



Durchsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern



Clemens Fuest

Michael Thöne

Durchsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern

Kurzstudie im Auftrage des

Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft,
Infrastruktur, Verkehr und Technologie

Köln, Juni 2013

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Ein Überblick | I |
| 1 Staatsschulden und Wirtschaftswachstum | 1 |
| 1.1 EINLEITUNG | 1 |
| 1.2 ARGUMENTE DER WIRTSCHAFTSTHEORIE | 2 |
| 1.3 ERGEBNISSE DER EMPIRISCHEN FORSCHUNG ZU WACHSTUMSEFFEKTEN DER STAATSVerschuldung | 4 |
| 1.4 SCHLUSSFOLGERUNG: STAATSVerschuldung kann das Wirtschaftswachstum schwächen | 6 |
| 2 Aktuelle Probleme des deutschen Finanzföderalismus | 8 |
| 2.1 WANDEL DER INSTITUTIONELLEN RAHMENBEDINGUNGEN DER FINANZPOLITIK IN DEUTSCHLAND | 8 |
| 2.2 UNZUREICHENDE FINANZPOLITISCHE INSTRUMENTE DER LÄNDER UND DIE NIVELLIERENDE WIRKUNG DES FINANZAUSGLEICHS | 10 |
| 2.3 SCHLUPFLÖCHER DER SCHULDENBREMSE | 11 |
| 2.4 ÜBERWACHUNG UND SANKTIONIERUNG: DIE ROLLE DES STABILITÄTSRATES | 12 |
| 3 Wege zur Durchsetzung der Schuldenbremse | 15 |
| 3.1 EINLEITUNG: FINANZPOLITISCHE AUSGANGSSITUATIONEN | 15 |
| 3.2 DISZIPLINIERUNG DER FINANZPOLITIK DURCH KAPITALMÄRKTE? | 17 |
| 3.3 DISZIPLINIERUNG DURCH REGELBINDUNG UND REGELDURCHSETZUNG: VORAUSSETZUNGEN | 19 |
| 3.4 DISZIPLINIERUNG DURCH REGELBINDUNG UND REGELDURCHSETZUNG: ERKENNTNISSE DER EMPIRISCHEN FORSCHUNG | 21 |
| 3.5 KRITERIEN FÜR WIRKSAME SANKTIONSMechanismen | 22 |
| 3.5.1 ÖFFENTLICHKEITSWIRKUNG | 22 |
| 3.5.2 SPÜRBARKEIT FÜR DIE (GANZE) BEVÖLKERUNG | 23 |
| 3.5.3 GLEICHMÄßIGKEIT DER SANKTIONSWIRKUNG IM LÄNDERVERGLEICH | 23 |
| 3.5.4 BUDGETWIRKUNGEN | 24 |
| 3.5.5 AUSWIRKUNGEN AUF DIE WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG | 24 |
| 3.5.6 KONSISTENZ MIT FISKALPOLITISCHER KOORDINATION AUF EU-EBENE | 24 |
| 3.5.7 ZEITPUNKT DER SANKTION (TIMING) | 25 |
| 3.5.8 GLAUBWÜRDIGKEIT DER SANKTIONSandrohung (ZEITKONSISTENZ) | 25 |
| 3.5.9 VEREINBARKEIT MIT DER (FINANZ-)VERFASSUNG | 25 |
| 3.6 INSTITUTIONELLE SANKTIONsREGeln IM TEST | 26 |
| 3.6.1 FINANZPOLITISCHE ÜBERWACHUNG UND ÖFFENTLICHE FESTSTELLUNG VON REGELÜBERSCHREITUNGEN | 28 |
| 3.6.2 STRAFZAHLUNGEN UND UNVERZINSLICHE EINLAGEN | 29 |
| 3.6.3 KÜRZUNGEN BEI FINANZAUSGLEICHSZAHLUNGEN | 30 |
| 3.6.4 „SPARKOMMISSAR“ | 30 |
| 3.6.5 AUTOMATISCHE ERHÖHUNG VON STEUERN | 31 |
| 3.6.6 AUTOMATISCHE AUSGABENKÜRZUNGEN | 33 |
| 3.6.7 ZWISCHENFAZIT | 34 |

| | | |
|-------|--|----|
| 3.7 | ÜBERWACHUNG DER VERSCHULDUNG UND SCHAFFUNG VON ÖFFENTLICHKEIT | 35 |
| 3.8 | EMPFEHLUNGEN FÜR MEHR STEUERRECHTE UND –PFLICHTEN DER LÄNDER | 36 |
| 3.8.1 | STEUERAUTONOMIE FÜR AUTOMATISCHE STEUERERHÖHUNGEN | 36 |
| 3.8.2 | AUSWAHL DER GEEIGNETEN STEUERN | 42 |
| 3.8.3 | ZUSCHLAG ZUR LOHN- UND EINKOMMENSTEUER ODER LANDESEINKOMMENSTEUER | 45 |
| 3.8.4 | GRUNDSTEUER | 50 |
| 4 | Was braucht eine funktionierende Schuldenbremse? | 53 |
| 4.1 | DAS DILEMMA DER SCHULDENBREMSE | 53 |
| 4.2 | SCHLUPFLÖCHER OFFENLEGEN | 55 |
| 4.2.1 | FLUCHT IN DEN KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICH | 56 |
| 4.2.2 | FLUCHT IN ASYMMETRISCHE KONJUNKTURREGELN | 59 |
| 4.2.3 | FLUCHT IN FINANZIELLE TRANSAKTIONEN, NEBENHAUSHALTE UND PRIVATRECHTLICHE KOOPERATIONSFORMEN | 61 |
| 4.2.4 | AUSWEGE: DAS STOPFEN VON SCHLUPFLÖCHERN | 70 |
| 4.3 | DEN BUND-LÄNDER-FINANZAUSGLEICH AN DIE SCHULDENBREMSE ANPASSEN | 71 |
| 4.3.1 | MINIMALANPASSUNGEN ZUR GEWÄHRLEISTUNG DER KOMPATIBILITÄT | 71 |
| 4.3.2 | FINANZAUSGLEICHSREFORMEN ZUR STÄRKUNG DER LÄNDERAUTONOMIE | 72 |
| 5 | Perspektive: Welchen Föderalismus braucht Deutschland? | 76 |

Ein Überblick

Ziel der Kurzstudie

Die vorliegende Untersuchung analysiert die Funktionsbedingungen und Erfolgsaussichten der grundgesetzlichen Schuldenbremse für die Bundesländer. Sie zeigt, dass das Verbot struktureller Haushaltsdefizite ab 2020 allein nicht ausreicht, den Ländern den Weg zur fiskalischen Gesundheit zu ebnen und ihnen eine vollwertige föderale Staatlichkeit zu sichern.

