

Discussion Paper No. 07-2
**Eine natürliche Schuldenbremse
im Finanzausgleich**

Max Groneck und Robert Plachta

2007

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

FiFo Köln is a Member of CPE -
Cologne Center for Public Economics

fif-koeln.de
cpe.uni-koeln.de

Eine natürliche Schuldenbremse im Finanzausgleich

Dipl.-Volksw. Max Groneck¹
Dipl.-Volksw. Robert Plachta²

¹ groneck@wiso.uni-koeln.de.

² plachta@wiso.uni-koeln.de.



Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

A Member of CPE -
Cologne Center for Public Economics
P.O. Box 420520, D-50899 KÖLN
Zülpicher Str. 182, D-50937 KÖLN
T. +49-221-426979
F. +49-221-422352
<http://fifo-koeln.de>
<http://cpe.uni-koeln.de>

Eine natürliche Schuldenbremse im Finanzausgleich

von

Max Groneck und Robert Plachta*

Mai 2007

Seminar für Finanzwissenschaft
Universität zu Köln

Abstract

Die bestehenden Regeln zur Begrenzung der Staatsverschuldung im föderalen System Deutschlands sind unzureichend. Eine Aufteilung der Maastricht-Kriterien auf die Gebietskörperschaften setzt keine Anreize zur Vermeidung der Neuverschuldung, sofern die Obergrenzen erfüllt sind. Wir schlagen eine natürliche Schuldenbremse im Länderfinanzausgleich vor, die durch die Einbeziehung der Nettokreditaufnahme der Länder in die Finanzkraft entsteht. Zwei Effekte werden erzielt: Der strukturellen Substitution fehlender Steuereinnahmen durch Kredite kann Einhalt geboten werden. Zugleich wird eine Rückführung der Neuverschuldung belohnt und somit Anreize zur konsequenten Konsolidierung gesetzt.

A Natural Debt Brake in the fiscal equalisation scheme

Existing rules of debt limitation in the German fiscal federalism are insufficient. Splitting up Maastricht-criteria between the federal and regional authorities sets no incentives to avoid new debt once the criteria are met. We propose a natural debt brake in the fiscal equalization scheme by considering new indebtedness in the fiscal power of the *Länder*. Two goals are achieved: The substitution of missing tax revenue by new debt will be moderated and at the same time a reduction of debt will be awarded.

Keywords: Finanzausgleich, Schuldenbremse

* Universität zu Köln, Seminar für Finanzwissenschaft, Lehrstuhl Prof. Kitterer, Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln. groneck@wiso.uni-koeln.de, plachta@wiso.uni-koeln.de. Die Autoren danken Prof. Dr. Wolfgang Kitterer für wertvolle Anregungen sowie Christian Bockem und David Schindler für ihre Mithilfe.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	III
Abbildungsverzeichnis	III
1 Einleitung	1
2 Analyse bestehender Regeln	1
3 Bisherige Reformvorschläge	4
4 Natürliche Schuldenbremse im Finanzausgleich	6
5 Kritik	15
6 Fazit	15
Literatur	17

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Änderung der Ausgaben und Defizitquote der Länder in Prozent.....	3
Tabelle 2: Überschreitung der anteiligen Maastricht-Obergrenze von 1,65 Prozent in Mio. Euro	4
Tabelle 3: Nettokreditaufnahme und Finanzkraft 2006.....	9
Tabelle 4: Auswirkungen der Schuldenbremse im Finanzausgleich.....	10

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bedeutung der Nettokreditaufnahme für die finanziellen Wirkungen der Schuldenbremse	11
Abbildung 2: Auswirkungen einer um 1 Million Euro niedrigeren Nettokreditaufnahme in Tausend Euro..	13
Abbildung 3: „Steuer“ auf die Nettokreditaufnahme	14

1 Einleitung

Für Deutschland gelten seit den 90er Jahren gleich zwei Schuldenregeln, ohne dass diese die Verschuldung merklich eingrenzen konnten. Seit 1992 bekennt sich Deutschland zu den Maastricht-Kriterien zur Begrenzung der Staatsverschuldung. Darüber hinaus gilt seit jeher eine im Grundgesetz verankerte Budgetregel, die vorsieht, dass die Kredite im Regelfall nur zur Finanzierung von öffentlichen Investitionen aufgenommen werden dürfen. Beiden Regeln zum Trotz ist die Staatsverschuldung weiter angestiegen und betrug 2006 67,9 v.H. des BIP. Ein besonderes Problem existiert innerhalb der bestehenden Finanzverfassung auf Seiten der Länder. Sie sind sowohl auf der Einnahmeseite (v.a. aufgrund mangelnder Steuerautonomie) als auch zum Teil auf der Ausgabenseite (aufgrund bundesgesetzlicher Vorgaben) in ihrer Autonomie stark eingeschränkt, während sie bei ihrer Verschuldung nur unwirksamen Restriktionen ausgesetzt sind. Dies stellt eine Ursache für die starke Neigung der Länder zu Verschuldung dar.

Die bisherigen Maßnahmen, die Länder im Rahmen einer innerstaatlichen Umsetzung der Maastricht-Kriterien mit in die Verantwortung zu nehmen, sind nicht ausreichend. Im Dezember 2006 wurde im Rahmen einer zweiten Stufe der Föderalismusreform eine Kommission eingesetzt, mit dem Ziel, Vorschläge für eine Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu erarbeiten.¹ Auf Seiten der Wissenschaft gibt es bereits eine Reihe von Vorschlägen für verbindliche Schuldenregeln für die Bundesländer.² Ein Problem der bestehenden Regeln und fast aller Reformvorschläge ist die ungenügende Anreizstruktur zur Schuldenvermeidung. Zwar ist das Ziel mittelfristig ausgeglichener Haushalte in den einschlägigen Beschlüssen und Gesetzen festgehalten, doch wird in der Öffentlichkeit zumeist das bloße Einhalten der Obergrenzen bereits als Ausdruck einer soliden Haushaltsführung angesehen. Ein Anreiz zur Vermeidung von Defiziten über die Einhaltung der Obergrenzen hinaus besteht nicht.

In diesem Beitrag wird ein Mechanismus vorgeschlagen, der stetige Anreize zur Schuldenvermeidung setzt. In Abschnitt 2 werden zunächst die bestehenden Regeln auf ihre Wirksamkeit im Hinblick auf die Begrenzung der Staatsverschuldung analysiert. Anschließend wird der Vorschlag aufgegriffen, die Maastricht-Kriterien auch für die Länder verbindlich vorzuschreiben und es wird untersucht, ob die Länder die Kriterien in den letzten Jahren eingehalten hätten (Abschnitt 3). In Abschnitt 4 wird der Vorschlag einer natürlichen Schuldenbremse im Finanzausgleich vorgestellt und die Auswirkungen für die einzelnen Bundesländer analysiert. Im Gegensatz zur Schweizer Schuldenbremse erfordert dies kein eigenständiges Regelwerk, vielmehr kann die Begrenzung der Staatsverschuldung durch eine einfache Reform des bestehenden Systems des Finanzausgleichs erzielt werden. Der Reformvorschlag wird anschließend kritisch gewürdigt und ein Fazit schließt die Arbeit ab.

2 Analyse bestehender Regeln

Die so genannte „goldene Regel“, welche die Kreditaufnahme in Höhe der Investitionsausgaben für eine intergenerative Lastenverteilung zugesteht, hat in letzter Zeit in Politik und Wissenschaft eine Renaissance erfahren. In Großbritannien wurde sie 1997 eingeführt und es wurden Vorschläge

¹ Im konstituierenden Beschluss des Bundesrates (BR-DS 913/06) finden sich u.a. die Vorgaben, „materielle Kriterien zulässiger Verschuldung (Einführung von Verschuldungsgrenzen und „Schuldenbremsen“)“ sowie ein „Instrumentarium zur Durchsetzung dieser Kriterien (Anreizsysteme, Sanktionen, ...)“ zu entwickeln.

² Vgl. etwa Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005).

gemacht, den Stabilitäts- und Wachstumspakt in dieser Richtung zu erweitern.³ Die deutschen Budgetregeln des Art. 115 GG und entsprechende Vorschriften in den meisten Landesverfassungen haben in der Vergangenheit die Staatsverschuldung nicht wirksam einzuschränken vermocht. Eine Gegenüberstellung der Nettokreditaufnahmen der Länder in den Jahren 1991 bis 2006 mit deren eigenfinanzierten Investitionsausgaben, welche gemäß der goldenen Regel als Kreditobergrenze fungiert, zeigt, dass in diesem Zeitraum bei 27 Prozent der Länderhaushalte die Grenze im Vollzug überschritten wurde.⁴ Bund und Länder nutzten bei der Umgehung der goldenen Regel besonders die Unschärfe des Investitionsbegriffs und die Ausnahmeklausel, im Falle einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ auch konsumtive Ausgaben über Kredite finanzieren zu dürfen. Zudem haben Regelverstöße keinerlei Folgen, da kein Sanktionsmechanismus existiert. In den letzten Jahren wurden - meist mit mehrjähriger Verspätung - zahlreiche Landeshaushalte für verfassungswidrig erklärt, da sie gegen die in den Landesverfassungen festgeschriebene Kreditgrenze verstoßen hatten. Praktisch blieben diese Urteile jedoch folgenlos.⁵

Die zweite für Deutschland geltende Budgetregel, die aus den Maastricht-Kriterien besteht, ist bislang nur ungenügend innerstaatlich umgesetzt worden. Im Jahr 2002 wurde zwar ein so genannter nationaler Stabilitätspakt beschlossen. In einem neuen Paragraphen 51a des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) wurde die gemeinsame Verantwortung zur Einhaltung der europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin kodifiziert. Der Finanzplanungsrat wurde aufgewertet, indem dort die Finanzminister von Bund und Ländern ihre Haushaltspolitik koordinieren sollen. Zweimal jährlich wird eine Ausgabenlinie beschlossen und Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin (bzw. deren Wiederherstellung) gegeben. Das Problem dieser Vereinbarung ist jedoch einmal mehr, dass die Beschlüsse des Finanzplanungsrates lediglich unverbindliche Absichtserklärungen sind. Darüber hinaus sind die Vorgaben sehr allgemein gehalten, so dass es weiterhin keine konkreten Regeln zur Schuldenbegrenzung für die Länder gibt.

