollt und festgelegt ist: Wir werden in den nächsten Jahren erhebliche Mindereinnahmen haben. Der Solidaritätspakt wird 2019 auslaufen. Das bedeutet für die Haushalte der neuen Länder ein Minus von zwischen 15 und 20 Prozent der Einnahmen, also richtig viel. Jeder weiß: Die Strukturfonds werden nach 2013 – ob es aus ihnen überhaupt noch Mittel geben wird, kann man anzweifeln – weitere Mindereinnahmen von über 5 Prozent bescheren. Durch die Demografie bedingt wird, ob man will oder nicht, ein Rückgang der Länderfinanzausgleichsmittel erfolgen.

Dazu kommen Aufwüchse. Ich nehme jetzt nur das AAÜG, an dem sich der Bund dankenswerterweise etwas mehr beteiligt. Schon jetzt geht etwa ein Viertel der sogenannten SoBEZ in die Altersversorgungs- und Sonderzusatzversorgungssysteme, woran sich in Zukunft nichts ändern wird.

Es gibt also so viele objektiv bestehende Probleme, dass alles, was wir jetzt im Hinblick auf Konsolidierung leisten, nicht bedeutet, dass wir einer besser zu gestaltenden Zukunft entgegengingen; vielmehr rüsten wir uns für wirklich schwierige Zeiten. Saldiert man all diese Zahlen, kommt man zu dem Ergebnis, dass sie ganz sicher nicht durch Wachstum und dadurch höhere Steuereinnahmen kompensiert werden. Man kann manches tun; aber das wird die beste Konjunktur nicht leisten.

(B) Deshalb ist es richtig – die Fragen sind ja auch gestellt –, dass wir die konkrete Situation zunächst einmal analysieren; das muss jedes Land für sich tun. Wir selbst haben deshalb entschieden, in die Thüringer Verfassung ein grundsätzliches, selbstverständlich konditioniertes Verbot zur Neuverschuldung aufzunehmen. Darüber besteht ein politischer Konsens, jedenfalls zwischen den großen Volksparteien. Natürlich machen wir es von dem abhängig, was letztlich in der Föderalismuskommission II festgelegt wird.

Ich bin weitestgehend für eine zwischen den Ländern einheitliche Regelung. Ich bin aber dagegen, dass dies der Bund über das Grundgesetz regelt; dies halte ich auch für verfassungsrechtlich nicht durchsetzbar. Ansonsten müsste man irgendwann über die Eigenständigkeit der Länder reden. Aber wir haben sie ja gerade nach der Föderalismusreform I gestärkt. Insofern müsste man relativ schnell eine grundsätzliche Abstimmung herbeiführen, dass es nicht Aufgabe des Bundes oder des Grundgesetzes ist, dies zu ordnen.

Das Zweite ist die bereits vorhin angesprochene Frage nach einem Frühwarnsystem bzw. danach, wie man zu konkreten Veränderungen kommt. Meines Erachtens müssten wir ein Koordinierungsverfahren in Bezug auf die Haushalte von Bund und Ländern zu einem kooperativen Frühwarnsystem weiterentwickeln.

(C) Ich könnte mir vorstellen, dass das schon vorhandene Gremium – Finanzminister der Länder und des Bundes – zu einem Finanzplanungsrat aufgewertet wird, der die Entwicklung der Haushalte regelmäßig bewertet und die Eigenstaatlichkeit der Länder zwar selbstverständlich zur Grundlage seiner Arbeit macht – andernfalls wäre die Haushaltsautonomie der Länder infrage gestellt –, der aber, wie es im europäischen Verfahren ebenfalls geregelt ist, in der Lage ist, zunächst mit Androhungen und anschließend mit temporären Sanktionen die notwendigen Entwicklungen einzuleiten. Dazu muss ein Katalog aufgestellt werden, welche Möglichkeiten bestehen; Finanztransfers, in die man eingreifen kann, gibt es genügend. Gerade sie sollten dabei im Mittelpunkt stehen.

Drittens spreche ich den großen Komplex der Ausgaben an, den wir uns ebenfalls vorgenommen haben. Dies halte ich für sehr wichtig; denn insgesamt leiden wir alle – Bund, Länder und Kommunen – unter zu vielen Lasten. Daher ist es unbedingt erforderlich, dass wir die Chance der jetzt hier vorhandenen Struktur und der sich dadurch ergebenden politischen Mehrheiten nutzen, um bei den Themen Aufgabenverzicht und Bürokratieabbau Fortschritte zu erreichen und bei anderen kostenträchtigen Verfahren zu Reduzierungen zu kommen. Das gilt für den Bund wie für die Länder, möglicherweise auch für die Kommunen.

(D) Viertens ist es in diesem Zusammenhang ein sehr wichtiges Thema – Bundesminister Steinbrück hat es angesprochen –, wie wir mittel- und langfristig eine Verbesserung unseres Wachstumspotenzials sichern und wie wir sicherstellen, dass wir nicht auf einem Umweg erhebliche Zusatzbelastungen organisieren. Dabei steht das Stichwort „soziale Sicherungssysteme“ ganz oben. Ich bin der Überzeugung, dies ist nicht die Aufgabe dieser Kommission; aber dafür müssen wir einen anderen Weg beschreiten. Der Bundesfinanzminister hat es ebenfalls angesprochen. Die negativen Konstruktionen und Belastungen, die für den Arbeitsmarkt entstehen, mögen in der jetzigen Konjunkturphase nicht sichtbar sein, werden anschließend aber wieder voll durchschlagen. Außerdem steht in 10, 15, 20 Jahren das Thema Altersarmut ganz deutlich vor uns. Angesichts der Entwicklung kann man dies schon heute prognostizieren und nachrechnen. Insofern muss das ein Thema der Politik sein. Die Diskussion darüber darf nicht aufgeschoben werden; vielmehr müssen diese Komplexe schon jetzt bearbeitet werden, zumal hierzu der politische Konsens überhaupt noch nicht entwickelt ist. Im Gegenteil: Es gibt eher weit auseinandergehende Konzepte.

Zum Thema Steuerautonomie. Ein ruinöser Steuerwettbewerb bringt überhaupt nichts. Aber wenn man eine Schuldenbremse oder ein konditioniertes Verschuldungsverbot einführen will, braucht ein Land natürlich Handlungsmöglichkeiten; es muss atmen können. Insofern sollten wir das Ganze nicht tabuisieren. Wenn man zu dem einen Ergebnis kommt und dazu die Mehrheit der Länder oder die Länder insgesamt ein Verfahren finden, dann muss es nach meiner Meinung möglich sein, beim eigenen Handeln sozusagen zu at-

Ministerpräsident Dieter Althaus (Thüringen)

- (A) men, also Einnahmen und Ausgaben im direkten Verhältnis zu bestimmen.

Man sollte dies auch deshalb nicht tabuisieren, weil es letztlich die Praxis in den Ländern ist. Das vorhandene kommunale Hebesatzrecht wird wahrgenommen. Dadurch gibt es keine extremen Verwerfungen zwischen den Regionen in den Ländern, obwohl diese Situation sicherlich zu mehr Unterschiedlichkeit führt. Aber es ist ja auch gewollt, dass die Politik sowohl bei den Ausgaben als auch bei den Einnahmen zu mehr Wettbewerb und zu mehr Transparenz für diejenigen führt, die Politik zu bewerten haben. Meines Erachtens bedingt das eine also das andere.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke, Dieter Althaus. – Kollege Burgbacher.

Ernst Burgbacher, MdB (FDP):

Vielen Dank. – Meine Herren Vorsitzenden! Meine Damen und Herren! Für uns ist klar: Es reicht nicht, jetzt ein bisschen Kosmetik nach dem Motto zu betreiben: kleinster gemeinsamer Nenner, Maastricht light oder Ähnliches. Vielmehr erfordern die Probleme einen wirklichen Systemwechsel in der Finanzverfassung. Bei der Verschuldung müssen wir jetzt endgültig und ohne Möglichkeit einer Aufweichung eine Lösung finden. Wir kennen doch alle – so selbstkritisch sollten wir sein – den Erfindungsreichtum der Politik. Deshalb hilft nach unserer festen Überzeugung nur, ein Neuverschuldungsverbot in das Grundgesetz aufzunehmen.

- (B) Dieses Verbot führt dazu, dass der Haushalt grundsätzlich mit den Einnahmen des Staates bestritten werden muss.

Nun stimmen wir Ihnen, Herr Finanzminister Steinbrück, ausdrücklich zu: Es kann Situationen geben, in denen dies nicht funktioniert. Es gibt Naturkatastrophen und internationale Krisen. Für solche Fälle schlagen wir vor, eine Zweidrittelmehrheit vorzusehen. Wir sollten der Politik zutrauen, dass sie entsprechende Ausgaben mit Zweidrittelmehrheit beschließen kann, dann allerdings mit festen Tilgungsplänen, sodass auch absehbar ist, dass man von den Schulden schnell wieder herunterkommt. Dies wäre nach unserer Überzeugung die richtige Lösung für den Bund.

Für die Länder wäre – das hat für uns die Anhörung gezeigt, übrigens auch eine Anhörung, die die FDP-Fraktion im August durchgeführt hat – eigentlich der beste Weg, den Haftungsverbund aufzulösen. Ich erinnere daran, dass es in Art. 109 Abs. 1 Grundgesetz heißt:

Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständig ...

Das heißt, dass sie selbst verantwortlich sind.

Dies entspricht ein Stück weit dem Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, wobei es den letzten Schritt nicht gemacht hat. Aber es wäre nach unserer festen Überzeugung die beste Lösung. Dies hieße Schulden selbstverantwortung der Länder und bedeutete, dass

- wir uns über Sanktionen nicht unterhalten müssten, weil der Markt die Sanktionen regelt. (C)

Herr Kollege Struck, ich rede nicht mehr von Insolvenz, weil das völlig irreführend ist. Das hat nichts mit der normalen Insolvenz zu tun.

Wir müssten dann allerdings – das wäre Bedingung – Lösungen für die Altschulden finden; denn selbstverständlich könnte so etwas nur für neue Schulden gelten. Aber ich meine, es würde die Probleme ansonsten lösen. Deshalb bitte ich noch einmal darum, diesen Punkt ernsthaft in die Diskussion einzubeziehen.

Wenn dies hier nicht mehrheitsfähig sein sollte, dann brauchen wir tatsächlich eine Lösung, wie wir auch ein Verschuldungsverbot für die Länder festschreiben. Darüber, ob es in die Landesverfassungen übernommen wird oder ob es eine Lösung gibt, wie sie Herr de Maizière angedeutet hat, können wir meines Erachtens heute noch nicht entscheiden.

- Dann allerdings ergibt sich das Problem, dass die Länder noch reaktionsfähig sein müssen. Auch dort können schwierige Situationen auftreten, und deshalb sollten wir Kassenverstärkungskredite, Kontokorrentkredite vorsehen, die dazu dienen, einmalige Ausgaben zu decken, wie zum Beispiel die akute Finanzierung von dringenden Infrastrukturmaßnahmen oder Ähnlichem. Aber auch sie müssten in ihrer Höhe begrenzt werden, und es müsste auch dort klargestellt werden, in welcher Weise sie wieder zurückgeführt werden. Es sollte allerdings auch klar sein, dass die Haftung für diese Kassenverstärkungskredite bei den Ländern liegt. Sie kann nicht mehr im Haftungsverbund getragen werden, und dies könnte tatsächlich ein Einstieg in ein System von Schuldenselbstverantwortung an dieser Stelle sein. Untauglich sind nach unserer festen Überzeugung alle Reformansätze, die auch künftig Schulden als ein gewöhnliches Mittel zur Aufstockung der Einnahmen zulassen. (D)

Die Schweizer Schuldenbremse wurde genannt. Man muss übrigens auch sagen: Es gibt gar keine Schweizer Schuldenbremse; vielmehr ist dies bei der Eidgenossenschaft und den Kantonen unterschiedlich geregelt. Ich stimme jedoch der Kritik der Kollegin Merkel ausdrücklich zu: Häufig wird nicht gesehen, dass es in der Schweiz bisher erst einmal, nämlich im Jahr 2003, einen entsprechenden Fall gab; dort wurde sie nicht angewendet, sondern ausgesetzt. Den Praxistest hat die Schweizer Schuldenbremse also keineswegs bestanden. Außerdem führt das Verbuchen auf einem Ausgleichskonto zu Nebenhaushalten. Letztendlich steckt dahinter immer noch die alte Keynesianische Theorie, die wir doch im Wesentlichen überwunden haben.

Genauso führt der Ansatz einer Veränderung von Art. 115 unserer Ansicht nach nicht zum Ziel; denn wir hatten Art. 115. Ich habe bereits eingangs gesagt: Wir kennen den Erfindungsreichtum der Politik. Herr Kollege Fromme, für mich war sehr überzeugend, was Sie gesagt haben, allerdings in Bezug auf Unternehmen. Aber ich unterscheide wesentlich zwischen Unterneh-

Ernst Burgbacher, MdB

- (A) men und der Politik. Unternehmen müssen ihre Schulden tatsächlich selbst verantworten, und für Unternehmen rechnet es sich, gewisse Investitionen vorzunehmen. Die Politik tickt da aber völlig anders. Da Kollege Struck schon auf das Wahljahr 2009 hingewiesen hat, male ich mir einmal aus, wie kreativ wir sagten, welche Investitionen sich tatsächlich rechneten und wofür man Schulden verantworten könne. Ich bin überzeugt, das alles führt nicht zum Ziel. Deshalb wäre der konsequente Weg aus der Verschuldung heraus ein Verschuldungsverbot für den Bund und die Aufhebung des Haftungsverbandes oder zumindest Kontokorrentkredite für die Länder, für die sie selbst haften.

Ich tue es natürlich ungern, aber zum Schluss widerspreche ich meinem Ministerpräsidenten in einem Punkt. Herr Oettinger, Sie haben gesagt, erfolgreich seien wir, wenn wir die Verschuldung irgendwie regeln, der Rest sei Kür. Nach meiner festen Überzeugung müssen wir auch Regelungen für die Steuerautonomie und für den Länderfinanzausgleich treffen. Dies wird mein Kollege Dr. Wissing noch näher ausführen. Aber ich bin überzeugt: Wenn wir nicht bei allen drei Punkten neue Lösungen finden, dann werden wir insgesamt nicht erfolgreich sein.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke schön, Herr Kollege Burgbacher. – Herr Kollege Carstensen.

- (B) **Ministerpräsident Peter Harry Carstensen**
(Schleswig-Holstein):

Meine Herren Vorsitzenden! Meine Damen und Herren! Wenn etwas Gutes gesagt wird, dann kann man es gern wiederholen. Der Bundesfinanzminister hat drei Punkte genannt: erstens das Streben nach ausgeglichenen Haushalten, zweitens das Erwirtschaften von Überschüssen – dabei habe ich die Augen geschlossen und etwas geträumt; ich musste mich dann kneifen, um wieder in die Realität zurückzukommen – und drittens keine Regelung ohne Ausnahme. Den vierten und fünften Punkt hat Herr de Maizière ergänzt: Obergrenze nicht durch Auslegungsspielräume gestalten und Kompatibilität mit europäischen Regelungen.

Dem kann ich theoretisch zustimmen, wenn man mir die faktische Möglichkeit gibt, darauf einzugehen. Das heißt, dass wir dann, wenn wir die Voraussetzungen bekommen, Ja sagen können, mit dem Umkehrschluss, Herr de Maizière, das Ganze nicht nur über die Altschulden zu regeln, sondern auch Restriktionen einzubauen, wenn wir die Altschulden geregelt haben. Diesen Umkehrschluss will ich gern konzeditieren. Wo dies dann steht, ist zweitrangig. Regelungen für das Schuldenmachen, wie sie Frau Merkel angesprochen hat, finden sich in unserer Verfassung; nur sind wir gar nicht in der Lage, in Schleswig-Holstein einen verfassungsgemäßen Haushalt zu erreichen, weil die Altschuldenlage so dramatisch ist. Ich will sie Ihnen ganz kurz und knapp einmal schildern.

- (C) Das Land Schleswig-Holstein hat bei 2,8 Millionen kernigen Einwohnern einen Schuldenberg von 22 Milliarden Euro. In dem Haushaltsjahr, als meine Regierung angetreten ist, hatten wir Steuereinnahmen in Höhe von 5,3 Milliarden Euro und eine Neuverschuldung von 1,7 Milliarden Euro. Wir haben uns zum Ziel gesetzt, diese 1,7 Milliarden Euro bis zum Ende der Legislaturperiode zu halbieren. Dieses ehrgeizige Ziel können wir erreichen, weil unsere Sparmaßnahmen Wirkung zeigen, aber vor allem, weil uns die Konjunktur in die Hände gespielt hat. Dennoch: Jeder sechste Euro, den das Land Schleswig-Holstein durch Steuern einnimmt, wird durch Zinszahlungen aufgefressen, 1 Milliarde Euro pro Jahr. Daran ändern auch die erfreulichen Nachrichten des vergangenen Jahres nichts, und damit ist noch nicht ein Euro, nicht ein Cent an Schulden getilgt. Nachdem wir das Weihnachtsgeld bei den Beamten gestrichen, in den kommunalen Finanzhaushalt eingegriffen und in den Ministerien gekürzt haben, haben wir immer noch keinen verfassungsgemäßen Haushalt.

Wenn wir ab heute keine neuen Schulden mehr machten und stattdessen jedes Jahr 100 Millionen Euro an Verbindlichkeiten tilgten – davon sind wir ganz weit entfernt –, dann brauchten wir 220 Jahre, bis das Land alle seine Schulden und Zinsen zurückgezahlt hätte. Auch wenn ich Lust habe, noch lange Ministerpräsident zu bleiben, meine Damen und Herren: Das ist ein Zeitraum, der mir ein bisschen lang ist.

- (D) Wir geben mehr Geld für Zinsen als für unseren Sozialhaushalt aus. Wer die Auflagen für das Ausgeben im Sozialhaushalt gemacht hat, das wissen wir alle. Ich muss mit diesen Altschulden umgehen, unabhängig davon, ob die Schulden selbst verschuldet oder strukturell bedingt sind. Alle Banken und all diejenigen, an die wir Zinsen zu zahlen haben, fragen nicht danach. Sie sagen nicht: Peter Harry, du bist ein netter Kerl, und in diesem Bereich machen wir dir ein Angebot und in jenem machen wir dir keines. – Das wird nichts; der Handlungsspielraum ist gering, und aus eigener Kraft ist dies nicht zu schaffen. Das ist die Situation.

Herr Oettinger hat gefragt, wann wir in der Lage sein werden, einen ausgeglichenen Haushalt zu haben. Gegenwärtig sehe ich nicht einmal, wann wir denn einen verfassungsgemäßen Haushalt erreichen können, geschweige denn einen ausgeglichenen Haushalt. Nur, um hierzu eine Größenordnung zu nennen: Wenn wir alle unsere 25 000 Lehrer aus dem Landesdienst oder die fünffache Zahl aller in den Ministerien Beschäftigten entlassen könnten, dann hätten wir eine Chance, einen ausgeglichenen Landeshaushalt zu erreichen.

Das Ganze hängt zusammen. Striktere Restriktionen für eine Neuverschuldung einzubauen, akzeptiere ich gern. Das ist richtig, und wir haben das bereits in unserer Verfassung getan. Aber wenn wir dies wollen, dann ist – genauso, wie Peter Müller gesagt hat – ebenfalls die Voraussetzung dafür zu schaffen, dass wir aus dem Loch herauskommen, dass wir die Altschuldenbelastung, die bei uns besteht, regeln. Deswegen hat die schleswig-holsteinische Landesregierung einen ersten

Ministerpräsident Peter Harry Carstensen (Schleswig-Holstein)

- (A) Vorschlag in die Debatte eingebracht, der eine möglichst weitgehende Entlastung aller Länder von ihren Altschulden und den damit verbundenen Aufwendungen für Zinsen und Tilgung vorsieht.

Wir schlagen die Übernahme der Verbindlichkeiten durch einen Fonds vor, der für den Schuldendienst Mittel aus dem Länderanteil am Mehrwertsteueraufkommen erhält. Ein solcher Fonds wäre ein Element, um für einen fairen Wettbewerb unter den Ländern zu sorgen. Ich freue mich auch, zu hören, dass wir mit dem Vorschlag eines Fondsmodells nicht allein dastehen. Dieser Vorschlag liegt auch im Interesse der Länder, die momentan in den großen Topf einzahlen; denn handlungsfähige Länder brauchen keine Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich und keine Bundesergänzungszuweisungen mehr. Das ist nicht nur ein Wechsel auf die Zukunft. Bei einer Umsatzsteuerlösung würden Länderfinanzausgleichszahlungen und Bundesergänzungszuweisungen sofort geringer, ohne dass das System aufgegeben werden müsste. Aber ich halte auch hier einen Kompromiss für möglich.

Wir sind in allen Punkten diskussionsbereit. So müssen es nicht nur die Länderschulden sein, die in den Fonds einfließen. Wir stellen ja fest, dass es Länder gibt, die eine sehr geringe Verschuldung haben. Aber eine andere Situation besteht zum Beispiel bei Gemeinden, die eine wesentlich höhere Verschuldung als wir und auch höhere Pensionslasten haben. Es bietet sich also an, auch Kommunalschulden zu berücksichtigen. Jemand hat mir gesagt, er würde gern seine Versorgungslasten einbezogen wissen. Man kann über eine anteilige Entschuldung sprechen oder auch nur über die Form der Finanzierung. Mir ist nur wichtig, dass wir die Voraussetzungen für mehr Eigenverantwortung schaffen.

(B)

Wir wollen in Schleswig-Holstein unabhängig werden, auch unabhängig vom Länderfinanzausgleich, von den Ausgleichszahlungen der strukturstarken Länder. Deswegen halte ich es für notwendig, dass wir hier die Verbindung zwischen Altschulden und Restriktionen für neue Schulden sehen. Ohne in dieser Situation eine Lösung für Altschulden zu finden, sind wir nicht in der Lage, auch Restriktionen bei neuen Schulden zu akzeptieren.

Herzlichen Dank.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke, Peter Harry Carstensen. – Herr Kollege Kuhn.

Fritz Kuhn, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Ich möchte, weil es so anregend war, noch einmal bei Herrn Stoiber ansetzen, der sagte, ein Hund lege kein Wurstfach an. Ich finde es spannend zu fragen, warum er das eigentlich nicht tut. Da gibt es eine ganz einfache Antwort: weil er zu dumm ist, oder – anders gesagt – weil Hunde nicht in der Dimension der Zukunft denken können. Die spannende Frage für diese Runde ist ja, ob die Politik es jetzt endlich schafft, dies anders zu sehen, ob sie es schafft, Folgewirkungen, die

sich in der Zukunft ergeben, in der Gegenwart zu berücksichtigen oder nicht. (C)

Ich stelle fest, dass fast alle sagen: „Wir brauchen eine Beschränkung der Verschuldung“ und dies mit Generationengerechtigkeit und Ähnlichem begründen. Wir brauchen also nicht mehr über das Ob zu streiten, sondern nur noch über das Wie. Da würde ich raten – weil das ehrlicher für das Verfahren ist –, zwischen technischen Fragen, also Fragen, wie es am besten geht oder zu gestalten wäre, und politischen Fragen, nämlich Fragen, wie man es am besten im Bundestag und vor allem in den Ländern durchsetzen kann, zu trennen. Es ist vielleicht in anderen Runden auch über die zweite Frage zu diskutieren. Wir können nicht so tun, als wären das alles nur technische Fragen; damit würde man der Realität in keinem einzigen Land gerecht.

Die Bundestagsfraktion der Grünen hat im Bundestag einen Gesetzentwurf eingebracht, der eine Kombination zweier Maßnahmen vorsieht. Zunächst einmal meinen wir, dass man einen neuen Investitionsbegriff wählen sollte, und zwar den der Nettoinvestition. Ich halte es für Denkfaulheit, sich wegen der Schwierigkeiten mit dem alten Investitionsbegriff um dieses Thema gar nicht zu kümmern. Ich glaube, damit vergibt man auch sinnvolle Möglichkeiten. Deswegen sagen wir: Alle Körperschaften, jedenfalls Bund und Länder, dürfen sich im Rahmen der Nettoinvestitionen verschulden. Das sind also die gesamten Investitionen minus Abschreibungen, minus Privatisierungen. Wir begründen dies damit, dass die Nettoinvestitionen so etwas wie den Kapitalstock eines Landes oder des Bundes reicher machen. Es handelt sich dann tatsächlich um Investitionen, weil die Abschreibungen herausgerechnet worden sind. Deinvestitionen, wie Privatisierung und Wertverfall durch Abschreibungen, müssen also herausgerechnet werden. Für die Summe der Nettoinvestitionen kommt dann nicht viel zusammen. Wir haben gesagt – ähnlich wie Herr Steinbrück am Anfang –: Für den Bund reden wir da maximal über 5 Milliarden Euro. – Aber dies wäre keine Kreditaufnahme, auf die der klassische Begriff der Verschuldung zulasten künftiger Generationen angewendet werden könnte.

(D)

Über die Möglichkeit einer Nettokreditaufnahme im Rahmen der Nettoinvestitionen hinaus favorisieren wir eine Modifikation der Schweizer Schuldenbremse. Selbstverständlich ist die Schweiz viel föderaler organisiert, und es gibt dort andere Rahmenbedingungen, sodass man das – das ist klar – nicht übertragen kann. Aber der Grundgedanke, über einen ganzen Konjunkturzyklus einen ausgeglichenen Haushalt zu haben und die Ausgabenhöhe mithilfe von Regeln – da reden wir nur noch über die Regeln – an die Höhe der Einnahmen zu binden, ist ein ganz entscheidender Fortschritt; denn bisher machen wir es umgekehrt. Bisher dominieren bei der Haushaltsaufstellung die Ausgabenwünsche und –zwänge; erst danach wird nach den Einnahmemöglichkeiten geschaut, und der Rest ist dann eben Neuverschuldung. Das Verfahren wird also umgedreht. Das halten wir für positiv.