Dazu sind gleichzeitig mehr Freiheit und mehr Disziplinierung nötig. Die vorstellbaren Sanktionsmechanismen für Verstöße gegen das Defizitverbot werden beleuchtet. Im Ergebnis wird vorgeschlagen, eine deutlich gestärkte, öffentlichkeitswirksame Überwachung und Frühwarnung zu etablieren. Dieses „name and shame“-Instrument sollte ergänzt werden automatische Steuererhöhungen bei den Ländern, die gegen die Defizitregel verstoßen.

Um automatischen Steuererhöhungen in einzelnen Ländern einzuführen, müssen technisch Elemente der Steuerautonomie eingeführt werden. Dies soll zum Ansatzpunkt genommen werden, auch die eigentliche, „freiwillige“ Steuerautonomie bei den Ländern zu stärken. Auch ohne Verstoß gegen die Schuldenbremse bekämen die Länder – jenseits der bestehenden, geringfügigen Chancen bei der Grunderwerbsteuer – die Möglichkeiten, die für Bundesstaaten in anderen Ländern selbstverständlich sind: die Möglichkeit, Steuersätze selbst festzulegen. Hierzu werden Annexsteuern zur Einkommen- und zur Grundsteuer empfohlen.

Die Studie verweist schließlich auf weitere Reformmaßnahmen, die notwendig sind, um die Voraussetzungen für eine nachhaltige Finanzpolitik der Länder im Sinne der Schuldenbremse zu schaffen. Dazu gehört es, die zahlreichen Schlupflöcher der Schuldenbremse zu identifizieren und zu stopfen. Auch bedarf es eines grundlegend neuen Finanzausgleichs, der nicht mehr inkompatibel zur Schuldenbremse ist und der zwei zentrale Voraussetzungen für Steuerautonomie schafft: fiskalisch gleichwertige Startbedingungen und anreizfreundliche Zuweisungstechniken.

Schuldenkrise, Schuldenbremse und deutsche Verantwortung

Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2008 wirkt bis heute nach. Sie hat sich ab 2009 zu einer Staatsschuldenkrise entwickelt, die im Euroraum weitreichende Beistandsleistungen erforderlich gemacht hat, aber auch tiefgehende Reformforderungen freigesetzt hat. In Deutschland hat die Krise eine Chance eröffnet, die lange unmöglich erschien: Mit der Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz im Jahr 2009 haben Bund und Länder sich dazu verpflichtet, einen grundlegenden finanzpolitischen Kurswechsel einzuleiten und den jahrzehntelangen stetigen Anstieg der Staatsverschuldung anzuhalten.

Maßvolle Staatschuld schadet nicht. Wird sie mit Augenmaß eingesetzt, kann Verschuldung mitunter makroökonomisch auch nützlich sein. Dieses Augenmaß ist aber für Deutschland und für zahlreiche EU-Staaten mittlerweile nicht mehr vorhanden. Sobald die Staatschuld auf 70-90% des Bruttoinlandsprodukts steigt, geht sie mehr und mehr mit signifikant schwächeren gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten einher. Die Bedienung hoher Staatsschulden nimmt in vielen Staaten einen großen Teil der laufenden Staatsausgaben in Beschlag – Geld, das für Bildung und andere Zukunftsinvestitionen fehlt. Schließlich gefährdet hohe Staatschuld in Staaten mit starkem demografischen Wandel – Deutschland ganz besonders – die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, weil noch umfangreiche implizite Schulden in den Sozialversicherungs- und Versorgungssystemen stecken. Schließlich schärft die Staatsschuldenkrise noch einmal die Wahrnehmung der öffentlichen Verschuldung als Ungerechtigkeit: Als einen Finanztransfer von der zukünftigen an die gegenwärtige Generation, der von ersterer kaum gebilligt worden ist.

Diese Einsichten waren 2009 größtenteils nicht neu. Dennoch brauchte es offensichtlich erst eine fundamentale Wirtschaftskrise, um ihnen mit dem Entschluss zur grundgesetzlichen Schuldenbremse zum Durchbruch zu verhelfen. Dieser Prozess lief ganz analog auf der europäischen Ebene und gipfelte Ende 2011 im Europäischen Fiskalpakt, der alle 25 Unterzeichnerstaaten zur Einführung nationaler Schuldenbremsen verpflichtet. Deutschland – ein dezidierter Fürsprecher des Paktes – ist damit für seine eigene Schuldenbremse in doppelter Hinsicht zu Erfolg verdammt. Unsere Schuldenbremse muss gelingen, weil sie in Deutschland makroökonomisch sinnvoll und finanzpolitisch notwendig ist. Sie muss aber ebenso gelingen, weil Deutschland von anderen EU-Ländern in keiner Weise die Einhaltung ihrer Schuldenbremsen erwarten kann, wenn es selbst kein glaubwürdiges Beispiel setzt. Das Gelingen oder Scheitern des deutschen Projektes Schuldenbremse entscheidet sich nach derzeitiger Lage im Wesentlichen bei den Bundesländern.