Kern der Beschlüsse des Finanzplanungsrates seit 2002 sind konkrete Vorgaben an Bund und Länder über die zulässige Änderungsrate der Staatsausgaben (Ausgabenlinie). Daneben findet sich das in den letzten Jahren in jedem Beschluss wiederholte allgemeine Ziel, das gesamtstaatliche Defizit auf unter 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu senken sowie weitere allgemeine Absichtserklärungen etwa zum mittelfristigen Ziel ausgeglichener Haushalte. Der Beschluss zur Defizitsenkung wurde in vier Fällen nicht eingehalten und konnte erst im Jahr 2006 wieder erfüllt werden. Beim wichtigsten Element, der Ausgabenlinie, fällt zunächst das selbst gesetzte Ziel einer konstanten Obergrenze in Höhe von einem Prozent der Ausgabenentwicklung auf (siehe Tabelle 1). Konjunkturbedingte Einflüsse spielten bei der Festsetzung offensichtlich keine Rolle. Vergleicht man die Ausgabenzuwächse (bzw. -reduktionen) der Länder mit den Vorgaben des Finanzplanungsrates, zeigt sich zudem, dass Grenzen in rund 30 Prozent der Fälle nicht eingehalten wurden. Ein Verfehlen der im Rat beschlossenen Ziele zog darüber hinaus weder Sanktionen noch einen größeren Begründungszwang nach sich.⁶ Die Ausgabenentwicklung scheint hauptsächlich von der Entwicklung der Einnahmen geprägt. So liegt der Zuwachs der bereinigten Ausgaben im wirtschafts- und einnahmenstarken Jahr 2006 von gleich sechs Ländern deutlich über den Vorgaben des Finanzplanungsrates. Länder, in denen der Anstieg der Ausgaben mit einer nur geringen oder gar negativen Defizitquote einhergeht, können eine solide Haushaltspolitik vorweisen.

³ Vgl. Blanchard/Giavazzi (2004).

⁴ Vgl. Kitterer/Groneck (2006), aktualisiert mit Daten für das Jahr 2006.

⁵ Vgl. Deutsche Bundesbank (2006), S.47f.

⁶ Vgl. Deutsche Bundesbank (2005), S.33f.

Tabelle 1: Änderung der Ausgaben und Defizitquote der Länder in Prozent

	2003		2004		2005		2006	
	Δ Aus- gaben	Defizit- quote						
Obergrenze Finanzplanungsrat	+1,0	k.A.	+1,0	k.A.	+1,0	k.A.	+1,0	k.A.
Baden-Württemberg	0,9	0,77	0,7	0,55	1,1	0,60	3,9	0,02
Bayern	1,0	1,08	-1,6	0,17	0,3	0,17	1,8	-0,46
Hessen	1,8	1,42	-2,2	1,44	-1,5	0,49	8,3	-0,04
Niedersachsen	0,0	2,33	-1,5	1,34	-0,4	1,68	0,0	0,04
Nordrhein-Westfalen	-0,2	2,06	1,4	1,73	5,2	1,73	-5,5	0,84
Rheinland-Pfalz	2,5	2,03	-0,4	1,66	-1,0	1,37	3,4	1,13
Saarland	-0,1	2,06	0,0	2,10	0,7	2,90	0,6	2,91
Schleswig-Holstein	1,6	2,11	0,0	1,63	5,0	2,46	-1,7	1,21
Brandenburg	-5,5	2,86	-0,5	1,78	1,5	0,87	3,2	0,46
Mecklenburg-Vorpommern	-1,3	3,16	-2,9	1,72	-0,3	1,25	-1,6	-0,07
Sachsen	5,0	0,66	-4,8	0,03	-2,1	-0,11	1,8	-1,76
Sachsen-Anhalt	2,0	2,96	-3,4	2,22	0,8	2,39	-1,3	0,73
Thüringen	-0,4	2,14	0,6	1,92	-2,2	1,72	-0,7	0,66
Berlin	-1,9	5,58	-0,7	3,71	5,1	4,03	-5,2	2,20
Bremen	1,2	3,41	-0,5	3,70	-2,5	4,67	-2,8	3,51
Hamburg	8,6	1,70	-1,0	1,03	-4,4	0,44	0,9	-0,14
Länder zusammen	0,8	2,27	-1,0	1,67	1,3	1,67	-0,2	0,70

*Änderungen der bereinigten Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr. Überschreitungen der Vorgaben sind fett markiert.

Quelle: Änderung der Ausgaben: Finanzbericht 2007; für 2006 Statistisches Bundesamt Fachserie 14, Reihe 2; Defizitquote: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1 (ab 2005 Fachserie 14, Reihe 2), sowie für das Landesbruttoinlandsprodukt: Statistische Ämter des Bundes und der Länder: VGR der Länder, Reihe 1, Band 1.

Die Gegenüberstellung der Ausgabenzuwächse mit der Defizitquote in Tabelle 1 zeigt jedoch, dass in den meisten Fällen bei Zuwächsen der Ausgaben von über einem Prozent ebenfalls hohe Defizitquoten existieren. Im Aufschwungjahr 2006 sieht die Situation besser aus. Ein Teil der Länder erwirtschaftet im Sinne einer symmetrischen antizyklischen Finanzpolitik Finanzierungsüberschüsse, wodurch die Überschreitung der Ausgabenlinie von Bayern, Hessen und Sachsen relativiert wird. Der Großteil der Länder hat die Ausgaben gesenkt, jedoch gleichzeitig maßvolle Defizite zugelassen. Dies lässt auf strukturelle Defizite bei diesen Ländern schließen. Es zeigt sich somit ein der Ausgabenlinie inhärentes Anreizproblem. Die Länder erfahren keine unmittelbaren Anreize zum Sparen über die Einhaltung der Grenzen hinaus. Schuldentilgung bzw. Rückführung der Neuverschuldung hätten verstärkt betrieben werden können.

Im Rahmen der ersten Stufe der Föderalismusreform im Juli 2006 wurde eine weitere Reform der innerstaatlichen Finanzbeziehungen beschlossen. Diese regelt verbindlich die Verantwortlichkeiten der Länder im Falle von Sanktionszahlungen der Europäischen Union. Die Länder müssen gemäß des neuen Abs. 5 in Art. 109 GG einen Anteil von 35 Prozent einer potentiellen Strafzahlung übernehmen.⁷ Die Höhe dieses Anteils ist Folge eines politischen Kompromisses und orientiert sich nicht an ökonomischen Kriterien wie etwa dem Verursacherprinzip. Zudem werden die Länder erst auf der Ebene der Sanktionen in die Maastricht-Regeln einbezogen und nicht bereits bei der Einhaltung einer

⁷ Vgl. auch das seit September 2006 geltende Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz.

Defizit- und Schuldenquotenobergrenze. Die Gefahr von Sanktionszahlungen aus Brüssel ist aufgrund eines im Stabilitäts- und Wachstumspakt ebenfalls fehlenden Automatismus beim Sanktionsverfahren jedoch nur sehr gering. Das Verhängen von Sanktionen verlangt eine qualifizierte Mehrheit im Ecofin-Rat, was impliziert, dass die Ratsmitglieder über ihre eigene Haushaltsdisziplin abstimmen.⁸ Es erscheint daher sinnvoll, die Länder schon bei der Vermeidung von Haushaltskrisen mit in die Verantwortung einzubeziehen.

3 Bisherige Reformvorschläge

Der populärste Vorschlag, der sowohl in der Wissenschaft als auch in der politischen Debatte zur Diskussion steht, ist eine konkrete Aufteilung des zulässigen jährlichen Defizits nach Maastricht auf die Gebietskörperschaften der Bundesrepublik.⁹ In Österreich ist ein verbindlicher nationaler Stabilitätspakt in dieser Form seit 1999 in Kraft.¹⁰ Im Folgenden wird dargestellt, inwiefern die Länder bei einer Anwendung der Maastricht-Kriterien diese überschritten bzw. eingehalten hätten. Die verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten einer Aufteilung der Grenzen zwischen Bund und Ländern (vertikal) und zwischen den Bundesländern untereinander (horizontal) wurden in der wissenschaftlichen Literatur bereits eingehend diskutiert.¹¹

Tabelle 2: Überschreitung der anteiligen Maastricht-Obergrenze von 1,65 Prozent in Mio. Euro *

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Anzahl
Baden-Württemberg	-	-	-	-	-	-	-	0
Bayern	-	-	-	-	-	-	-	0
Hessen	-	-	-	-	-	-	-	0
Niedersachsen	-	650	1.044	1.241	-	65	-	4
Nordrhein-Westfalen	-	470	-	1.937	401	377	-	4
Rheinland-Pfalz	-	34	425	352	7	-	-	4
Saarland	-	-	-	103	119	343	352	4
Schleswig-Holstein	-	-	106	307	-	556	-	3
Brandenburg	26	-	914	570	63	-	-	4
Mecklenburg-Vorpommern	-	-	377	469	22	-	-	3
Sachsen	-	-	-	-	-	-	-	0
Sachsen-Anhalt	53	173	805	605	270	354	-	6
Thüringen	39	93	230	213	119	31	-	6
Berlin	1.310	3.994	3.510	3.067	1.613	1.881	440	7
Hamburg	-	107	-	38	-	-	-	2
Bremen	34	-	241	417	494	742	470	6
Anzahl Länder	5	7	9	12	9	8	3	53

* Finanzierungssalden in VGR-Abgrenzung.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1, Fachserie 14, Reihe 5, Statistische Ämter des Bundes und der Länder: VGR der Länder.