Fritz Kuhn, MdB

(A) Übrigens ist das Ausgleichskonto bei dem Modell, das wir vorgelegt haben, nicht als Sparbüchse für den Konjunkturabschwung, sondern ausschließlich für Schätzfehler in dem Verfahren vorgesehen. Wenn man aus der durchschnittlichen Entwicklung des Bruttosozialprodukts der letzten Jahre auf die Steuereinnahmen des kommenden Jahres schließt, kann es zu Schätzfehlern kommen. Diese müssen abgegolten werden können, was durch das Ausgleichskonto ermöglicht wird.

Ich möchte noch ein Bedenken vortragen. In allen Papieren, die ich gesehen habe, wird aus guter Vernunft die Auffassung vertreten, dass es für Sonderfaktoren, beispielsweise für Katastrophen, die Möglichkeit der Sonderverschuldung geben muss. Da werden Flut bzw. Hochwasser genannt. Wir müssen darauf achten – ich warne davor –, dass dies nicht ein politisches Einfallstor wird. Wir haben zum Beispiel selber gesagt, dass eine Zweidrittelmehrheit feststellen muss, dass ein solcher Fall vorliegt. Wenn ich mir die Fälle vor Augen führe, für die das gelten soll, so kann ich mir vorstellen, dass die Parlamente eine große Fantasie entwickeln, um sagen zu können, dass ein solcher Katastrophenfall vorliegt. Wir alle sind ja in der Entwicklung von Fantasie beim Umgehen bestimmter Sachen geübt. Deswegen würde ich dazu raten, sehr klar und präzise zu definieren, was man sich unter solchen Sonderfaktoren vorstellt.

(B) Uns geht es darum, die Verschuldungsregel so zu gestalten, dass die Haushaltspolitik die Wirtschaftspolitik nicht dominieren kann; denn wenn dies geschieht, wird die Einnahmeseite gefährdet. Deswegen wenden wir uns auch gegen ein absolutes Schuldenverbot. Das ist, haushalterisch formuliert, logisch und gut. Aber es gibt im Konjunkturabschwung einfach Notwendigkeiten, Investitionen zu halten. Denken Sie an bauliche Investitionen, Forschung, Wohnungsbau, was auch immer. Wenn man das nicht tun kann, weil es ein Verschuldungsverbot gibt, dann geht man an dieser Stelle einfach kaputt, weil der Haushalt nicht atmet und damit die Gestaltungsfähigkeit der Politik zurückgeht.

Bei dem Modell, das den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt zugrunde legt, ist angesichts dessen, was ich bisher darüber lesen konnte – außer in einem Artikel im *Handelsblatt*, bei dem es um angebliche Pläne des Bundesfinanzministeriums geht –, noch nicht klar, wie das Atmen in der Abschwungphase der Konjunktur vonstatten gehen soll. In dem Artikel im *Handelsblatt* ist nahegelegt worden, dass der Spielraum, bezogen auf die Entwicklung des BIP, zwischen 0,5 Prozent und – im Krisenfall – 3 Prozent liegen sollte. Das müsste im Laufe der Beratungen konkreter ausgeführt werden, damit man sehen kann, ob die angestrebte Flexibilität, also das Atmen, durch dieses Modell wirklich sichergestellt ist oder nicht.

Zum Schluss möchte ich noch auf das eingehen, was wir hier veranstalten. Ich meine, dass Verschuldungsverbote, Verschuldungsbremsen oder Regelungen à la Stabilitätspakt eine außerordentlich starke Selbstbindung der Politik darstellen. Perfiderweise schaffen meistens diejenigen, die für Schulden aus der

(C) Vergangenheit verantwortlich sind, eine Bindung für künftiges politisches Handeln. Darüber sollten wir ehrlich reden. Das ist, vor allem für ältere Ministerpräsidenten, eine sehr elegante Veranstaltung. Wahrscheinlich werden wir Verfassungsschwierigkeiten bekommen, wenn wir in dieser Weise künftiges politisches Handeln beschränken wollen, wir, die wir die Freiheit des Handelns für uns selber in Anspruch genommen haben.

Ich leite daraus ab – ich will nicht polemisieren, sondern einfach eine Analyse machen –, dass die Regel, die die Bindung festlegt, auf jeden Fall auf der Ebene der Verfassung, des Grundgesetzes angesiedelt werden muss; denn nur so kann man erklären, warum Bund und Länder – sozusagen als Zäsur zum bisherigen staatlichen Handeln – diesen Schritt vorschlagen. Dann hat man auch viel größere Durchsetzungschancen, als wenn das nur der Bund macht und die anderen sehen können, wo sie bleiben. Das ist ein Eingriff in traditionelle Politik der Bundesrepublik, der hoch angesiedelt sein muss. Natürlich wird man einen Plan B für den Fall haben müssen, dass dies nicht gelingt. Aber man muss dann auch überlegen und hier diskutieren, was mit denen passiert, die das blockiert haben. Ich finde, dass das auch ein Commitment in diese Richtung beinhaltet.

(D) Selbstverständlich müssen die schwächeren Länder in irgendeiner Weise Solidarität erfahren, entweder bei der Tilgung alter Schulden oder bei der Gestaltung von Steuern. Letzteres ist wahrscheinlich ein Instrument für stärkere Länder. Also wird eher das erste Instrument einzusetzen sein. Sonst könnten sie mit Blick auf ihre Wählerschaft und Parlamente nicht diesen Standpunkt teilen. Deswegen sage ich: Länderfinanzausgleich und Altschuldenregelung müssen bei der Frage der Schuldenbremse auf den Tisch. Die Vorstellung, der Erfolg sei gesichert, wenn man das eine außen vor lasse, und man werde sich über das andere in der kommenden Legislaturperiode oder wann auch immer streiten können, halte ich für politisch grundsätzlich naiv.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke, Herr Kollege Kuhn. – Herr Kollege Möllring.

Minister Hartmut Möllring (Niedersachsen):

Meine Herren Vorsitzenden! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Wir sprechen uns als Niedersachsen für ein absolutes Neuverschuldungsverbot aus. Berücksichtigt werden muss allerdings, dass es in Art. 115 und in den entsprechenden Artikeln der Länderverfassungen – bei uns, Frau Zypries, Art. 71 – darum geht, wie viele Schulden im Plan vorgesehen werden dürfen. Wie der Haushaltsvollzug dann aussieht, ist ja etwas ganz anderes. Trotz Nettokreditaufnahme kann es passieren, dass man am Ende des Jahres weniger Einnahmen – die Nettokreditaufnahme ist ja eine Einnahme – als Ausgaben hat. Dann entsteht ein Haushaltsfehlbetrag, der innerhalb der folgenden zwei Jahre im Haushalt ohne Nettokreditaufnahme abgebildet werden muss. Da wir die

Minister Hartmut Möllring (Niedersachsen)

(A) Nettokreditaufnahme als Einnahme behandeln – es ist völlig richtig gesagt worden: Eigentlich müssten die Einnahmen die Ausgaben decken; kein Unternehmer kann eine Kreditaufnahme als Einnahme verbuchen; das versteht niemand –, müssten wir es eigentlich auch schaffen, mit den Einnahmen die Ausgaben zu decken. Natürlich muss ein Haushaltsfehlbetrag in zwei Jahren wieder erwirtschaftet worden sein; das ist völlig klar.

Das heißt auch, dass es egal ist, ob wir den Fall von Naturkatastrophen hineinschreiben oder nicht. Helmut Schmidt hat 1962 nicht warten können, bis das Grundgesetz geändert wurde und er die Bundeswehr zur Unterstützung holen durfte. Er hat es einfach getan, und alle haben es gebilligt. Wir werden es auch nicht schaffen, eine Naturkatastrophe vorherzusehen und ihre Schäden im Haushaltsplan abzubilden. Man denke an das Elbhochwasser in Dresden. Das hat niemand vorhergesehen, geschweige denn, dass es jemand in einen Haushaltsplan hätte aufnehmen können. Selbstverständlich sind die Gelder dann aufgebracht worden. Wenn bei uns an der Küste die Deiche brechen, dann werden wir nicht warten können, bis das Grundgesetz geändert ist, und dann handeln, sondern dann werden wir sofort handeln und das Geld von irgendwoher nehmen müssen.

Wir sind gegen Schuldenbremsen und andere Definitionen. Das, was Frau Merkel und Herr Burgbacher dazu ausgeführt haben, war völlig richtig; das muss ich nicht wiederholen. Das funktioniert in der Schweiz nicht. Warum sollte es bei uns funktionieren?

(B) Ich fand auch sehr wichtig, was Herr de Maizière gesagt hat. Man sollte gar nicht erst von Ausnahmen reden. Ob man das Nettoinvestition oder Investition nennt, ist völlig egal; denn es gibt keine Nettoinvestition. Herr Fromme hat völlig zu Recht darauf hingewiesen: Ein Auto als Investition zu betrachten oder gar einen Computer, der schon beim Herausnehmen aus der Verpackung zum Elektronikschrott mutiert, ist völlig aberwitzig. Das Gleiche gilt für Gebäude. Wenn man ein Gebäude hat, ist es richtig, dass man jedes Jahr 2 Prozent zurücklegt, damit man das Haus, wenn es nach 50 Jahren neu gebaut werden muss, finanzieren kann. Daraus wird aber schon nichts, wenn man 50 Gebäude hat; denn dann muss man jedes Jahr eines ersetzen. Da hat es keinen Sinn, eine Rücklage zu bilden; vielmehr muss man das aus den laufenden Einnahmen bezahlen; denn es ist ja Blödsinn, 2 Prozent des Wertes von 50 Häusern aus den laufenden Einnahmen zurückzulegen, um dann den Betrag zu 100 Prozent zu entnehmen und mit ihm ein Gebäude neu zu errichten. Das Gleiche gilt für die Autos. Da ist es dann eben nach fünf Jahren so weit.

Ich glaube, Herr de Maizière hat es richtig gesagt: Die Altschuldentilgung macht nur Sinn, wenn keine neuen Kredite dazukommen. Warum sollten die Geberländer und der Bund – wie es der Vorschlag von Oettinger oder auch andere Vorschläge vorsehen – helfen, Altschulden zu tilgen, wenn an anderer Stelle munter neue Schulden gemacht werden? Denn dann sind die Altschulden zwar weg, aber es werden munter

wieder Schulden gemacht. Wenn wir kein Verschuldungsverbot haben, dann wird es weiterhin tapfer in die Verschuldung gehen. Das Jahr 2000 ist nach meiner Kenntnis das Jahr mit den höchsten Steuereinnahmen, das die Bundesrepublik Deutschland je erlebt hat. Wir kommen vielleicht im nächsten Jahr wieder auf die gleichen Zahlen wie im Jahre 2000. Das gilt auch für die Länderhaushalte. Aber wenn ich richtig recherchiert habe, ist weder im Bundeshaushalt noch in den 16 Länderhaushalten im Jahre 2000 auf eine Nettokreditaufnahme verzichtet worden. Das wäre eigentlich logisch gewesen; denn da waren die Steuern so hoch wie nie. Als sie in 2001 und 2002 erstmals sanken – was wir vorher nicht erlebt hatten –, war das Gejammer groß. Dann haben wir allerdings die Bremsen angezogen. Es sind Beispiele genannt worden. Wir haben es in Niedersachsen ja ebenfalls gemacht: Wir haben im Jahre 2002 ein Staatsdefizit von über 17 Prozent gehabt. Im letzten Jahr haben wir ein Staatsdefizit von 1 Prozent gehabt; das war das zweitbeste Ergebnis hinter Bayern, die noch besser waren als wir. Das werden wir in diesem Jahr nicht ganz erreichen; aber man kann das anstreben.

Dann hat Herr Oettinger die Frage nach den Pensionsfonds, also eine kapitalgestützte Rücklage, zu bilden, damit man spätere Lasten tragen kann, hat nur Sinn, wenn man keine neuen Schulden macht; denn es macht keinen Sinn, einen Kredit aufzunehmen, dafür Zinsen zu zahlen und zur gleichen Bank zu sagen: Zahlst du uns dafür mehr, damit sich das für uns lohnt? – Das wird nicht klappen; das funktioniert nirgendwo. Man kann natürlich an den Fonds Staatspapiere verkaufen. Aber es ist nicht besonders sinnvoll, Schulden zu machen, um Geld in den Fonds zu geben, und dann kauft mir der Fonds Staatspapiere ab, die ich verzinsen muss. Das ist nicht sehr sinnvoll.

Ich bin auch der Meinung, solange die Rente nicht kapitalfinanziert wird, müssen uns die Pensionen nicht so furchtbar aufregen; denn wir zahlen natürlich für unsere Angestellten in die Rentenversicherung ein – Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil –, damit unsere früheren Angestellten eine Rente bekommen.

(Zuruf von Bundesminister Peer Steinbrück
[BMF])

– Bei den Beamten wird es direkt gezahlt, Herr Steinbrück. Ich versuche gerade, diesen Denkfehler einmal aufzuzeigen.

Es wird immer wieder gesagt, es wäre besser, wenn wir nur Angestellte hätten, weil sie mit 65 nicht mehr in der „payroll“ erscheinen. Das ist aber nur dann richtig, wenn man dann den Kiosk schließt und selbst ebenfalls in Rente geht; denn das Land Niedersachsen zahlt für seine 60 000 Angestellten – das gilt für die anderen Bundesländer entsprechend – 60 000-mal in die Rentenversicherung ein, damit die 30 000 Rentner eine Rente bekommen. Auch das ist steuerfinanziert, nur auf einem anderen Weg. Es ist über Bande gespielt, während dies bei den Beamten unmittelbar erfolgt.

Minister Hartmut Möllring (Niedersachsen)

(A) Zum Thema Steuerautonomie möchte ich noch einmal deutlich sagen, dass wir dagegen sind. Es ist sicher richtig, dass man das bei der Grunderwerbsteuer und bei der Grundsteuer machen kann. Der Fall des Grunderwerbs ist finanztechnisch relativ einfach zu verwalten. Man stellt fest, was das Grundstück gekostet hat. Darauf wird ein bestimmter Prozentsatz Grunderwerbsteuer berechnet, und gut ist es. Bei der Grundsteuer kann man sagen, das Grundstück liegt da. Es wird da – es sei denn, es käme eine Flut – auch in 100 Jahren noch liegen. Da kann man den Wert feststellen, auf den ein bestimmter Prozentsatz berechnet wird, und gut ist es. Aber bei einer atmenden Einkommensart wie der Körperschaftsteuer oder der Einkommensteuer wird das schon schwierig. Als Finanzminister weiß ich: Wir bekommen die Steuererklärung auf dem Bierdeckel nicht. Vielmehr wird das Steuerrecht immer komplizierter. – Wir wollen es auch in elektronischer Form haben, Herr Kollege Runde; wir wollen es gar nicht auf dem Bierdeckel haben. Diese vielen Bierfilze im Finanzamt wären gar nicht gut.

Beim normalen Arbeitnehmer ist es ja noch einfach. Für ihn gibt es die Lohnsteuerkarte demnächst nicht mehr. Da wird die Steuer überwiesen, und gut ist es. Aber es gibt Fälle, in denen die betreffende Person in Niedersachsen wohnt, ihr Geld in Hamburg verdient, in Brandenburg ein Windrad stehen hat, in Hessen vielleicht eine Wohnung geerbt oder erworben hat, die sie vermietet usw.; die Beispiele ließen sich fortsetzen. Welcher Steuersatz gilt denn dann? Darüber kann man sich natürlich einig. Aber wie soll das noch verwaltet werden?

(B)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Wir müssen ein Doppelbesteuerungsabkommen machen.

(Heiterkeit)

Minister Hartmut Möllring (Niedersachsen):

Ich habe, Herr Struck, Ihre Eingangsworte sehr ernst genommen. Deshalb habe ich auch nichts zur Insolvenz gesagt. Aber 16 Doppelbesteuerungsabkommen und dann noch eines mit der Bundesregierung sowie entsprechende Abkommen in Bezug auf gemeindefreie Gebiete hielte ich für sehr abstrus. Es ist wahrscheinlich einfacher, wie Sie es gesagt haben, dass wir uns über den Länderfinanzausgleich neu einigen, als dass wir unter 16 Bundesländern ein Doppelbesteuerungsabkommen hinkommen. Auch deshalb bin ich gegen die Steuerautonomie.

Interessant ist Folgendes – ich habe das für das Land Niedersachsen einmal rechnen lassen –: Wenn wir im Jahre 2010 keine neuen Schulden mehr machen, was wir parteiübergreifend anstreben – auch die SPD hat das in ihrem Parteiprogramm –, und im Jahre 2010 in der Lage sind, 100 Millionen Euro Schulden zurückzuzahlen, so hört sich das angesichts von 50 Milliarden Euro Schulden an wie ein Tropfen auf den heißen Stein. Wenn wir aber – wie bei jeder Hausfinanzierung oder kommunalen Finanzierung – zu die-

ser Tilgung die ersparten Zinsen hinzurechnen – wenn nicht jedes Jahr beispielsweise diese 100 Millionen Euro getilgt werden, bleiben die Zinsen hoch, nämlich bei 2,4 Milliarden Euro –, zeigt sich, dass Niedersachsen nach etwa 65 Jahren schuldenfrei wäre. Das hört sich furchtbar lange an. Aber Niedersachsen würde im Jahre 2010 63 Jahre lang Schulden gemacht haben und würde dann mit der Tilgung beginnen. (C)

Es wäre interessant, das für einen Fonds mit einem Betrag X durchzurechnen. Das können natürlich nicht nur 100 Millionen Euro sein, sondern das müsste vielleicht zehnmal so hoch sein. Aber wenn wir es im Lande Niedersachsen mit 100 Millionen Euro schaffen, müsste die Gesamtheit der Länder plus der Bund es schaffen, das Zehn- oder Zwanzigfache aufzubringen – das kann jede Kreissparkasse ausrechnen; es werden sicherlich auch bei uns genug Mitarbeiter sein, die das können –, und dann sähen wir wieder Licht am Ende des Tunnels.

Vielen Dank.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke, Herr Kollege Möllring. – Herr Kollege Dr. Troost.

Dr. Axel Troost, MdB (DIE LINKE):

Meine Damen und Herren! Mir ist in der bisherigen Debatte zu wenig darüber gesagt worden, woher denn der starke Verschuldungsanstieg kommt. Man hat das Gefühl: Das muss daran liegen, dass die öffentlichen Haushalte kontinuierlich in Saus und Braus gelebt haben, dass dieser Anstieg des Verschuldungsstandes genau dadurch zustande kommt. Wenn man sich das aber genauer ansieht, kann man feststellen, dass es zwei große Phasen des Anstiegs gegeben hat, nämlich erstens Anfang der 90er-Jahre, hervorgerufen durch die Art der Finanzierung der deutschen Einheit. Das ist damals von anderen auch kritisiert worden. Es sind andere Vorschläge dazu gemacht worden, wie man den Aufbau Ost finanzieren sollte. Aber das ist inzwischen verschüttete Milch. (D)

Ein zweiter deutlicher Anstieg ist seit dem Jahre 2000 zu verzeichnen. Wenn man sich anschaut, worauf das zurückzuführen ist, dann zeigt sich, dass dies eindeutig nicht daran liegt, dass die Ausgaben so stark gestiegen wären, sondern daran, dass die Einnahmen aufgrund einer massiven Steuersenkung zusammengebrochen sind. In der Bundesrepublik Deutschland hat es von 1996 bis 2005 bei den realen Staatsausgaben den geringsten Anstieg aller EU-Länder gegeben. Wenn wir uns das für das Jahr 2000 und die Folgejahre ansehen, dann stellen wir fest, dass die Staatsausgaben in der Zeit von 2000 bis 2005 im Jahresdurchschnitt um 1,3 Prozent gestiegen sind – wohlgemerkt: das Sozialprodukt um 1,7 Prozent –, die Steuereinnahmen im Jahresdurchschnitt aber um 0,2 Prozent gesunken sind. Daraus resultiert der entsprechende Defizitzuwachs.

Insofern müssen wir uns natürlich schon die Frage stellen: Wollen wir denn immer weniger Staat? Da sagt die FDP sehr klar – das finde ich völlig konsistent –:

Dr. Axel Troost, MdB

- (A) Staatsverschuldung runter, Steuern runter und natürlich auch die Staatsausgaben runter. – Das ist in sich schlüssig. Bei allen anderen hier bin ich mir nicht so sicher, ob wirklich so klar ist, dass sie einen sinkenden Staatsanteil haben wollen. Ich kann für Die Linke nur sagen: Wir wollen einen finanzstarken Staat, der öffentliche Investitionen – auch für den ökologischen Umbau – und eine ausreichende öffentliche Daseinsvorsorge ermöglicht und der nicht ständig neue Sonderopfer von den im öffentlichen Dienst Beschäftigten verlangt.

Wenn man einen solchen Staat haben will, muss man sich natürlich fragen: Wie kann dies finanziert werden? Da würden wir – gerade aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre und deren Fortsetzung zum Beispiel bei der Unternehmensteuerreform 2008 – dafür plädieren, nicht so sehr über eine Verschuldungsbremse zu reden, sondern mehr über eine Steuersenkungsbremse oder – wie es der Sachverständige Bofinger in seiner Sonderstellungnahme ausgeführt hat – ein temporäres Verbot weiterer Steuersenkungen, bis die Verschuldungsquote – so hat er es ausgeführt – mindestens wieder unter 60 Prozent ist.

Man muss also über die Frage reden, woher die Staatsfinanzen kommen sollen. Man kann nicht einfach nur sagen: Wir begrenzen die Verschuldung. – Es ist sehr gefährlich, in Zeiten wie den gegenwärtigen, in denen die Steuereinnahmen sprudeln, sich so etwas vorzunehmen; denn für folgende Perioden, in denen es wieder enger wird und in denen dann die Verschuldungsmöglichkeit nicht mehr so ohne Weiteres gegeben wäre, bedeutet das logischerweise Ausgabenenkungen. Auch das muss diskutiert werden.

- (B) Eine Bemerkung nebenbei, Herr Steinbrück – ich hörte es früher auch von den Grünen –: Die Aussage, die Staatsverschuldung sei die größte soziale Ungerechtigkeit, habe ich vor 30 Jahren – so lange beschäftige ich mich mit der Frage der Staatsverschuldung – schon für falsch gehalten; sie ist heute noch genauso falsch. Die Vermögenden bekommen nicht deswegen Zinsen, weil sie dem Staat Geld geliehen haben. Die Vermögenden bekommen deswegen Zinsen, weil sie Vermögensbildung betrieben haben und ihr Vermögen, wo auch immer, anlegen; wenn es nicht beim Staat wäre, dann woanders.

An dieser zunehmenden Vermögensbildung können wir zweierlei sehen: erstens, dass sich die Primäreinkommen immer weiter auseinander entwickeln, zweitens aber natürlich auch, dass der Staat durch Steuersenkungen, zum Beispiel durch eine Senkung des Spitzensteuersatzes, mit dazu beiträgt, dass mehr Vermögensbildung in den oberen Einkommensklassen stattfindet und damit auch entsprechende Zinseinnahmen möglich werden. Dies kann man, wie gesagt, nicht mit der Staatsverschuldung als solcher in Verbindung bringen. Dies ist aus meiner Sicht völlig unseriös.

Wenn man jetzt nach vorne schaut und fragt, was das denn heißen könnte, dann sage ich: Wir können uns mit einem solchen Entschuldungsfonds nach dem Vorschlag von Herrn Carstensen durchaus anfreunden,

mit dem erreicht werden soll, dass gerade die besonders hoch verschuldeten Länder strukturell entlastet werden. Aber dabei darf natürlich ihre Handlungsfähigkeit nicht völlig eingeschränkt werden. Was wir in jedem Fall brauchen, sind insgesamt genügend Einnahmen zur Finanzierung von öffentlichem Konsum und auch von öffentlichen Investitionen. Wenn dafür genügend Steuereinnahmen und sonstige Einnahmen vorhanden sind, dann habe ich kein Problem damit, den Investitionsbegriff, was die Verschuldung angeht, einzuschränken; denn an den Argumenten, die hier vorgetragen worden sind – Stichwort: Auto oder insbesondere PC –, ist natürlich etwas dran. Das sind nicht die „rentierlichen Ausgaben“, von denen Freiherr vom Stein meinte, sie sollte man durch Verschuldung finanzieren; vielmehr sind das Güter, die in der Tat nach fünf oder sieben Jahren verschlissen sind.

- (C) Aber, wie gesagt, man muss dann fragen: Was denn sonst? Insgesamt braucht der Bund natürlich genug Spielraum, um wirklich konjunkturpolitisch und nicht nur im Falle von Naturkatastrophen arbeiten zu können. Wir halten da sogar das Maastricht-Kriterium von 3 Prozent – um mit Prodi zu sprechen – für „stupido“. Wenn es erforderlich ist, gegenzusteuern, dann muss kurzfristig auch mehr möglich sein. Aber es darf natürlich nicht dazu kommen, dass die 3 Prozent dauernd überschritten werden; vielmehr muss dieses Kriterium entsprechend der Konjunktur angewendet werden. Die Länder müssen in die Lage versetzt werden, auch bei Einnahmeausfällen konjunkturell gegenzusteuern, damit sie nicht prozyklisch die Konjunkturkrise letztlich noch verschärfen. Da kann man zwar sagen, das wäre irgendwie ein halber Keynes oder wie auch immer. Aber bestimmte volkswirtschaftliche Wahrheiten bleiben nach wie vor richtig und haben sich gerade in den ersten fünf Jahren dieses Jahrtausends noch einmal bestätigt, in denen staatliches Handeln nicht zur Konjunkturstabilisierung, sondern Sparpolitik letztlich zu einer Vergrößerung der Verschuldung beigetragen hat. Insofern brauchen wir da einfach einen anderen Ansatz.

- (D) Danke schön.