Schuldenbremse bringt den Föderalismus an die Wegscheide

Die Einführung der Schuldenbremse 2009 markiert zugleich einen (vorläufigen) Höhepunkt der deutschen Föderalismusreformen. Ab dem Jahr 2020 ist den Ländern die Nut-

zung der Neuverschuldung als Einnahmeargument regulär untersagt. Damit holen sie alle finanziellen Lasten in die Gegenwart. Es soll nicht mehr möglich sein, die Kosten heutiger Entscheidungen per Staatsschuld in die Zukunft zu verschieben. Die „Preise“ öffentlicher Leistungen werden damit transparenter; ebenso die Kosten staatlicher Einrichtungen. Beides kann das Band zwischen Politik und Bürgern stärken, denn mehr demokratische Kontrolle belebt den Föderalismus. Dennoch stellt die „nackte“ gegenwärtige Schuldenbremse auch eine Gefahr für den deutschen Finanzföderalismus dar.

Der deutsche Finanzföderalismus ist durch minimale steuerpolitische Handlungsspielräume der Länder, eine lähmende Nivellierung der Einnahmen durch den Finanzausgleich, (bislang) umfangreiche Verschuldungsrechte und eine implizite Solidarhaftung für Staatsschulden gekennzeichnet. Die Schuldenbremse ändert hier an *einer* Stelle etwas. Sie schließt das einzige einnahmenseitige „Ventil“, die Haushaltsdefizite, ohne an anderer Stelle ein neues Ventil zu öffnen. Da Länderhaushalte auf der Aufgabenseite oftmals aus objektiven oder aus politischen Gründen nur geringe kurzfristige Spielräume aufweisen, können Landespolitiker so leicht in eine Situation kommen, in der sie den Bruch oder die Umgehung der Defizitregeln politisch als den einzig gangbaren Weg darstellen können. Die derzeit noch sehr schwach ausgebildeten Kontrollmechanismen sind nicht geeignet, die Länder frühzeitig von einem derartigen Weg abzuhalten.

Schuldenbremse lebensfähig machen: Mehr Freiheit *und* mehr Disziplinierung

Die Schuldenbremse für die Länder bedarf ergänzender Reformen, um langfristig lebensfähig zu sein und um den Ländern gangbare Wege zu eröffnen, die Defizitregeln auch unter schwierigen Rahmenbedingungen einhalten zu können. Um die Schuldenbremse funktionell richtig einzubetten, braucht es beides: Mehr Freiheit für die Länder und mehr Disziplinierung für die Länder.

Dass die Länder mehr Freiheiten – mehr steuerpolitische Freiheiten – erhalten sollten, liegt auf der Hand: Sie benötigen auch auf der Einnahmenseite ein „Ventil“, um ihre Einnahmen den Ausgaben anpassen zu können. Das stärkt ihre Fähigkeit zum präventiven Wirtschaften im Sinne der Schuldenbremse. Auch stärken Elemente der Steuerautonomie die Vollwertigkeit der Länder als „normale“ Bundesstaaten, und sie verbessern die demokratische Kontrolle, indem sie ein zusätzliches Band zwischen Politik und Wahlbevölkerung spannen.

Mehr Disziplinierung durch Sanktionen ist notwendig, um gegenwärtig verbleibende negative Anreize der Schuldenbremse in positive Anreize umzuwandeln. Für eine Reihe von Ländern ist die Schuldenbremse auch heute schon Ansporn, sich auf den Weg strukturell ausgeglichener Haushalte zu machen. Sie benötigen dem Anschein nach keinen zusätzlichen Anreize durch drohende Sanktionen. Dies ist allerdings nicht bei allen Ländern der Fall. Auch ist nicht klar, wie sich die einzelnen Budgetpolitiken ändern, wenn die Steuerquellen nicht mehr so ergiebig sprudeln wie im Jahr 2012. Ohne drohende, wirkungsvolle Sanktionen für den Fall der Nichteinhaltung des Defizitverbots sind die

politischen Risiken eines solchen Verstoßes sehr gering. Auch heute verhalten höchst-richterliche Feststellungen verfassungswidriger Haushalte in einzelnen Ländern sang- und klanglos, wie in Nordrhein-Westfalen in der jüngeren Vergangenheit deutlich geworden ist.

Haftung und Kontrolle

In der Studie werden alle ernsthaft vorstellbaren Sanktionsmechanismen nach einem einheitlichen, eigens entwickelten Kriterienraster überprüft und bewertet. Es zeigt sich, dass medial so populäre Maßnahmen wie der „Staatskommissar“ oder auch die Kürzung von Politikergehältern ebenso wenig zu empfehlen sind, wie die im EU-Recht vorgesehene Erhebung von Strafzahlungen bzw. die Einbehaltung unverzinslicher Einlagen.

Als sanfte, aber sehr schnell greifende Stufe der Sanktionierung wird eine unabhängig und medial wirksame Institution empfohlen, die die Länderfinanzpolitik permanent beobachtet und frühzeitig sowohl Warnungen als auch Verbesserungsvorschläge ausspricht, wenn in einzelnen Ländern eine Gefährdung des Null-Defizitziels droht. Als bester Anknüpfungspunkt bietet sich der – gegenwärtig ehrenamtliche – Beirat des Stabilitätsrats an. Dieser Beirat jedoch müsste mit mehr unabhängigen Mitgliedern verstärkt werden und durch eine bessere Ressourcenausstattung in eine ernsthaft arbeitsfähige Institution gewandelt werden.

Automatische Steuererhöhungen und Steuerautonomie

Dieses „name and shame“-Instrument eines starken Beirats sollte ergänzt werden durch automatische Steuererhöhungen bei denjenigen Ländern, die gegen die Defizitregel verstoßen. Diese Sanktion hat eine Reihe von Vorteilen. Die liegen in der Spürbarkeit der Maßnahme für die Bevölkerung und in der Wirkung auf die finanzielle Lage des Landes. Steuererhöhungen sind sofort zumindest bei demjenigen Teil der Bevölkerung spürbar, der die Steuer tragen muss. Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass die erzwungene Steuererhöhung in der Regel zu einer Verbesserung der finanziellen Lage des Landes führen wird.