⁸ Für eine Kritik und Reformmöglichkeiten des Stabilitäts- und Wachstumspakts siehe Donges et al. (2005).

⁹ Siehe zuletzt etwa Peffekoven (2006), S.218f.

¹⁰ Vgl. Hausner (2004).

¹¹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1994), Vesper (2002).

Im Finanzplanungsrat wurde für die Jahre 2004-2006 unverbindlich festgelegt, dass die Verschuldungsregeln von Maastricht zwischen Bund/Sozialversicherungen und den Ländern/Gemeinden im Verhältnis von 45:55 vertikal aufgeteilt werden sollen. Auch wenn dieser Aufteilungsschlüssel kritisch zu betrachten ist, da dem Bund sicher eine größere Stabilisierungsfunktion zukommt und ihm somit eine höhere Verschuldung zugesprochen werden müsste,¹² ist sie doch anscheinend konsensfähig und soll hier beibehalten werden. Strittig ist hingegen weiterhin die horizontale Aufteilung der Kreditobergrenzen zwischen den Ländern. In Frage kommt hier in Analogie zur Bestimmung der Maastricht-Kriterien eine Aufteilung entsprechend des Bruttoinlandsprodukts des jeweiligen Landes. Hierdurch wäre eine Verteilung der zulässigen Verschuldung nach der Wirtschaftskraft gewährleistet. Abbildung 3 zeigt, welche Länder seit dem Jahr 2000 die anteilige Defizitgrenze von 1,65 Prozent überschritten hätten, wenn die Regel in diesen Jahren gültig gewesen wäre. Insgesamt wird deutlich, dass eine Überschreitung der anteiligen Defizitgrenze bei rund 47 Prozent der Länderhaushalte in dieser Zeit auf einen sehr großen Konsolidierungsbedarf schließen lässt. Berlin hätte die anteilige Maastricht-Obergrenze von 1,65 Prozent des Landes-Bruttoinlandsprodukt in jedem Jahr mit bis zu 4 Mrd. Euro überschritten. Auch Sachsen-Anhalt und Thüringen hätten die Grenze nur im Jahr 2006 einhalten können, hier wurden die Obergrenzen jedoch meist nur geringfügig überschritten. Im Westen sind es vor allem Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Bremen, welche die Obergrenze mit jeweils 5 von 7 Fällen nicht einhalten konnten. Auch die zweite die Schuldenquote begrenzende Regel wäre von einigen Ländern gebrochen worden. Im Jahr 2006 hatte die Hälfte der Länder eine Schuldenquote über den zulässigen anteiligen 33 Prozent des jeweiligen Landes-Bruttoinlandsprodukts, darunter alle ostdeutschen Länder außer Sachsen, sowie Schleswig-Holstein, das Saarland, Bremen und Berlin.

Kein Anreiz zur Schuldenvermeidung

Die bestehenden Budgetregeln sowie der oben skizzierte Vorschlag einer Anwendung der Maastricht-Kriterien auf Länderebene setzen keine Anreize zur Schuldenvermeidung, wenn die Obergrenzen erfüllt sind, obwohl formal die Verpflichtung zur Rückführung der Verschuldung durchaus besteht. In der Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997 ist vom mittelfristigen Ziel „eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts“ die Rede¹³ und auch im deutschen Haushaltsgrundsatzgesetz wird eine „Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte“ (§51a Abs.1 HGrG) angestrebt. Beide Regelungen sind jedoch in ihrer Wirksamkeit stark begrenzt, da sie lediglich den Charakter einer freiwilligen Selbstbindung haben. Auf nationaler Ebene zeigt sich, dass das Ziel mittelfristig ausgeglichener Haushalte nicht ernsthaft verfolgt wird. Ein Blick auf die Finanz- und Haushaltspläne der einzelnen Länder führt vor Augen, dass mit Ausnahme Bayerns und Sachsens kein Land bis zum Ende des Jahrzehnts dieses Ziel verfolgt. Lediglich durch die überraschend positive Einnahmenentwicklung des Jahres 2006 konnten nunmehr sechs Bundesländer auf eine positive Nettokreditaufnahme verzichten.¹⁴

Ein in letzter Zeit viel diskutiertes System, das einen über den Zyklus ausgeglichenen Haushalt verbindlich vorschreibt, ist die in der Schweiz seit 2003 vom Bund und einem Großteil der Kantone angewandte Schuldenbremse. Zuletzt hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem jüngsten Gutachten eine Variante der Schuldenbremse

¹² Vgl. Deutsche Bundesbank (2005), S. 36.

¹³ Vgl. Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997 (97/C 236/01).

¹⁴ Wobei angemerkt werden muss, dass Bayern dies als einziges Land für 2006 auch geplant hatte. Siehe auch Fußnote 25.

für Deutschland vorgeschlagen.¹⁵ Die schweizerische Regel schreibt vor, dass die Ausgaben die um einen Konjunkturfaktor bereinigten Einnahmen nicht überschreiten dürfen. Dies impliziert, dass Defizite erlaubt sind, wenn das geschätzte reale Produktionspotential höher ist, als das veranschlagte reale Bruttoinlandsprodukt (d.h. im Falle einer konjunkturellen Schwächephase) und dass umgekehrt im Falle einer Aufschwungphase Überschüsse erwirtschaftet werden müssen. Kommt es im Haushaltsvollzug zu Abweichungen von dieser Budgetvorgabe, werden diese einem Ausgleichskonto angerechnet. Fehlbeträge und Überschüsse des Kontos müssen in den folgenden Perioden bei der Ermittlung der Ausgabenobergrenze berücksichtigt werden.¹⁶ Die Schuldenbremse ist somit ein Mechanismus, der das in Deutschland lediglich formal geltende Ziel „mittelfristig ausgeglichener Haushalte“ in einem genau festgelegten Verfahren verbindlich vorschreibt. Um die automatischen Stabilisatoren wirken lassen zu können, werden konjunkturelle Defizite zugelassen.¹⁷ Insgesamt besticht die Regelung durch ihre Symmetrie, da nicht nur eine Obergrenze für die Kredite existiert, sondern gleichzeitig die Bildung von Überschüssen in konjunkturellen Hochphasen vorgeschrieben ist. Die Anwendung einer solchen Schuldenbremse für die deutschen Bundesländer scheint daher sinnvoll. Allerdings fehlen den Bundesländern die haushaltspolitischen Voraussetzungen in Form von weit reichender Steuerautonomie, die den schweizerischen Kantonen zu Eigen sind.¹⁸ Ohne Steuerautonomie und gleichzeitiger Anwendung einer Schuldenregel verbleiben die Ausgaben als einziger wirtschaftspolitischer Handlungsparameter. Deren kurzfristige Anpassung an die Einnahmenlage ist realitätsfern. Von daher kann die Schweizer Schuldenbremse nur bei Steuerautonomie greifen. Zwar wäre letztere auch anzustreben, es ist jedoch davon auszugehen, dass es in Deutschland keine politischen Mehrheiten für einen solchen Wettbewerbsföderalismus gibt.¹⁹

4 Natürliche Schuldenbremse im Finanzausgleich

Anstelle von verbindlichen Obergrenzen und einem Sanktionsmechanismus im Falle der Grenzüberschreitung soll im Folgenden ein Ansatz vorgestellt werden, der innerhalb des bestehenden fiskalföderalistischen Systems stetige Anreize zur Verringerung der Kreditaufnahme sowie zur Bildung von Überschüssen schafft. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat als Möglichkeit einer institutionellen Regel zur Beseitigung von Haushaltskrisen diskutiert, „in Analogie zu Lenkungsabgaben von den Gliedstaaten eine Abgabe zu erheben, deren Bemessungsgrundlage beispielsweise proportional zur Neuverschuldung sein könnte.“²⁰ Dies kommt einer Besteuerung der Einnahmen aus Krediten gleich. Ein Vorschlag von Söllner (2000) sieht ebenfalls vor, flankierend zu einer Anwendung der Maastricht-Kriterien auf die Länder, das Finanzausgleichssystem so umzugestalten, dass bei der Bemessung der Finanzkraft „sowohl Steuereinnahmen als auch Verschuldungspotential“ einbezogen werden.²¹ In Anlehnung an diese Ideen schlagen wir vor, die Nettokreditaufnahme bei der Berechnung der Finanzkraft der Länder im

¹⁵ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), Zi. 405ff. und (2007), Kapitel 5.

¹⁶ Vgl. Colombier (2004). Für einen Vergleich der deutschen und schweizerischen Regelungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung siehe Glaser (2007).

¹⁷ Auch diskretionäre Ausgaben sind in Ausnahmesituationen wie Naturkatastrophen oder schweren Rezessionen erlaubt.

¹⁸ Auf die Notwendigkeit einer weiter reichenden Steuerautonomie bei Anwendung der Ausgabenregel nach dem Schweizer Vorbild weist auch Ministerpräsident Koch hin. Siehe Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (2007), S. 13 (C).

¹⁹ Vgl. Seitz (2007), S.10.

²⁰ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005), S.25.

²¹ Vgl. Söllner (2000), S.17.