Danke schön.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke, Herr Dr. Troost. – Ich habe noch zwei Redner auf der Rednerliste, Herrn Kollegen Kayenburg und Herrn Kollegen Kretschmann. Es liegen mir vier Wortmeldungen für die Aussprache vor. – Herr Kayenburg.

Martin Kayenburg, Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages:

Meine Herren Vorsitzenden! Sehr geehrte Damen und Herren! Die Präsidentinnen und Präsidenten der Landesparlamente, für die ich heute ebenso sprechen darf wie im Auftrag der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzendenkonferenz, haben Ihnen die Berliner Erklärung vom 31. August übermittelt. Diese Erklärung, die von drei der vier Fraktionsvorsitzenden und von der hier vertretenen Bank der Landtage vollinhaltlich mitgetragen wird, folgt dem Konsensprinzip. Damit dürfte für

Martin Kayenburg, Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages

(A) jedermann nachvollziehbar sein, dass sowohl in der Präsidentenkonferenz als auch in den Fraktionsvorsitzendenkonferenzen zum Teil sehr viel weiter gehende Vorstellungen geäußert wurden. Ich will hier beispielhaft nur einige nennen: Einführung der Doppik, absolute Schuldenbremse, Altschuldenfonds, aber auch Zuschlagsrechte bei Steuern, eine zentrale Steuerverwaltung und Verzicht auf den horizontalen Finanzausgleich, das heißt seine Vertikalisierung.

Im Übrigen stimme ich den Ausführungen von Herrn Steinbrück ausdrücklich zu. Ich denke, dass man bei den Abschreibungen immer auch den Wiederbeschaffungswert berücksichtigen muss. Für den Betrag, mit dem vor 50 Jahren 10 Kilometer Straße gebaut worden sind, kann man heute vielleicht noch einen oder einen halben Kilometer bauen. Insofern, glaube ich, darf man diese Betrachtung nicht zu statisch vornehmen.

Aus der Erklärung selbst will ich nur zwei Aspekte hervorheben. Die Präsidentinnen und Präsidenten haben gesagt, das bestehende Regelwerk zur Beschränkung der staatlichen Kreditaufnahme habe den fortwährenden Anstieg der Verschuldung in Bund und Ländern nicht aufhalten können; der bisherige konjunkturpolitische Ansatz in Art. 115 und die entsprechenden Bestimmungen in den Landesverfassungen hätten sich nicht bewährt; eine Strategie zur nachhaltigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sei daher unerlässlich.

(B) Die Antwort auf die Frage, warum sich Art. 115 und die entsprechenden Bestimmungen in den Landesverfassungen nicht bewährt haben, ist einfach: weil die Politik sie nicht wirklich ernst genommen hat. Die Auswege reichten von einer weiten Auslegung des Investitionsbegriffs – auch durch das Haushaltsgrundsatzgesetz – bis zur Berufung auf eine extreme Haushaltsnotlage, die die Überschreitung der Kreditobergrenze rechtfertigte, und gingen sogar bis zu dem offenen Bekenntnis, einen verfassungswidrigen Haushalt vorzulegen. Die Gründe dafür muss ich hier nicht im Einzelnen wiederholen. Sie sind uns allen hinreichend bekannt.

Festhalten will ich aber: Gegen den politischen Willen der Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit, Verfassungsnormen nicht zu folgen, ist keine Verfassung gefeiert, auch nicht – das sage ich wirklich mit großem Ernst –, wenn wir heute und in den nächsten Wochen über ein noch so vernünftiges und kluges Instrumentarium diskutieren, was auch immer die Kommission ersinnen mag.

Deshalb sollte die Kommission das Augenmerk auf zwei Aspekte richten: Zum einen plädieren die Landesparlamente dafür, ein transparentes und verbindliches Konzept zur wirksamen Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahme festzuschreiben. Die temporäre Erhöhung des Ausgabenvolumens, die einer zusätzlichen Kontrolle bedarf, muss konkret definiert werden und der Ausnahmefall bleiben. Ich denke, wenn man in Notlagen das Verschuldungsverbot außer Acht lassen kann, dann bleibt auch der Spielraum dafür, verantwortungsvoll die Gestaltung des Gemeinwesens vorzunehmen.

(C) Eine korrespondierende Verpflichtung zu einem zeitnahen Ausgleich einer zusätzlichen Verschuldung ist allerdings zwingend erforderlich, und zwar zu einem Ausgleich ohne Hilfe von außen. Das stärkt die Eigenverantwortung der jeweiligen Gebietskörperschaft und erhöht zugleich die Schwelle für jede zusätzliche Kreditaufnahme.

Wir brauchen dazu Konzepte, verbindliche inhaltliche Vorgaben und auch Verfahrensregeln. Aber ohne den festen, dauerhaften und nachhaltigen politischen Willen, diese nach Buchstaben, Sinn und Zweck zum Maßstab unseres Handelns zu machen, werden sie letztlich nichts bewirken. Deshalb appelliere ich an uns alle, unseren Blick nicht nur auf Instrumente und Regeln zu richten, so wichtig sie auch sind, sondern ebenso auf unseren politischen Willen zur Umsetzung. Aus meiner Sicht ist es unerlässlich, die Verschuldungsbegrenzung und den Abbau von Altschulden zu einem gemeinsamen Fundament der Politik aller demokratischen Parteien zu machen, wie andere grundsätzliche Fragen übrigens auch. Nur dann, wenn wir uns auf eine langfristige, stetige Politik verständigen können, werden wir die für unser Staatswesen fundamental wichtige Aufgabe des nationalen Stabilitätspakts auch erfolgreich lösen können. Für die Landesparlamente ist vor allem wichtig, dass das fiskalische Gleichgewicht zwischen Bund und Ländern als eigenständigen Staaten gewahrt wird, dass die Länder einen fairen Gestaltungsspielraum für ihre Einnahmen und Ausgaben haben und dass die abgesprochenen Vorgaben von uns allen eingehalten werden. (D)

Ich will in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass bei bestimmten Normen, die wir gegebenenfalls festlegen, auch verfassungsändernde Mehrheiten in den Landesparlamenten erforderlich sind. Die Landesparlamente werden sich jedenfalls in diesem Sinne auch weiterhin konstruktiv an der Diskussion beteiligen.

Vielen Dank.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke, Herr Kollege Kayenburg. – Herr Kollege Kretschmann.

Winfried Kretschmann, MdL (Baden-Württemberg) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Ich schlage vor, dass wir uns auf eine Schuldenbegrenzung einigen. Ich sehe keinen Sinn darin, dass wir, nachdem wir jetzt total überschuldet sind, das heißt, eigentlich gar nicht mehr in der Lage sind, ohne neue Schulden wichtige neue Aufgaben zu übernehmen, gleich in das andere Extrem eines totalen Schuldenverbots fallen. Ich schlage vor, das in zwei Stufen zu machen. Zunächst sollten wir zu einer normalen Verschuldungsbegrenzung kommen. Ich plädiere dafür, dass wir uns auf ein formales Kriterium verständigen und von dem Investitionsbegriff wegkommen; denn der Investitionsbegriff ist veraltet. Finanzminister Steinbrück hat darauf hingewiesen. Investitionen in Wissen-

Winfried Kretschmann, MdL (Baden-Württemberg)

(A) schaftsköpfe sind konsumtiv, Investitionen in Straßen investiv. Wenn wir diesen Begriff in der angedeuteten Richtung ausweiten, wird ein immer größerer Interpretationsspielraum geschaffen, was zu einer Ausweitung der Verschuldung führen kann. Daher plädiere ich für ein formales Kriterium, das sich an dem Maastricht-Kriterium orientiert. Das scheint mir nämlich klug gewählt zu sein. Wenn man lange Zeiträume betrachtet, stellt man fest, dass wir ein nachhaltiges Wachstum von etwa 1,5 Prozent mit einer Inflationsrate von 1,5 Prozent haben, sodass das kein gegriffenes Kriterium ist, sondern eines, das langfristig dem Wachstums- und Produktionspotenzial moderner Industriege-
sellschaften entspricht.

Ich würde es jedoch modifizieren; denn der Fehler bei dem Maastricht-Kriterium besteht darin, dass es sich auf das Bruttoinlandsprodukt bezieht, auf die gesamte Volkswirtschaft, also den Staat und die Privatwirtschaft. Dadurch wird das Volumen der möglichen Verschuldung viel zu groß. Deswegen würde ich das auf die Finanzkraft beschränken, also auf die Einnahmen, die der Staat hat. Dann hätte 2005 noch eine Verschuldungsmöglichkeit von knapp 13 Milliarden Euro für alle Gebietskörperschaften bestanden. Das scheint mir ein vernünftiger Spielraum zu sein, den man verkraften kann, ohne dass man sich überschuldet.

(B) Wenn man in die Finanzkraft die Finanzzuweisungen einbezieht – Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen –, dann könnten auch die produktionschwächeren Bundesländer mit einer geringeren Steuerkraft einer solchen Schuldengrenze zustimmen, ohne dass sie Nachteile gegenüber den stärkeren Bundesländern erleiden. Das scheint mir eine sinnvolle Modifikation eines formalen Kriteriums zu sein, bei dem eine Überschreitung nicht so leicht möglich ist. Man könnte sich wenigstens für die Länder eine Sanktion für diesen Fall überlegen. Denkbar wäre ein Überziehungsmalus im Länderfinanzausgleich.

Für Ausnahmesituationen, die erst einmal dadurch definiert sein sollten, dass für ihre Feststellung eine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist, sollte eine modifizierte Schweizer Schuldenbremse geschaffen werden, die nur mit einer Zweidrittelmehrheit beschlossen werden kann. Ich würde in diesem Zusammenhang von den Konjunkturzyklen Abstand nehmen; denn die Erfahrung zeigt, dass sich die Schulden niemals daran orientiert haben, sondern an völlig anderen Erfordernissen. Vielmehr sollte dafür – das wäre mein Vorschlag – ein konkreter Tilgungsplan vom Parlament aufgestellt werden müssen. Nur dann, wenn es einen solchen Tilgungsplan – sagen wir, für einen Zeitraum von sieben Jahren – aufstellt, kann es mit einer qualifizierten Mehrheit von Zweidritteln über den Plafond des modifizierten, an der Finanzkraft orientierten Maastricht-Kriteriums hinausgehen. Ich glaube, damit erhalten die Länderparlamente die Möglichkeit, bei den Finanzen zu atmen. Finanzminister Möllring zum Beispiel hat erklärt, dass er strikt gegen die Steuerautonomie ist. Da müssen wir als Länderparlamentarier sagen: Wenn man das so macht, dann nehmen unsere Gestaltungsmöglichkeiten irgendwann völlig ab. Des-

wegen würde eine solche Regelung dann tatsächlich zulasten der Landesparlamente gehen. Dagegen müssen wir uns ganz entschieden wehren. (C)

Mein Vorschlag wäre also, in zwei Stufen und modifiziert eine strenge Schuldenbegrenzung vorzusehen. Aber ein totales Verschuldungsverbot halte ich für überspannt, nachdem jetzt alle eingesehen haben, dass die Politik der Vergangenheit mit Schulden in Höhe von 1,5 Billionen Euro den zukünftigen Politikergenerationen Handlungsspielräume genommen hat.

Vielen Dank.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke, Kollege Kretschmann. – Wir haben damit die angemeldeten Redebeiträge abgewickelt. Wir treten jetzt in eine kurze Diskussionsrunde ein und werden anschließend eine Pause von etwa 20 Minuten machen. Ich frage Sie, ob die Reihe der Wortmeldungen mit Frau Tillmann, Herrn Dr. Stoiber, Herrn Kröning, meiner Person und Frau Hajduk erschöpft ist. – Herr Steinbrück kommt hinzu. Dann würde ich mit den sechs Wortmeldungen gern die Diskussionsrunde schließen. – Frau Tillmann.

Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU):

(D) Sehr geehrte Vorsitzende! Sehr geehrte Damen und Herren! Wenn ich auch nicht den Eindruck erwecken will, wir hätten jetzt schon eine gemeinsame Kompromisslinie diskutiert, so bin ich doch ganz froh, zu hören, dass wir hinsichtlich der Frage, ob wir eine Schuldenbremse brauchen, sehr einig sind, und hinsichtlich der Frage, ob es ein Nullverschuldungsverbot geben kann, eigentlich auch. Hier ist vorgetragen worden: Nullverschuldung – grundsätzlich ja, aber Atmen; man will auf Schätzungsfehler reagieren können; manche Länder meinten, die Geschwindigkeit nicht mitmachen zu können. Daher glaube ich, dass wir hinsichtlich des Verfahrens durchaus zu einer Lösung kommen können, wenn ich auch nicht verhehlen will, dass die Geschwindigkeit, mit der das Ziel angestrebt wird, möglichst auch die Altschulden abzubauen, unterschiedlich ist.

Ich teile völlig die Meinung der Länder, dass wir über die Altschuldenproblematik sprechen müssen und dass es für manche Länder schwierig ist, der Einführung einer Schuldenbremse zuzustimmen, weil die Altschuldenproblematik im Raum steht. Bei all den Projekten und Modellen, bei denen der Bund eine Rolle spielt, sollte aber berücksichtigt werden – dafür bitte ich um Verständnis –, welchen Anteil die Schulden am Bundeshaushalt und welchen Anteil sie an den Landeshaushalten haben. Man kommt dann sehr schnell zu dem Ergebnis, dass der Bund eher auf der Seite von Bremen, dem Saarland und Berlin steht als auf der Seite der Geberländer. Daher ist die Bereitschaft des Bundes, sich am Abbau der Altschulden zu beteiligen, verhältnismäßig gering. Ich sage Ihnen aber zu, dass auf Bundesebene ähnliche Anstrengungen unternommen werden, wie Sie sie in den Länderhaushalten un-

Antje Tillmann, MdB

- (A) ternehmen. Auch ich bin der Meinung, dass man die Einnahmeseite der Länder dabei beachten muss.

Ich bin, was die Steuerrechte der Länder angeht, nicht so skeptisch wie Herr Finanzminister Möllring. Wir haben auch bei der Gewerbesteuer unterschiedliche Hebesätze, und wir haben es mit dem Zerlegungsverfahren geschafft, die Gewerbesteuer da zu erheben, wo der Ertrag tatsächlich erwirtschaftet wurde. Da, glaube ich, fänden wir, wenn wir uns einig würden, auch bei anderen Steuerarten entsprechende Möglichkeiten.

Ich möchte ein Argument entkräften, das von Länderseite immer wieder angeführt wird, nämlich dass die Länder die Einnahmeseite der Haushalte nicht oder nur in geringem Umfang beeinflussen können. Ich bin noch nicht so lange im Parlament. Aber ich bin Mitglied im Finanzausschuss und im Vermittlungsausschuss, und ich kenne sehr genau die Vorschläge aus dem Bundesrat, die im Zusammenhang mit der Verabschiedung von Steuergesetzen gemacht werden. Bei den Vorschlägen, die aus dem Bundesrat kommen, handelt es sich nicht immer um Einsparvorschläge. Daher ist die Aussage, der Bund gestalte die Steuergesetze, nur die halbe Wahrheit. Die andere Hälfte der Wahrheit ist, dass die Länder, die im Bundesrat zustimmen, nicht immer dazu beitragen, dass sich die Einnahmeseite der Länderhaushalte verbessert.

- (B) Ich teile die Auffassung von Herrn Ministerpräsident Müller, dass man bei neuen Gesetzen sehr wohl darauf achten sollte, wie sich die Gesetze, bei denen es sich in der Regel um zustimmungspflichtige Bundesgesetze handelt, auf die Länder auswirken. Da war Hartz IV ein erster Schritt, der aber leider nicht glücklich gelaufen ist. Ich bin entschieden dagegen, bei künftigen Gesetzen pauschale Umsatzsteuerzuweisungen vorzusehen. Auch in Bezug auf die Kinderbetreuung halte ich nichts davon, dass die Länder zusätzliche Umsatzsteuerpunkte bekommen, sondern ich halte viel davon, dass man die Gelder zielgerichtet da in den Ländern lässt, wo die Belastung am größten ist, sodass Strukturunterschiede bei dem Länderanteil in der Zukunft durchaus berücksichtigt werden können.

Was den Länderfinanzausgleich insgesamt angeht, meine ich, die Bundesseite sollte sich ein bisschen zurücknehmen. Wenn die Ländervertreter eine andere Regelung finden, die mehrheitsfähig ist, so kann ich mir sehr gut vorstellen, dass der Bund nur wenige Argumente dagegen finden wird. Ich kann an dieser Stelle aber gleichzeitig sagen: Eine Veränderung des Länderfinanzausgleichs zulasten des Bundes kann ich mir nicht vorstellen.

Ich sehe also an vielen Punkten Verhandlungsspielraum und auch die Möglichkeit, zu einem Ergebnis zu kommen. Ich erkläre die Bereitschaft, dass wir konstruktiv mitmachen. Ich denke, aus dieser Veranstaltung werden wir mit einer Schuldenbremse herausgehen, die ja niemanden daran hindert, Steuern zu erhöhen. Herr Kollege Troost, selbst Ihre Vorschläge für eine Steuererhöhung führen im Ergebnis nicht zu den 42 Milliarden Euro, die der Bund zusätzlich

- (C) bräuchte, um nur die Zinsen zu zahlen. Daher werden wir an einer Schuldenbremse nicht vorbeikommen.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke sehr, Frau Tillmann. – Herr Kollege Stoiber.

Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber (Bayern):

Herr Kuhn hat die älteren Ministerpräsidenten angesprochen und eine grundsätzliche Frage aufgeworfen, die nicht untergehen sollte. Er hat dargelegt, dass die jetzige Generation die künftige Generation nicht langfristig binden dürfe und dass wir, die wir so viele Schulden gemacht haben, für die Zukunft nicht verbindlich vorschreiben dürften, dass bestimmte Schulden nicht mehr gemacht werden dürfen. Das muss man zurückweisen; denn mit dieser Argumentation dürfte man auch keinen Klimaschutz betreiben, nach dem Motto: Ihr habt das Ganze verursacht; deshalb dürft ihr künftigen Generationen keine Vorgaben machen. – Wir wissen, dass bestimmte Dinge falsch gelaufen sind. Wir erkennen, dass wir unser Verhalten ein Stück weit verändern müssen. Um das zu erreichen, müssen wir für die Zukunft ganz bestimmte Vorgaben machen, durch Verschuldungsverbot etc., wie wir es letzten Endes in einem großen Konsens behandelt haben.

- (D) Zweiter Punkt. Ich würde liebend gern erneut in Überlegungen zur Änderung des Finanzausgleichs der Länder eintreten. Aber ich sage ganz offen: Wenn man auch das schultern will, wird es außerordentlich schwierig. Man müsste ja erfolgsorientiert darangehen. Ein Schuldenaufnahmeverbot etc. in die Verfassung aufzunehmen, ist schon eine gewaltige Herausforderung. Wenn wir jetzt auch noch die Debatte über den Finanzausgleich eröffneten, den man im Jahre 2001 bis zum Jahre 2019 fixiert hat, würde das ein Riesenproblem werden. Man übernimmt sich vielleicht – wenn ich das an die Adresse der beiden Vorsitzenden sagen darf. Natürlich müsste der Finanzausgleich noch einmal reformiert werden. Die Frage ist nur, ob man beide Dinge gleichzeitig anpacken sollte.

Beim Finanzausgleich stellt sich die Frage, in welche Richtung man gehen will. Es zahlen nur noch fünf Länder ein; die anderen Länder sind Nehmerländer. Die Geberländer sagen, dass es mehr Wettbewerb geben müsse, dass sich die Nehmerländer mehr anstrengen sollten. Die Nehmerländer sagen, dass sie sich ja anstrengen wollen – ich nenne hier beispielhaft die Kollegen Müller und Carstensen –, dass sie sich aber aufgrund ihrer Struktur gar nicht bewegen können und dass sie auf das, was sie im Rahmen der Solidarität von den anderen Ländern bekommen, nicht verzichten können. Deswegen sage ich ganz offen, dass man lieber erst einmal an die Verschuldungsproblematik herangehen sollte, als intensivst auch noch den Länderfinanzausgleich anzupacken.

Bei dieser Gelegenheit will ich eine Verbindung herstellen – da gibt es unterschiedliche Auffassungen –: Beim Länderfinanzausgleich besteht die bündische Verpflichtung, dass die stärkeren Länder den schwächeren helfen. Es ist darauf hinzuweisen, dass viele

Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber (Bayern)

- (A) Länder – auch mein Land – nach dem Finanzausgleich, was die Einnahmen angeht, pro-Kopf-mäßig schlechter dastehen als manche Länder, die im Rahmen des Finanzausgleichs einen hohen Betrag bekommen. Das ist ein Problem; aber lassen wir das einmal weg. Wenn wir jetzt neben der bündischen Solidarverpflichtung einen Entschuldungsfonds einrichten, wie es der Kollege Oettinger vorschlägt, dann ist das ein zweiter Länderfinanzausgleich mit massiven Folgen. Zwar wird den Ländern, die Schulden haben, ein Anreiz gesetzt, die Schulden zurückzuzahlen, indem gesagt wird: Wenn du Schulden zurückzahlst, dann erhältst du etwas aus dem Fonds, in den die stärkeren Länder einzahlen. – Aber ob man es schafft, neben dem Länderfinanzausgleich einen Entschuldungsfonds einzusetzen – Baden-Württemberg würde dann in beide Töpfe in erheblichem Umfang einzahlen –, und ob das die Bürgerinnen und Bürger in Baden-Württemberg oder auch in Bayern als gerecht empfinden werden, wage ich zu bezweifeln.

Ich will deshalb noch einmal meinen Vorbehalt in Bezug auf den Entschuldungsfonds anbringen. Wenn man so etwas vorhat, dann müsste die Intensität des Länderfinanzausgleichs verringert werden. Aber dafür müsste man ein ganz großes Rad drehen; denn dann müsste man auch die Struktur der Länder hinterfragen. Das geht bis hin zu der Frage, ob die Länder nicht eine stärkere Kooperation mit anderen Ländern eingehen müssen, um zu einer Kostensenkung zu kommen. – Das nur als kleiner Beitrag für die Diskussion.

- (B) **Vorsitzender Günther H. Oettinger:**
Danke, Herr Dr. Stoiber. – Herr Kröning.

Volker Kröning, MdB (SPD):

Ich bin überzeugt, dass uns jeder Diskussionsbeitrag auch über diesen Themenblock hinaus begleiten wird. Daher möchte ich im Interesse der Verhandlungsleitung nur einige kurze Zwischenbemerkungen machen.

Wir freuen uns vonseiten unserer Fraktion – ich darf, glaube ich, sogar sagen: vonseiten des Bundes –, dass überhaupt nicht mehr über das Ob eines neuen, strengeren gesamtstaatlichen Schuldenregimes diskutiert wird, sondern nur noch über das Wie. Die SPD-Fraktion hatte für die Anhörung die Sachverständigen Konrad und Seitz als Wirtschaftswissenschaftler und Meyer als Rechtswissenschaftler benannt. Sie haben alle ein eindeutiges Plädoyer in diesem Sinne abgegeben.

Nebenbei möchte ich einen großen Dank an das Sekretariat dafür richten, dass wir die Protokolle so zügig bekommen, dass wir sie auswerten können, und damit Diskussionsfortschritte erreichen können.

Zu der bisherigen Diskussion nach der Devise „nicht wogegen, sondern wofür sein“ will ich den Hinweis des Kollegen Fromme auf die Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens aufgreifen. Wir müssen noch untersuchen, meine Herren Vorsitzenden, ob und wie wir diesen Aspekt einbeziehen. Mir scheint das in Bezug auf die Schuldenschranke bei der Lö-

- sungsvariante „Nettoinvestitionenprinzip“ noch zwingender zu sein als bei der Lösungsvariante „EU, Übertragung auf die innerstaatlichen Verhältnisse“. Die Haushalter der Koalition sind darüber informiert, dass bei „MHR“ im Verbund von Ländern und Bund Fortschritte gemacht werden. Wenn es in den Zeitfenstern für das parlamentarische Verfahren und das Kommissionsverfahren, die uns die Vorsitzenden heute aufgezeigt haben, zu schaffen ist, sollte man überlegen, ob man das einbezieht oder zumindest eine Richtungsbestimmung vornimmt. Wenn das der Fall sein sollte, müssten wir uns nicht nur Art. 115 und 109 Grundgesetz, sondern auch Art. 114 – Rechnungslegung, Rechnungsprüfung – sowie Art. 110 – Haushaltsplan und Haushaltsgesetz – angucken, der bisher nur die Termini Ausgaben und Einnahmen enthält. (C)

Zu Herrn de Maizière. Ich sage für mich, aus Gründen, die ich wegen der Kürze der Zeit nur andeuten kann, dass ich für das gesamtstaatliche Haushalts- bzw. Schuldenregime das Verfassungsmodell dem Vertragsmodell klar vorziehe. Was die Länder machen, beispielsweise bei der Aufteilung eines zulässigen Verschuldungsanteils untereinander, mag unter den Ländern verabredet werden. Doch zwischen Bund und Ländern muss es eine unkündbare Regelung geben. Das kann nicht durch einen Vertrag geschehen, sondern nur durch ein Gesetz, und zwar durch ein Verfassungsgesetz, das nur mit Zweidrittelmehrheit aufgehoben werden kann.

