

Föderalismusreform II: Schulden begrenzen – Wettbewerb stärken

Priorität für solide Staatsfinanzen

Solide Staatsfinanzen sind Kernelement eines verantwortungsvoll handelnden wie zukunftsfähigen Staates. Dagegen hat ein auf Pump lebender öffentlicher Sektor ständig seine unsichtbare Hand in der Tasche von Bürgern und Unternehmen. So werden öffentliche Projekte auf den Weg gebracht, deren Nutzen mehr dem politischen Kalkül und weniger dem Interesse der Bürger und Unternehmen dienen. Unberücksichtigt bleiben zudem allzu oft die Folgekosten.

Unser Land braucht daher einen Mentalitätswechsel in Politik und Administration: Weg von dem verwaltungsrechtlich-orientiertem Haushaltsdenken und von der Schulden-Mentalität – hin zu einer dem Allgemeinwohl und der Wohlstandsmehrung verpflichteten Perspektive des Staates. Dieser Paradigmenwechsel kann auch dazu beitragen, die bestehende Kluft zwischen dem Verwaltungsdenken beim Staat und dem unternehmerischen Denken in der Wirtschaft zu überwinden.

Wirtschaftliches Handeln im öffentlichen Sektor ist zugleich eine wichtige Voraussetzung dafür, dass der Staat im Sinne seiner Bürger handelt. Denn mit seinem Konsens- bzw. kooperativen Föderalismus verzehrt unser Land unnötig viele Ressourcen und verschenkt zudem Wachstumsdynamik. Auch deshalb ist eine Revision der deutschen Finanzverfassung dringender denn je.

Chance für moderne Finanzverfassung nutzen

Die von Bundestag und Bundesrat Anfang 2007 konstituierte Kommission zur Föderalismusreform II strebt die Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen an. Wichtige Eckpfeiler für eine moderne Finanzverfassung sollten nach Auffassung der deutschen Wirtschaft sein:

- Die Sicherstellung solider Staatsfinanzen durch eine einnahmeorientierte Ausgabenpolitik.
- Die Stärkung der finanziellen Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften.
- Ein anreizwirksamer Finanzausgleich, der die Pflege eigener Steuerquellen fördert.

Schuldenexplosion bedeutet Vermögensvernichtung

Die unzureichende Wirksamkeit der Begrenzung der öffentlichen Kreditaufnahme in Deutschland lässt sich anhand von drei Entwicklungen verdeutlichen:

- Seit 1970 hat sich der Anteil der Staatsschulden am Bruttoinlandsprodukt (BIP) verdreifacht – von knapp 20 auf mehr als 67 Prozent.
- Zugleich ist das staatliche Nettovermögen im Verhältnis zum BIP seit Jahrzehnten immer weiter geschrumpft.
- Immer mehr Steuern werden für die Bedienung der Zinslasten benötigt – z. B. beim Bund derzeit knapp 20 Prozent der Steuereinnahmen.

Tabelle 1: Beschränkung der staatlichen Kreditaufnahme im Grundgesetz nach derzeitigem Stand

Art. 115 Abs. 1 GG

Satz 1 Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Bundesgesetz.

Satz 2 Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Art. 109 Abs. 5 GG

Satz 1 Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin sind von Bund und Ländern gemeinsam zu erfüllen.

Satz 2 Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft tragen Bund und Länder im Verhältnis 65 zu 35.

Satz 3 Die Ländergesamtheit trägt solidarisch 35 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten entsprechend ihrer Einwohnerzahl; 65 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten tragen die Länder entsprechend ihrem Verursachungsbeitrag.

Diese Zinsbürde kann schnell steigen, da ein Zinsanstieg um 1 Prozentpunkt Mehrausgaben von 2,4 Mrd. €, mittelfristig so gar von mehr als 9 Mrd. € bedeutet – wie Berechnungen des IW Köln zeigen.

EU-Stabilitäts- und Wachstumspakt einhalten

Aber auch die Begrenzung der Staatsverschuldung im Maastricht-Vertrag erweist sich allzu oft als stumpfes Schwert. Denn in der Öffentlichkeit und selbst von vielen Mitgliedsstaaten wird bereits das geringfügige Unterschreiten des 3-Prozent-Neuverschuldungskriteriums als Erfüllung der EU-Vorgaben angesehen. Hierbei werden zwei weitere Regelungen übersehen:

- (1) Die maximal zulässige Staatsschuldenbegrenzung in Höhe von 60 Prozent des BIP.
- (2) Ein mittelfristig ausgeglichener Haushalt.