Rahmen des Länderfinanzausgleichs zu berücksichtigen. Durch die Einbeziehung der Nettokreditaufnahme werden Kredite als Einnahmen aufgefasst. Länder, die eine über dem Länderdurchschnitt liegende Nettokreditaufnahme pro Kopf aufweisen, gelten durch diese Änderung im System des Finanzausgleichs als finanzstärker und erhalten dementsprechend weniger Ausgleichszahlungen (bzw. müssen entsprechend höhere Zahlungen leisten). Die Reform des Finanzausgleichs bestraft somit Länder mit überdurchschnittlicher Nettokreditaufnahme. Der Vorschlag setzt zugleich zwei Anreize zur Schuldenvermeidung. Erstens wird die Reduktion der Neuverschuldung im Rahmen des Finanzausgleichs belohnt. Verzichtet ein Nehmerland auf Kredite, profitiert es beim Finanzausgleich von höheren Ausgleichszahlungen, bzw. kann, wenn es ein Geberland ist, die eigene Zahlungsverpflichtung senken. Zweitens können niedrige Ländereinnahmen nunmehr nicht einfach durch Verschuldung beliebig erhöht werden. Alle Einnahmen unterliegen den Gesetzmäßigkeiten des Finanzausgleichs. Somit entsteht eine natürliche Schuldenbremse im Finanzausgleich.

Im geltenden Recht werden kaum finanzielle Anreize für eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik gesetzt. Erlangt ein Land etwa durch eine erfolgreiche Standortpolitik höhere Steuereinnahmen, verbleibt davon aufgrund hoher Abschöpfungsraten nur ein Bruchteil. Steigen die Lohnsteuereinnahmen eines Landes um einen Prozent, so verbleiben dem Landeshaushalt je nach Finanzlage nur zwischen 6,8 Prozent der zusätzlichen Einnahmen im Saarland und 35,8 Prozent in Nordrhein-Westfalen.²² Zusätzliche Neuverschuldung hingegen kann vollständig ausgeschöpft werden. Staatliche Ausgaben können somit aus rein ökonomischem Kalkül eines Landespolitikers einfacher durch Neuverschuldung finanziert werden. Aus diesem Grund sollen die Einnahmen aus Krediten den Steuereinnahmen im Finanzausgleichssystem gleichgestellt werden.²³ Eine Reduktion der Neuverschuldung geht dann einher mit einer niedrigeren Finanzkraftmesszahl. Die Folgen der nicht nur für die armen Länder bestehenden Anreize, möglichst finanzschwach zu erscheinen, finden sich bereits in der wissenschaftlichen Literatur. Baretta et al. (2002) zeigen auf, dass die dem System des Finanzausgleichs immanente hohe Abschöpfungsrate sogar dazu führen kann, dass die Länder weniger Aufwand bei der Eintreibung der Steuern betreiben und damit ein geringeres Steueraufkommen haben, um eine niedrigere Finanzkraft ausweisen zu können.

Im Folgenden soll unser Vorschlag einer Schuldenbremse im Finanzausgleich dargestellt werden. Dabei werden zunächst die finanziellen Auswirkungen der Einbeziehung der Nettokreditaufnahme in den Finanzausgleich anhand einer Simulationsrechnung für das Ausgleichsjahr 2006 ausgewertet. Im Anschluss wird die Anreizkompatibilität der Schuldenbremse untersucht.

Nettokreditaufnahme in die Finanzkraft

Die Defizitgrenze nach Maastricht knüpft an die Definition des Finanzierungssaldos an. Dies ist aus wissenschaftlicher Sicht zu begrüßen, zeigt es doch sämtliche Ausgaben auf, die nicht durch Einnahmen gedeckt sind. Die Budgetregeln im deutschen Grundgesetz und den Landesverfassungen beziehen sich hingegen ausschließlich auf die Begrenzung der „Einnahmen aus Krediten“.²⁴ Dies wird juristisch als Nettokreditaufnahme verstanden. Damit werden Schulden am Kreditmarkt erfasst aber

²² Eigene Berechnung auf Grundlage von Bundesministerium der Finanzen (2007).

²³ Darüber hinaus müssen die hohen Abschöpfungsraten im Finanzausgleichssystem abgemildert werden. Die im Maßstäbengesetz nach §3 und im Finanzausgleichsgesetz ab 2005 verankerte Sicherung des Eigenbehalts nach §7(3) genügen nicht. Siehe dazu Wiegand (2006) und Heinemann (2006).

²⁴ Vgl. Friauf (1990), Rn.41.

innere Darlehen und die Bildung bzw. Auflösung von Rücklagen bleiben unter anderem unberücksichtigt.²⁵ Wir bleiben in der Systematik des geltenden Rechts.

Die Integration der Nettokreditaufnahme im Finanzausgleich kann verschiedentlich vorgenommen werden. Der Länderfinanzausgleich ist in drei Ausgleichsstufen gegliedert: Dem primär vertikalen Ausgleich, welcher die Umsatzsteuerverteilung und die Vergabe von Ergänzungsanteilen beinhaltet, dem sekundär horizontalen so genannten Finanzausgleich im engeren Sinne und dem sekundär vertikalen Ausgleich in Form von Bundesergänzungszuweisungen. Bezieht man die Nettokreditaufnahme erst vor Berechnung der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen in den Finanzausgleich ein, so wäre lediglich der Bund durch (höhere) Ergänzungszuweisungen betroffen. Eine Gleichstellung der Einnahmen aus Steuern und Neuverschuldung wäre damit nicht erzielt. Die Berücksichtigung als reguläre Ländereinnahme vor der Umsatzsteuerverteilung ist systematisch konsistent mit der Berücksichtigung der Steuereinnahmen. Allerdings wird dann die Nettokreditaufnahme der Länder gegenüber der kommunalen Verschuldung unterschiedlich behandelt. Während die Nettokreditaufnahme der Länder großen Einfluss bereits bei der Umsatzsteuerverteilung nähme, würden die kommunalen Schulden nur im Finanzausgleich im engeren Sinne wirken. Zugleich müsste die Sicherung des Eigenbehalts nach FAG §7(3) überdacht werden. Dieser ermöglicht den Ländern eine Kürzung der Finanzkraft, wenn ihre Einnahmensteigerung über dem Länderschnitt liegt. Einnahmen aus Krediten müssten aus dieser Klausel dann wiederum herausgelöst werden.

Es scheint daher geboten, die Neuverschuldung der Länder erst bei der Berechnung der Finanzkraftmesszahl mit einzubeziehen. Während nach geltendem Recht die Finanzkraftmesszahl im Wesentlichen die Steuereinnahmen des Landes sowie - zu 64 Prozent - die Gemeindesteuern umfasst, werden nun analog die Nettokredite sowohl des Landeshaushalts als auch der jeweiligen Gemeinden im Gemeindeansatz einbezogen. Die Höhe der kommunalen Verschuldung fällt in den meisten westdeutschen Bundesländern weit hinter der Verschuldung der Landeshaushalte zurück. In den ostdeutschen Flächenländern hingegen gewinnt die Berücksichtigung der kommunalen Verschuldung an Bedeutung, weil laut Kassenstatistik deren Kommunen Überschüsse in bis zu dreistelliger Millionenhöhe erzielt haben.

Das Finanzkraftverhältnis stellt die Einnahmen je (gewichteter) Einwohner gegenüber dem Bundesdurchschnitt in Prozent dar. Diese Kennziffer bildet die Ausgangsbasis für die Berechnungen im horizontalen Ausgleich im engeren Sinne und ist in Tabelle 3 für das geltende Recht und unter Einbeziehung der Nettokreditaufnahme gegenübergestellt. Die fünf Geberländer Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg weisen eine Finanzkraft über 100 Prozent aus, während Nehmerländer mit einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft ausgleichsberechtigt sind. Hessen als finanzstärkstes Land leistet mit einer Finanzkraft von 22,3 v.H. über dem Durchschnitt die höchsten Pro-Kopf-Ausgleichszahlungen, zugleich ist Berlin mit der schwächsten Finanzkraft der größte Empfänger. Die Einbeziehung der Nettokreditaufnahme bei der Ermittlung der Finanzkraftmesszahl verändert die Finanzkraftrelation, so dass sich eine neue Rangfolge der Länder ergibt.²⁶ Die Finanzkraftrelation nimmt zu, wenn die Nettokreditaufnahme je

²⁵ Für einen Vergleich der Konzepte siehe Kitterer (2006).

²⁶ Die Daten zur Nettokreditaufnahme von den Vierteljährlichen Kassenergebnissen des Statistischen Bundesamtes sind die zu derzeitigem Stand aktuellen offiziellen Daten. Gleichwohl überraschen u.a. die hohen Nettotilgungen von Sachsen und Hessen. Die Daten stimmen nicht mit den vorläufigen Kassenabschlüssen überein, welche den Pressemitteilungen der jeweiligen Landesfinanzministerien zu entnehmen sind. Demnach hat etwa Hessen noch immer eine positive Nettokreditaufnahme von 580 Mio. Euro und Sachsen tilgt lediglich 62 Mio. Euro. Diese eklatanten Unterschiede in der Datenlage sind den Verfassern bewusst, gleichwohl wird die offizielle Statistik verwendet. Die Wirkungsweise der Schuldenbremse im Finanzausgleich bleibt von den konkreten Werten unberührt.

gewichtetem Einwohner über dem Länderdurchschnitt liegt und umgekehrt. Schleswig-Holstein und das Saarland erzielen nun eine überdurchschnittliche Finanzkraft und werden nun ebenfalls zu Geberländern. Baden-Württemberg wird nun aufgrund einer Neuverschuldung in Höhe von 141 Euro je Einwohner als finanzstärkstes Bundesland gewertet, während Hessen durch die Nettotilgungen seine Finanzkraft um rund 11 Punkte deutlich senken kann. Die neuen Finanzkraftverhältnisse weisen nun insgesamt sieben Geberländer aus und sind für die finanziellen Auswirkungen der Reform relevant. Auffallend ist, dass die Finanzkraftverhältnisse unter Einbeziehung der Nettokreditaufnahme dichter beisammen liegen. Die Spanne ändert sich von vorher 67,2 v.H. (Berlin) bis 122,3 v.H. (Hessen) zu nun 71,7 v.H. (Sachsen) bis 113,6 v.H. (Baden-Württemberg). Der Grund ist, dass finanzstarke Länder tendenziell niedrigere Kredite als die finanzschwächeren Länder in Anspruch genommen haben.