- Ein sehr wichtiges Argument ist folgendes – das sage ich gerne noch, bevor Herr Stoiber geht –: Wir haben, lieber Herr Ministerpräsident, unter Ihrem Vorsitz mit Art. 109 Abs. 5, der Sanktionenregelung, bereits den Grundsatz geschaffen, dass das Primärrecht und das Sekundärrecht der Europäischen Union Bund und Länder binden. Wir müssen nur auf diesem Weg weitergehen. Ich sage das, weil Sie das letzte Mal bei uns sind. Ich bedanke mich für Ihre Beiträge, sowohl in der vorigen Runde als auch in dieser Runde. (D)

(Beifall)

Hier ist von Keynes – dem halben Keynes oder dem ganzen Keynes – die Rede gewesen. Ich wage zu bezweifeln, dass Keynes auf die Situation, in der sich die bundesstaatlichen Finanzen hier und heute befinden, mit dem magischen Viereck geantwortet hätte. Ich nehme keine ökonomische, sondern nur eine rechtspolitische Kompetenz für mich in Anspruch. Es ist interessant, dass durch den Maastricht-Vertrag mit dem Gebot des Haushaltsausgleichs – das hat die Sachverständigenanhörung klar gezeigt – und auch mit dem Gebot, den Schuldenstand zurückzuführen, eine neue politische und rechtliche Lage geschaffen wurde. Insofern interessiert mich Keynes überhaupt nicht mehr, sondern nur noch, ob das die nationale Rechtsordnung längst überrollende europäische System von uns als stärkster Ökonomie und als stärkstem Staat innerhalb der Europäischen Union ernst genommen und genutzt wird. Das ist, Herr Vorsitzender, der Grund, weshalb ich, ohne der Meinungsbildung in unserer Fraktion

Volker Kröning, MdB

- (A) vorgreifen zu wollen, von den Lösungsvarianten das EU-Modell favorisiere.

Danke.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Wenn man die Beratungen verfolgt, fällt Folgendes auf: Wir werden 2008 ein Haushaltsjahr haben, in dem Deutschland Schulden tilgt. Das heißt, Ende 2008 wird die Gesamtverschuldung von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialkassen möglicherweise etwas geringer sein als Ende 2007. Damit haben wir kein strukturelles Haushaltsdefizit in Deutschland mehr. In der Einzelbetrachtung sieht das anders aus. Danach wird Herr Steinbrück es möglicherweise in 2011 schaffen. Man kann eigentlich alle Parteien nur bitten, im Wahlkampf keine hohen Steuersenkungen zu versprechen.

(Beifall)

Möglicherweise müssen wir sagen, dass wir eine Steuererhöhung brauchen, um die Altschuldentilgung langfristig finanzieren zu können. Eine Steuererhöhung wird aber vermutlich nicht durchsetzbar sein. Die Anhebung der Mehrwertsteuer um 3 Prozentpunkte stellte schon die Obergrenze dar. Also ist vielleicht der Verzicht auf eine Steuersenkung die Steuererhöhung, die man braucht, um langfristig handlungsfähig zu sein.

- (B) Nun behaupte ich, eine Umfrage unter den Ländern würde Folgendes ergeben: Bayern würde sagen: Null erreicht, abgehakt. Wir würden sagen: im nächsten Jahr abgehakt. Es könnte sein, dass aus Hessen und Niedersachsen noch vor der Landtagswahl die Erklärungen kommen: 2009/2010, alles absehbar. Möglicherweise sagen aber drei Länder, dass sie es nicht schaffen, Saarland, Bremen, Holstein. – Was dann?

(Ministerpräsident Peter Harry Carstensen
[Schleswig-Holstein]: Schleswig-Holstein!)

– Entschuldigung! Aber ihr könnt es weder in Schleswig noch in Holstein; das ist das Problem.

Herr Kröning sprach die Frage an: Grundgesetz oder Staatsvertrag? Das ist doch ganz egal. Es macht nur Sinn, wenn es in allen 17 Körperschaften gilt. Also müssten wir diejenigen, die sagen, dass sie es nicht können, bitten, die Hosen herunterzulassen, damit dies objektiv geprüft wird. Wenn das aber objektiv der Fall ist, dann brauchen wir keinen allgemeinen Länderfinanzausgleich, sondern eine Sonderstruktur, damit die strukturelle Ausgeglichenheit des Haushalts in Deutschland nicht nur unter dem Strich, sondern bei allen 17 Körperschaften gleichermaßen vorhanden ist, und zwar unter Einbeziehung der Kommunen. Dafür bräuchte man gegebenenfalls Mittel. Den übrigen Ländern und dem Bund wird es also etwas wert sein müssen, dass auch die drei Länder an Bord kommen. Wir brauchen ein Lockmittel, vielleicht auf Zeit, vielleicht auf Dauer. Ich habe ein Interesse daran, dass alle 17 an Bord kommen, weil ich erreichen will, dass die Geberländer in Deutschland nicht auf Dauer durch ein Kranklager geprägt werden.

(C) Was die Altschulden angeht, so kann ich mir Solidarität bzw. Anreize für die Tilgung von Altschulden nur dann vorstellen, wenn es allen 17 Ländern gelingt, zu keiner Neuverschuldung zu kommen. Das eine ist ohne das andere nicht vorstellbar. Neue Schulden zu machen und Altschulden zu tilgen, ist pervers. Wir brauchen also alle 17. Die Frage ist: Können alle 17 an Bord kommen, und wie können wir alle dazu bringen, dass sie ihre Altschulden tilgen? Sind Anreize nötig, oder geht das in völliger Eigenverantwortung?

Wenn man sich das für die Länder, die es objektiv nicht schaffen, vorstellen kann, und wenn man sich eine Altschuldentilgung mit solidarischem Anreiz vorstellen kann, dann stellt sich die Frage, warum nicht als Gegengeschäft etwas mehr Kompetenz bei den Steuern möglich ist. Es ist die Frage aufgeworfen worden, wie man das verrechnen soll. Ich gestehe, dass die Frage geklärt werden muss.

Bei der Einkommensteuer gilt derzeit das Wohnsitzprinzip. Das heißt, egal, ob es sich um Einkünfte aus Miete in London, aus Händearbeit in Stuttgart, aus Kopfarbeit in Mannheim, von einer Bank in Frankfurt oder aus einer Liegenschaft in München handelt, wenn jemand in Stuttgart wohnt, dann ist das Einkommen und dann sind alle weltweiten Erträge dort zu versteuern. Bei der Lohn- und Einkommensteuer ist das überhaupt kein Problem. Schon jetzt werden auf Basis der Einkommensteuer der Solidaritätsbeitrag und die Kirchensteuer erhoben. Warum sollte nicht noch eine State Tax hinzukommen? Wenn man dem Bürger in Baden-Württemberg sagt, dass man die Ganztagschule in fünf Jahren als Regel oder den Digi-Funk für die Polizei einführen will, dass man an drei Hochschulen Exzellenzen oder die Gebührenfreiheit für Kindergärten haben will, dann kann man ihm möglicherweise mit diesem konkreten Produkt der Gegenleistung eine um einen Punkt höhere Lohn- und Einkommensteuer zumuten. Die Akzeptanz wird zumindest höher sein.

(D) Jetzt stellt sich die Frage, ob ein Zuschlag möglicherweise für alle machbar wäre. Davon könnte meinetwegen ein Viertel – aber nur ein Viertel – in den Länderfinanzausgleich fließen, damit auch die Nehmerländer von dem, was die Geberländer ihren Bürgern ergänzend abnehmen, etwas haben.

Stichwort „Abschläge“, also Steuerdumping. Man könnte sagen, dass Abschläge nicht möglich sind, dass es also keinen Steuerwettbewerb nach unten geben darf, zumal an Abschlägen kein Interesse bestehen kann; denn wenn man im Länderfinanzausgleich an der 100-Prozent-Summe gemessen wird und Abschläge macht, dann zahlt man etwas drauf.

Meine Bitte an alle ist daher: Lassen Sie uns prüfen, ob Zuschläge nicht im Interesse aller sind, weil dadurch eine Win-win-Situation entsteht! Mir geht es nicht darum, dass der eine den anderen ausspielt. Mir geht es vielmehr darum, dass Steuererhöhungen, die bundesstaatlich keine Akzeptanz haben, mit konkreten Zwecken verbunden, regional und lokal durchaus Zustimmung finden können.

Vorsitzender Günther H. Oettinger

(A) Mit der Grundsteuer und der Grunderwerbsteuer haben wir eine Substanzbesteuerung. Die Erträge aus der Substanz werden parallel durch Körperschaft-, Gewerbe- oder Einkommensteuer besteuert. Warum sollte über die Substanzbesteuerung, deren Einnahmen den Kommunen bzw. den Ländern zugehen, nicht von den Landtagen entschieden werden? Warum also sollten die Landtage nicht über die Grunderwerbsteuer und die Grundsteuer entscheiden? Die Grundsteuer ist schließlich eine erhebliche Einnahmequelle der Kommunen, und die Länder haben über das FAG und über Zuweisungen eine enge Beziehung zu deren Finanzen, was der Bund nicht hat.

Es stellt sich auch die Frage, warum man den Ländern nicht die Erhebung einer Vermögensteuer ermöglichen sollte. Von einer Verlagerung der Zuständigkeit für die Erbschaftsteuer halte ich überhaupt nichts; denn das kann dazu führen, dass sich jemand, noch bevor er das Zeitliche segnet, einen Wohnsitz sucht, an dem die Erbschaftsteuer gering ist oder gar keine Erbschaftsteuer erhoben wird. Daran sollte man gar nicht erst denken. Aber die Verlagerung der Zuständigkeit für die Substanzbesteuerung ist ein Gedanke, dem man näher treten sollte. Warum sollte es nicht möglich sein, dass wir in Baden-Württemberg sagen: „Wir wollen den Eigentümern von Grund und Boden etwas mehr abnehmen und erhöhen daher die Grundsteuer“, und die höheren Steuereinnahmen kommen dem Land zu? – Das ist derzeit nicht denkbar. Deswegen ist meine Bitte: Lassen Sie uns prüfen, ob nicht sogar ein Interesse aller an einer Verlagerung der Steuerkompetenz auf die Länder bestehen kann und wie dies gegebenenfalls solidarisch auszugleichen wäre.

(B) Die Frage, ob Grundgesetz oder Staatsvertrag, halte ich für sekundär. Ich zweifle auch daran, ob es richtig ist, die Landesverfassungen anzutasten. Ich sehe nicht, dass in jedem Landtag eine verfassungsändernde Mehrheit für das vorhanden wäre, was hier vielleicht beschlossen werden soll. Das heißt, wir sollten immer auch daran denken, wie wir das, wofür wir hier einen breiten Konsens haben, in den beiden nächsten Jahren durch all die Gremien bekommen, die beteiligt werden müssen, damit es allgemeinverbindlich wird.

Die Frage, ob Grundgesetz oder Staatsvertrag, halte ich für sekundär. Ich zweifle auch daran, ob es richtig ist, die Landesverfassungen anzutasten. Ich sehe nicht, dass in jedem Landtag eine verfassungsändernde Mehrheit für das vorhanden wäre, was hier vielleicht beschlossen werden soll. Das heißt, wir sollten immer auch daran denken, wie wir das, wofür wir hier einen breiten Konsens haben, in den beiden nächsten Jahren durch all die Gremien bekommen, die beteiligt werden müssen, damit es allgemeinverbindlich wird.

Ich komme zum Schluss. So sehr wir jetzt bei dem Thema Verschuldungsbremse auf einem guten Weg sind: Es macht nur Sinn, wenn jede Körperschaft durch ihre Regierung und ihr Parlament bis zum Frühjahr erklärt, wann sie erstmals keine Schulden machen wird oder dass sie es nicht schafft. Dann muss geprüft werden, ob wir die ins Boot nehmen wollen, die objektiv sagen, dass es gar nicht geht. Dies sollten wir nicht durch Klagen in Karlsruhe machen, sondern hier durch die Politik.

Frau Hajduk.

Anja Hajduk, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Schönen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich möchte noch einmal auf Unterschiede eingehen, nicht um die Unterschiede in der Diskussion zu betonen, sondern

(C) weil ich glaube, dass wir uns des hohen Anspruchs bewusst sein müssen, den diese Kommission, glaube ich, zu Recht erfüllen muss, nämlich eine Veränderung von Verschuldungsregeln durchzusetzen; alles andere würde ich als ein Scheitern dieser Föderalismuskommission empfinden.

Gerade haben einige Vertreter der Länder mit sehr guten Argumenten deutlich gemacht, dass der Weg zu einem ausgeglichenen Haushalt noch ein weiterer Weg für sie ist. Die Einführung einer Verschuldungsregel, die quasi den ausgeglichenen Haushalt über den Konjunkturzyklus festschreibt, beinhaltet für sie eine Art theoretische Komponente. Ich möchte einen Weg – das will ich deutlich sagen, weil wir Grünen, auch unsere Bundestagsfraktion, das Modell, einen ausgeglichenen Haushalt über einen Konjunkturzyklus hinweg im Grundgesetz zu verankern, ernsthaft verfolgen –, von dem ich glaube, dass der Bund vorangehen kann und dass sich die Länder in einer gewissen Zeit – ich komme gleich noch auf das Thema Altenschuldenregelung zurück – anschließen können.

Ich glaube, wir müssen die Unterschiede – ich habe jedenfalls Herrn Möllring so verstanden, dass er Vorbehalte hat, was die Konstruktion einer Schuldenbremse angeht – noch weiter diskutieren. Deswegen möchte ich zu der Kritik an der Schweizer Schuldenbremse zwei Dinge sagen.

(D) Zum einen bin ich davon überzeugt, dass man das Schweizer Modell anpassen muss, wenn man es auf Deutschland übertragen will. Die Kollegin Merkel hat darauf hingewiesen, dass der Schweizer Haushalt anders aufgestellt ist. Das heißt aber nicht, dass man die Schuldenbremse nicht anpassen könnte. Dem Umstand, dass in der Schweiz die großen Investitionsvorhaben – dort sind es Verkehrsinvestitionen, Tunnelbauten – aus dem Haushalt ausgegliedert sind, könnte man bei der Anpassung dadurch Rechnung tragen, dass wir die Verschuldung an die Investitionen, dann allerdings netto, koppeln. Man könnte dies also lösen, indem man eine zusätzliche Verschuldungserlaubnis unter Zugrundelegung eines eingegrenzteren Investitionsbegriffs vorsieht.

Zum anderen halte ich die Aussage, die Schweizer Schuldenbremse habe sich nicht bewährt, weil einmal in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation eine Korrektur vorgenommen werden musste, für eine ungenaue Wahrnehmung. Wir vonseiten der grünen Bundestagsfraktion haben die Praxis in der Schweiz überprüfen lassen. Die Schweiz ist mit einem kleinen strukturellen Defizit gestartet. Natürlich kann man eine Schuldenbremse nicht auf einen Haushalt aufsetzen, ohne das strukturelle Defizit zu berücksichtigen. Der Punkt ist daher folgender: Ich glaube, dass man eine Schuldenbremse auch auf den deutschen Haushalt anwenden kann, wenn man zulässt, dass zunächst über mehrere Jahre das strukturelle Defizit abgebaut wird. Das hat die Schweiz sinnvollerweise getan. Im Ergebnis hat es in der Schweiz basierend auf einem gedeckelten Ausgabenplafond in den letzten Jahren eine vorsichtigeren Haushaltspolitik gegeben. Das sind je-

Anja Hajduk, MdB

- (A) denfalls meine Erkenntnisse, und wir haben sehr genau verfolgt, wie die Schweiz damit operiert hat.

Damit komme ich zu meinem wichtigsten Punkt. Wenn wir uns darauf einigen können – Finanzminister Steinbrück hat das eingangs gesagt –, dass wir über einen Konjunkturzyklus hinweg einen ausgeglichenen Haushalt anstreben, quasi eine symmetrische Lösung suchen, und dass man in konjunkturell schwächeren Phasen Defizite zulässt, aber durchsetzt, dass in besseren Jahren die Verpflichtung besteht, Überschüsse zu erwirtschaften – das ist der schwierige Punkt –, dann frage ich mich, ob man dafür nicht eine Ausgabenregel braucht, der eine konjunkturell modifizierte Einnahmeschätzung zugrunde liegt. Ich bitte Sie, das für meine Begriffe Gute an einer solchen Ausgabenregel noch einmal näher zu betrachten, nämlich dass verhindert wird, dass man in konjunkturell guten Zeiten vielleicht doch von einem erlaubten Defizit Gebrauch macht und so versäumt, Überschüsse zu erwirtschaften, die man in schlechteren Zeiten braucht.

Die Auffassung, dass die Schweizer Schuldenbremse nicht angepasst werden kann, teile ich nicht. Das wollte ich an dieser Stelle noch einmal in die Diskussion einbringen. Den Ansatz, die Haushaltspolitik durch eine festere Ausgabenregel zu prägen, haben andere Länder ihren erfolgreichen Konsolidierungsbemühungen zugrunde gelegt – die Schweden und die Niederländer hatten nach meinem Wissen einen stärkeren Top-down-Ansatz; das werden Sie nicht anders einschätzen als ich –; dort hat man gewisse Ausgaben für ein Jahr festgelegt. Dies zeigt, dass man – meinetwegen angepasst an die aktuelle konjunkturelle Situation – eine striktere Ausgabenregel braucht, um über einen definierten Pfad in mehreren Jahren auch wirklich zu einem ausgeglichenen Haushalt zu kommen. Dieses Element ist in das Konzept der Schuldenbremse integriert. Wir sollten daher versuchen, das in die neuen Regelungen, die wir zu schaffen haben, einzubauen.

Schönen Dank.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke, Frau Hajduk. – Es liegt eine Reihe weiterer Wortmeldungen vor, beginnend mit Herrn Minister Steinbrück.

Ich schlage vor, dass wir eine kurze Pause machen, um frische Luft zu schnappen. Wir setzen die Beratungen um 17.35 Uhr fort.

(Unterbrechung von 17.18 bis 17.40 Uhr)

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Wir setzen die Beratungen fort.

Auf der Rednerliste stehen die Herren Steinbrück, Ramelow, Wissing, Ringstorff und Böhmer. Ich darf fragen, ob wir dann die Aussprache zum ersten Themenblock für heute beenden können. – Sie stimmen zu.

Herr Minister Steinbrück.

Bundesminister Peer Steinbrück (BMF):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich glaube, man darf zunächst erfreulicherweise feststellen, dass es in der bisherigen Debatte keine Stimme gegeben hat, die nicht bestätigt hat, dass wir eine neue Schuldenregel in Deutschland einführen sollten. Diesen Konsens sollte man zunächst einmal festhalten.

Ferner habe ich den Eindruck, dass man sich auf fünf Elemente, die von Herrn de Maizière und mir in den Raum gestellt worden sind, möglicherweise wird einigen können. Ich will noch einmal an diese Elemente erinnern.

Das erste Element war, dass Bund und Länder einen strukturell ausgeglichenen Haushalt anstreben sollten, auf den dann eine neue Schuldenregel gesetzt wird. Ich habe da von zwei Modellen gesprochen, nämlich dem Nettoinvestitionskonzept und dem Close-to-Balance-Konzept, das dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt entlehnt ist. Beim Nettoinvestitionskonzept – ich will nicht ignorieren, was Frau Hajduk gesagt hat – ist eventuell noch eine Kompatibilität mit der Schweizer Schuldenregel zu erreichen. Ich bleibe dabei: Man wird die Pro und Cons zusammenstellen müssen. Herr Kretschmann und ich haben darauf hingewiesen, dass man damit allerdings möglicherweise einen Investitionsbegriff haushalterisch perpetuiert, der wenig Sinn macht. Das ist der Nachteil des Nettoinvestitionskonzeptes. Ein Nachteil bei dem Close-to-Balance-Konzept ist, dass es nicht so ambitioniert ist wie das andere Modell. Es gibt auch gewisse Mischformen.

Zweitens habe ich den Eindruck, dass die konjunkturelle Situation symmetrisch berücksichtigt werden sollte. Man sollte also Abstand nehmen von der Asymmetrie, die Grundlage des geltenden Art. 115 ist.

Drittens sollte es keine Regelung ohne Ausnahme geben.

Viertens sollte eine vollständige Kompatibilität mit dem hergestellt werden, was auf europäischer Ebene vorhanden ist.

Fünftens sollte die Obergrenze der verfassungsmäßig erlaubten Schulden durch eine Interpretation und Auslegung des Grundgesetzes nicht erneut infrage gestellt werden.

Wenn wir in diesem Rahmen weiter debattieren, dann hat die bisherige Diskussion meiner Ansicht nach sehr viel Sinn gemacht.

(Ministerpräsident Peter Harry Carstensen [Schleswig-Holstein]: Und die Bedingungen! Sonst sind wir nicht einig!)

– Ich komme auf einige Bedingungen gleich zurück, Herr Carstensen, auch aus einer aus früheren Zeiten noch rudimentären Kenntnis der Haushaltssituation in Schleswig-Holstein; damals war ich allerdings immer in einer Funktion, in der ich das Geld ausgegeben habe.

(Heiterkeit)

Bundesminister Peer Steinbrück (BMF)

(A) Ein Punkt, der mich beschäftigt, ist die bundeseinheitliche, von Bund und Ländern gleichermaßen verabredete und verfassungsrechtlich abgesicherte Schuldenregel. Ich will aus meiner Haltung keinen Hehl machen, die da lautet: Ich halte das für außerordentlich erstrebenswert; es wäre eine fantastische Leistung, wenn wir das hinbekämen. Aber ich zweifle daran, auch vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Lage innerhalb der Länder. Ich behaupte einmal, es wird eine bestimmte Anzahl von Ländern geben – vielleicht vier oder fünf von 16 –, die nicht vor 2011, vielleicht nicht einmal vor 2012 ihr strukturelles Defizit werden auf null gebracht haben können. Schon das bedingt eine gewisse Abweichung. Ich würde gerne an dem Grundsatz festhalten, dass zu dem Zeitpunkt, zu dem jedenfalls mindestens der Bund seine strukturelle Kreditaufnahme auf null gebracht hat, ein neuer, im Grundgesetz verankerter Mechanismus wirken sollte, der die Flucht in die Schuldenspirale vermeidet.

Ich möchte noch einmal betonen: Wenn es zu einer einheitlichen Regelung kommt, bin ich der Erste, der Komplimente an die Adresse der Länder verteilt. Für den Fall, dass es nicht zu einer einheitlichen Regelung kommt und quasi von dem Subsidiaritätsprinzip an dieser Stelle Gebrauch gemacht wird, wird es allerdings darum gehen, dass zusätzlich eine disziplinierende Klammer über den Kreis der Länder gelegt werden muss; denn der Bund wird in Brüssel nicht vertreten können, dass einzelne Länder über ihre individuelle, auf sie zugeschnittene Schuldenregel in ein Verfahren hineinkommen, an dessen Ende gegebenenfalls unsere Verpflichtungen auf europäischer Ebene nicht mehr erfüllt werden können. Das muss man sehen.

(B) Jetzt komme ich zu den drei Gesichtspunkten, die offenbar als Bedingung oder teilweise als Junktim eine Rolle gespielt haben. Ich will voranschicken: Wir sollten uns das Leben nicht zu schwer machen. Manchmal habe ich den Eindruck, es hat schon eine Reihe von Befrachtungen gegeben, die unsere Beratungen möglicherweise in das Jahr 2010/2011 führen könnten.

Erster Punkt: Berücksichtigung der Altschulden. Ich sage Ihnen freimütig: Wenn Sie das unter den Ländern regeln können, dann tun Sie es. Sie werden aber nicht erwarten können, dass sich der Bund an einer Altschuldenregelung beteiligt, obwohl er selber 930 Milliarden Euro Schulden hat. Das gilt nicht für Ihr Modell; aber ich weiß, weil ich gelegentlich das Ohr an der Schiene habe, dass das durchaus eine Rolle spielen könnte. Der Bund wird genügend Schwierigkeiten haben, einen Teil seiner Schulden, die er im Augenblick im Rucksack mit sich schleppt – das sind 930 Milliarden Euro –, zu tilgen. Er wird sich nicht zusätzlich an irgendeinem Fonds beteiligen können – auf welchem Wege auch immer, Umsatzsteuerpunkte oder dergleichen – und so mit zu einer Belohnung derjenigen beitragen, die sich auf Länderebene am schnellsten entschulden. Das werden Sie vom Bund nicht erwarten können. Ich würde da deswegen kein rigides Junktim zwischen der Schuldenregelung pro futuro und der Behandlung der Altschulden schaffen. Vielmehr folge ich

(C) hier eher der Auffassung von Herrn Kretschmann, der sinngemäß gesagt hat, es sei dann Sache der Länder – wie übrigens auch des Bundes; da bin ich in derselben Position wie Sie –, einen Tilgungsplan zu erstellen. Das kann zusätzlich zu dem, was wir hier in Bezug auf die Schuldenregel zu verabreden versuchen, mit in Angriff genommen werden.

Zweitens: Länderfinanzausgleich. Einige von uns an diesem Tisch haben drei Jahre lang zusammengesessen – nach meiner Erinnerung war das von 1998 bis 2001 –, um die jetzige Regelung des Länderfinanzausgleichs bzw. des Finanzausgleichs insgesamt – es ist ja eine Dreistufigkeit darin enthalten – in Angriff zu nehmen. Aufgrund dieser Erfahrungen kann ich uns nur davor warnen, die Arbeiten zusätzlich mit einer Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu befrachten. Ich glaube nicht daran, dass das gelingt. Im Übrigen sind die Lösungen, insbesondere die, die ich gerade apostrophiert habe, 2001 nur dadurch zustande gekommen, dass der Bund zusätzliches Geld auf den Tisch gelegt hat. Das ist meinen Vorgänger teuer zu stehen gekommen. Sonst hätte es nämlich nicht funktioniert. Eine Wiederholung der Operation, dass eine Neuordnung bzw. eine weitere Reform zustande kommt, indem der Bund noch einmal 4 Milliarden Euro drauflegt, darf ich in das Reich des Unwahrscheinlichen verweisen.