Beide Ziele hat Deutschland noch nicht erreicht.

„Nationalen Stabilitätspakt“ nachjustieren

Im Rahmen der Föderalismusreform-Kommission I ist es immerhin bereits gelungen, eine gemeinsame Verpflichtung von Bund und Ländern zur Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts in Art. 109 Abs. 5 GG zu verankern: Danach tragen Bund und Ländern gemeinsam die Strafzahlungen (siehe Tabelle 1).

Diese Regelung sollte jedoch präzisiert werden, weil sie nicht nur Haushaltssünder trifft, sondern vor allem auch die Länder, die ihren Haushalt solide finanzieren. Eine Nachjustierung von Art. 109 Abs. 5 GG sollte umfassen:

- Die Aufteilung der Maastrichter 3-Prozent-Defizitobergrenze auf Bund (einschl. der Sozialversicherungen) und Länder (inkl. der Kommunen).
- Die Ausrichtung der EU-Strafzahlungen nicht an der Neuverschuldung, sondern an der die jeweilige Obergrenze überschreitenden Neuverschuldung.

Art. 115 GG unwirksam bei Schuldenbegrenzung

Zur dringend notwendigen Schuldenbegrenzung hat der Sachverständigenrat kürzlich vorgeschlagen, in Art. 115 GG den verwendeten Investitionsbegriff zu präzisieren.

Denn dem Geiste nach soll die Aufnahme neuer Schulden durch einen entsprechenden Zuwachs an Realvermögen gedeckt sein. Deshalb ist ein Defizit allenfalls in Höhe der Netto-Investitionen zulässig.

Jedoch hat sich die Politik in der Vergangenheit hieran nicht gehalten (siehe Abb. 1): So wurden Abschreibungen und Realvermögensveräußerung durch Privatisierung systematisch nicht berücksichtigt. Einfallstor für den Schuldenstaat ist auch die Ausnahmeregelung „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“.

- Bei Inanspruchnahme dieser Ausnahmeregelung greift keine Begrenzung der Kreditaufnahme mehr.
- Zudem ist die Übertragung von nicht ausgenutzten Restkreditermächtigungen in das nächste Haushaltsjahr ein Freibrief für neue Schulden.

Pflicht zum Haushaltsausgleich statt investitionsorientierter Schuldenbegrenzung

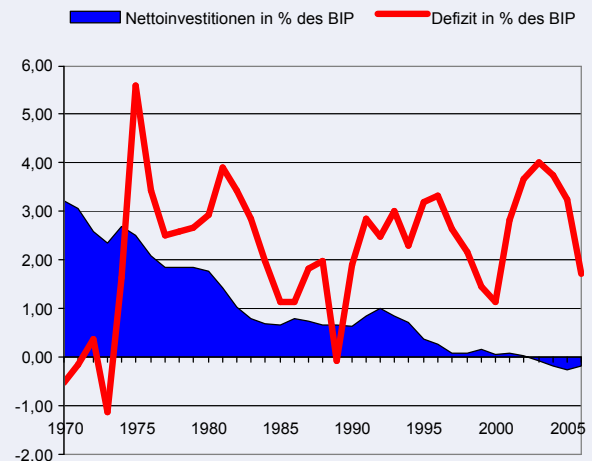
In einem ersten Schritt zur wirksamen Schuldenbegrenzung sollte der dem Art. 115 GG zugrunde liegende Investitionsbegriff präzisiert werden.

- Die Aufnahme neuer Schulden sollte für den Übergang allenfalls in Höhe der langfristigen, staatlichen Nettoinvestitionsquote von 1 Prozent möglich sein.
- Abschreibungen sollten hierbei herausgerechnet und Privatisierungserlöse ursachengerecht als Des-Investition bewertet werden.

Aber auch dann ist der Spielraum zur Schuldenaufnahme zu groß. Denn die Ertragskraft staatlicher Investitionen ist in den OECD-Volkswirtschaften nach Experteneinschätzung eher gering. Die These, dass sich schuldenfinanzierte Investitionen selbst tragen können, steht auf tönernen Füßen. Umso mehr, wenn der Investitionsbegriff unscharf wird, indem z. B. weitere bzw. Aufstockung bereits vorhandener Verwaltung darunter verstanden wird.