Tabelle 3: Nettokreditaufnahme und Finanzkraft 2006

	Finanzkraft		
	Netto- kreditaufnahme je Einwohner *	nach geltendem Recht	unter Einbeziehung der NKA
		in Euro	in v.H.
Hessen	-192,0	122,3	111,4
Hamburg	-50,9	115,4	109,9
Baden-Württemberg	141,0	111,7	113,6
Bayern	-14,0	110,4	106,6
Nordrhein-Westfalen	147,2	100,6	103,4
Niedersachsen	43,6	97,6	96,4
Schleswig-Holstein	321,7	96,6	105,7
Rheinland-Pfalz	212,9	94,0	98,9
Saarland	515,8	92,6	108,5
Brandenburg	-219,0	85,6	75,0
Sachsen-Anhalt	218,6	85,5	92,3
Sachsen	-352,2	84,8	71,7
Thüringen	233,3	84,2	91,1
Mecklenburg-Vorpommern	-151,7	83,6	76,1
Bremen	387,0	73,7	86,1
Berlin	368,5	67,2	79,1
Durchschnitt	73,1	100,0	100,0

* Nettokreditaufnahme (NKA) von Land und Gemeinden. je Einwohner. Berücksichtigt wird vereinfachend die Einwohnergewichtung der Stadtstaaten in Höhe von 1,35 gemäß §9 Abs. 2 FAG.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2007); Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2, Öffentliche Finanzen, Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2006, Tabelle 4.1.3, Staat und Gemeinden, eigene Berechnungen.

Die Auswirkungen der Berücksichtigung der Nettoneuverschuldung im Länderfinanzausgleich gegenüber dem geltenden Recht 2006 sind in Tabelle 4 dargestellt. Die Veränderungen der Einnahmen nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs und der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen sind in Spalte A aufgeführt. Nordrhein-Westfalen muss aufgrund der 74 Euro je Einwohner über dem Bundesdurchschnitt liegenden Nettokreditaufnahme eine Zunahme der Ausgleichszuweisungen im Finanzausgleich in Höhe von 770 Mio. Euro (43 Euro je Einwohner) hinnehmen. Hessen kann seine Zahlungsverpflichtungen im Finanzausgleich um 1,15 Mrd. Euro senken, weil es nicht nur eine

unterdurchschnittliche Neuverschuldung aufweist sondern gar Schuldentilgung betrieben hat. Aber auch Nehmerländer im geltenden Recht können von der Reform im statischen Vergleich profitieren. Niedersachsen, Sachsen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern können Mehreinnahmen verbuchen. Sachsen kann aufgrund seiner vorgenommenen Nettoschuldentilgung die höchste Steigerung der Einnahmen von rund 338 Euro je Einwohner erwarten. Die sich weit überdurchschnittlich neu verschuldenden finanzschwachen Länder Berlin, Bremen und das Saarland hingegen verlieren alle über 300 Euro je Einwohner. Die ebenfalls finanzschwachen Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg profitieren jedoch, da sie Schulden getilgt haben. Insgesamt profitieren sieben Länder von der Reform, darunter vier Nehmerländer. Neun Länder verzeichnen Einnahmeneinbußen im Systemvergleich, darunter sieben Nehmerländer. Aus der gemilderten Finanzkraftdisparität, die mit der Einbeziehung der Nettokreditaufnahme einhergeht, folgt ein um ca. 200 Millionen Euro niedrigeres Ausgleichsvolumen (7,1 Mrd. Euro). Der Bund kann darüber hinaus weitere 155 Millionen Euro an allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen einsparen.

Tabelle 4: Auswirkungen der Schuldenbremse im Finanzausgleich

	Änderung der Gesamteinnahmen nach Finanzausgleich*			Finanzkraft in v.H.
	in Mio.	je Einwohner		
Baden-Württemberg	-678,4	-63,2		103,9
Bayern	721,6	57,8		102,5
Hessen	1.150,5	189,3		104,2
Niedersachsen	233,5	29,2		99,3
Nordrhein-Westfalen	-773,3	-42,9		101,5
Rheinland-Pfalz	-455,7	-112,4		99,5
Saarland	-324,1	-309,6		102,9
Schleswig-Holstein	-447,9	-158,2		102,4
Brandenburg	705,2	276,2		98,0
Mecklenburg-Vorpommern	339,0	199,3		98,0
Sachsen	1.439,1	337,7		97,8
Sachsen-Anhalt	-388,8	-158,3		99,5
Thüringen	-372,4	-160,3		98,8
Berlin	-1.245,5	-366,4		98,1
Bremen	-258,6	-389,4		98,6
Hamburg	200,8	115,0		103,4
Länder gesamt	-155,0			100,0

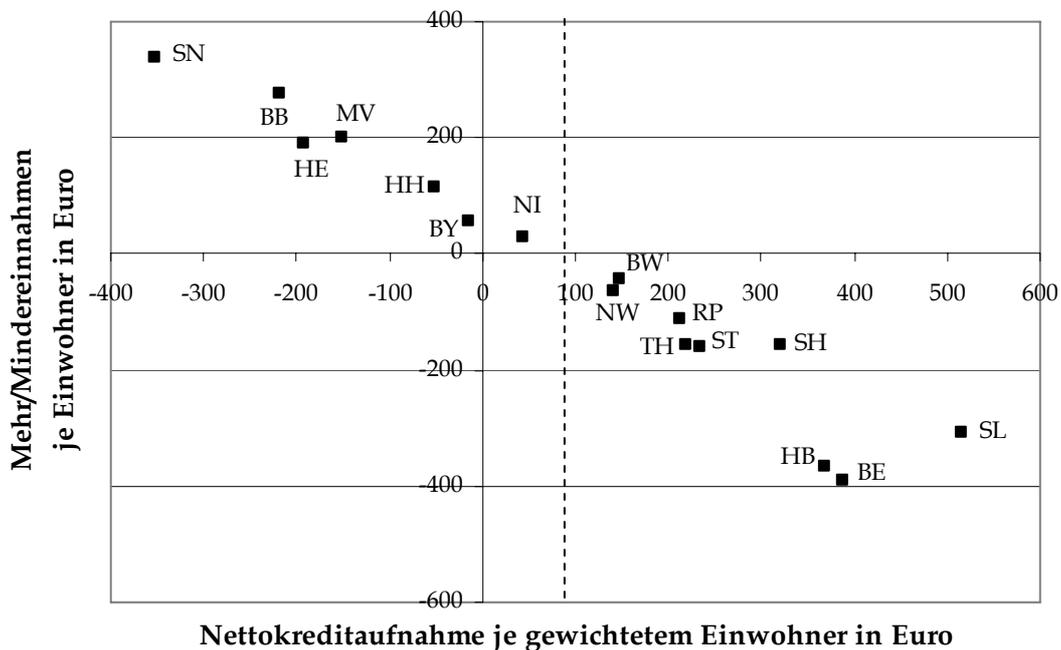
* Einschließlich der Fehlbetrags – Bundesergänzungszuweisungen.
Quelle: Eigene Berechnungen.

In der letzten Spalte ist die relative Finanzkraft nach Finanzausgleich inklusive Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen gegenüber dem Länderdurchschnitt abgetragen. Im Vergleich zur Finanzkraft vor dem Finanzausgleich (vgl. Tabelle 3) wird deutlich, dass die unter Einbeziehung der Nettokreditaufnahme deutlich niedrigere Finanzkraft Brandenburgs, Sachsens und Mecklenburg-Vorpommerns durch den hohen Nivellierungsgrad des Länderfinanzausgleichs fast vollständig wieder ausgeglichen wird. Die Spanne der Finanzkraftverhältnisse sinkt von 71,7 v.H. in Sachsen bis

113,6 v.H. in Baden-Württemberg vor Durchführung des horizontalen Ausgleich auf nunmehr 97,8 v.H. bis 104,2 v.H. in Sachsen und Hessen respektive.²⁷ Umgekehrt müssen die reichlich defizitären Länder Schleswig-Holstein und Saarland nun aufgrund der überdurchschnittlichen Finanzkraft als Zahlerländer Teile der aufgenommenen Kredite den anderen Ländern zuteil werden lassen. Dies entspricht dem erwartenden Effekt, dass hohe Verschuldung im Finanzausgleich bestraft wird.

Abbildung 1 veranschaulicht den Zusammenhang zwischen der Höhe der Nettokredite und der Auswirkung der vorgeschlagenen Reform auf die Finanzausstattung. Auf der Abszisse ist die Nettokreditaufnahme je Einwohner abgetragen und auf der Ordinate die sich daraus ergebenden Mehr- bzw. Mindereinnahmen je Einwohner nach dem Länderfinanzausgleich. Die im Jahr 2006 länderdurchschnittliche Nettokreditaufnahme von 73 Euro ist in der Grafik anhand der vertikal verlaufenden gestrichelten Linie kenntlich gemacht. Durch Einbeziehung der Neuverschuldung je Einwohner in den Finanzausgleich wird eine übermäßige, d.h. eine über dem Durchschnitt liegende Verschuldung bestraft; das entsprechende Land erhält weniger Einnahmen. Die Abbildung verdeutlicht den positiven Zusammenhang zwischen einer niedrigeren Nettokreditaufnahme bzw. Nettoschuldentilgungen und zusätzlichen Einnahmen im Finanzausgleich. Der von Sachsen erwirtschaftete Haushaltsüberschuss hat die höchste Zunahme der Einnahmen im Finanzausgleich zur Folge, während die überdurchschnittlich hohen Neuverschuldungen des Saarlandes, Bremens und Berlins hohe Mindereinnahmen zur Folge hat. Der relativ zum Saarland höhere Rückgang der Einnahmen von Bremen und Berlin trotz niedrigerer Nettoneuverschuldung liegt in der besonderen Stellung der Stadtstaaten im geltenden Recht begründet.