Um automatischen Steuererhöhungen in einzelnen Ländern einzuführen, müssen technisch Elemente der Steuerautonomie eingeführt werden. Dies soll zum Ansatzpunkt genommen werden, auch die eigentliche „freiwillige“ Steuerautonomie bei den Ländern zu stärken. Auch ohne Verstoß gegen die Schuldenbremse bekämen die Länder jenseits der bestehenden, geringfügigen Chancen bei der Grunderwerbsteuer die Möglichkeit, die für Bundesstaaten in anderen Ländern selbstverständlich sind – das Recht, Steuersätze selbst festzulegen. Konkret werden zwei Annexsteuern zu bestehenden Steuern vorgeschlagen:

- Annexsteuer als Landes-Zuschlag zur Grundsteuer, genau gesagt als eigenen Hebesatz auf den Grundsteuermessbetrag.

- Annexsteuer zur Lohn- und Einkommensteuer. Diese kann als Zuschlag zur Einkommensteuerschuld berechnet werden. Oder als „Landeseinkommensteuer“, die auf der Bemessungsgrundlage der im Tarif zuvor gesenkten persönlichen Einkommensteuer einen zweiten, eignen Landestarif nutzt. Die Zuschlagsvariante wäre die etwas einfachere Lösung. Für eine Landeseinkommensteuer spräche, dass sie das freiheitlichere Modell ist, das den Föderalismus mehr stärkt.

Schlupflöcher schließen

Die Sanktionsmechanismen zur Schuldenbremse schaffen ein Dilemma: Je stringenter die Schuldenbremse instrumentiert wird, desto attraktiver wird für eine opportunistische Politik die Flucht in Schlupflöcher. Drei Haupttypen von Schlupflöchern werden unterschieden:

1. Flucht in den kommunalen Finanzausgleich;
2. Flucht in asymmetrische Konjunkturregel;
3. Flucht in finanzielle Transaktionen, Schattenhaushalte und privatrechtliche Kooperationsformen.

Die Studie bietet zu Teil sehr tiefe Einblicke in dieses Problemfeld. Klare und einfache Lösungen gibt es hier nicht. Es wird eine Zwei-Schritt-Strategie vorgeschlagen, der zufolge zunächst einmal das Wissen um die Schlupflöcher deutlich verbessert wird, um dann mit Verboten, Geboten, Codes-of-Conduct und Best-Practices ihre Nutzung besser regulieren zu können.

Ein moderner Finanzausgleich

Schließlich bedarf es eines grundlegend neuen Finanzausgleichs, der nicht mehr inkompatibel zur Schuldenbremse ist und der zwei zentrale Voraussetzungen für Steuerautonomie schafft: Er muss fiskalisch gleichwertige Startbedingungen für die Länder gewährleisten, damit sich die Steuerautonomie auf einem ebenen Spielfeld entwickeln kann. Und er sollte die Defizite des gegenwärtigen Systems verbessern, namentlich die große Intransparenz und die sehr anreizfeindlichen Zuweisungstechniken. Für diese Zwecke eignen sich die von den Autoren vor einigen Jahren entwickelten Modelle für einen „vertikalen“ Finanzausgleich, die hier noch einmal kurz vorgestellt werden.

1 Staatsschulden und Wirtschaftswachstum

1.1 Einleitung

In der öffentlichen Debatte über die aktuelle Lage der Staatsfinanzen wird der Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung und Wirtschaftswachstum sehr kontrovers diskutiert. Befürworter der Schuldenfinanzierung argumentieren, dass ein Abbau von Budgetdefiziten die gesamtwirtschaftliche Nachfrage reduziere und damit die Konjunktur schädige. Gerade in der aktuellen Lage in Europa, die von schwacher Konjunktur gekennzeichnet ist, sei das nachteilig. Außerdem seien Staatsschulden erforderlich, damit öffentliche Investitionen in Bildung und Infrastruktur finanziert werden können. Die Schuldenfinanzierung und die damit verbundene Verschiebung von Lasten in die Zukunft sei auch deshalb gerechtfertigt, weil die Erträge der öffentlichen Investitionen ebenfalls in der Zukunft liegen.

Kritiker halten dem entgegen, das Stützen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage durch schuldenfinanzierte Staatsausgaben habe allenfalls kurzfristige Konjunkturreffekte mit Strohfeuercharakter. Langfristig werde das Wirtschaftswachstum nicht gesteigert. Staatsverschuldung gefährde die Handlungsfähigkeit des Staates und erlaube es der Politik, den Zusammenhang zwischen öffentlichen Leistungen und den damit verbundenen Lasten zu verschleiern, indem Kosten durch Kreditaufnahme in die Zukunft verschoben werden. Das sei unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit und der Generationengerechtigkeit abzulehnen.

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur kommen viele Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass die ökonomischen Wirkungen der Staatsverschuldung stark von der Höhe der Staatsverschuldung abhängen. Aus der Sicht der Wirtschaftstheorie kann Staatsverschuldung durchaus eine sinnvolle ökonomische Funktion erfüllen. Allerdings ist es schwierig, einen anhaltenden Anstieg der Staatsschulden zu rechtfertigen, wie er seit dem Beginn der siebziger Jahre in den meisten OECD-Staaten zu beobachten ist. Auch empirische Untersuchungen sprechen dafür, dass eine begrenzte Staatsverschuldung keine negativen wirtschaftlichen Folgen hat, mit steigendem Niveau der Verschuldung

aber erheblicher Schaden droht. Diese Erkenntnisse sollen im Folgenden näher erläutert werden.