Deshalb muss die Pflicht zum Haushaltsausgleich so zügig wie möglich im Grundgesetz verankert werden. Nach einer – an der mittelfristigen Finanzplanung orientierten Übergangsfrist – von 5 Jahren sollte diese neue Verfassungsnorm dann greifen.

Abbildung 1: Art. 115 GG – ein unwirksames Instrument zur Schuldenbegrenzung



Quelle: Deutsche Bundesbank, 2007

Ausnahmen vom Haushaltsausgleich klar festlegen

Konjunkturelle Schwankungen können schlagartig zu einer Unterfinanzierung des öffentlichen Sektors führen. Wird in konjunkturell schwierigen Situationen dann mit Steuererhöhungen reagiert, droht erst recht der Absturz einer Volkswirtschaft. Deshalb braucht jede gute Regel auch klar eingegrenzte Ausnahmen:

- Eine expansive Fiskalpolitik wie sie bislang durch Art. 115 GG mit der „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ gestützt wird schadet mehr als sie nutzt. Art. 115 Satz 2 Halbsatz sollte daher aus dem Grundgesetz gestrichen werden.
- Stattdessen muss die öffentliche Hand eine Konjunkturrücklage von mindestens 2 Prozent des BIP bilden, aus der die konjunkturelle Glättung staatlicher Einnahmen im Abschwung finanziert wird.
- Die Rücklage ist mit konjunkturell bedingten Steuermehreinnahmen erst aufzufüllen, bevor neue Ausgabenprogramme aufgelegt werden können.
- Bei vollständiger Ausschöpfung der Rücklage muss sie innerhalb von 2 Jahren aufgestockt werden.

Mit einer qualifizierten Bundestagsmehrheit kann diese Rücklage auch bei Naturkatastrophen und einer schweren Rezession (BIP-Rückgang von mehr als 2 Prozent p. a.) eingesetzt werden. Solange Deutschland die Maastrichter 60-Prozent-Staatsschuldenquote überschreitet, dürfen keine neuen Schulden aufgenommen bzw. zusätzliche Ausgaben getätigt werden: Vielmehr führt kein Weg an der verbindlichen Pflicht zur Erzielung von Haushaltsüberschüssen vorbei.

Mehr Transparenz bei Haushaltsaufstellung und Vollzug

Grundvoraussetzung für eine leistungsfähige Haushaltswirtschaft ist die Verwendung von Bilanzierungs- und Berichtspflichten wie sie auch von Unternehmen gefordert werden. Dies erfordert:

- Anwendung des kaufmännischen Vorsichtsprinzips bei Haushaltsaufstellung und -vollzug
- Ständige Kontrollen des Haushaltsvollzugs z. B. durch Quartalsberichte der Rechnungshöfe.
- Zügiger Übergang von der Kameralistik zur Doppik entsprechend dem Hamburger Vorbild – auch zur Sicherstellung einer periodengerechten Bildung von Rückstellungen z. B. für Versorgungszusagen und andere langfristige Verbindlichkeiten.
- Schaffung einer unabhängigen Institution vergleichbar dem US-amerikanischen Congressional Budget Office (CBO) zur Stärkung der Rechte und Kontrollmöglichkeiten der Parlamentarier – auch zur Erstellung ungeschönter Zahlen für Ausgabenprogramme.
- Einbeziehung von Sondervermögen und Nebenhaushalten zur Beurteilung öffentlicher Haushalte.

Verfassungsregeln wirksam durchsetzen

Regeln sind letztlich unwirksam, wenn ihre Übertretung ungeahndet bleibt. Genau hier liegt eine weitere Schwäche der heutigen Verfassungsregel Art. 115 GG: Weder werden Verletzungen zeitnah sanktioniert noch bestehen positive Anreize für die Politik zur Aufstellung eines verfassungskonformen Haushalts. Daher kommt es künftig darauf an, Anreize für die Politik so zu setzen, dass die Grundgesetz-Regel für solide Staatsfinanzen auch dem Sinne nach eingehalten und zugleich eine Aushöhlung wie beim derzeitigen Art. 115 GG verhindert wird.