(D) Der dritte Punkt ist wichtig; den hat insbesondere Herr Fromme angesprochen. Dabei geht es um eine Modernisierung des Haushaltsrechts. Ich glaube, dass dies richtig ist. Einige Länder stehen insofern deutlich besser da als der Bund; denn eine Reihe von ihnen hat die Doppik schon eingeführt. Aber noch einmal: Meiner Ansicht nach sollten wir erst einmal in Sachen Schuldenregelung und Vermeidung von Haushaltsnotlagen vorankommen. Allerdings sollten wir hier mit den notwendigen Entscheidungen über Veränderungen nicht so lange warten, bis wir das Haushaltsrecht der Bundesrepublik Deutschland neu geordnet haben. Das wird nämlich ein dickes Werkstück. Dass man das in Angriff nehmen muss, ist richtig. Aber die Länder, die die Doppik eingeführt haben, wissen, welcher enorme materielle und zeitliche Aufwand damit verbunden ist. Dass der Bund in dieser Frage hinterherhinkt, verdient Selbstkritik. Aber es enthebt uns nicht der realistischen Einschätzung, dass man das nicht über Nacht realisieren können.

Letzte Bemerkung. Ich kann denjenigen nicht folgen, die ein absolutes Schuldenverbot für richtig halten. Ich glaube nicht, dass das funktioniert. Ich weiß auch nicht, wie es funktionieren soll. Selbst wenn man sich diesem Schuldenverbot im Verfahren der Haushaltsaufstellung unterwirft, möchte ich gerne wissen, was passiert, wenn man im Haushaltsverfahren in eine Situation kommt, in der man zwingend darauf angewiesen ist, sich zu verschulden. Wie soll das denn funktionieren? Deshalb glaube ich, dass man hier nicht von Extrempositionen ausgehen sollte. Vielmehr sollte man gemeinsam eine Schuldenregel erarbeiten, die relativ rigide ist, die insbesondere nicht asymmetrisch, sondern symmetrisch ist, was bedeutet, dass man gege-

Bundesminister Peer Steinbrück (BMF)

(A) benenfalls auch Überschüsse zur Deckung der Schulden, die man vorher gemacht hat, wird erwirtschaften müssen, aber dies in einer sehr eng definierten Bandbreite, entweder über die Definition des Investitionsbegriffs oder über ein Close-to-Balance-Konzept. Das ist in meinen Augen das naheliegende Programm, das wir in den weiteren Beratungen abarbeiten sollten.

Vielen Dank.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke, Herr Steinbrück. – Herr Ramelow.

Bodo Ramelow, MdB (DIE LINKE):

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich sitze hier in einer Doppelleienschaft, nämlich auch als Vertreter unserer Fraktionsvorsitzendenkonferenz aus den Ländern. Wir haben dort intensiv darüber beraten, wie unsere Herangehensweise ist, um überhaupt auf zukünftige Prämissen, über die jetzt gerade debattiert wird, hinleiten zu können. Mir begegnet immer wieder, was Herr Carstensen und vorhin auch Dieter Althaus für die Länder ausgeführt haben, die strukturschwächer sind bzw. die bestimmte Haushaltssituationen haben und dies als Problem mit sich herumschleppen. Es stellt sich die Frage: Kann man überhaupt Wege in die Zukunft beschreiten, wenn man die Vergangenheit nicht bewältigt? Man kann lange und trefflich darüber nachdenken und debattieren, wer was wo verursacht hat. Aber der Fakt der Schulden ist vorhanden. Wir debattieren ja auch nicht darüber, ob man die Schulden wegmogeln kann. Sie sind im Bund und in den Ländern vorhanden.

(B)

Hier sind die Stichworte Insolvenzordnung und Konkurs gefallen. Diese Begriffe werden aus dem Verkehr gezogen, weil sie nicht passen. Aber in einem geordneten Insolvenzverfahren wird immer erst entschuldet, und man achtet darauf, dass bei der Entschuldung zukünftige Maßnahmen zur Handlungsfähigkeit führen. Man muss immer darauf achten, dass sich das, was gewesen ist, nicht wiederholt. Das heißt, wenn man in die Zukunft will, muss man erst einmal versuchen, die Probleme der Vergangenheit zu lösen.

Ich will es noch einmal ernsthaft versuchen: Was die Überlegung angeht, einen sich am Erblastentilgungsfonds orientierenden Fonds aufzulegen, in den Schulden eingebracht werden, was dann für alle Beteiligten mit der Frage der Tilgung gekoppelt wird, und zwar der Aktivtilgung und der zukünftigen Tilgungspläne, so wären das bilaterale Verhandlungen, die zumindest dazu führen, dass zunächst nicht die Landesverfassungen geändert werden müssten; vielmehr wählt man in dem Moment, in dem man etwas einbringt, was einem Luft verschafft, ein Vertragswerk, um das bewältigen zu können.

Das Thema „Schweizer Schuldenbremse“ wird immer wieder als zukünftiges Modell erwähnt. Skepsis hin, Skepsis her; mit der Einführung der Schweizer Schuldenbremse war eine Entschuldung verbunden. Man hat in der Schweiz gleichzeitig Goldreserven ver-

kauft, um damit Schuldenlasten zu tilgen. Wenn man denn schon über die Schweiz redet, dann muss man auch über den Entschuldungsansatz reden. (C)

(Zuruf von Ministerpräsident Peter Harry Carstensen [Schleswig-Holstein])

– Das mag ja sein. Aber mir geht es darum, dass man nicht immer nur von einem Teil dessen sprechen kann, was in der Schweiz gemacht worden ist. Man kann nicht sagen: Wir machen das so und so, aber wir sagen nicht, wie die Schulden getilgt wurden. – Die Länder brauchen, damit sie überhaupt Haushalte aufstellen können, die ihnen wieder Bewegungsfreiheit geben, etwas, was ihnen hilft, die Last der Schulden zu tragen.

Die Frage ist, ob man einen solchen Fonds auflegt. Man kann diesen Weg wählen; man muss ihn aber nicht gehen. Man kann auch einen anderen Weg gehen. Ich will bewusst das Prinzip des Lastenausgleichsgesetzes nennen. Man kann sagen, dass es bereits einmal in einer bestimmten Situation in der Bundesrepublik Deutschland praktiziert worden ist; es ist also keine Erfindung von uns. Man kann auch über Steuermehreinnahmen reden; das hat Axel Troost vorgetragen. Dazu kann man sagen, dass das politisch nicht gewollt ist. Aber man darf nicht so tun, als ob die Schulden nicht getilgt werden müssten.

Wenn wir die Länder so dastehen lassen, bedeutet das, ihnen am Start die Füße zusammenzubinden oder zur Kenntnis zu nehmen, dass die Füße bei einem Teil von ihnen zusammengebunden sind, und zu sagen: Erreicht jetzt die Zukunft! Das wird nicht funktionieren. Deswegen wäre unser Vorschlag, sowohl Bundes- als auch Länderschulden einem Schuldenfonds zuzuführen und eine Finanzierung dafür zu finden, an der sich alle beteiligen. Über einen Tilgungsplan könnte der Abbau der Schulden bewerkstelligt werden; dann entstünde in den Länderhaushalten und im Bundeshaushalt entsprechend Luft. Die Frage der Zukunftsverpflichtungen muss man angehen. Wenn wir am Ende der Kommissionsarbeit sagen, die Landesverfassungen und die Bundesverfassung sollten an einer bestimmten Stelle Vorgaben enthalten, dann macht das nur Sinn, wenn man die Vergangenheit gemeinsam bewältigt. (D)

Was wir nicht akzeptieren könnten, wäre ein dynamischer Schuldenabbau, indem man einfach guckt, dass alle weiteren in Zukunft anwachsenden Schulden – egal, woher sie gekommen sind – abgebaut werden. Das wäre Unsinn. Es macht nur Sinn, einen Schnitt, eine Kappung vorzunehmen, was zur Folge hat, dass man dann mit jedem einzelnen Bundesland darüber reden könnte. Insoweit sind beide Seiten in der Verpflichtung, einen Weg zu gehen, der am Schluss zu der Möglichkeit führt, dass die Landesparlamente überhaupt wieder Gestaltungsfreiräume haben. Nicht helfen werden – zumindest nicht bei den strukturschwachen Ländern und denen, die sich in einer Haushaltsnotlage befinden – Einkommensteuerzuschläge. Man sollte nicht glauben, dass man damit den Schuldenabbau bewerkstelligen wird. Das wird für die Länder nur zu einer Katastrophe führen. Deswegen lehnen wir das ab.

(A) **Vorsitzender Günther H. Oettinger:**
Herzlichen Dank. – Herr Wissing.

Dr. Volker Wissing, MdB (FDP):

Meine Herren Vorsitzenden! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich habe etwas zu dem Thema „steuerliche Entlastung“ zu sagen. Sie haben hier wiederholt erwähnt, man dürfe in Zukunft keine steuerliche Entlastung mehr fordern, weil wir vor einem großen Schuldenberg stünden; das sei nicht in Einklang zu bringen.

Dieser Beurteilung möchte ich entschieden widersprechen. Wir müssen das etwas differenzierter betrachten. Steuersenkungsförderungen meinen eine Tarifsenkung und die individuelle Entlastung einzelner Steuerbürger. Damit ist aber nicht zwingend – das wissen alle hier – eine mittelfristige Schwächung oder Senkung des Steueraufkommens verbunden. Darüber müssen wir offener und ehrlicher miteinander reden. Hier zu erklären, weil wir Verschuldungsgrenzen bräuchten, seien steuerliche Entlastungen künftig ausgeschlossen, ist zu einfach. Ich erinnere daran, dass nicht unbedeutende Ökonomen gerade die unter Rot-Grün beschlossenen steuerlichen Entlastungen als mitursächlich für den gegenwärtigen Aufschwung und das damit verbundene Steuermehraufkommen ansehen. Umgekehrt haben wir auch erlebt, dass Tarifierhöhungen zu einer Schwächung des Steueraufkommens führen können; denken Sie an die Tabaksteuer.

(B) Mir geht es darum, deutlich zu machen, dass wir Haushaltskonsolidierung nicht eindimensional betreiben können. Vielmehr gibt es drei Säulen, die man beachten muss:

Die erste Säule sind die Strukturreformen. Dabei spielen Steuerreformen eine ganz erhebliche Rolle. Das wissen wir; das ist hier auch unumstritten.

Die zweite Säule, die bei der Haushaltskonsolidierung von großer Bedeutung ist, ist die Ausgaben Disziplin. Herr Ministerpräsident Oettinger, Sie haben gesagt, in Zukunft dürften vor Wahlen keine Steuergeschenke versprochen werden. Das gilt umso mehr für die Ausgabenpolitik. Auch dort ist Disziplin gefragt, insbesondere vor den nächsten Wahlen.

Die dritte Säule der Haushaltskonsolidierung, über die wir in dieser Kommission zu beraten haben, sind in der Tat die Verschuldungsgrenzen. Bei diesem Thema kann ich Ihrer Argumentation nicht ganz folgen, Herr Kretschmann. Sie sagen, durch die hohe Schuldenlast hätten wir die Gestaltungsmöglichkeiten künftiger Generationen erheblich eingeschränkt, und beobachten – zu Recht –, dass auch die Gestaltungsspielräume unserer gegenwärtigen Verantwortungsträger schon erheblich eingeschränkt sind. Aber wenn Sie daraus den Schluss ziehen, es dürfe kein Verschuldungsverbot geben, sondern man müsse sich über die Verschuldung Gestaltungsspielräume erhalten, argumentieren Sie sich meiner Meinung nach in einen Teufelskreis hinein, mit dem man das Problem der mangelnden Generationengerechtigkeit unserer Haushalts- und Finanzpolitik nicht lösen kann.

(C) Frau Tillmann, wenn Sie aus der bisherigen Diskussion den Schluss ziehen, dass wir uns einig sind, dass wir keine klare Verschuldungsschranke bzw. kein klares Verschuldungsverbot wollen, dann möchte ich dem widersprechen. Ich habe einen anderen Eindruck. So klar scheint mir das nicht zu sein. Am Ende wird der Teufel im Detail stecken.

Herr Minister Steinbrück, Sie haben vorhin gesagt, dass wir uns heute in drei Punkten einig sein müssten. Einer dieser Punkte war die Frage einer klaren Verschuldungsschranke. An dieser Stelle kommt es darauf an, wie Sie das mögliche Atmen des Haushalts präzisieren wollen. Das Atmen kann man so verstehen, wie die FDP sich das vorstellt: mit einer Zweidrittelmehrheit in Ausnahmesituationen sowie, um die Liquidität des Staates zu sichern, der Möglichkeit, sich kurzfristig über Kassenkredite zu finanzieren. Man kann sich das Atmen aber auch wesentlich umfangreicher vorstellen. Da liegen die Unterschiede zwischen uns. Es wird unsere Aufgabe sein, hier zu präzisieren.

Vielen Dank.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:
Herzlichen Dank. – Herr Kollege Ringstorff.

Ministerpräsident Dr. Harald Ringstorff (Mecklenburg-Vorpommern):

(D) Kollege Oettinger, ich habe mich noch einmal gemeldet, weil ich auf Ihren Beitrag reagieren möchte. Einige haben sich für eine größere Steuerautonomie der Länder ausgesprochen; Sie haben deutlich dafür plädiert, dass es Zuschläge auf die Einkommensteuer oder auf die Körperschaftsteuer geben sollte, um besondere Vorhaben realisieren zu können – möglicherweise auch, um den Haushalt ausgleichen zu können.

Ich bin dezidiert dagegen. Allerdings bin ich froh, dass Sie nicht gesagt haben, man müsse auch Abschläge vornehmen können.

Ich will einmal die Situation meines Hamburger Freundes Ortwin Runde mit meiner Situation vergleichen. Wenn in Hamburg und in Mecklenburg-Vorpommern der gleiche Betrag an Mehreinnahmen aus der Einkommensteuer realisiert werden müsste – nehmen wir einmal an, 100 Euro –, würde Ortwin Runde mit 2,78 Prozent belastet und ich mit 10,47. Wenn wir beide ein kleines Unternehmen hätten und Körperschaftsteuer zahlen würden, wäre das Verhältnis noch ungünstiger; dann wäre er mit 1,11 Prozent belastet und ich mit 11,79, also dem Elffachen.

An diesen unterschiedlichen Verhältnissen wird wohl schon deutlich, dass das keine realistische Alternative ist. Sollten wir ein großes Infrastrukturvorhaben planen und beispielsweise eine neue Universität finanzieren wollen, hätten wir übrigens eine ähnliche Situation. Ich müsste die Bürger in Mecklenburg-Vorpommern erheblich mehr belasten – im Vergleich zu Hamburg bis zum Elffachen; der Vergleich zu Baden-Württemberg sieht auch nicht sehr viel anders aus. Für uns scheidet das also aus; das sage ich ganz deutlich.

Ministerpräsident Dr. Harald Ringstorff (Mecklenburg-Vorpommern)

(A) Wir sind ebenfalls gegen ein absolutes Verschuldungsverbot, aber weitgehend bereit, realistische Grenzen mitzutragen. Gottlob haben wir schon 2006 einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen können und werden das auch in den kommenden Jahren tun. Zunächst werden wir dafür sorgen, dass die Pro-Kopf-Verschuldung trotz zurückgehender Einwohnerzahl nicht weiter ansteigt, und versuchen, das immer noch bestehende strukturelle Defizit abzubauen, um 2019, wenn bis auf den Länderfinanzausgleich alle zusätzlichen Unterstützungsleistungen weggefallen sind, auf eigenen Füßen stehen zu können.

Ich warne aber davor, die Diskussion hier zu überfrachten, wie das bereits einige getan haben, auch Kollege Stoiber, zum Beispiel mit dem Thema der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs möglicherweise schon vor 2019. Alle neuen Bundesländer sind dagegen. Aber auch über die Perspektive nach 2019 würde ich wegen einer möglichen Überfrachtung bei dieser Veranstaltung nicht diskutieren; die Probleme wären zeitlich wahrscheinlich auch nicht mehr in dieser Legislaturperiode zu lösen. Wer schon früher dabei war, weiß, wie problematisch es ist, hier zu neuen Regelungen zu kommen.

Danke.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke, Herr Ringstorff. – Als Letzter bekommt nun Herr Kollege Böhmer das Wort.

(B) **Ministerpräsident Prof. Dr. Wolfgang Böhmer** (Sachsen-Anhalt):

Herr Vorsitzender! Ich kann mich jetzt relativ leicht in wesentlichen Aussagen Herrn Kollegen Ringstorff anschließen. Ich kann mir nicht vorstellen, wie wir bei uns in Sachsen-Anhalt in den letzten 10 oder 15 Jahren die Probleme mit einem generellen, apodiktischen Verschuldungsverbot hätten lösen können. Ich halte ein solches Verschuldungsverbot auch nicht für besonders vernünftig. Es kann durchaus vernünftige Gründe geben, einen Kredit aufzunehmen. Allerdings habe ich schon beim letzten Mal gesagt – das ist eine sehr selbstkritische Äußerung –: Wenn wir als Bundesland an uns selbst die gleichen Forderungen gestellt hätten, wie sie unsere Kommunalaufsicht bei der Kreditaufnahme an unsere Kommunen stellt, dann sähe es bei uns anders aus. – Das muss man einfach zugeben.

Wenn wir uns jetzt Gedanken über ein Verschuldungsverbot oder eine Verschuldungsbremse machen, müssen wir auch ganz ehrlich zugeben, dass wir uns spätestens vor Wahlen immer wieder gegenseitig in eine solche Situation hineingetrieben haben. Deshalb müssten wir auch über eine politische Verschuldungsbremse reden. Die Ursachen, um die es hier geht, kann man nicht allein mit finanzpolitischen Argumenten und dem Haushaltsgrundsatzgesetz beseitigen. Jetzt besteht die Gelegenheit, auch einmal über solche Fragen zu sprechen.

Ich könnte mir sehr wohl eine deutliche Erschwerung der Kreditaufnahme vorstellen – in der Hoffnung,

(C) dass eine Regelung gefunden wird, die für die gesamte Bundesrepublik und alle Ebenen gilt, damit sie glaubwürdig ist. Wir sollten uns nicht darauf beschränken, in den Landtagen oder im Bundestag darüber zu diskutieren, welche der unterschiedlichen möglichen Regelungen vernünftig sind oder nicht, sodass jeder die Möglichkeit hat, sich das herauszusuchen, was ihm passt und was er auf seine eigenen Bedürfnisse zuschneiden kann. Wenn das Ganze glaubwürdig sein soll, müssen wir die Kraft haben, eine einheitliche Regelung zu finden und diese am besten im Grundgesetz zu fixieren.

Sehr viel weiter werden wir wahrscheinlich nicht kommen. Ich habe deutlich gesagt, dass der horizontale Finanzausgleich die Grundlage ist, auf der der Solidarpakt aufgebaut hat. Jeder hat sich dazu bekannt, den Solidarpakt nicht anzufassen. Dann dürfen wir auch die Grundlage nicht anfassen, auf der er aufgebaut worden ist. Das setzt für weitere Entscheidungen schon Grenzen.

Wenn es darum geht, über die Entschuldung der hochverschuldeten Länder nachzudenken, könnte auch ich mich melden. Ich muss aber ganz deutlich sagen: In diesem Zusammenhang müsste unterschieden werden, wie diese Verschuldung zustande gekommen ist. Das haben die Gutachter, zumindest zwei von ihnen, auch gesagt. Die Tatsache, dass die gleichen Bundesgesetze in den einzelnen Bundesländern in Abhängigkeit von der soziologischen Situation – der Arbeitslosenquote, dem wirtschaftlichen Zustand, der Infrastruktur der Wirtschaft usw. – zu unterschiedlichen Auswirkungen führen, kann man nicht wegdiskutieren.

(D) Daher macht es aus meiner Sicht keinen Sinn, wenn wir jetzt eine mathematische Lösung suchen und sagen: Alles, was über einem bestimmten Durchschnitt liegt, wird, aus welchem Topf auch immer, weggeholt. – Damit lösen wir das Problem nicht.

Aus meiner Sicht wäre es wichtig, zunächst einmal zu klären, wie wir es hinbekommen, die Leistungsgesetze so zu formulieren, dass sie trotz unterschiedlicher soziologischer Voraussetzungen in den einzelnen Ländern möglichst eine gleiche Wirkung entfalten. Das ist keine Aufgabe, die man in vier Wochen erledigen kann; das weiß auch ich. Es wäre aber eine der Voraussetzungen, die wir erfüllen müssen, wenn wir für die Zukunft stabile Lösungen suchen wollen.

Außerdem würde ich differenzieren: Reden wir von Verschuldungen auf der Grundlage von Rechtsverpflichtungen, oder reden wir von Verschuldungen auf der Grundlage von freiwilligen Leistungen, zu denen sich eine jeweilige parlamentarische Mehrheit bekannt hat? Das Letztere ist meiner Ansicht nach etwas, was diejenigen, die es beschlossen haben, dann auch selber ausbaden müssen.

Diese Unterschiede müsste man zunächst klären. Erst dann wäre eine solche Lösung für mich überhaupt denkbar. Deswegen würde ich das Ganze nicht allzu sehr überfrachten.

Die Bildung eines neuen Fonds, wie auch immer, löst das Problem nicht. Denn wer soll den Fonds später

Ministerpräsident Prof. Dr. Wolfgang Böhmer (Sachsen-Anhalt)

- (A) abbezahlen? Wir wissen doch, wie es mit dem Fonds Deutsche Einheit gelaufen ist und was wir damit gemacht haben. Wenn man jetzt einen neuen Fonds einführt und alle Schulden in einen großen Topf gibt, müsste man gleichzeitig – ja, was denn? – irgendeine Steuer beschließen, die diesen Fonds teilweise wieder entschuldet. Das ist für mich in der nächsten Zeit praktisch kaum umsetzbar.

Ich wäre schon zufrieden, wenn es dieser Kommission gelingen würde, die Konditionen für eine zukünftige Kreditaufnahme so zu formulieren, dass sie auch die Rückzahlung beinhalten. Da gebe ich Ihnen völlig recht, Herr Kretschmann. Ich habe schon früher einmal gesagt, dass mit jedem Landtagsbeschluss oder Bundestagsbeschluss über eine neue Kreditaufnahme auch ein Tilgungsplan beschlossen werden müsste – wie es jeder gesunde Betrieb macht, der für eine bestimmte Investition Kredit aufnimmt: Er plant, wie er diesen Kredit zurückzahlt.

Das sind Punkte, die meines Erachtens relativ rasch, auch noch in diesem Jahr, zu einer Mehrheitsfindung beitragen könnten und die einigungsfähig wären.

Alle anderen Wünsche, die hier vorgetragen worden sind – Hebesatzrecht der Länder usw. –, halte ich für hochgradig problematisch; das muss ich ganz schlicht und einfach sagen. Wir haben ja darüber gesprochen, dass man – wie bei der Kreisumlage – festlegen kann, dass bei der Berechnung im Finanzausgleich nicht berücksichtigt wird, wenn ein Land sich einen Abschlag leisten kann oder einen bestimmten Hebesatz beschließt. Alles das sind denkbare, für Finanzpolitiker sicherlich hochinteressante Konstruktionen, die sich im parlamentarischen und im politischen Geschäft aber nicht so schnell praktisch werden umsetzen lassen.

- (B) Daher sollten wir meiner Ansicht nach schon zufrieden sein, wenn es uns gelingt, erstens eine verfassungsgemäße Formulierung für die Erschwerung der Kreditaufnahme zu finden und zweitens – damit wir das auch einhalten – nicht bei jeder sich bietenden Gelegenheit neue Ausgaben zu versprechen; dazu sollten wir uns gegenseitig ermutigen.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke, Herr Böhmer.

Wir sind damit am Ende unserer Aussprache zu dem ersten Themenfeld angelangt. Wenn wir im Oktober die Frage des weiteren Vorgehens behandeln, kommen wir sicherlich darauf zurück.

Themenfeld 2 lautet:

Vermeidung zukünftiger und Bewältigung bestehender Haushaltskrisen

Dazu sind elf kurze Impulsreferate vorgesehen. Anschließend ist wiederum eine Aussprache möglich.

Zum zeitlichen Ablauf: Ich schlage vor, dass wir gegen 19.30 Uhr hier zum Ende kommen, weil unser Eintreffen im Restaurant für das Abendessen zwischen 19.30 und 20.00 Uhr angekündigt worden ist. Es gibt einen Bustransfer von hier zum Restaurant.

Das Wort bekommt zuerst der Kollege Müller.

(C)

Ministerpräsident Peter Müller (Saarland):

Bei der Frage der Vermeidung zukünftiger und Bewältigung bestehender Haushaltskrisen haben wir es mit einer Problemlage zu tun, die durchaus derjenigen vergleichbar ist, die wir eben erörtert haben. Eben haben wir zu Recht gesagt, dass eine Verschärfung von Verschuldungsgrenzen zumindest mit Blick auf die Situation der finanzschwachen Länder nicht losgelöst von der Frage diskutiert werden kann: Wie geht man mit dem Umstand um, dass bereits jetzt die bestehenden Verschuldungsgrenzen nicht eingehalten werden? – Hier haben wir eine ähnliche Situation. Frühwarnsysteme zur Vermeidung künftiger Finanzkrisen sind sicherlich sinnvoll. Für diejenigen, die sich bereits in einer akuten Finanzkrise befinden, stellt sich aber zunächst einmal die Frage: Wie geht man mit dieser Finanzkrise um?

An dieser Stelle schließt sich ein Stück weit der Kreis zum ersten Thema. Auch dort taucht zum einen die Frage auf: Was machen wir mit dem, was wir an Altlast mit uns herumschleppen? – Zum anderen stellt sich die Frage: Wie sorgen wir denn – wenn es gelänge, diese Altlast in irgendeiner Art und Weise solidarisch zu bewältigen – dafür, dass wir nicht in zehn Jahren an dem gleichen Punkt stehen, an dem wir heute stehen?

Erstens glaube ich, dass die Position, die der Kollege Oettinger formuliert hat, eigentlich eine Selbstverständlichkeit ist. Einige Länder sagen: Wir sind bereit, uns auf ein strengeres Verschuldungsregime und auf Frühwarnsysteme einzulassen, aber nur unter der Bedingung, dass uns geholfen wird, unsere aktuellen Probleme zu lösen. – Dass diejenigen, die solidarische Hilfe über das Maß an Solidarität hinaus, das bereits geleistet wird, erwarten, bereit sein müssen, die Hosen herunterzulassen, ist selbstverständlich.