1.2 Argumente der Wirtschaftstheorie

Einen hilfreichen Referenzpunkt in der ökonomischen Analyse der Staatsverschuldung bietet das Theorem der Staatsschuldneutralität.¹ Nach diesem Theorem ist Staatsverschuldung neutral, hat also keine Auswirkungen auf die Realwirtschaft. Dem liegt folgende Überlegung zu Grunde. Man nehme an, dass der Staat Steuern senkt, die Staatsausgaben aber unverändert lässt, so dass ein Teil der Ausgaben durch Schulden finanziert wird. In diesem Fall wissen die privaten Haushalte, dass in der Zukunft Steuererhöhungen anfallen werden. Um künftig trotz höherer Steuern ihr Konsumniveau aufrechterhalten zu können, verwenden sie die Mittel aus der Steuerentlastung, um mehr zu sparen. Diese Ersparnis reicht genau aus, um die zusätzliche Staatsverschuldung zu finanzieren. In der Realwirtschaft ändert sich nichts.

Dieses Neutralitätstheorem gilt nur, wenn eine Reihe von Annahmen erfüllt ist. Zu diesen Annahmen gehören eine bestimmte Form des Erbschaftsmotivs, friktionslos funktionierende Kapitalmärkte und die Abwesenheit von verzerrenden Steuern. Es ist klar, dass diese Annahmen in der Empirie in der Regel nicht gelten. Insofern kann man nicht davon ausgehen, dass Staatsverschuldung keine realwirtschaftlichen Wirkungen entfaltet. Aber das Theorem ist insofern wichtig, als es auf einen wichtigen Effekt hinweist: Der private Sektor wird durchaus in Betracht ziehen, dass wachsende Staatsverschuldung heute bei gegebenen Staatsausgaben morgen höhere Steuern nach sich zieht.

Wenn man davon ausgeht, dass wachsende Staatsverschuldung nicht neutral ist, stellt sich die Frage, über welche Wirkungskanäle Staatsverschuldung das Wirtschaftswachstum beeinflusst. Kurzfristig orientierte Analysen, die häufig als ‚keynesianische‘ Ansätze bezeichnet werden, betonen die Wirkung der Staatsverschuldung auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Hier hat Staatsverschuldung eine positive Wirkung, weil sie die Nachfrage steigert. Wenn sie Steuersenkungen finanziert, steigt kurzfristig das private verfügbare Einkommen und damit die Konsumnachfrage, sofern diese vom laufenden verfügbaren Einkommen abhängt. Staatsverschuldung kann auch dazu dienen, die Staatsnachfrage auszudehnen und damit direkt die gesamtwirtschaftliche Nachfrage steigern. Dabei kann es allerdings zur Verdrängung privater Nachfrage kommen. Wenn die wachsende Staatsverschuldung die Zinsen in die Höhe treibt, können private Investitionen sinken. In einer offenen Volkswirtschaft mit flexiblen Wechselkursen kann Staatsverschuldung außerdem zu einem Anstieg der Importe und einem Rückgang der Exporte

¹ Auch als Ricardo-Barro-Theorem bezeichnet, siehe hierzu auch Barro (1974).

führen, so dass ebenfalls private Nachfrage nach im Inland produzierten Gütern verdrängt wird.

Betrachtet man die Auswirkungen der Staatsverschuldung auf das langfristige Wirtschaftswachstum, dann können Verdrängungseffekte ebenfalls eine Rolle spielen. Langfristig wird Wirtschaftswachstum vor allem durch Bevölkerungswachstum, die Akkumulation von Kapital und die Vermehrung von Wissen vorangetrieben. Wenn Staatsverschuldung den Realzins erhöht, kann die private Kapitalakkumulation beeinträchtigt werden, ebenso wie die private Investition in die Schaffung neuen Wissens. Staatsverschuldung kann allerdings unter Umständen auch das langfristige Wachstum steigern, beispielsweise dann, wenn die private Ersparnis von der Kapitalakkumulation abweicht, die zur Maximierung des Wirtschaftswachstums führt.² Zu beachten ist dabei allerdings, dass die Maximierung des Wirtschaftswachstums nicht notwendigerweise zur Maximierung der wirtschaftlichen Wohlfahrt führt. Aber bei unvollkommenen Märkten ist es immerhin möglich, dass private Investitionsentscheidungen nicht effizient sind und somit zumindest Potenzial für Effizienzsteigerungen durch Nutzung des Instruments der Staatsverschuldung besteht.

Neben den möglichen Nachteilen einer Verdrängung privater wirtschaftlicher Aktivität kann von Staatsverschuldung ein zweiter negativer Effekt auf die Wirtschaftsentwicklung ausgehen: Hohe Staatsverschuldung kann zu wachsender Unsicherheit und zu einem Verlust an Vertrauen in die wirtschaftliche Stabilität einer Volkswirtschaft führen. Hohe Staatsschulden können zur Folge haben, dass eine Regierung zunehmend auf die eigene Notenbank als ‚lender of last resort‘ zurückgreift. Das beschwört die Gefahr herauf, dass die Notenbank die Kontrolle über die Geldmenge verliert und Inflation entsteht. Bei Verschuldung in fremder Währung oder im Fall der Mitgliedschaft eines Landes in einer Währungsunion kann es dazu kommen, dass Staaten das Vertrauen der Investoren an den privaten Kapitalmärkten verlieren und ein Staatsbankrott droht. Die derzeitige Verschuldungskrise in der Eurozone belegt diese Risiken wachsender Staatsverschuldung eindrucksvoll.

Ein weiterer negativer Wachstumseffekt von Staatsverschuldung entsteht dann, wenn Verschuldung eingesetzt wird, um Steuererhöhungen so in die Zukunft zu verschieben, dass künftige Steuerlasten im Vergleich zu den aktuellen Lasten stark zunehmen. Eigentlich sollte Staatsverschuldung eingesetzt werden, um das Gegenteil zu tun, also dafür zu sorgen, dass Steuern im Zeitablauf möglichst wenig schwanken. Im Zeitablauf möglichst konstante Steuerlasten sind vorteilhaft, weil die durch Besteuerung ausgelösten Effizienzverluste (die Zusatzlast der Besteuerung) bei wachsenden Steuersätzen überproportional zunehmen. Umgekehrt können große Effizienzverluste und negative Wachstumseffekte entstehen, wenn Lasten durch übermäßige Staatsverschuldung in die

² Siehe hierzu etwa Diamond (1965).