Insoweit müssen die verfassungsrechtlichen Vorgaben gestärkt werden, indem den Beteiligten wirkungsvolle Instrumentarien an die Hand gegeben werden. Der Instrumentenkasten muss die beschleunigte bzw. kurzfristige gerichtliche Überprüfung ebenso enthalten als auch klare Vorgaben für konkrete Planungen zur Rückführung der Neuverschuldung.

Good Governance beim Staat bedeutet, sich auch dem Geiste nach an die Verfassung zu halten. Das Ziel solider Staatsfinanzen und die Einhaltung des Haushaltsrechts als vornehmstes und ältestes Recht des Parlaments müssen nachhaltig gefördert werden, z. B. durch Anreize für politische Entscheidungsorgane.

Länderfinanzausgleich anreizwirksam gestalten

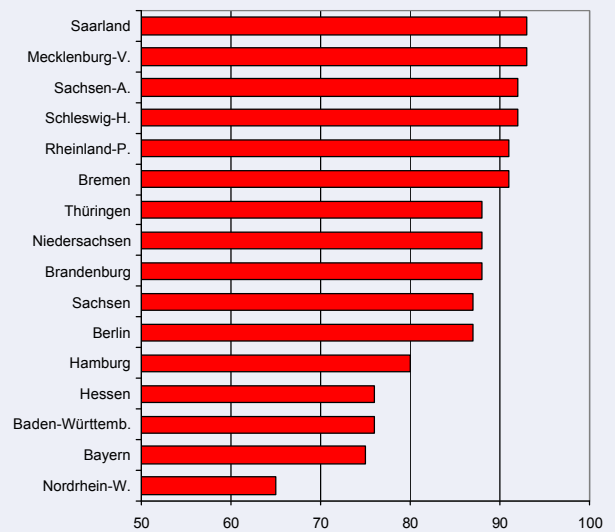
Schwachpunkt der deutschen Finanzverfassung ist u. a. der viel zu hohe Abschöpfungsgrad beim Finanzausgleich (siehe Abb. 2): Von 100 € Lohnsteuermehreinnahmen verbleiben bei den meisten Bundesländern nicht einmal 15 € – der Rest kommt den anderen Ländern zugute.

Kernelement einer zukunftsfähigen Finanzverfassung muss daher eine anreizwirksame Fortentwicklung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sein:

- Verbleib von mindestens 1/3 der Steuermehreinnahmen beim erhebenden Bundesland.
- Keine Verlängerung des Ende 2019 auslaufenden Solidarpakts II.
- Mehr Verantwortung der Bundesländer bei der Steuererhebung.

Abbildung 2: Konfiskatorischer Finanzausgleich

Von 100 Euro Lohnsteuermehreinnahmen verliert das Bundesland



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2007

Eigenverantwortung der Bundesländer stärken

Für eine erfolgreiche Entflechtung bei der Finanzverfassung ist es wichtig, die Selbstverantwortung der Gebietskörperschaften zu stärken. Hierzu sollte in Art. 109 Abs. 1 GG das selbstverantwortliche Handeln bei der Haushaltspolitik verankert werden. Auch sollten Länderfusionen einfacher vollzogen werden können.

Zugleich kommt es darauf an, den Bundesländern mehr Finanzautonomie zu geben, damit sie einen stärkeren Anreiz zur Pflege der eigenen Steuerquellen erhalten. Dies kann erreicht werden durch:

- Stärkung der Kompetenz der Bundesländer bei Landessteuern.
- Zusätzliche Länderkompetenzen beim Steuertarif durch Zuschlagsystem auf die gemeinsame Bemessungsbasis, z. B. bei Bundessteuern wie der Einkommen- und Körperschaftsteuer (Art. 106 GG).
- Fortentwicklung der Kommunalfinanzen durch eine Integration in die Ertragsbesteuerung.

Zielmarken für eine moderne Finanzverfassung

Deutschland hat mit der gemeinsam von Bund und Ländern getragenen Föderalismuskommission II jetzt die Chance, seine Bund-Länder-Finanzbeziehungen grundlegend zu modernisieren. Dies erfordert:

- Übergang zum mittelfristigen Haushaltsausgleich.
- Wirksame Anreize zur Einhaltung der Verfassung.
- Mehr Steuerautonomie für die Bundesländer.
- Leistungsorientierter Finanzausgleich.

An diesen Zielmarken für eine moderne Finanzverfassung sollte sich die Föderalismuskommission II von Bundestag und Bundesrat messen lassen.