Abbildung 1: Bedeutung der Nettokreditaufnahme für die finanziellen Wirkungen der Schuldenbremse



²⁷ Die Veränderung der Spitzenposition der Finanzkraft ist nicht dem neuen Reformvorschlag geschuldet, sondern entsteht durch die Berücksichtigung des Eigenbehalts nach §7 Abs. 3 FAG.

Bei der hier dargestellten Schuldenbremse im Finanzausgleich handelt es sich um eine relative Budgetregel, die sich stets an der Entwicklung der Ländergesamtheit orientiert. Dabei besteht durchaus eine Ähnlichkeit zur Schweizer Schuldenbremse. Diese Ausgabenregel berücksichtigt direkt die Auswirkungen einer wirtschaftlichen Rezession, die sich aus fiskalischer Sicht in Form niedriger Steuereinnahmen bemerkbar macht. Die Ausgaben dürfen dann ohne Sanktionen die Einnahmen übersteigen, was gleichbedeutend mit einem höheren Defizit ist. Die Schuldenbremse im Finanzausgleich reagiert auf Einnahmeausfälle ähnlich im Fall eines aufgrund einer Rezession höheren Defizits. Wenn die Einnahmeausfälle die Länder symmetrisch treffen, was aufgrund des deutschen Verbundsystems bei der Steuerverteilung keine un plausible Annahme darstellt, kann eine gleichmäßige Ausweitung des Defizits vermutet werden. Eine gleichmäßige Ausweitung im Sinne gleich hoher Nettokreditaufnahme je gewichteten Einwohner verändert die Ausgleichszahlungen jedoch nur geringfügig (aufgrund des progressiven Tarifverlaufs). Daher besteht auch im Fall der Integration der Schuldenbremse in den Finanzausgleich keine Sanktionierung hoher Defizite aufgrund konjunktureller Einnahmeausfälle. Andererseits kann diese relative Schuldenbremse einer kollusiven Verschuldungserhöhung der Länder keinen Einhalt gebieten. Aus diesem Grund muss sie von einer absoluten Obergrenze flankiert werden, die auch für die Bundesländer verbindliche Verschuldungsgrenzen vorschreibt und dabei hinreichend weit gefasst ist, um den Ländern eine passive Konjunkturpolitik zu ermöglichen.

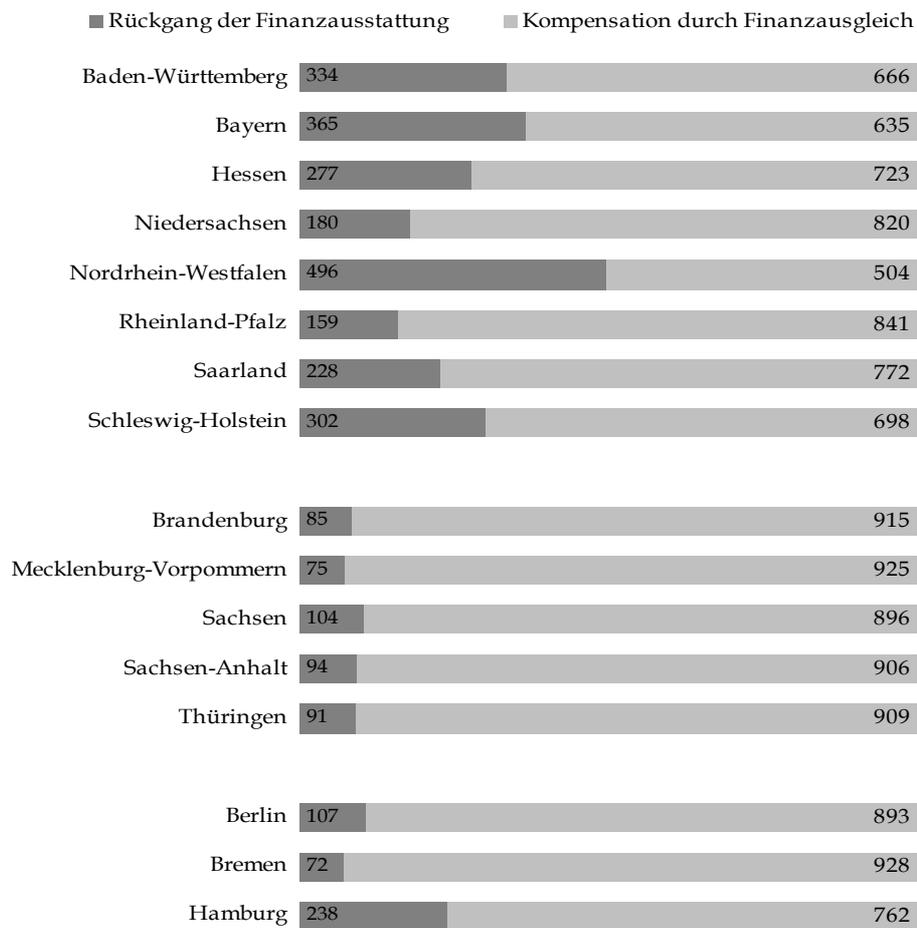
Stetiger Anreiz zur Schuldenvermeidung

Die Gleichstellung von Steuer- und Krediteinnahmen im Finanzausgleich bestraft eine übermäßige Neuverschuldung und kann die strategische Substitution von fehlenden Steuereinnahmen durch Kreditaufnahme über konjunkturell bedingte Faktoren hinaus mildern. Im Folgenden soll gezeigt werden, dass die Schuldenbremse auch finanzielle Anreize zur Reduktion der Nettokreditaufnahme setzt, unabhängig von etwaigen bestehenden Grenzen zur maximalen Neuverschuldung. Dieser kontinuierliche Anreiz zur Schuldenvermeidung ist unseres Wissens in keinem der bisherigen Vorschläge zu finden. Während die bisherige Darstellung sich auf die Auswirkungen der Implementierung der Schuldenbremse im Finanzausgleich gegenüber dem geltenden Recht konzentriert hat, werden nun die dem System immanenten Anreizwirkungen untersucht.

Die Wirkungsweise der Schuldenbremse wird im Folgenden in Analogie zu der in der Literatur über die Anreizproblematik des bestehenden Länderfinanzausgleichs gebräuchlichen Methode aufbereitet.²⁸ Der Anreiz zur Schuldenvermeidung besteht darin, dass eine verminderte Kreditaufnahme die Finanzausstattung von Land und Kommunen nicht in gleichem Umfang reduziert. In 16 einzelnen Simulationen wird ermittelt, inwiefern eine Rückführung der Nettoneuverschuldung um eine Million Euro im Finanzausgleich kompensiert wird (Abbildungen 2 und 3). Eine um eine Million niedrigere Kreditaufnahme verändert zwar die Einnahmen aller Bundesländer aufgrund der Verschiebung der Finanzkraftrelation. Es werden jedoch jeweils nur die sich ergebenden Auswirkungen des Landes dargestellt, in welchem die Nettokreditaufnahme (hypothetisch) gesenkt wird. Abbildung 2 gibt Auskunft über die veränderten Einnahmen aus den Zuweisungen im horizontalen Finanzausgleich und durch die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen.

²⁸ Siehe bspw. Baretto et. al. (2002) und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), IV. Informationsgrundlagen zur Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, S. 323-344.

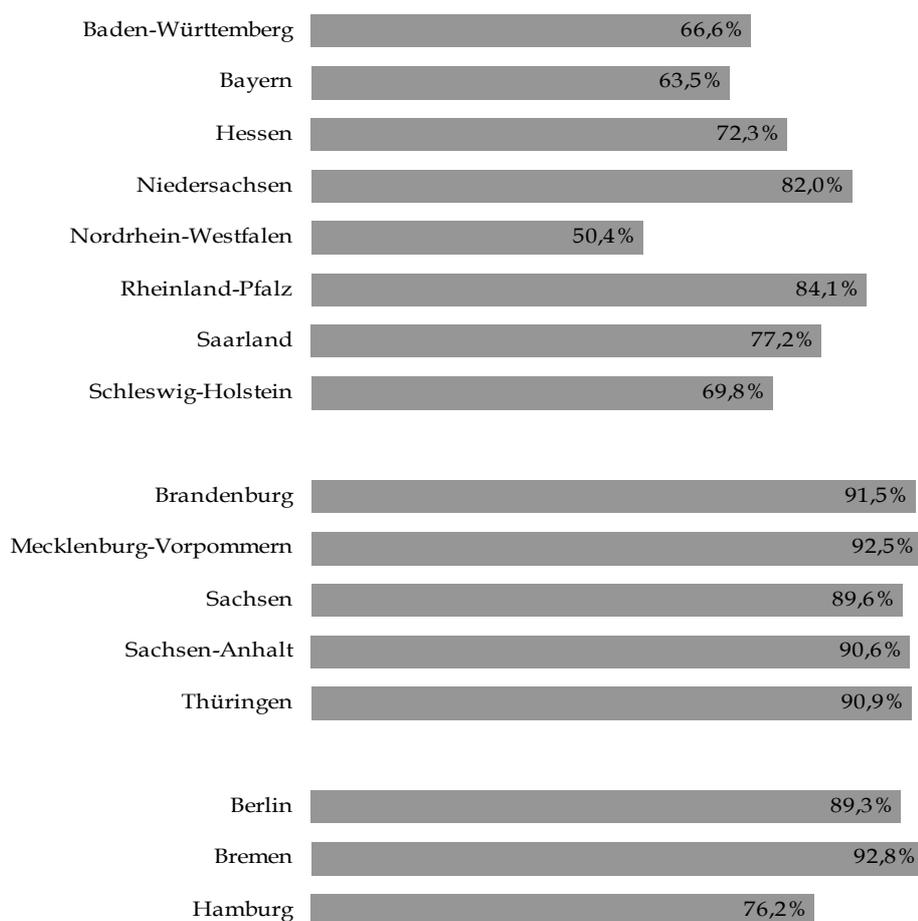
Abbildung 2: Auswirkungen einer um 1 Million Euro niedrigeren Nettokreditaufnahme in Tausend Euro