Zukunft verschoben werden und dann massive Steuererhöhungen erforderlich werden, die zu sinkender Beschäftigung und fallenden Investitionen führen. Ein Beispiel für ein solches Szenario ist die implizite Verschuldung in den sozialen Sicherungssystemen. Wenn die Ausgaben dieser Systeme in Folge des demographischen Wandels ansteigen, besteht die Gefahr, dass durch die dann notwendige Steigerung der Sozialversicherungsbeiträge der Produktionsfaktor Arbeit verteuert wird und Arbeitsplätze verloren gehen. Die Bezuschussung der Sozialsysteme aus dem allgemeinen Steueraufkommen kann die Lasten hin zu anderen Steuern und Abgaben verlagern, sie aber nicht aus der Welt schaffen.

1.3 Ergebnisse der empirischen Forschung zu Wachstumseffekten der Staatsverschuldung

Sind Auswirkungen der Staatsverschuldung auf das Wirtschaftswachstum empirisch nachweisbar? Die empirische Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Staatsschulden und Wirtschaftswachstum wird dadurch erschwert, dass die Richtung der Kausalität schwer zu ermitteln ist. Wenn man beobachtet, dass Volkswirtschaften mit hoher Staatsverschuldung ein niedriges Wirtschaftswachstum haben, kann man daraus noch nicht folgern, dass Staatsschulden wachstumsschädlich sind. Es kann auch sein, dass die fehlende Wachstumsdynamik mit sinkenden Steuereinnahmen und wachsenden Staatsausgaben einhergeht und wachsende Staatsverschuldung eine Folge des schwachen Wirtschaftswachstums ist und nicht umgekehrt.

Empirische Untersuchungen zu diesem Thema verwenden unterschiedliche ökonometrische Methoden, um das Problem der umgekehrten Kausalität zu berücksichtigen. Diese Untersuchungen kommen zu folgenden Ergebnissen:

- Studien zu Industrieländern kommen typischerweise zu dem Ergebnis, dass unterhalb einer Schwelle von ca. 90% Verschuldungsquote (Staatsverschuldung in Prozent des Bruttoinlandsprodukts) kein systematischer Zusammenhang zwischen dem Niveau der Staatsschuld und dem Wirtschaftswachstum besteht. Oberhalb dieser Schwelle ist das Bild anders: Bei höherer Verschuldung wird ein deutlich niedrigeres Wirtschaftswachstum beobachtet (Reinhart und Rogoff, 2010, sowie Reinhart, Reinhart und Rogoff, 2012). Checherita-Westphal und Rother (2012), die sich auf den Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung und Wachstum in zwölf Staaten der Eurozone konzentrieren, bestätigen dieses Resultat.³ Sie argumentieren, dass der negative Zusammenhang tendenziell schon bei einer Schuldenquote von 70-80 Prozent einsetzt. Cecchetti, Mohanty und Zampolli (2011) kommen zu ähnlichen Befun-

³ Checherita-Westphal und Rother (2012) untersuchen die Eurozone-Staaten Österreich, Belgien, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal und Spanien für die Zeit 1970-2008.

den; in ihrer Studie zu 18 OECD-Staaten markieren sie einen Wert von 85% Staatsschuldenquote, ab dem die Verschuldung zur Belastung für das Wirtschaftswachstum wird. Was die Größe der Effekte angeht, zeigen beispielsweise Kumar und Woo (2010), dass ein Anstieg der Verschuldungsquote um 10 Prozentpunkte im Durchschnitt mit einer um 0,2 Prozentpunkte geringeren Wachstumsrate einhergeht. Auch die aktuelle Untersuchung von Herndon, Ash und Pollin (2013) – die als Fundamentalkritik des 2010er Reinhart-Rogoff-Papiers angetreten ist – zeigt für die Zeit 1945-2009, dass die durchschnittliche Wachstumsrate in Staaten mit mehr als 90% Verschuldungsquote mit 2,2% unter der 3,2%-Wachstumsrate der Staaten mit Schulden von 60-90% lag und nur rund die Hälfte der Wachstumsrate von Staaten mit einer Schuldenquote unter 30% betrug.⁴

- Studien zu Entwicklungs- und Schwellenländern kommen zu dem Ergebnis, dass die kritische Schwelle, über der negative Wachstumseffekte der Verschuldung beobachtbar sind, niedriger liegt als in entwickelten Volkswirtschaften. Der kritische Wert für die Staatsverschuldungsquote liegt hier eher im Bereich von 20-40 Prozent (Clements et al, 2003).

Neben der Debatte über die mittel- bis langfristigen Auswirkungen der Verschuldung auf das Wirtschaftswachstum wird vor dem Hintergrund der Konsolidierungsprogramme in verschiedenen Mitgliedstaaten der Eurozone, aber auch anderen Ländern wie beispielsweise Großbritannien, intensiv über die kurzfristigen Wachstumswirkungen des Abbaus von Staatsverschuldung oder zumindest des Abbaus von Budgetdefiziten diskutiert. Im Mittelpunkt steht hier die Abwägung zwischen den kurzfristigen Konjunkturreffekten sinkender Staatsnachfrage und wachsender Steuerlasten einerseits und den Gefahren ausufernder Staatsschulden andererseits.