(D)

Natürlich müssen diejenigen – um das aufzugreifen –, die auf der Basis des Fragebogens zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung werden erklären müssen: „Wir können nicht sagen, wann wir einen ausgeglichenen Haushalt haben“, auch bereit sein, ihre Haushaltsstruktur analysieren und die Ursachen feststellen zu lassen, warum die Perspektive des Haushaltsausgleiches nicht gegeben ist.

Zweitens. Wenn das so ist, stellt sich die Frage, in welchem Umfang es überhaupt einen Anspruch auf eine zusätzliche solidarische Anstrengung innerhalb der Länder oder im Verhältnis von Bund und Ländern gibt. An dieser Stelle besteht die klassische Problematik, die an der einen oder anderen Stelle auch schon etwas polemisch ausgetauscht worden ist: Wieso sollen diejenigen, die in der Vergangenheit gespart haben, jetzt die Schulden derjenigen bezahlen, die in der Vergangenheit nicht gespart haben?

Ich glaube, dass wir die Situation an dieser Stelle sorgfältig analysieren müssen. Einen Anspruch auf Solidarität kann es nur dort geben, wo Schuldenlasten auf strukturelle Belastungen zurückgehen, die nicht Folge

Ministerpräsident Peter Müller (Saarland)

- (A) eigener politischer Entscheidungen sind. Jeder darüber hinausgehende Anspruch wäre nach meinem Dafürhalten überzogen. – Das schließt sich an das an, was der Kollege Böhmer gesagt hat.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es uns gelingt, Kriterien dafür zu entwickeln, welche der bestehenden Altschuldenprobleme und der Ursachen für bestehende Haushaltskrisen objektiv strukturell bedingt sind und durch eigene politische Entscheidungen nicht beeinflusst werden können und was Ergebnis eigener politischer Entscheidungen ist und damit selber getragen werden muss.

Dies scheint mir auch eine mögliche Orientierung zu sein, wenn wir im Rahmen der Diskussion über Entschuldungsfondsmodelle über die Frage reden: Welche Schulden werden in diese Entschuldungsfonds eingestellt und welche nicht? – Eigentlich kann man nur einen Anspruch darauf haben, wenn man die Verschuldung nicht selbst verursacht hat, sondern sie strukturell bedingt entstanden ist. Zum Beispiel die bundesrechtlichen Leistungsgesetze haben sehr unterschiedliche Auswirkungen in den Ländern. Das ist quantifizierbar. Außerdem gibt es demografische Effekte, die sich zunehmend auswirken werden und die nach meinem Dafürhalten nur sehr begrenzt politisch gestaltbar sind. Die Pro-Kopf-Leistungen bei den Zinsausgaben und bei den Versorgungsausgaben sind, abhängig von der demografischen Entwicklung, sehr unterschiedlich.

(Zuruf: Und abhängig von der Größe der Verwaltungen!)

- (B) – Mit Verlaub: Das hat mit der Größe der Verwaltungen nichts, aber auch gar nichts zu tun. – Nach meiner Meinung sollte man also den Versuch unternehmen, diese beiden Bereiche zu unterscheiden.

Die Frage, wie sich unterschiedliche strukturelle Belastungen auf den Schuldenstand und damit auf bestehende Haushaltskrisen auswirken und was wir tun können, um sie zu überwinden, stellt sich aber nicht nur für die Vergangenheit; diese Frage stellt sich in der Zukunft genauso. Ein wie auch immer finanzierter, von wem auch immer getragener Entschuldungsfonds, bei dem jeder schauen muss, wo er bleibt, wird der unterschiedlichen Belastungssituation in meinen Augen nicht gerecht.

Aus diesem Grund habe ich beim ersten Themenfeld bewusst das Dreieck aus strengeren Schuldenregeln, aufgabenadäquater Finanzausstattung und Lösung der Altlastenproblematik aufgebaut. Eine aufgabenadäquate Finanzausstattung bedeutet nicht zwingend eine Veränderung des Länderfinanzausgleichs. Den Länderfinanzausgleich grundsätzlich infrage zu stellen, macht keinen Sinn. Das ist auch meine Erfahrung aus den Beratungen über die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs. Ob dies Nachjustierungen in dem einen oder anderen Punkt ausschließt, weiß ich nicht. Das kann man sicher noch einmal prüfen.

Die Frage ist aber, ob es nicht andere, darüber hinausgehende Instrumente gibt, die der unterschiedlichen Belastung der Länder durch Gesetze, die sie selbst

nicht erlassen haben, Rechnung tragen können. In Bezug auf die Leistungsgesetze pro futuro ist vorgeschlagen worden, dass belastungsgerecht auch über die Kosten geredet wird. Für die der Vergangenheit kann man sich vorstellen, dass derartige Elemente in einen möglichen Entschuldungsfonds einfließen, sodass ein permanentes System entsteht, das künftig berücksichtigt wird. (C)

Ich glaube, dass man auch an diesem Punkt nicht auf einer Position verharren darf. Wenn wir eine für alle akzeptable und auch politisch vertretbare Regelung haben wollen, besteht die Notwendigkeit, über neue Instrumente nachzudenken.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke, Herr Kollege Müller. – Herr Kollege Steinbrück.

Bundesminister Peer Steinbrück (BMF):

Die aktuelle Haushaltssituation vor allem der Länder und der Kommunen ist erfreulich. 2006 haben bereits drei Länder einen Überschuss erzielen können. Einige haben mit der Tilgung begonnen. Es ist absehbar, dass bis 2010, also vor dem Bund, ungefähr 10 der 16 Länder mit der Tilgung anfangen können.

Insbesondere das Beispiel Berlin hat gezeigt, wie schnell sich etwas ändern kann: 2006 noch eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht auf Sanierungshilfen und 2008 bereits ein ausgeglichener Haushalt. Umgekehrt gibt es diese Entwicklung gelegentlich auch. (D) Zumindest derzeit brennt uns das Thema der Haushaltsnotlagen nicht akut unter den Nägeln. Damit will ich allerdings nicht ausschließen, dass dieses Problem wieder entstehen könnte.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die bestehenden rechtlichen Regeln generell nicht die Entstehung von Haushaltsnotlagen verhindern können. Die Klage Berlins habe ich gerade erwähnt. Wie Sie wissen, sind weitere Klagen von Bremen und vom Saarland noch anhängig. Den meisten ist wohl bewusst, dass das Bundesverfassungsgericht die Messlatte für eine Haushaltsnotlage allerdings sehr hoch gehängt hat. Es ist nur sehr schwer vorstellbar, dass ein Land in absehbarer Zeit in eine so extreme finanzielle Lage gerät, dass es seine verfassungsrechtlichen Aufgaben nicht mehr erfüllen kann. Das ist eher unwahrscheinlich.

In meinen Augen ist Folgendes von entscheidender Bedeutung: Wie wir mit diesem Thema umgehen oder wie sehr die Gefahr entstehen könnte, dass nach der Definition des Bundesverfassungsgerichts tatsächlich eine Haushaltsnotlage entsteht, ist fundamental abhängig von dem Thema, das wir vorher diskutiert haben, nämlich der Verschuldungsregelung. Das heißt: Bei einer sehr strengen – oder nennen wir sie weiter rigiden – Neuverschuldungsregelung ist das Verfahren sicher sehr viel weniger umfangreich als in dem Fall, dass uns keine so ehrgeizige Lösung gelingt.

Die Schuldenregeln müssen jedenfalls zusammen mit diesem präventiven Verfahren zuverlässig sicher-

Bundesminister Peer Steinbrück (BMF)

(A) stellen, dass wir die Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes einhalten. Das würde übrigens dem Konstrukt des Stabilitäts- und Wachstumspaktes entsprechen; auch er hat einen präventiven Arm.

Im zweiten Teil meiner Ausführungen will ich einige Hinweise geben, wie in meinen Augen ein Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen aussehen könnte. Dazu kann man vier Punkte zusammentragen:

Erstens. Wenn wir die Beobachtung und Kontrolle der Haushalte der Gebietskörperschaften institutionalisieren wollen – und das halte ich für notwendig –, dann sollten wir diese Aufgabe einem neuzugründenden Gremium zuordnen. Dieses Gremium müsste in meinen Augen allerdings demokratisch legitimiert sein; denn sonst kann es nicht mit den Kompetenzen ausgestattet werden, die für die Durchsetzung des präventiven Arms notwendig sind.

Zweitens. Dieses Gremium hätte die Aufgabe, kontinuierlich die Haushalte der Gebietskörperschaften zu beobachten. Diese Beobachtung muss auf der Basis von finanzwirtschaftlichen Kennzahlen erfolgen. Deshalb finde ich es sehr hilfreich, dass Herr Oettinger und Herr Struck schon eine entsprechende Abfrage in Gang gesetzt haben. Auf der Fachebene erfolgt übrigens bereits ein entsprechender Austausch zwischen dem Bund und den Ländern zu der Frage, welche Indikatoren das sein könnten. Konkret treffen sich, glaube ich, im Oktober die Bund-Länder-Vertreter das zweite Mal in meinem Hause. Insofern sind dort bereits Arbeiten angelaufen.

(B) Drittens. Deutet sich das Risiko einer Haushaltsnotlage bei einer Gebietskörperschaft an, ist dieses Gremium aufgefordert, eine vertiefte Analyse der konkreten Situation vorzunehmen. Sollte das Gremium zu dem Schluss kommen, dass tatsächlich das Risiko einer solchen Haushaltsnotlage besteht, ist zunächst einmal die betroffene Regierung aufgefordert, Vorschläge zur Beseitigung dieser Haushaltsnotlage zu machen. Erst dann, wenn klar ist, dass die betroffene Regierung im Rahmen von Selbstverpflichtungen nicht dazu beitragen kann, diese Haushaltsnotlage zu beseitigen, wird es zu einer zunehmenden Überwachung der betroffenen Gebietskörperschaft, des betroffenen Landes oder gegebenenfalls auch des Bundes kommen.

Viertens. Verstieße ein Notlagenland gegen die vereinbarten Sanierungsschritte, müsste man sich über weitere Maßnahmen einig werden und festlegen, wie diese Maßnahmen gegebenenfalls durchgesetzt werden können. Dann sprechen wir über einen Sanktionsmechanismus, oder wir sprechen über die Verabredung von Maßnahmen auf der Einnahmeseite und auf der Ausgabenseite, die das betroffene Land bzw. die betroffene Gebietskörperschaft entweder aus dieser Haushaltsnotlage herausführen oder schon prophylaktisch wirken und es bzw. sie gar nicht erst die entsprechende Grenze überschreiten lassen.

Ich wiederhole: Der Kernpunkt für mich ist, dass das Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen

nur im Zusammenspiel mit der angestrebten Schuldenregel denkbar und möglich ist und auch sehr stark davon geprägt wird. Deshalb hat die Einigung auf eine griffige, rigide, ehrgeizige Schuldenregelung in meinen Augen absolute Priorität. Erst daraus folgt das zu verabredende Verfahren mit Blick auf eine Vermeidung von Haushaltsnotlagen. (C)

Lassen Sie mich zum Schluss noch kurz auf einige Sachverständige eingehen, die vorgeschlagen haben, zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen ein Insolvenzverfahren für Gebietskörperschaften einzuführen. Davon sollten wir alle gemeinsam schön die Finger lassen; denn dies würde zu einem Anstieg der Finanzierungskosten führen. Wir alle wissen, dass uns so etwas leicht 100 bis 150 Basispunkte kostet, mit denen wir unsere – hoffentlich abnehmenden – Kredite verteuern würden. Insofern weiß ich nicht, welcher Teufel diese Sachverständigen in der Anhörung geritten hat, einen so dämlichen Vorschlag zu machen. – Ich hoffe, es sind keine Anwesenden darunter.

Vielen Dank.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke, Herr Steinbrück. – Herr Kollege Böhrnsen.

Bürgermeister Jens Böhrnsen (Bremen):

In diesem Themenfeld geht es meines Erachtens darum, ob das, was wir bei einer Neuregelung der Verschuldungsgrenzen in die Verfassungen schreiben, am Ende tatsächlich die Realität gestaltet oder ob solche Verschuldungsregelungen das Schicksal des jetzigen Art. 115 GG ereilt. Bei dem, was Minister Steinbrück eben vorgeschlagen hat, handelt es sich um Verfahrensregeln zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen. Vorrangig ist aber die in der Überschrift dieses Themenfeldes enthaltene Frage, wie wir mit akuten, aktuellen Haushaltskrisen umgehen. Dann sind wir bei der Frage, ob das, was wir an Verschuldungsregeln definieren, nur deklaratorisch oder ob es inhaltsreich ist. (D)

Ich möchte sehr gerne das aufnehmen, was Herr Oettinger als Überschrift genannt hat. In der Tat muss es darum gehen, alle 17, den Bund und alle Länder, an Bord zu nehmen. „An Bord zu nehmen“ heißt nicht nur, die Hand zu einer Verfassungsänderung zu heben, sondern auch, in der Lage zu sein bzw. in die Lage zu kommen, die Verschuldungsregeln einzuhalten. In diesem Zusammenhang kann man nicht über das hinwegsehen, was Kollege Müller eben geschildert hat. Wer den Sachverständigen, wie Professor Renzsch und anderen, aufmerksam zugehört hat, hat nicht nur etwas über die strukturellen Unterschiede und ihre Auswirkungen auf den aktuellen Haushalt gehört, sondern auch über die sozialen Unterschiede in Deutschland.

Ich kann Ihnen das Ergebnis darstellen. In Bremen beträgt die Pro-Kopf-Zinsbelastung 750 Euro, während sie in Bayern bei 140 Euro liegt. Das ist nicht nur eine Last, sondern wirkt sich auch auf den politischen Gestaltungsspielraum aus, den man hat oder nicht hat. Wenn man ihn nicht hat, vergrößert man die Abstände; dann hat man eigentlich keine Chance, sie zu verklei-

Bürgermeister Jens Böhrnsen (Bremen)

- (A) nern. Anders gesagt: Ich gebe genauso viel Geld für Zinsen aus wie für Sozialleistungen. Ein solches Verhältnis kann nicht in Ordnung sein. – Ich verweise auf den Kollegen Müller, um das nicht weiter ausführen zu müssen.

Deshalb brauchen wir Prinzipien zur Bewältigung der aktuellen Haushaltskrisen. Da sind eigentlich nur zwei Prinzipien im Angebot:

Das erste Prinzip wäre, die Bewältigung der Eigenverantwortung zu überlassen und darwinistisch zu sagen: Entweder ihr schafft es, oder ihr schafft es nicht. – Damit verweigert man zum einen den Blick auf die Realität. Zum anderen entspricht so etwas nicht unserem Verständnis von Föderalismus, der gerade nicht nach dem Motto eines Konzerns verfährt: Wenn eine Konzerntochter es nicht schafft, dann ist das eben so; dann wird der Standort aufgegeben.

Das zweite Prinzip kann nur „Hilfe und Unterstützung“ heißen – allerdings unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Das Bundesverfassungsgericht hat uns nicht nur in dem Berlin-Urteil, sondern schon in früheren Urteilen eine Richtung vorgegeben, indem es festgestellt hat, dass Eigenverantwortung und Hilfe zusammengehören. Das sind nicht zwei Prinzipien, die gegeneinanderstehen, sondern sie hängen zusammen, und deshalb müssen sie miteinander verbunden werden. Das ist bündisches Prinzip; das ist kooperativer Föderalismus. Im Übrigen muss auch Wettbewerbsföderalismus ein solches Element enthalten und enthält es auch.

(B)

Eine Fußnote: Herr Oettinger, ich möchte nicht mithilfe des Bundesverfassungsgerichts an Bord kommen. Das Bundesverfassungsgericht entscheidet, wie die Juristen sagen, *de lege lata*; das heißt, es befindet nach der bestehenden Rechtslage. Wir als Politiker hingegen wollen die Rechtslage gestalten. Natürlich habe ich als klagendes Land kein vorrangiges Interesse daran, beim Bundesverfassungsgericht eine Entscheidung *de lege lata* zu bekommen. Vielmehr möchte ich eine Entscheidung, die eine politische Dimension hat und die die Föderalismuskommission voranbringt. Im Übrigen ist es bei Entscheidungen aus Karlsruhe ja so – das stelle ich jedenfalls fest, wenn ich mir das Berlin-Urteil ansehe –, dass die Interpretationen dieser Entscheidungen sehr differieren.

Wenn man die Prinzipien „Hilfe und Unterstützung“ und „Eigenverantwortung“ verbindet, ist man bei der Frage der Entschuldung. Dazu gibt es Vorschläge von Herrn Oettinger, Herrn Carstensen, Herrn Müller und auch Herrn Wulff. Darüber muss man weiter diskutieren, vor allen Dingen über die Finanzierungsseite.

Ich will mich aber noch einmal der Eigenverantwortung zuwenden. Herr Oettinger, Sie haben in Ihrem Beitrag die Steuerautonomie angesprochen. Die Finanzautonomie kann man ja auf die Einnahme- und auf die Ausgabenseite beziehen. Lassen Sie mich noch einige Worte zur Frage der Steuerautonomie sagen.

- (C) Ich habe sehr wohl wahrgenommen – auch Herr Ringstorff hat es schon angesprochen –, dass Sie nicht mehr von Abschlagsrechten sprechen. Für mich war es ein Horrorszenario, mir vorzustellen, dass ich 5 Prozent Zuschlag einführen muss und Sie einen Abschlag von 5 Prozent vornehmen. Wie sollte so etwas bei unterschiedlicher Steuer-, Finanz- und Wirtschaftskraft in Deutschland dazu führen, dass wir uns annähern? Das wäre höchst zweifelhaft.

Meiner Ansicht nach muss man auch ausschließen, dass es in diesem Bereich so etwas wie Automatismen gibt. Allenfalls ist denkbar, im Zuge solcher Verfahren, wie Minister Steinbrück sie angesprochen hat, darüber nachzudenken.

Ihre Äußerungen zur Vermögensteuer habe ich vernommen. Ich habe mich wie auf einem SPD-Parteitag gefühlt, als Sie sie angesprochen haben – wobei man da natürlich auch fragen muss, wie unterschiedlich sich das in den einzelnen Ländern auswirkt.

- (D) Ich möchte aber Folgendes sagen: Wenn man in der Diskussion über die Frage der Steuerautonomie, die ich im Prinzip sehr skeptisch sehe, die Tür überhaupt einen Spalt offenlassen will, muss man meines Erachtens festhalten, dass solche Instrumente allerhöchstens unter drei Voraussetzungen in Betracht kommen: Erstens dürfen sie nicht mit einer Schwächung des Finanzausgleichs einhergehen. Vor allen Dingen dürfen sie diesen nicht ersetzen sollen. Zweitens dürfen solche Zuschläge nicht zum Abbau struktureller Unterfinanzierungen dienen sollen. Die Strukturfragen stellen sich; Herr Müller hat sie angesprochen. Man kann sie auch nicht wegdefinieren. Die dritte Voraussetzung habe ich schon genannt: Wenn solche Zuschläge bei verschlechterten Haushaltslagen verpflichtend eingesetzt werden sollten, wären sie ein Bestrafungsinstrument, aber letztlich kein Mittel, das uns insgesamt helfen könnte.

Ich fasse zusammen: Wie die Diskussion schon gezeigt hat, können wir die einzelnen Themenfelder nicht in ihrer jeweiligen Abgrenzung behandeln; denn wir stellen fest, dass nicht nur alles mit einem Punkt zusammenhängt, sondern dass es Interdependenzen gibt, die offenkundig sind. Daher kann es nicht nur darum gehen, Herr Böhrner – das kann ich nicht nur für mich sagen, sondern auch für die norddeutschen Ministerpräsidenten, die in der letzten Woche in Bremen darüber beraten haben –, den Wortlaut eines Artikels im Grundgesetz zu ändern oder eine Änderung über Staatsverträge herbeizuführen. Vielmehr muss das Ganze mit der inhaltlichen Dimension verbunden werden – nicht nur mit der Bewältigung von Haushaltskrisen, sondern auch mit der Frage der aufgabenadäquaten Finanzausstattung, die wir auch noch weiter besprechen wollen. Ich bin fest davon überzeugt, dass man diesen Zusammenhang nicht aus dem Auge verlieren darf. Sonst kann es keine Lösung geben.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke, Herr Kollege Böhrnsen. – Herr Kollege Poß.

(A) **Joachim Poß, MdB (SPD):**

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte mich zu den ökonomischen Aspekten der Themen 1 und 2 äußern – auch zu der Frage, welche Rückschlüsse wir aus der augenblicklichen wirtschaftlichen Situation und der wirtschaftlichen Entwicklung ziehen können.

Weil hier Hinweise auf andere Länder – ob nun Schweiz, Niederlande oder Skandinavien – erfolgt sind, will ich zunächst deutlich machen, dass wir angesichts der besonderen Geschichte Deutschlands in den letzten 17 Jahren meines Erachtens in dieser Frage einen deutschen Weg suchen müssen. Wir können zwar auf andere Länder schauen und von ihnen lernen; das will ich überhaupt nicht negieren. Ich glaube aber, dass es die besondere Entwicklung, auch die Entwicklung der Schulden, die durch die deutsche Einheit mitverursacht wurde, erfordert, dass wir uns an den konkreten Verhältnissen in unserem Land orientieren. Das heißt, die neuen Regeln, die ebenso wünschenswert wie erforderlich sind, müssen realitätstüchtig sein, damit sie glaubwürdig sind.

Von der Kollegin Merkel haben wir gehört, dass die Schweizer – die ich keinesfalls negativ beurteilen will – ihre neu ersonnene Regel gleich beim ersten Stresstest um zwei Jahre verschoben haben. Was das für die politische Kultur und die Verdrossenheit, die in unserem Lande ohnehin schon herrscht, bedeuten würde, mag man sich vorstellen. Wie ernst würden wir alle, die daran mitgewirkt haben, ob im Bund oder in den Ländern, dann genommen werden? – Das will ich zu der politischen Seite der Geschichte sagen. Dies sollten wir ernsthaft bedenken.

(B)

Im Ziel sind wir uns doch einig: Es geht um eine nachhaltige Reduzierung der aufgelaufenen öffentlichen Verschuldung im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt. Das ist die Kennziffer. Sie sagt etwas über die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen aus. Heute ist auch viel Richtiges zur demografischen Entwicklung und zu sonstigen Punkten gesagt worden, die wir beachten müssen und die wir in den letzten Jahren zum Beispiel wegen der deutschen Einheit, einfach wegen mangelnden Bewusstseins, vielleicht nicht so im Blick hatten, wie es nötig gewesen wäre. In Bezug auf die Gesamtverschuldung liegen wir immer noch deutlich über den Grenzen von Maastricht. Das ist unbefriedigend. Ziel ist also, tatsächlich eine nachhaltige Rückführung des Schuldenstandes zu erreichen.

Jetzt geht es um den Weg. Das heißt: Anhand welcher Kriterien entscheiden wir uns zwischen den unterschiedlichen Modellen, die beim Themenfeld 1 skizziert worden sind? – Ein erstes ökonomisches Kriterium, das nach meiner Erinnerung auch schon im ersten Beitrag des Bundesfinanzministers genannt worden ist, ist trivial; es ergibt sich aus der Definition der Zielgröße: Die Schuldenstandsquote wird dann nachhaltig zurückgeführt, wenn die Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte dauerhaft – ich betone: dauerhaft – hinter dem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts zurückbleibt.

Das bedeutet auch – das haben die letzten beiden Jahre gezeigt; ich sage das übrigens nicht, um mich für manche Debatte der letzten Jahre im Bundestag oder anderswo zu rächen und hier in Rechthabermanier aufzutreten; die SPD hat immer auch auf die Wachstumsnotwendigkeiten hingewiesen –: Unser Ziel wird umso leichter erreichbar sein, je robuster das Wachstum ist und je besser es uns gelingt, konjunkturelle Einbrüche möglichst rasch wieder zu überwinden. – Genau dort liegt auch die ureigene Verantwortung öffentlicher Haushalte. Deswegen muss man die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte in diesem Zusammenhang im Interesse einer langfristigen Schuldenbegrenzung sehen.

Das heißt – das ist die Lehre der letzten beiden Jahre –: Nur ein Mix aus wirksamen Wachstumsimpulsen und einer insgesamt verantwortungsvollen Ausgabenpolitik wird dauerhaft erfolgreich sein.

(Zuruf: Vergessen Sie nicht die Einnahmen!)

– Zu den Einnahmen komme ich noch. – Eine neue Verschuldungsregel, die uns zur Aufgabe dieses erkennbar erfolgreichen Konzepts, dieses Mix, zwingt, wäre eindeutig kontraproduktiv. Einen verfassungsrechtlichen Zwang zu prozyklischer Finanzpolitik darf es in meinen Augen daher nicht geben.

Im Übrigen habe ich – bei allen Unterschieden im Einzelnen – auch keinen Ökonomen in der Anhörung so verstanden, als wenn er dieser Aussage widersprochen hätte. Wir haben in den Jahren 2001 bis 2005 gesehen, wie dramatisch das Steueraufkommen auf einen Rückgang der Wachstumsdynamik reagiert. In der Anhörung habe ich die Zahlen schon genannt. Zwischen 2001 und 2005 hatten wir in der Prognose ein Gap von 250 Milliarden Euro. Solche Dimensionen muss man sich vor Augen führen, wenn man über Regeln redet.

Das bedeutet, dass wir auch rechnen müssen. Bei den Modellen, die vorgelegt werden, muss vor dem Hintergrund der Geschichte gerechnet werden, damit wir Regeln finden, die sich in der Zukunft als realitätstüchtig erweisen. Natürlich gab es in der negativen Entwicklung der Jahre 2001 ff. auch Sondereffekte, zum Beispiel den Einbruch aufgrund der Systemumstellung bei der Unternehmensteuerreform, mit dem wir nicht gerechnet hatten; ob das ein Fehler war oder nicht, sei einmal dahingestellt. Wir müssen uns aber vor Augen führen: Es kann passieren, dass von einem Jahr zum nächsten Einnahmeausfälle in zweistelliger Milliardenhöhe entstehen. Diese Ausfälle kann keine Haushaltsebene durch Ausgabenkürzungen in vollem Umfang kompensieren. Das müssen wir mit bedenken.