Quelle: Eigene Berechnungen

Die Senkung der Neuverschuldung hat keine symmetrischen Auswirkungen auf Ausgleichszahlungen und Bundeszuweisungen, sondern ist länderspezifisch in Abhängigkeit von der Finanzkraft verschieden. Dabei zeigt sich, dass gerade die Nehmerländer eine hohe Kompensation erhalten, wenn sie weniger Kredite aufnehmen. Grund ist die asymmetrische Behandlung von Nehmer- und Geberländer nach dem horizontalen Finanzausgleich. Während finanzschwache Länder den länderdurchschnittlichen Einnahmen durch die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen weiter angeglichen wird, verändert sich die Einnahmesituation von Geberländern nicht mehr. Beispielsweise erhält Mecklenburg-Vorpommern, wenn es auf eine Million an Nettokrediten verzichtet, 925.000 Euro zusätzliche Finanzmittel aufgrund höherer Zuweisungen, weshalb dem Land und seinen Kommunen durch diese Maßnahme lediglich 75.000 Euro weniger zur Verfügung stehen. Die Zahlungsverpflichtung eines Nehmerlandes wie Nordrhein-Westfalen hingegen nimmt lediglich um 504.000 Euro ab. Immerhin müsste das größte Bundesland somit nur einen Rückgang seiner Finanzausstattung um 496.000 Euro verkraften. Den niedrigsten Rückgang in der Finanzausstattung erfahren die ostdeutschen Bundesländer und die beiden Stadtstaaten Bremen und Berlin. Damit sind die nach der Neuberechnung der Finanzkraftverhältnisse finanzschwächsten Länder vor dem horizontalen Ausgleich mit den stärksten Anreizen zur Schuldenvermeidung ausgestattet.

Abbildung 3: „Steuer“ auf die Nettokreditaufnahme



Quelle: Eigene Berechnung

Im Umkehrschluss gilt, dass von einer zusätzlichen Million Nettokreditaufnahme der größte Teil im Finanzausgleich kompensiert wird, so dass lediglich ein geringer Bruchteil zur Ausgabenverwendung verbleibt. In Analogie zur Kompensierung von zusätzlichen Lohnsteuereinnahmen kann von einer Besteuerung der Nettokreditaufnahme im Finanzausgleich gesprochen werden (Abbildung 3). Die Kreditaufnahme wird mit einer Steuer belegt, die – je nach relativer Finanzposition – unterschiedlich hoch ausfällt. Dabei ist diese Steuer in den Nehmerländern tendenziell höher als in den Geberländern. Das System bewirkt, dass die extrem finanzschwachen – nicht die hoch verschuldeten – Länder mit den höchsten Anreizen zur Schuldenvermeidung ausgestattet sind. Denn obwohl Sachsen den höchsten Überschuss ausweist, nimmt der Besteuerungssatz der Neuverschuldung mit 89,6 V.H. lediglich den fünfthöchsten Wert ein. Das Ergebnis ist insofern wünschenswert, als dass die Geberländer nach geltendem Recht die niedrigste Besteuerung der Nettokreditaufnahmen erfahren.

Durch die Einbeziehung der Neuverschuldung in die fast sämtliche steuerliche Einnahmen repräsentierende Finanzkraft wandelt sich der Finanzausgleich. Der bisherige Ausgleich der Einnahmen würde nun zu einem Ausgleich der Ausgaben, da die finanzausgleichsrelevanten Steuereinnahme und die Neuverschuldung die wichtigsten Quellen der Finanzierung der Ausgaben darstellen. Mit der Gleichstellung von Einnahmen aus Steuern und Krediten im Finanzausgleich wird dem Grundsatz der gleichwertigen Lebensverhältnisse im Bundesgebiet nach Artikel 72 Abs. 2 bzw. der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nach Artikel 106 Abs. 3 Grundgesetz womöglich stärker Rechnung getragen als im bisherigen Finanzausgleichsrecht. Der alleinige Ausgleich der

Steuereinnahmen der Länder und deren Gemeinden begünstigt eine Verschuldungsautonomie, die diesen Grundsätzen zu wider läuft. Die Schuldenbremse im Finanzausgleich liefert einen Anreiz zur Vermeidung von Verschuldung auch innerhalb möglicher Obergrenzen.

5 Kritik

Die Implementierung der Schuldenbremse in den Finanzausgleich kann stetige Anreize zur Verminderung der Verschuldung und der Erwirtschaftung von Überschüssen setzen. Umgekehrt existieren sehr hohe Steuersätze auf eine zusätzliche Nettokreditaufnahme. Diese sind jedoch im System des Finanzausgleichs begründet: Zusätzliche Steuereinnahmen unterliegen ähnlich hohen Abschöpfungsraten. Eine Gleichbehandlung der Nettokreditaufnahme mit den Steuereinnahmen würde den politischen Druck erhöhen, den Länderfinanzausgleich mit dem Ziel einer Absenkung der hohen Abschöpfungsraten zu reformieren. Ohne Reform des Länderfinanzausgleichs bleibt es fragwürdig, ob haushaltspolitische Disziplin durch föderalen Wettbewerb innerhalb eines mit Fehlanreizen übersäten und stark reformbedürftigen Gesetzeswerkes realistisch ist.

Die politische Umsetzbarkeit des Vorschlags bleibt dahingestellt. Gerade Berlin müsste auf fast 1,2 Mrd. Euro Einnahmen verzichten. Eine solche Regelung kann daher sicherlich erst angewendet werden, nachdem die Länder ihre strukturellen Defizite abgebaut haben.²⁹ Der anreizkompatible Vorteil der Reform wäre, dass etwa Berlin bei seinen Anstrengungen zur Rückführung der Verschuldung durch eine Kompensation niedrigerer Nettokredite von über 89 v.H. im Rahmen des Finanzausgleichs enorm unterstützt würde. Darüber hinaus erlaubt die Regel konjunkturbedingte Defizite, wenn davon ausgegangen wird, dass ein konjunktureller Einbruch alle Länder gleichermaßen trifft. Sofern ein einzelnes Land auf zusätzliche Verschuldung aufgrund von Naturkatastrophen angewiesen ist, muss es sich aufgrund der „Besteuerung“ sehr viel stärker verschulden als im geltenden Recht. Die Geschichte hat allerdings auch gezeigt, dass das bündische Prinzip in Deutschland sicherstellt, dass finanzielle Sonderlasten einzelner Länder durch die Gemeinschaft in Form von Transfers geschultert werden (so etwa bei der Elbeflut im Jahr 2002). Einen Vorzug in der politischen Umsetzung der Schuldenbremse im Finanzausgleich besteht gegenüber der Forderung nach einem Schuldenverbot für die Bundesländer. Die Schuldenbremse würde vermutlich nicht im gleichen Maße wie ein Schuldenverbot als Einschränkung der Haushaltsautonomie wahrgenommen werden.

6 Fazit

Bestehende Regeln zur Begrenzung der Staatsverschuldung im föderalen System Deutschlands sind unzureichend. Hauptursachen sind die mangelnde Verbindlichkeit der Regeln, eine unzureichende Konkretisierung für die einzelnen Gebietskörperschaften und ein fehlender Sanktionsmechanismus. Aufgrund der Schwierigkeiten einer politischen Umsetzung von Sanktionsregeln wurde in diesem Beitrag ein System vorgeschlagen, das für die Länder und Gemeinden positive Anreize zur Schuldenvermeidung im Vergleich zum Status quo setzt. Durch die Einbeziehung der Nettokreditaufnahme der Länder in die Finanzkraftmesszahl kann eine Schuldenbremse im Länderfinanzausgleich umgesetzt werden. Im Gegensatz zum Schuldenverbot geht unser Vorschlag ohne weitere Beschränkung der Haushaltsautonomie einher. Eine Rückführung der Neuverschuldung eines Landes würde bei unserem Vorschlag um bis zu 92,8 v.H. im Finanzausgleich kompensiert und somit für viele Länder nur zu geringen Einnahmeausfällen führen. Durch die Gleichbehandlung aller

²⁹ Vor der Einführung der Schuldenbremse in der Schweiz wurde ebenso vorgegangen. Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2000).

Einnahmen, d.h. vor allem der Gleichstellung der Kredite mit den Steuereinnahmen, wird zudem der augenblicklich bestehende Anreiz zur strategischen Substitution fehlender Steuereinnahmen durch Kredite beseitigt. Die Schuldenbremse im Finanzausgleich ist jedoch als relative Schuldenregel nur ein Baustein, um die Finanzpolitik langfristig tragbar zu halten. Zusätzlich ist die Einführung einer absoluten Obergrenze auch für die Bundesländer notwendig, um eine übermäßige Verschuldung aller Länder gleichzeitig zu verhindern.

Literatur

Blanchard, Oliver und Francesco Giavazzi (2004), Improving the SGP through a Proper Accounting of Public Investment, CEPR Discussion Paper Nr. 4220.

Baretti, Christian, Huber, Bernd und Karl Lichtblau (2002), A Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany, International Tax and Public Finance, Nr.9, S.631-649.

Schweizerischer Bundesrat (2000), Botschaft zur Schuldenbremse, Bern.

Bundesministerium der Finanzen (2007), Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2006: Der Finanzausgleich unter den Ländern für die Zeit vom 01.01.2006 - 31.12.2006, am 10.05.2007 abgerufen unter www.bundesfinanzministerium.de.