Kritiker der Konsolidierungspolitik fordern einen Kurswechsel, also eine schuldenfinanzierte Ausdehnung der Staatsausgaben. Empirische Studien kommen allerdings zu dem Ergebnis, dass eine kurzfristige Wachstumsbelebung durch schuldenfinanzierte Staatsausgaben häufiger beobachtet wird, wenn der Schuldenstand und die laufenden Defizite niedrig sind (Bilicka, Devereux und Fuest, 2012). Das spricht dafür, dass expansive Fiskalpolitik in den hoch verschuldeten Staaten der Eurozone derzeit eher geringe Wirkungen entfalten würde. Dem kann man allerdings entgegenhalten, dass die expansive Geldpolitik und die sehr niedrigen Zinsen die Wirkungen der Fiskalpolitik insofern ver-

⁴ Die Mitte April 2013 vorgelegte Untersuchung von Herndon, Ash und Pollin (2013) rechnet die berühmte Studie von Reinhart und Rogoff (2010) noch einmal durch und weist auf mehrere Fehler hin. In ihrer Replik bestätigen Reinhart und Rogoff (2013), dass einer der drei Vorwürfe – ein Daten-Kodierungsfehler für einige Länder – zutrifft. Zugleich widerlegen sie überzeugend die weiteren Vorwürfe und verweise auf ihr jüngeres Papier (Reinhart, Reinhart und Rogoff, 2012), das mit besseren Daten und ohne den Kodierungsfehler die Ergebnisse des 2010-Papiers in der Richtung, aber nicht ganz in der Dimension bestätigt. In die gleiche Richtung gehen auch die Rechenergebnisse von Herndon, Ash und Pollin.

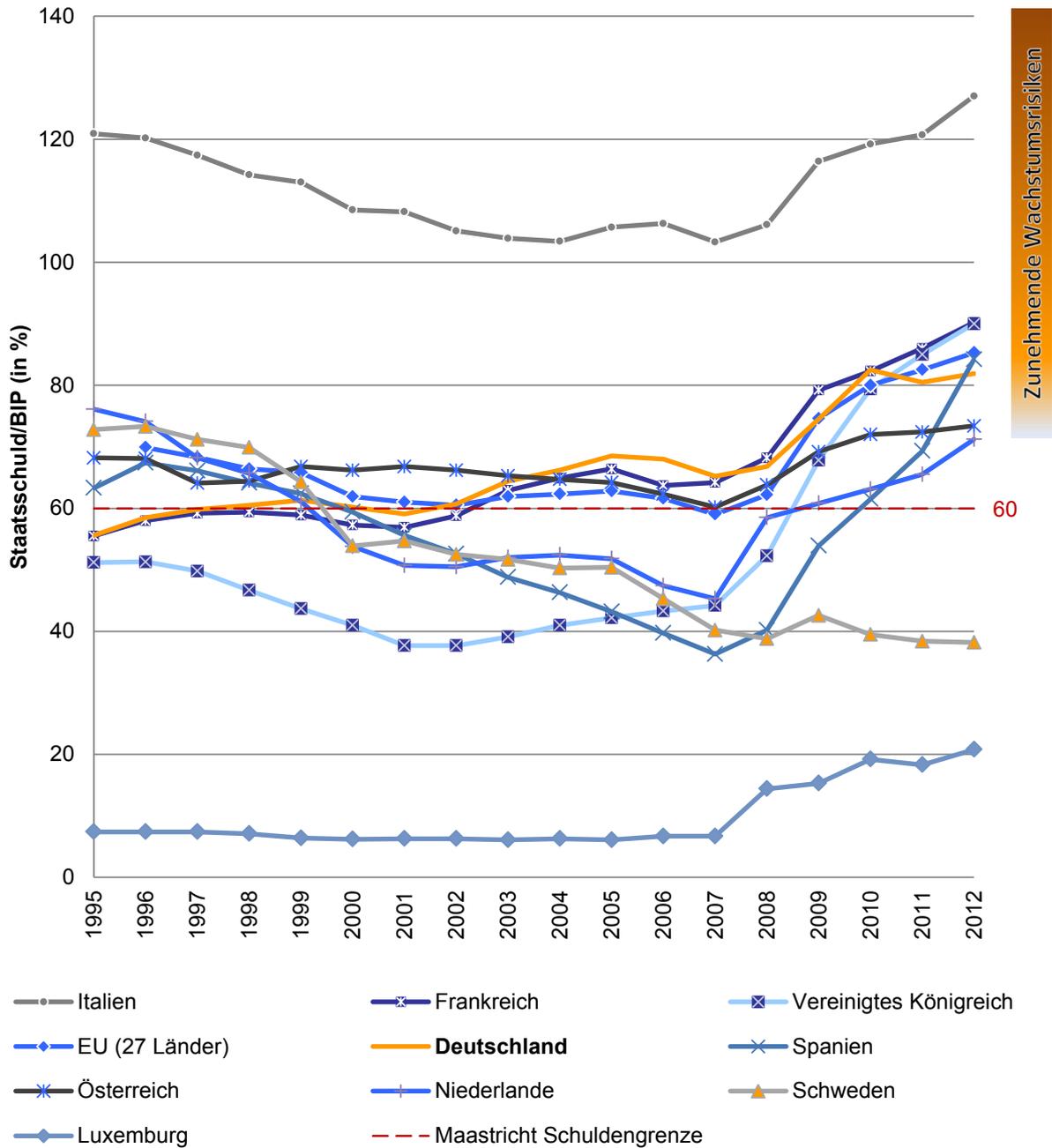
stärken als Verdrängungseffekte bei Investitionen oder durch Importe kaum auftreten werden.

1.4 Schlussfolgerung: Staatsverschuldung kann das Wirtschaftswachstum schwächen

Insgesamt sprechen die Ergebnisse der theoretischen und empirischen Forschung zu den Wachstums- und Effizienzeffekten der Staatsverschuldung dafür, dass öffentliche Verschuldung bei umsichtigem und maßvollem Einsatz dieses Instruments durchaus positive ökonomische Wirkungen haben kann und insofern nicht generell verteufelt werden sollte.

Der massive Anstieg der Staatsverschuldung, der in den meisten Industriestaaten in den letzten Jahrzehnten zu beobachten war, ist mit ökonomischen Argumenten aber nicht mehr zu rechtfertigen. Ganz im Gegenteil gehen von dauerhaft ansteigender Verschuldung massive ökonomische Risiken und negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum aus.