Auf der kommunalen Ebene, die den geringsten Verschuldungsspielraum hat, wie schon erwähnt worden ist, konnten wir sehen, was passiert, wenn fehlende Einnahmen unmittelbar auf die Ausgabenseite durchschlagen. Wir wissen, dass die Kommunen immer noch mit über 60 Prozent zu den öffentlichen Investitionen beitragen. Damit sind sie für Investitionen und auch für Wachstumschancen der Zukunft ganz wichtig. Wir haben als Bund und Länder einiges unter-

Joachim Poß, MdB

- (A) nommen, um die kommunale Investitionskraft trotzdem zu stärken. Je nach Ausgestaltung einer neuen Verschuldungsregel könnte es dazu kommen, dass wir zu einer solchen Stärkung in Zukunft schon von Verfassung wegen nicht mehr in der Lage wären.

Auch das sollten wir vor unserer Entscheidung gut überlegen; denn die Investitionskraft vor Ort entscheidet darüber, wie die Kitas aussehen und die Schulen, in denen unsere Kinder lernen. Von der Investitionskraft vor Ort hängen vielfach auch die Einkommen sowie die Beschäftigung im örtlichen Mittelstand und im örtlichen Handwerk ab. All das habe ich gemeint, als ich bereits bei anderen Gelegenheiten gefordert habe: Eine neue Verschuldungsregel muss wirklichkeitstauglich sein.

Es gibt noch einen weiteren, genuin politischen Aspekt von Wirklichkeitstauglichkeit, den eine neue Regel haben muss, damit sie Bindungs- und Gestaltungswirkung entfalten kann – eine solche Bindungs- und Gestaltungswirkung hat das Bundesverfassungsgericht bei den bisherigen Vorschriften unserer Finanzverfassung ja vermisst –: Die neue Regel muss im Moment ihrer Verabschiedung für alle von uns, die wir Verantwortung tragen, unter realistischen Bedingungen einzuhalten sein, damit der von mir beschriebene Glaubwürdigkeitsverlust nicht eintritt, der eintreten würde, wenn die Gebietskörperschaften, die sich in strukturell schwierigen Haushaltslagen befinden, diese neue Regel sofort wieder übertreten würden. In diese Situation dürfen wir aus guten Gründen nicht kommen.

- (B) Zur Möglichkeit des Konkurses ist schon etwas gesagt worden. Daher brauche ich nicht mehr darauf einzugehen.

Ich bin zuversichtlich, dass es uns gelingen kann, eine in diesem Sinne ökonomisch und politisch wirklichkeitstaugliche neue Regelung zu finden. Eine solche Regelung kann uns auch in anderen Debatten, zum Beispiel in der Steuerpolitik, zu mehr Glaubwürdigkeit verhelfen.

Ich nenne noch einige wenige Zahlen. Im Jahre 1969, als es zum letzten Mal einen Bundeshaushalt mit einem Einnahmeüberschuss gab – der Name Franz Josef Strauß ist von Herrn Stoiber heute ja schon erwähnt worden –, betrug die Ausgaben des Bundes 13,8 Prozent des damaligen Bruttoinlandsproduktes. Sie waren im Jahr 1969 zu 95,5 Prozent durch Steuereinnahmen gedeckt. Im vergangenen Jahr betrug die Bundesaussgaben trotz Wiedervereinigung nur 11,3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes, waren aber nur zu 78 Prozent durch Steuereinnahmen gedeckt.

Das zeigt meines Erachtens, dass Haushaltsdisziplin eben nicht nur Ausgabendisziplin, sondern auch Einnahmedisziplin verlangt. Beides ist notwendig, wenn wir unsere gemeinsamen Ziele verwirklichen wollen.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank. – Der nächste Redner ist Herr Dr. Linssen. Dann schließen sich die weiteren Beiträge

- an. Mit Blick auf die Uhr darf ich Sie bitten, sich in etwa an die vereinbarte Redezeit zu halten. (C)

Minister Dr. Helmut Linssen (Nordrhein-Westfalen):

Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich würde mich gerne sehr streng an das zweite Thema „Vermeidung zukünftiger und Bewältigung bestehender Haushaltskrisen“ halten und jetzt nicht weiter über Haushaltsnotlagen und Verschuldungsgrenzen philosophieren. Wie auch der Bundesfinanzminister gehe ich einfach davon aus, dass wir rigide Verschuldungsregeln haben und uns in diesem Block darüber unterhalten müssen, wie wir dazu kommen, dass diese nicht zum Papiertiger degenerieren.

Dazu gehört ein Stabilitätsrat, der – das ist richtig – demokratisch legitimiert sein müsste, dem aber sicherlich auch Finanzminister von Bund und Ländern angehören sollten und der, wie ich meine, durch einen Vertreter der Bundesbank angereichert werden müsste. In diesem Stabilitätsrat müssten – das ist selbstverständlich – natürlich auch die Hosen heruntergelassen werden – um ein Wort von Herrn Müller aufzunehmen. Deshalb begrüße ich den Fragebogen zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung, obwohl ich mir, um das gleich dazuzusagen, denken kann, dass bei vielen Fragen auch sehr verbrämt geantwortet werden wird. Das Anliegen ist aber sicherlich richtig.

- Die Einhaltung der künftigen Verschuldungsregeln muss also überwacht werden. Die Regelverstöße müssen schnell aufgedeckt und auch automatisch geahndet werden. Aber welche Sanktionen kommen infrage? – Ein Regelverstoß wirkt sich ja zulasten der Allgemeinheit aus. Da sitzen wir alle in einem Boot. Deshalb muss derjenige, der sich unsolidarisch verhält, dann meines Erachtens in bestimmten Bereichen auf die Hilfe der Gemeinschaft verzichten. Wir müssen sicherlich auch über eine Einschränkung der bündischen Einsparpflicht nachdenken. Ich kann mir auch automatische Steuerzuschläge vorstellen. (D)

Wir haben erlebt, wie das Bundesverfassungsgericht im Fall Berlin entschieden hat. Ich halte es für möglich, dass das im Falle von Bremen und dem Saarland nicht viel anders aussehen wird – um auch das gleich zu sagen. Eigentlich soll unser Länderfinanzausgleich helfen, die – wie hieß das so schön? – objektiv strukturell verursachten Probleme in den Griff zu bekommen. Er hat natürlich nur die Einnahmeseite im Blickfeld. Nach meiner Auffassung müssten wir uns auch bei der Ausgabenseite noch etwas einfallen lassen.

Der Stabilitätsrat müsste die finanzpolitischen Kennzahlen analysieren. Ich halte die Zins-Steuerquote für ein sehr gutes Merkmal, an der wir uns orientieren können. Sicherlich kann man auch noch einmal über Primärsalden nachdenken. Ein zu großes Bündel von Kennzahlen wäre in diesem Falle aber eher abträglich.

Die Funktion des Stabilitätsrats ist sicherlich, Empfehlungen zur Herstellung der Haushaltsdisziplin auszusprechen. Er kann aber auch nur Empfehlungen ge-

Minister Dr. Helmut Linssen (Nordrhein-Westfalen)

- (A) ben; denn es ist dann doch Sache der Parlamente, über den Weg zur Konsolidierung zu entscheiden. Das sollten wir auf jeden Fall so festlegen. Wenn die Haushaltsdisziplin nicht eingehalten wird, wird es zu Konsequenzen dahin gehend kommen müssen, dass von der bundesstaatlichen Gemeinschaft Sanierungshilfen ausbleiben.

Voraussetzung dabei ist für mich immer, dass wir zu rigiden Verschuldungsregeln kommen. Ich denke, dass wir über diesen Weg auch für deren Einhaltung sorgen können und damit auch zu einer Besserung beitragen.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank, Herr Linssen. – Frau Hajduk.

Anja Hajduk, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Gestatten Sie mir eine ganz kurze Eingangsbemerkung zu den Ausführungen meines Kollegen Poß. Ich glaube, dass viele hier im Raum davon überzeugt sind, dass der Staat handlungsfähig sein soll und wir keine Regeln erfinden wollen, die ihn handlungsunfähig machen.

(Joachim Poß, MdB [SPD]: Das habe ich auch nicht gesagt!)

- (B) Man darf aber durchaus die Frage stellen, ob die Aufgaben, die der Staat bewältigt, nun zwingend durch Schulden finanziert werden müssen. Deswegen gebe ich zu bedenken, dass es im Rahmen der Argumentationslinie, die Sie auch sonst anwenden, vielleicht ein kluger Gedanke ist, die Ausgaben, die der Staat tätigen will, an seine Einnahmen zu koppeln. Nichts anderes sind zum Beispiel Instrumente wie Schuldenbremsen. Sie stellen diesen Zusammenhang relativ zwingend dar. Ansonsten können wir uns auch noch einmal über Erfahrungen von Reisen in die Schweiz unterhalten. Ich war ja gemeinsam mit Frau Merkel dort.

Jetzt möchte ich noch auf einen Punkt eingehen, den ich bei den Bemerkungen von Finanzminister Steinbrück sehr wichtig fand. Im Zusammenhang mit der Frage, ob man eine gemeinsame Regelung auf Bundes- und Länderebene findet, und der Konsequenz, die das haben könnte, hat er nämlich gesagt: Wenn man eine solche gemeinsame Regelung findet, müsste man im Sanktionsmechanismus oder im Verfahren, wie man damit umgeht, etwas weniger bewerkstelligen; so will ich es einmal nennen. Zugleich halte ich es aber auch für einen wichtigen Punkt, dass die Länderparlamente, die parlamentarische Ebene auf der Länderebene, ausdrücklich mit über diese Regelung beraten und befinden sollten.

Deswegen will ich noch einen etwas anderen Aspekt grundsätzlicher Art zum Thema „Vermeidung zukünftiger und Bewältigung bestehender Haushaltskrisen“ einbringen. Bei uns sind wir in der Diskussion zu der Erkenntnis gekommen, dass es möglicherweise ein sinnvoller Baustein sein könnte, die durch die jeweilige Exekutive aufgestellte Finanzplanung, die wir jetzt im Rahmen der Haushaltsberatungen zur Kennt-

- (C) nis nehmen, im Frühling vor dem sommerlichen Kabinettsbeschlusses des Haushalts des Folgejahres in Form eines Eckdatenbeschlusses, also nicht in ihrer ganz konkretisierten und detaillierten Form, zu parlamentarisieren, um auch die mehrjährigen Folgen von Defiziten oder Überschüssen des Haushalts in Betracht ziehen zu können. Dieser Gedanke der Parlamentarisierung der Finanzplanung könnte vielleicht interessant sein. Daher will ich ihn an dieser Stelle einbringen, zumal dann sowohl die Vermeidung zukünftiger Haushaltskrisen als auch die Bewältigung bestehender Haushaltskrisen, also der Abbau von strukturellen Defiziten, noch einmal einer anderen Rechtfertigung im parlamentarischen Verfahren unterliegen würden.

Lassen Sie mich noch einen anderen Punkt ansprechen, den ich zumindest bedenkenswert finde, weil für mich weiterhin der Zusammenhang logisch ist, dass für Länder, die eine sehr hohe Zinsbelastung haben – das ist beim Saarland, wie Sie, Herr Müller, deutlich gemacht haben, und bei Bremen sicherlich der Fall; vielleicht auch einmal bei anderen Bundesländern –, eine striktere Schuldenregelung mit dem Ziel eines Haushaltsausgleichs schwieriger ist. Von daher frage ich mich, ob man für bestimmte Länder – vielleicht nicht zwingend für alle – eine Regelung innerhalb der Länder finden könnte, die vielleicht nicht einen Gesamtschuldenfonds vorsieht, sich aber um den Schuldendienst kümmert. Ich habe es so verstanden, dass auf der Ebene der Finanzminister über dieses Thema zumindest im Hinblick darauf diskutiert wird, den Schuldendienst durch eine Art Fonds zu finanzieren. Natürlich wird dann gerne ganz schnell zum Bund herübergeschickt. Das Ausmaß der Verschuldung des Bundes ist allerdings schon ein deutlicher Hinweis darauf, dass dies nicht als Bundesaufgabe begriffen werden kann. Man könnte aber überlegen, ob man über Schuldendiensthilfen für diejenigen, die durch die Zinslasten in ihrem Haushalt strukturell extrem hoch belastet sind, erreichen kann, dass es doch zu einer gemeinsamen Schuldenregelung kommen kann.

Ich sehe diesen Zusammenhang und würde mich freuen, wenn man diese Überlegung, die es auf der Finanzministerebene gegeben hat, sofern ich richtig unterrichtet bin, einer näheren Prüfung und Diskussion in dieser Gruppe hier zugänglich machen könnte.

Danke schön.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Frau Hajduk. – Das Wort hat jetzt Kollege Professor Deubel, Rheinland-Pfalz.

Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz):

Kolleginnen und Kollegen! Auf europäischer Ebene ist es so, dass die beteiligten Staaten auf der Einnahme- und Ausgabenseite volle Autonomie haben und dies auch ausnutzen können. Für die Bundesländer gilt das so gut wie gar nicht – auf der Einnahmeseite rudimentär, auf der Ausgabenseite in geringem Umfang. Das heißt, dass man als Grundvoraussetzung für dauerhafte

Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz)

- (A) Schuldenbegrenzung in der Bundesrepublik sehr darauf achten muss, dass in konjunkturellen Normalzeiten alle Länder in der Lage sind, ihre Haushalte auszugleichen. Davon sind wir meilenweit entfernt.

Herr Oettinger hat davon gesprochen, dass wir im nächsten Jahr möglicherweise einen strukturellen Ausgleich haben. Dem kann ich nicht folgen. Wir haben in diesem oder im nächsten Jahr einen Ausgleich, aber keinen strukturellen Ausgleich. Wir haben zwei Mal 10 Prozent Steuereinnahmewachstum und damit Hochkonjunktur. Von einem strukturellen Ausgleich sind wir aber noch meilenweit entfernt. Ich warne dringend davor, den gleichen Fehler zu machen wie im Jahr 2000, als wir uns auch schon alle in die Null-Verschuldung hineingerechnet haben, weil einfach eine wunderbare Steuerentwicklung und eine wunderbare Konjunkturentwicklung fortgeschrieben worden sind. Das sollte man nicht tun.

Vor dem Hintergrund, dass jetzt schon wieder über Steuersenkungen nach der Bundestagswahl gesprochen wird, wird mir angst und bange, wenn schwache Länder gezwungen werden sollen, einer Verschuldung von null zuzustimmen, die sie selbst in konjunkturellen Normalzeiten nicht erreichen können.

Wie kann man den Schleier der Illusion, dass es uns bereits unheimlich gut geht, wegziehen? Das geht nur, indem man die konjunkturelle Komponente, die uns im Moment massivste Mehreinnahmen beschert, isoliert und herausrechnet und damit den eigentlichen Kern, nämlich die strukturelle Situation der Haushalte, deutlich macht.

- (B) Wie kann man das machen? Wir haben in Rheinland-Pfalz im kommunalen Finanzausgleich einen Mechanismus entwickelt, das dafür geeignet ist, nämlich den sogenannten Stabilisierungsfonds, der so konstruiert ist, dass nur der längerfristige Trend für die Einnahmen entscheidend ist – und zwar vergangenheitsorientiert, damit wir keine Prognoseprobleme haben. Daher werden die durchschnittlichen Wachstumsraten der letzten neun Jahre zugrunde gelegt. Das ist der Trend. Dann gilt ein Korridor von plus/minus 2 Prozent, mindestens aber 1 Prozent Zuwachs. In diesem Rahmen bewegen sich die Zuwächse. Das funktioniert hervorragend.

Das gleiche System können wir auf die Länderhaushalte insgesamt anwenden, indem wir die Steuereinnahmen der Länder nach dem gleichen Verfahren behandeln, also immer nur das im Haushalt einnahmewirksam werden lassen, was konjunkturbereinigt vorhanden ist. Liegen wir über dem Korridor, muss die Differenz in den Fonds eingestellt werden. Befinden wir uns unter dem Korridor, wird aus dem Fonds entnommen. Sind im Fonds keine Rücklagen vorhanden, können Kredite aufgenommen werden – durch den Fonds, nicht durch die Länder. Dann kann man die Maastricht-Kriterien sinngemäß anwenden, indem die Kreditobergrenze der 3 Prozent, die für den Gesamtstaat maximal zulässig sind, auf die Länder heruntergebrochen wird, etwa in der Größenordnung von 1 Prozent als maximale Kreditaufnahme des Fonds. Damit

- hätte man das gesamte konjunkturelle Problem aus den Länderhaushalten entfernt. (C)

Das, was bei uns als Defizit oder als Überschuss bleiben würde, wäre dann nur noch investiv oder strukturell bedingt. Über das investive Defizit will ich jetzt nicht vertieft reden. Dort gibt es die beiden Möglichkeiten, die der Bundesfinanzminister angesprochen hat. Ich rede über das strukturelle Defizit, das wiederum aus zwei Komponenten besteht, nämlich der Zinsbelastung – genauer gesagt: der über- oder unterdurchschnittlichen Zinsbelastung – als erster Komponente und dem strukturellen Primärsaldo als zweiter Komponente. Das Letztere ist der entscheidende Punkt, an dem man feststellen kann, ob sich ein Land auf dem richtigen Pfad bewegt oder nicht.

Damit bin ich beim Stabilitätsrat – oder wie auch immer man ihn nennt –, den die Kollegen Steinbrück und Linssen dargestellt haben. In einem solchen Rat sollte man sich die strukturellen Primärsalden genau anschauen, sie analysieren und Pfade festlegen – natürlich möglichst im Konsens –, wie ein struktureller Primärsaldo in Richtung null zu bringen ist. Für manche Länder geht das nur über einen längeren Zeitraum. Wenn man feststellt, dass es nicht geht, sind wir bei der Frage, ob Strukturprobleme vorliegen und diese möglicherweise anders angegangen werden müssen. Das will ich jetzt nicht vertiefen. Ich bin aber sicher: Wenn man sich auf Primärsalden konzentriert, wird es für fast alle Länder möglich sein, einen Pfad zu entwickeln, der zum Haushaltsausgleich führt.

- (D) Jetzt komme ich zur übermäßigen Zinsbelastung. Die unterdurchschnittliche Zinsbelastung ist ja kein Problem; die übermäßige ist das Problem. Ich würde die Schulden nicht einfach in einen zentralen Fonds packen – in der Hoffnung, dass sich alle Länder anschließend vernünftig verhalten –, sondern in der Tat, wie Frau Hajduk es gerade schon angesprochen hat, nur die überdurchschnittliche Zinsbelastung in eine solche möglicherweise solidarisch zu finanzierende Leistung hineinnehmen.

Als Beispiel nehme ich einmal Schleswig-Holstein. Dort betragen die Schulden 22 Milliarden Euro und die übermäßige Zinsbelastung Pi mal Daumen 250 Millionen Euro; denn hierfür zählt nur die Differenz zwischen der durchschnittlichen und der schleswig-holsteinischen Zinsbelastung.

Eine solidarische Finanzierung erfolgt nur dann und so lange, wie der vom Stabilitätsrat festgelegte Abbauplan für den Primärsaldo eingehalten wird. Dieser wird Jahr für Jahr überprüft. Wird er eingehalten, kann es Zinshilfe geben. Wird er nicht eingehalten, gibt es keine Zinshilfe. Anstatt einer Bestrafung erfolgt also der Entzug von Anreizen. Das hat unter dem Strich genau die gleiche Wirkung. So etwas wird sich kein Land erlauben können.

Wenn man das Ganze so handhabt, ist das Ziel einer Verschuldung von null verankert, das konjunkturelle Problem für die Länder ist völlig außen vor, man hat ein Frühwarnsystem anhand der Entwicklung der

Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz)

(A) strukturellen Primärsalden, es besteht die Möglichkeit, einen Schuldenabbauplan zu vereinbaren, und es gibt einen Anreiz in Bezug auf den Umgang mit den übermäßigen Zinsen. Dieses Instrument ist primär für die Länder und weniger für den Bund geeignet, weil sich konjunkturelle Probleme beim Bund auf der Einnahme- und der Ausgabenseite abbilden, während die Länder Konjunktur eigentlich nur auf der Einnahmeseite erleben. Was auf der Ausgabenseite passiert, hält sich sehr in Grenzen; das kann man vernachlässigen. – Auf diese Weise könnte man die konjunkturellen Schwankungen also in den Griff bekommen.

Zum Stabilisierungsfonds: Den kann jedes Land einzeln einrichten. Den können auch mehrere Länder zusammen einrichten. Den können auch alle 16 Länder gemeinsam einrichten. Wichtig ist nur: Der Fonds muss so konstruiert werden, dass im Fonds nicht ein Land dem anderen in die Tasche greifen kann, sondern dass tatsächlich Plus- und Minuskonten geführt werden, die den Ländern zugerechnet werden.

Man hat in diesem Zusammenhang kein Prognoseproblem; es funktioniert auf der Basis des gleitenden Durchschnitts. Wir haben für den Zeitraum seit Anfang der 70er-Jahre Simulationen durchgeführt. Es geht immer auf null auf. Es wird nie dazu kommen, dass im Fonds ständig Schulden oder ständig Vermögen zunehmen. Wenn man ihn vernünftig konstruiert, läuft es mittelfristig über ein oder zwei Konjunkturzyklen hinweg immer auf null heraus. Damit kann man sich dann wirklich auf das konzentrieren, was uns wichtig ist, nämlich die strukturelle Verschuldung.

(B)

Schönen Dank.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Ingolf Deubel. – Jetzt hat Staatsrat Dr. Heller aus Hamburg das Wort.

Staatsrat Dr. Robert F. Heller (Hamburg):

Mein Impulsreferat trägt eine eigene Überschrift. Bei meinen Ausführungen geht es um die Vergleichbarkeit der Haushaltsdarstellung und die Ermittlung vergleichbarer Datengrundlagen. Dieses Thema betrifft alle drei anderen Themenfelder gleichermaßen. Es ist in den bisherigen Vorträgen teilweise auch schon angeklungen.

Zunächst ist auf den Befund hinzuweisen, dass die gegenwärtig zur Verfügung stehenden Daten unvollständig und intransparent sind und vor allen Dingen keine aussagekräftigen Vergleiche der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden erlauben. Ich will daran erinnern, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Berlin-Urteil vor einem Jahr gesagt hat, dass es bisher nicht

einmal gelungen [ist], die unterschiedlichen Haushaltssystematiken so aufeinander abzustimmen, dass ... vergleichende Informationen über die jeweils verfolgte Haushaltspolitik gewonnen werden könnten.

(C) Dieser Befund des Bundesverfassungsgerichts dürfte Interpretationen wenig zugänglich sein. Er hat die Insider auch nicht wirklich überrascht. Bisher kam man mit der Datenlage wohl einigermaßen zurecht.

Mit der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist jetzt aber akuter Handlungsbedarf gegeben. Die erfolgreiche Einführung der bisher diskutierten Verschuldungsbeschränkungen, der Frühwarnsysteme und der Sanktionsmechanismen bei Überschreiten der Vorgaben hängt maßgeblich von solchen Daten ab, die Grundlage für die Bewertung und Entscheidung sind. Das gilt unabhängig davon – darauf baut mein Vortrag auf –, wie diese Instrumente im Einzelnen ausgestaltet werden, also zum Beispiel unabhängig davon, ob es eine Schuldenbremse oder ein Verschuldungsverbot geben soll. Die vergleichbaren Datengrundlagen müssen in jedem Fall vorhanden sein und weiterentwickelt werden.

In diesem Sinne verstehe ich unter vergleichbaren Datengrundlagen nur solche, die auch steuerungsrelevant sind, um diese Ziele zu erreichen. Entsprechend diesem Steuerungszweck sind Daten nur dann vergleichbar, wenn sie bestimmten Anforderungen genügen. Ich nenne vor allen Dingen drei Anforderungen, die zum Teil auch schon angeklungen sind:

Erstens müssen Daten vollständig erhoben und dargestellt werden. Das heißt, dass Vermögen und Schulden einheitlich und umfassend erfasst und definiert sowie nach einheitlichen Grundsätzen bewertet werden. Zumindest nach meiner Meinung findet das bisher überhaupt nicht statt, insbesondere was die Erfassung des Vermögens angeht.

(D)

Zweitens sollen Vermögensveränderungen – ich meine, Herr Abgeordneter Fromme hat diesen Punkt am heutigen Tag zuerst genannt – systematisch erfasst werden, insbesondere die jährlichen Werteverzehr.

Drittens müssen auch Sondervermögen wie beispielsweise der Stabilisierungsfonds, den Herr Minister Deubel kurz vor mir angesprochen hat, und implizite Schulden wie zum Beispiel Pensionsverpflichtungen einbezogen werden. Insofern würde ich anregen, sehr geehrte Herren Vorsitzende, dass wir die Frage 5 im Fragebogen zur Abfrage der öffentlichen Verschuldung zumindestens um diese sogenannten Nebenhaushalte oder Sondervermögen erweitern. Das ist sehr wichtig, um mögliche Gestaltungen oder Umwege auszuschließen und ein vollständiges Bild über die Vermögens- und Schuldenlage der jeweiligen Körperschaft zu erhalten.

Volkswirtschaftliche Daten werden gemeinsam erfasst. Wie heute schon mehrfach anklung, wird es gerade beim Bruttoinlandsprodukt darauf ankommen, diese Daten zu regionalisieren; das ist in der Praxis gerade beim BIP allerdings nicht ganz einfach.