Colombier, Carsten (2004), Eine Neubewertung der Schuldenbremse, Eidgenössische Finanzverwaltung EFV, Working Paper No. 2 - revised version, Januar 2004, Bern.

Deutsche Bundesbank (2005), Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler Stabilitätspakt in Deutschland, Monatsbericht, April 2005, S. 23-38.

Deutsche Bundesbank (2006), Zur Lage der Länderfinanzen in Deutschland, Monatsbericht Juli 2006, S.33-54.

Donges, Juergen B., Eekhoff, Johann, Franz, Wolfgang, Fuest, Clemens, Möschel, Wernhard und Manfred J.M. Neumann (2005), Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Friauf, Karl H. (1990), Staatskredit, in: Isensee, J., Kirchhof, P., Handbuch des Staatsrechts der BRD, Bd.IV, Heidelberg.

Glaser, Andreas (2007), Begrenzung der Staatsverschuldung durch die Verfassung. Ein Vergleich deutscher und schweizerischer Regelungen, Die Öffentliche Verwaltung, Februar 2007, Heft 3.

Hausner, K.H. (2004), „Die innerstaatliche Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts in Deutschland und Österreich“, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 73(3), 371-380.

Heinemann, André W. (2006), Länderfinanzausgleich 2005: Kritische Bewertung des „Prämienmodells“, Wirtschaftsdienst, 86(10), S. 651-659.

Kitterer, Wolfgang (2006), Haushaltsnotlagenindikatoren und ihre Bedeutung für Haushaltsnotlagenverfahren, in: Konrad, Kai A. und Beate Jochimsen (Hrsg.), Finanzkrise im Bundesstaat, Frankfurt am Main u.a.O., S. 43-84.

Kitterer, Wolfgang und Max Groneck (2006), Dauerhafte Verschuldungsregeln für die Bundesländer, Wirtschaftsdienst, 86(9), S. 559-563.

Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (2007), Stenografischer Bericht 1. Sitzung, 8. März 2007, Kommissionsprotokoll.

Peffekoven, Rolf (2006), Reform des Föderalismus: ein neuer Anlauf, Wirtschaftsdienst, 86(4), S.215-219.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), Für Stetigkeit – gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/02, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen, Jahresgutachten 2006/07, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.

Seitz, Helmut (2007), Systemkonforme Schuldenbegrenzung für die Bundesländer, Ifo-Schnelldienst, 2/2007, S.9-11.

Söllner, Fritz (2000), Die Umsetzung der Maastricht-Kriterien zur Staatsverschuldung im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, Ifo-Schnelldienst, 10/2000, S.8-18.

Vesper, Dieter (2002), Ein nationaler Stabilitätspakt – Aber wie?, Wochenberichte des DIW Berlin, 8/02, S. 121-126.

Wiegard, Wolfgang (2006), Reform des föderalen Finanzsystems aus ökonomischer Sicht, in: Wendisch, Patrick; Fonger, Matthias, Reform des föderalen Finanzsystems in Deutschland, Ergebnisse einer Tagung der Handelskammer Bremen in Kooperation mit dem DIHK und der Forschungsstelle Finanzpolitik Bremen, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 19-32.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994), „Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern“, Heft 54, Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005), Haushaltskrisen im Bundesstaat, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Bd. 78, Berlin.

FiFo-CPE Discussion Papers

Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

Eine Schriftenreihe des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln; ISSN 0945-490X.

Die Beiträge ab 1998 stehen auch als kostenloser Download zur Verfügung unter: <http://fifo-koeln.de> oder <http://cpe.uni-koeln.de>.

Discussions Papers from 1998 onwards can be downloaded free of charge from: <http://fifo-koeln.de> or <http://cpe.uni-koeln.de>.

- 93-1 Ewringmann, D.: Ökologische Steuerreform? Vergriffen.
- 93-2 Gawel, E.: Bundesergänzungszuweisungen als Instrument eines rationalen Finanzausgleichs. Vergriffen.
- 93-3 Ewringmann, D./Gawel, E./Hansmeyer, K.-H.: Die Abwasserabgabe vor der vierten Novelle: Abschied vom gewässergütepolitischen Lenkungs- und Anreizinstrument, 2. Aufl. Vergriffen.
- 93-4 Gawel, E.: Neuere Entwicklungen der Umweltökonomik. Vergriffen.
- 93-5 Gawel, E.: Marktliche und außermarktliche Allokation in staatlich regulierten Umweltmedien: Das Problem der Primärallokation durch Recht. Vergriffen.
- 94-1 Gawel, E.: Staatliche Steuerung durch Umweltverwaltungsrecht — eine ökonomische Analyse. Vergriffen.
- 94-2 Gawel, E.: Zur Neuen Politischen Ökonomie der Umweltabgabe. Vergriffen.
- 94-3 Bizer, K./Scholl, R.: Der Beitrag der Indirekteinleiterabgabe zur Reinhaltung von Klärschlamm. Vergriffen.
- 94-4 Bizer, K.: Flächenbesteuerung mit ökologischen Lenkungswirkungen. Vergriffen.
- 95-1 Scholl, R.: Verhaltensanreize der Abwasserabgabe: eine Untersuchung der Tarifstruktur der Abwasserabgabe. 6,50 EUR.
- 95-2 Kitterer, W.: Intergenerationale Belastungsrechnungen („Generational Accounting“) - Ein Maßstab für die Belastung zukünftiger Generationen? 7,50 EUR.
- 96-1 Ewringmann, D./Linscheid, B./Truger, A.: Nationale Energiebesteuerung: Ausgestaltung und Aufkommensverwendung. 10,00 EUR.
- 96-2 Ewringmann, D./Scholl, R.: Zur fünften Novellierung der Abwasserabgabe; Meßlösung und sonst nichts? 7,50 EUR.
- 97-1 Braun, St./Kambeck, R.: Reform der Einkommensteuer. Neugestaltung des Steuertarifs. 7,50 EUR.
- 97-2 Linscheid, B./Linnemann, L.: Wirkungen einer ökologischen Steuerreform — eine vergleichende Analyse der Modellsimulationen von DIW und RWI. 5,00 EUR.
- 97-3 Bizer, K./Joeris, D.: Bodenrichtwerte als Bemessungsgrundlage für eine reformierte Grundsteuer. 7,50 EUR.
- 98-1 Kitterer, W.: Langfristige Wirkungen öffentlicher Investitionen - theoretische und empirische Aspekte. 6,00 EUR.
- 98-2 Rhee, P.-W.: Fiskale Illusion und Glory Seeking am Beispiel Koreas (1960-1987). 5,00 EUR.
- 98-3 Bizer, K.: A land use tax: greening the property tax system. 5,00 EUR.
- 00-1 Thöne, M.: Ein Selbstbehalt im Länderfinanzausgleich?. 6,00 EUR.
- 00-2 Braun, S., Kitterer, W.: Umwelt-, Beschäftigungs- und Wohlfahrtswirkungen einer ökologischen Steuerreform: eine dynamische Simulationsanalyse unter besonderer Berücksichtigung der Anpassungsprozesse im Übergang. 7,50 EUR.
- 02-1 Kitterer, W.: Die Ausgestaltung der Mittelzuweisungen im Solidarpakt II. 5,00 EUR.
- 05-1 Peichl, A.: Die Evaluation von Steuerreformen durch Simulationsmodelle. 8,00 EUR.
- 05-2 Heilmann, S.: Abgaben- und Mengenlösungen im Klimaschutz: die Interaktion von europäischem Emissionshandel und deutscher Ökosteuer. 8,00 EUR.
- 05-3 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Dokumentation FiFoSiM: Integriertes Steuer-Transfer-Mikrosimulations- und CGE-Modell. 8,00 EUR.
- 06-1 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Führt Steuervereinfachung zu einer „gerechteren“ Einkommensverteilung? Eine empirische Analyse für Deutschland. 6,00 EUR.
- 06-2 Bergs, C., Peichl, A.: Numerische Gleichgewichtsmodelle - Grundlagen und Anwendungsgebiete. 6,00 EUR.
- 06-3 Thöne, M.: Eine neue Grundsteuer — Nur Anhängsel der Gemeindesteuerreform? 6,00 EUR.
- 06-4 Mackscheidt, K.: Über die Leistungskurve und die Besoldungsentwicklung im Laufe des Lebens. 6,00 EUR.
- 06-5 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Does tax simplification yield more equity and efficiency? An empirical analysis for Germany. 6,00 EUR.
- 06-6 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Die Flat Tax: Wer gewinnt? Wer verliert? Eine empirische Analyse für Deutschland. 6,00 EUR.
- 06-7 Kitterer, W., Finken, J.: Zur Nachhaltigkeit der Länderhaushalte — eine empirische Analyse. 6,00 EUR.
- 06-8 Bergs, C., Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Reformoptionen der Familienbesteuerung: Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebotseffekte. 6,00 EUR.
- 06-9 Ochmann, R., Peichl, A.: Measuring distributional effects of fiscal reforms. 10,00 EUR.
- 06-10 Peichl, A., Schaefer, T.: Documentation FiFoSiM: Integrated tax benefit microsimulation and CGE model. 8,00 EUR.
- 06-11 Peichl, A., Schaefer, T., Scheicher, C.: Measuring Richness and Poverty. A micro data application to Germany and the EU-15. 6,00 EUR.
- 07-1 Fuest, C., Mitschke, J., Peichl, A., Schaefer, T.: Wider die Arbeitslosigkeit der beruflich Geringqualifizierten: Entwurf eines Kombilohn-Verfahrens für den Niedriglohnssektor, 8,00 EUR.
- 07-2 Groneck, M., Plachta, R.: Eine natürliche Schuldenbremse. 6,00 EUR.