Die nächste wichtige Anforderung an gemeinsame Datengrundlagen ist, dass sie nachvollziehbar sind und für einen bestimmten Zeitraum verbindlich festgelegt werden. Hier hängt es wiederum von den Steuerungsnotwendigkeiten ab, in welcher Höhe zum Beispiel das

Staatsrat Dr. Robert F. Heller (Hamburg)

- (A) Aggregationsniveau angelegt wird. Eben wurde das Stichwort Kennzahlen genannt. Dort kann ein sehr hohes Aggregationsniveau ausreichen. Hingegen muss man bei der Zuordnung von bestimmten Ausgaben zur Ermittlung von Benchmark-Berichten etwas mehr in die Tiefe gehen. Hier gibt es also keine generelle Lösung. Daher meine ich, dass die Zins-Steuer-Quote – diese wurde schon als Schlagwort in den Raum gestellt – zwar eine Kennzahl darstellt, dass sie aber nicht unbedingt für jedes der von uns verfolgten Ziele wie Schuldenbremse und Sanktionsmechanismen passend sein muss.

Es müsste ein Gremium geben, das die gemeinsame Ermittlung der Datengrundlagen betreibt. Dieses Gremium könnte nach meiner Meinung in etwa nach dem Vorbild des Arbeitskreises Steuerschätzungen strukturiert werden. Nach meiner Auffassung sollte man damit nicht den Finanzplanungsrat oder den aus ihm zu entwickelnden Stabilitätsrat – oder wie auch immer man dieses Gremium nennen möchte – belasten; denn dabei handelt es sich um eine Vorarbeit, die für dieses Gremium geleistet werden müsste. Die entsprechende Qualitätssicherung könnte das Statistische Bundesamt übernehmen.

Eine weitere wichtige Anforderung ist, dass die Kompatibilität der Daten, die aus den unterschiedlichen Haushaltssystematiken gewonnen werden, sichergestellt sein muss – entweder über die Doppik oder die erweiterte Kameralistik oder die schlichte Kameralistik. Das hat auch das Bundesverfassungsgericht anklingen lassen. Es muss auch sichergestellt sein, dass die Übermittlung der Daten von staatlicher und kommunaler Ebene sowie deren Ausgliederungen erfolgt. Die Aktualität und auch die unterjährig Aktualisierung dürften selbstverständlich regelbar sein.

(B)

Auf Basis dieser Datengrundlage kann dann der zweite Teil geleistet werden, nämlich die Vergleichbarkeit der Haushaltsdarstellungen; denn diese Daten erlauben eine Vergleichbarkeit. Bei der Vergleichbarkeit geht es nicht um den Vergleich der Vorjahre, den wir bisher immer vorgenommen haben, sondern um den Vergleich der Haushalte zu einem bestimmten Stichtag untereinander.

Im Hinblick auf die Steuerungsnotwendigkeiten – Schuldenbegrenzung, Frühwarnsystem oder Sanktionen – geht es vor allen Dingen um die Ableitung von Kennzahlen, aber auch um Benchmark-Darstellungen. Je nach Anfragehintergrund und Nutzungszweck müssen Bund, Länder und Gemeinden sich gemeinsam auf Kennzahlen verständigen. Daher dürfte nach meiner Meinung ein eigener Weg in jedem Bundesland ausscheiden; denn sonst könnten wir das Oberthema Vergleichbarkeit direkt wieder beerdigen.

Die Umsetzung ist möglich, und zwar – damit vertrete ich aber wahrscheinlich nicht die herrschende Meinung – ohne eine Verfassungsänderung. Eine Klarstellung in Art. 110 Abs. 1 des Grundgesetzes ist allerdings wünschenswert; denn dort ist nur von Einnahmen und Ausgaben die Rede. Um die Kompatibilität der Systeme sicherzustellen, müsste man noch Auf-

wand und Ertrag hinzunehmen. Wir verfügen zwar über ein verfassungsrechtliches Gutachten, das zu dem Schluss kommt, dass die Begriffe Einnahmen und Ausgaben Ertrag und Aufwand mit umfassen; eine solche Klarstellung wäre aber sinnvoll. Entscheidend für mein Thema ist im Übrigen die Ermächtigung nach Art. 109 Abs. 3. Für das Ziel, vergleichbare Datengrundlagen zu schaffen, halte ich diese Ermächtigung für hinreichend. Daher können sich die Änderungen, die wir hier anregen müssten, im Wesentlichen auf das Haushaltsgrundsätzegesetz und das Finanzstatistikgesetz beziehen und selbstverständlich auf die Haushaltsordnungen, die sich daran orientieren müssen. Eine Arbeitsgruppe könnte das wahrscheinlich innerhalb weniger Monate leisten; allerdings nicht in der Frist Ihres Schreibens, sodass wir hier noch auf die vorhandenen Daten zurückgreifen müssten.

Eben wurde schon angesprochen – ich meine, von Bundesminister Steinbrück –, dass bereits für November dieses Jahres ein von der Finanzministerkonferenz in Auftrag gegebener umfangreicher Bericht der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister zu diesem Thema, insbesondere zur Ableitung von Haushaltskennzahlen, erwartet wird, sodass dieser noch rechtzeitig in die Umsetzung einfließen kann.

Ich fasse zusammen: Die notwendigen Voraussetzungen zur Vergleichbarkeit der Haushaltsdarstellung und der Ermittlung von vergleichbaren Datengrundlagen können im Rahmen dieser Kommission rechtzeitig geschaffen werden. Politisch stärkt die gemeinsam von Bund und Ländern eingeführte Transparenz das Vertrauen der dann in den Gremien von Bund und Ländern sitzenden Entscheider untereinander, aber auch der Bürger gegenüber dem Staat.

Vielen Dank.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Besten Dank, Herr Dr. Heller. – Als letzte kurze Rede hören wir die von Herrn Präsident Schäfer.

Roland Schäfer, Deutscher Städte- und Gemeindebund:

Sehr geehrte Herren Vorsitzende! Liebe Kommissionkolleginnen und -kollegen! Das Vorhaben „Vermeidung zukünftiger und Bewältigung bestehender Haushaltskrisen“ darf auf keinen Fall die Dimension der kommunalen Ebene außer Acht lassen. Das möchte ich als wesentliche Botschaft herüberbringen.

Wir – das heißt die über 12 000 Städte, Gemeinden und Kreise der Bundesrepublik – sind die wesentliche Vollzugebene für alle Bundes- und Landesgesetze. Wir sind die Ebene, auf der elementare Ansprüche der Daseinsvorsorge der Bürgerinnen und Bürger erfüllt werden. Wir sind die Ebene, auf der wesentliche Weichenstellungen für unsere Gesellschaft im investiven Bereich und im Leistungsbereich erbracht werden. Das geht von der Betreuung der unter Dreijährigen über den Kindergartenbereich und die Schulausstattung bis hin zu Fragen von Sport und Freizeit, aber auch der gesamte Bereich der Wirtschaftsförderung und der kom-

Roland Schäfer, Deutscher Städte- und Gemeindebund

- (A) munalen Verkehrsinfrastruktur gehört dazu. So sind über 60 Prozent der öffentlichen Bauaufträge – Herr Kollege Poß hat eben schon darauf hingewiesen – kommunale Aufträge. Wir sind der große Auftraggeber im Baubereich.

Es gilt das Gebot der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 auch in der Verfassungswirklichkeit mit Leben zu erfüllen.

Wenn man bezogen auf die kommunale Ebene über einen Rückgang der Verschuldung redet, muss man sich Folgendes klarmachen: Wir sind noch stärker als die Länder in unseren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt. Was unsere Einnahmeseite betrifft, gibt es nur kleine Spielräume. Alle wesentlichen Weichenstellungen erfolgen durch die Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene. Auf der Ausgabenseite ist es ebenso. Die Leistungsvorgaben werden zum ganz überwiegenden Teil nicht von uns selber gesetzt, sondern beruhen auf dem, was uns Bundes- und Landesgesetzgeber durch die entsprechenden Gesetze auferlegen. Wir sind in diesem Bereich also noch stärker als die Länder fremdbestimmt.

Wenn man einen größeren Handlungsspielraum erreichen will, ist aus unserer Sicht zweierlei notwendig. Zum einen muss mit dem Verzicht auf Einnahmemöglichkeiten Schluss sein. Das bedeutet auch: Verzicht auf Steuersenkungen. Das passt nicht mehr. Zum anderen gehören kostentreibende Leistungsstandards auf den Prüfstand. Zum Thema „Aufgabenadäquate Finanzausstattung“ wird der Präsident des Deutschen Landkreistages, Herr Hans Jörg Duppré, im dritten Teil gleich noch etwas sagen.

(B)

Unsere Forderung nach mehr Spielraum für eine eigenständige Politik auf kommunaler Ebene heißt nicht, dass wir mehr Spielraum für weitere Verschuldung haben wollen. Im Gegenteil: Die aktuelle Verschuldungssituation von Bund, Ländern und Kommunen macht auch auf unserer Ebene Spielräume zunichte. Deswegen liegt es in unserem eigenen Interesse, zu einer Schuldenbegrenzung zu gelangen. Das heißt, dass der Deutsche Städte- und Gemeindebund dieses Ziel unterstützt – natürlich unter Wahrung der von uns gestellten Anforderungen, dass Flexibilität auch bei Unterschieden zwischen den Ländern möglich sein muss. Politische Spielräume wird man ohne Neuverschuldung nur dann erlangen, wenn man die Einnahme- und die Ausgabenseite wirklich in Übereinstimmung bringt, also entweder zu vernünftigen, stabilen, berechenbaren Einnahmen oder zu weniger Ausgaben kommt.

Als kleine Anmerkung: Eine der Möglichkeiten, im Leistungsbereich auf vernünftige Standards zu kommen, ist sicher, Kommunen als die wesentliche Vollzugsebene im Gesetzgebungsverfahren frühzeitig zu beteiligen und eine entsprechende Gesetzesfolgenabschätzung vorzunehmen. Das wäre ein Schritt, der gewiss besser ist, als im Nachgang über Bürokratieabbau zu reden.

Erlauben Sie mir abschließend folgenden Hinweis: Auf der kommunalen Ebene haben wir bereits eine

(C) Schuldenbremse. Im kommunalen Haushaltsrecht gibt es eine entsprechende Schuldenbegrenzung. Eine ganze Reihe von Kommunen hat sehr erfolgreich vorgeführt, wie man über Haushaltssicherungskonzepte auch in schwierigen Zeiten Haushaltskonsolidierung durchführen kann. Das ist so etwas wie ein Tilgungsplan, der vorzulegen ist und von einer dritten Stelle geprüft wird. Auf der kommunalen Ebene werden auch moderne Haushaltsinstrumente genutzt. Viele Kommunen – in Nordrhein-Westfalen dürften es inzwischen über die Hälfte sein – haben die Umstellung vom kameralistischen Haushalt auf den doppischen Haushalt durchgeführt: mit einer enormen Kraftanstrengung, mit viel Geld- und Zeitaufwand, aber mit einem deutlichen Zugewinn an Transparenz. Jetzt wird das, was an Vermögensverzehr erfolgt, wirklich deutlich.

Allerdings haben die Erfahrungen sowohl mit der erfolgreichen Konsolidierung als auch mit der Modernisierung des Haushaltswesens gezeigt, dass die eigentlichen Stellschrauben nicht in diesem Bereich liegen. Entscheidend sind vielmehr die Einnahme- und die Ausgabenseite. Über diese muss man sich unterhalten.

Danke für die Aufmerksamkeit.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank, Herr Präsident.

Für die weitere Aussprache liegen vier Wortmeldungen vor, und zwar von den Kollegen Struck, Burgbacher, Kröning und Kretschmann. Können wir mit diesen vier Wortmeldungen den heutigen Tag und das Thema abschließen? – Das ist der Fall.

Herr Dr. Struck.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Ich möchte kurz meinen Eindruck aus diesen beiden Runden zusammenfassen. Als Politiker kennen wir alle den Satz: Alles hängt mit allem zusammen. – Das merkt man hier ganz deutlich. Deshalb will ich nur einen Verfahrenshinweis geben: Einige Mitglieder der Kommission aus den Ländern haben vorgeschlagen, Arbeitsgruppen zu jedem dieser drei Teilbereiche einzurichten. Die jetzt geführte Debatte hat deutlich gemacht, dass das nichts bringt, sondern wir alles mit allem zusammenhängend beraten müssen.

Ich möchte noch einmal darauf hinweisen, dass wir als Kommission aus meiner Sicht Erfolg haben, wenn wir das erste Thema, nämlich das Thema „Verschuldungsbegrenzung“, wirklich befriedigend lösen. Wenn wir diesen Punkt nicht lösen, haben wir uns blamiert. Deshalb plädiere ich sehr dafür, dass alle Länder dabei mitwirken. Ich schaue dabei jetzt Peter Harry Carstensen und Peter Müller an. Ich weiß natürlich, dass Peter Müller aufgrund seiner Probleme hier sagen muss: Wir müssen eine Regelung für die Altschulden finden, bevor wir uns auf Schuldenbremsen einlassen. Das dürfte meines Erachtens auch hinzukriegen sein. Ohne eine Schuldenbremse aber, wie auch immer sie dann gestaltet ist, können wir nicht aus dieser Kommission he-

Vorsitzender Dr. Peter Struck

- (A) rausgehen. Ich glaube also, dass das bei gutem Willen aller Beteiligten machbar ist. Ich sehe die Notlagen von manchen Ländern wie Bremen und anderen. Ohne eine Regelung für eine Schuldenbremse, wie auch immer sie ausgestaltet sein wird, können wir uns draußen aber nicht mehr sehen lassen. – Das ist mein Eindruck.

Das dritte Thema, das wir morgen behandeln – dabei geht es ja um Steuerautonomie und darum, was die Länder selbst gestalten können –, hängt natürlich auch mit den ersten beiden Themen zusammen. Von daher sollten diejenigen, die heute aus ihrer Haushaltsnotlage heraus gesagt haben: „Wir müssen die Frage der Alt-schulden klären; sonst können wir nicht über eine Schuldenbremse reden“, vielleicht doch ein bisschen kompromissbereiter sein. Es kommt ja auf die konkreten Vorschläge an.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Vielen Dank. – Herr Burgbacher.

Ernst Burgbacher, MdB (FDP):

Ich will es auch relativ kurz machen. Ich habe mich gemeldet, als Herr Steinbrück gewisse Vorschläge als dämlich bezeichnet hat. Dazu will ich doch noch etwas sagen; denn ich bin überzeugt: Viele Probleme, die wir haben, liegen in dem sehr anreizfeindlichen System, das wir haben.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

- (B) Herr Burgbacher, er hat nicht Sie persönlich gemeint. Er hat Wissenschaftler gemeint.

(Heiterkeit – Zuruf: Das ist ja noch schlimmer!)

Ernst Burgbacher, MdB (FDP):

Das weiß ich doch, Herr Struck. Übrigens hat er auch zwei von der SPD benannte Wissenschaftler gemeint, die sich dezidiert dafür ausgesprochen haben.

Vom Prinzipiellen her ist mir dieser Punkt aber noch einmal sehr wichtig. Es geht um ein System, das zum Beispiel die Schweiz und die USA kennen. In der Schweiz wurde ja ein entsprechendes Problem, allerdings auf kommunaler Ebene – Stichwort Leukerbad – durchexerziert. Es ist schon hochinteressant, das zu verfolgen. Wir sollten also noch einmal darüber nachdenken, ob wir durch den Aufbau einer neuen Administration, nämlich den Stabilitätsrat – das habe ich mir überlegt, Herr Dr. Linssen, als ich Ihnen zugehört habe –, überhaupt weiterkommen. Nach meiner Ansicht kommt dabei am Schluss überhaupt nichts anderes heraus als wieder Verschuldung. Dadurch werden wir sie also nicht in den Griff bekommen. Deshalb sollten wir schon einmal überlegen, ob wir den bestehenden Haftungsverbund, der übrigens nicht im Grundgesetz steht, sondern auf der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beruht, so beibehalten oder ob wir nicht einen gewissen Neustart wagen, und darüber nachdenken, ob es nicht sinnvoll ist, das Ganze stärker durch den Wettbewerb regeln zu lassen. Für die Alt-schulden ist das natürlich völlig undenkbar. Dass dort

- (C) ein anderes Regime vorgesehen werden muss, ist völlig klar. In diesem Zusammenhang empfehle ich – das sage ich noch einmal – den Blick in die Schweiz oder in die USA. Dort verhindert genau ein solches Vorgehen, dass Schulden angehäuft werden.

Ein weiterer Punkt kommt hinzu. Ich bitte, das einmal aus Sicht aller Länder zu berücksichtigen. Als Baden-Württemberger habe ich die Erfahrung gemacht, dass Baden-Württemberg zu sehr vielem wirklich bereit wäre, wenn beispielsweise am Länderfinanzausgleich etwas geändert würde und der Anreiz freundlicher ausfallen würde. Deshalb plädiere ich noch einmal dafür – dies bezogen auf Ihren Beitrag, Herr Böhrnsen –, das jetzt nicht von vornherein auszuklamern. Gerade auch für Länder wie Bremen oder Schleswig-Holstein könnte so etwas attraktiv sein. Wir sollten das wirklich überlegen. Ich habe zum Beispiel anlässlich des Landesparteitages der FDP in Baden-Württemberg gestaunt, zu welch solidarischem Handeln die Partei bereit wäre.

(Joachim Poß, MdB [SPD]: Sollen wir das jetzt hier als Maßstab nehmen?)

– Machen wir es doch bitte ernsthaft, Herr Poß. Das betrifft ja auch Herrn Oettinger und viele andere.

(D) Ich habe große Angst, dass wir nicht sehr weit kommen, wenn wir jetzt nur noch auf einem Gleis vorangehen und nur eine Schuldenbremse einführen. Wenn wir aber die Erkenntnis umsetzen, dass viele Probleme systembedingt sind, und das System in einigen Punkten umstellen, können wir nach meiner Einschätzung weiter kommen. Das ist mein Anliegen. Ich möchte nicht, dass wir diese Möglichkeiten heute Abend praktisch kappen und uns auf einen einzigen Weg beschränken. Dann können wir keinen Erfolg haben.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke, Kollege Burgbacher. – Herr Kröning.

Volker Kröning, MdB (SPD):

Ich habe vorhin mit Blick auf ansteigende Schulden meine Zweifel an Keynes angebracht. Jetzt möchte ich die Wortmeldungen der Noch-Haushaltsnotlagen-Länder und der Beinahe-Haushaltsnotlagen-Länder zum Anlass für ein persönliches Wort nehmen – ermuntert durch Sie, Herr Vorsitzender Oettinger, und durch Sie, Herr Vorsitzender Dr. Struck.

1992 war ich Finanzsenator in Bremen. Im Zusammenhang mit der deutschen Einheit haben wir die Haushaltsnotlagenhilfe für das Saarland und für Bremen durchgesetzt. Zusammen mit meinem Kollegen Kasper, dem saarländischen Finanzminister, habe ich damals mit Theo Waigel die Sanierungsvereinbarungen getroffen, die 1994 ausgelaufen sind. Auch nach meinem Ausscheiden aus dem Amt und dem Wechsel in den Deutschen Bundestag habe ich genau beobachtet, dass und wie der Finanzplanungsrat Jahr für Jahr die Erfüllung der Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den beiden Ländern überprüft und bestätigt hat.

Volker Kröning, MdB

- (A) Deshalb bitte ich herzlich darum, die Chance zu nutzen, um die föderale Gemeinschaft wieder zusammenzuführen, statt sich zum wer weiß wievielten Male beim Bundesverfassungsgericht zu treffen. Genauso, wie Art. 115 dysfunktional geworden ist und durch eine Neuregelung ersetzt werden muss, müssen auch Antworten auf diese Erfahrungen mit einer nicht erfolgreichen, gemeinsam verantworteten Sanierungsstrategie entwickelt werden. Nur wenn uns das gelingt, werden wir auch in Zukunft Haushaltskrisen vermeiden.

Danke.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Besten Dank, lieber Herr Kröning. – Kollege Kretschmann.

Winfried Kretschmann, MdL (Baden-Württemberg) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Nach meiner Beobachtung zeichnet sich jetzt schon leicht eine Blockadesituation ab. Wenn man nicht in irgendeiner Form einen Altschuldenfonds schafft – da gibt es verschiedene Varianten: Ministerpräsident Oettinger hat eine vorgestellt, und Finanzminister Deubel hat das heute noch einmal interessant modifiziert –, besteht meines Erachtens die Gefahr, dass wir noch nicht einmal zu einer Schuldenbegrenzung kommen. Das ist ganz offenkundig. Deswegen scheint es mir wichtig zu sein, den Altschuldenfonds massiv im Spiel zu lassen.

- (B) Herr Finanzminister Steinbrück, Sie haben erklärt, dass Sie sich weigern, einen solchen Fonds – jedenfalls aus der Umsatzsteuer – mitzufinanzieren. Aber wäre es nicht denkbar, dass die Anteile des Solidaritätszuschlags, die, obwohl sie dafür eigentlich gedacht waren, nicht mehr in die neuen Bundesländer gehen, in diesen Altschuldenfonds fließen? Bis 2019 wären das rund 60 Milliarden Euro; das ist ja nicht wenig. Wäre es nicht eine Möglichkeit, dass Sie sozusagen auf diesen Teil verzichten? Dann würde der Transfer nicht mehr von West nach Ost, sondern von Reich zu Arm erfolgen. Das wäre meines Erachtens eine attraktive Lösung, weil man sich keine neuen Steuern oder Abgaben ausdenken müsste, sondern eine sinnvolle Finanzierung aus bestehenden Steuern vornehmen könnte. So etwas könnte zumindest eine Überlegung sein, die uns nicht in eine Blockadesituation führt.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke, Kollege Kretschmann. – Abschließend hat Kollege Carstensen das Wort. – Er ist vor der Tür. Dann hat er Pech gehabt.

Lassen Sie mich ganz kurz zusammenfassen. Ich glaube, dass der Bund mit seinen Einlassungen heute für die Länder klargestellt hat: Er ist zu einer gesamtstaatlichen Lösung – Bund, Länder und Gemeinden – bereit. Wenn es dazu nicht kommt, geht er seinen Weg alleine, erreicht die Nullverschuldung in drei oder vier Jahren, wird im Grundgesetz seine Folgerung ziehen und sich dann mit seinen Möglichkeiten der Gesetzge-

bung bemühen, mithilfe seiner Steuereinnahmen in (C) Stufen auch zum Altschuldenabbau zu kommen.

(Bundesminister Peer Steinbrück [BMF]:
Bezogen auf die Bundesschulden!)

– Keine Frage. – Das heißt: Eigentlich könnte der Bund sich fast schon verabschieden, zumal er auch bei der Frage nach Steuerkompetenzen für die Länder nicht von vornherein Nein sagt. Der Ball liegt also voll auf dem Spielfeld der Länder. Deshalb ist doch klar: Wenn wir uns nicht einig werden, haben wir uns blamiert. Dann geht der Bund seinen Weg, und wir geben kein gutes Bild ab.

Jetzt müssen wir prüfen, ob allen 16 Ländern und ihren Kommunen der Weg zumutbar ist. Bei einer objektiven Prüfung, die nicht unbedingt in Karlsruhe stattfinden muss, kommt man möglicherweise zu dem Ergebnis: In zwei, drei oder vier Ländern ist die Struktur trotz des dafür gedachten Länderfinanzausgleichs noch nicht stabil genug, sodass man auf Zeit oder dauerhaft eine Verstärkung braucht. – Dann wäre allen 16 Ländern zumutbar, ihre Unterschriften neben die Unterschrift des Bundes zu setzen.

Klar ist aber: Wenn es für diese zwei, drei oder vier Länder noch eine gewisse strukturelle Stärkung geben müsste, müsste diese Stärkung, da sie wohl kaum vom Bund kommt, von den anderen Ländern kommen: Die Länder also, die bei der Altschuldentilgung möglicherweise Anreize kofinanzieren müssen, sind zugleich die Länder, die zeitgleich zum Thema Steuerautonomie gewisse Vorschläge gemacht haben. (D)

Aus dieser Erkenntnis ergibt sich folgendes Paket, das auf drei Stützen ruht: zum einen auf einer Schuldenbremse, die aber aufgrund objektiv struktureller Unmöglichkeit, das selber zu schaffen, damit verbunden sein muss, dass zwei, drei oder vier Ländern Hilfe auf dem Weg zu null gegeben wird; zum Zweiten auf dem Anreiz, über null hinaus zur Altschuldentilgung zu gehen; zum Dritten auf einer föderal zumutbaren Steuerkompetenz, die Win-win-Situationen schafft. Die eine Stütze, die vorrangig ist, nämlich die Schuldenbremse, kommt allein möglicherweise nicht, weil drei Unterschriften fehlen. Sie kommt dann beim Bund, aber bei uns nicht. Im Grunde genommen ist die Frage nicht allein, ob diese erste Stütze kommt. Möglicherweise kommen die erste und die dritte nur dann, wenn auch die zweite kommt.

Deswegen ist meine einzige Bitte und mein Rat, dass wir uns in den nächsten Wochen nirgendwo festlegen, sondern handlungsfähig bleiben. Wir sollten uns nicht durch Regierungserklärungen, durch Wahlprogramme oder durch Landtagsbeschlüsse einmauern lassen. Am Ende müssen wir zustimmen oder ablehnen. Bis dahin sollten wir frei bleiben. In den nächsten Wochen sollten wir als Regierungschefs, als Minister, als Ländervertreter und als Parteien im Bundestag möglichst offen bleiben, weil irgendwann im frühen Frühjahr in einer langen Nacht jeder irgendwo nachgeben muss und es dann in der Frage, wie die Waagschalen befüllt werden, fair und chancenreich für alle zugehen soll.

Vorsitzender Günther H. Oettinger

(A) In diesem Sinne: Vielen Dank. Wir schließen.

Morgen setzen wir die Klausurtagung um 9 Uhr im Reichstag für zwei Stunden fort. Dann behandeln wir den dritten Themenblock.

Busse zum Ruderklub stehen bereit. Einen schönen (C)
Abend und guten Appetit!

(Beifall)

(Schluss: 19.30 Uhr)