Das augenblickliche Augenmerk für diese Fragen gilt in Europa vor allem den Ländern, die in Staatsschuldenkrisen stecken oder von diesen bedroht sind. Doch die dramatische Zuspitzung und wechselseitiger Verstärkung von Wirtschafts- und Finanzkrise in Ländern wie Portugal, Irland, Griechenland, Spanien, Zypern sollte nicht über die Risiken für alle Volkswirtschaften hinwegtäuschen. Die negative Korrelation von Verschuldung und Wachstum setzt, wie die empirische Forschung zeigt, bei 70-90% Staatsschuldenquote ein. Wie Abbildung 1 für Deutschland, ausgewählte EU-Staaten und die EU 27 zeigt, haben die meisten diesen Bereich mittlerweile klar erreicht.



Quelle: Eurostat-GFS-Daten; eigene Darstellung.

Abbildung 1: Wachstum der Staatsschulden in wichtigen EU-Volkswirtschaften (1995-2012)

Insofern ist es dringend erforderlich, dass die Finanzpolitik einen Kurswechsel einleitet, um den Anstieg der Staatsverschuldung aufzuhalten und die Verschuldungsquoten wieder zu senken.

2 Aktuelle Probleme des deutschen Finanzföderalismus

2.1 Wandel der institutionellen Rahmenbedingungen der Finanzpolitik in Deutschland

Die institutionellen Rahmenbedingungen für die Finanzpolitik in Deutschland haben sich in den letzten Jahren grundlegend verändert. Im Rahmen der Föderalismusreform II ist eine ‚Schuldenbremse‘ (auch als ‚Schuldenschranke‘ bezeichnet) vereinbart und grundgesetzlich verankert worden. Dadurch werden die Spielräume für die Aufnahme neuer Schulden in den öffentlichen Haushalten deutlich eingeschränkt. Der Bund muss ab dem Jahr 2016 eine Obergrenze für das strukturelle Defizit in Höhe von 0,35 Prozent des BIP einhalten. Die Bundesländer müssen bis zum Jahr 2020 ausgeglichene Haushalte vorweisen. Um das Ziel ausgeglichener Haushalte zu erreichen, müssen alle Bundesländer erhebliche Anstrengungen unternehmen. In einigen Bundesländern sind die Bemühungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung weit vorangeschritten, in anderen Ländern besteht jedoch noch erheblicher Handlungsbedarf.

Neben den innerstaatlichen Regelungen sind die Verpflichtungen zu beachten, die Deutschland im Rahmen der fiskalpolitischen Koordination in Europa eingegangen ist. So verpflichtet zum einen der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt Deutschland dazu, dafür zu sorgen, dass die Umsetzung notwendiger Konsolidierungsmaßnahmen auch innerstaatlich, also unter Einbeziehung der nachgeordneten Gebietskörperschaften gewährleistet ist. Zum anderen hat Deutschland sich mit der Unterzeichnung des Fiskalpaktes darauf festgelegt, durch geeignete innerstaatliche Regeln dafür zu sorgen, dass das gesamtstaatliche strukturelle Budgetdefizit eine Obergrenze von 0,5 Prozent des BIP nicht überschreitet.

Sowohl auf europäischer Ebene als auch innerstaatlich stellt sich die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass die vereinbarten Verschuldungsregeln auch eingehalten werden. Verstöße gegen die Vorgaben der europäischen Verschuldungsregeln sind im Prinzip sanktionsbewehrt. Allerdings hat das bislang im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes geltende Verfahren für die Verhängung von Sanktionen dazu geführt, dass Verstöße in der Regel keine Sanktionen nach sich zogen. Ob die in den letzten Jahren

vor dem Hintergrund der Eurokrise veränderten Reformen der Kontroll- und Sanktionsmechanismen auf europäischer Ebene zu einer besseren Regeldurchsetzung führen, bleibt abzuwarten.

Was die innerstaatliche Durchsetzung von Verschuldungsregeln angeht, stellen sich ähnliche Probleme. Es muss sichergestellt werden, dass alle Länder tatsächlich die notwendigen finanzpolitischen Maßnahmen ergreifen, um die verschiedenen rechtlichen Verpflichtungen zum Abbau der Haushaltsdefizite zu erfüllen. Unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen könnte dies an vier Hindernissen scheitern:

- Erstens sind die finanzpolitischen Instrumente, die den einzelnen Ländern zur Verfügung stehen, begrenzt. Unzureichend sind insbesondere die Möglichkeiten der Bundesländer, eigenständig die Einnahmen zu verändern. Selbst wenn ein Land gewillt ist, Defizite abzubauen, kann es sein, dass dies nicht oder nur unzureichend gelingt, weil steuerpolitische Instrumente fehlen. Wenn die Bundesländer mehr Verantwortung für ihre Finanzlage übernehmen sollen, sind hier Reformen notwendig.
- Zweitens führt der bestehende Länderfinanzausgleich dazu, dass die Einnahmen der Länder stark nivelliert werden. Für die Möglichkeiten einzelner Länder, ihre Finanzsituation zu verändern, hat das weitreichende Folgen. Vor allem werden Mehreinnahmen, die aus lokaler Gewerbeansiedlung und anderen Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschafts- und Steuerkraft resultieren, im Finanzausgleich weitgehend bis vollständig abgeschöpft. Das untergräbt nicht nur die *Anreize* für eine Landespolitik der ursachengerechten Bekämpfung der Finanzschwäche. Es nimmt einzelnen Ländern auch die *Möglichkeit*, mit einer eigenen wachstumsseitigen Konsolidierungspolitik erfolgreich zu sein. Der gegenwärtige Länderfinanzausgleich und die Anforderungen an die Länder aus der Schuldenbremse sind in dieser Hinsicht klar inkompatibel.
- Drittens könnten die bestehenden Verschuldungsregeln umgangen werden. Schlupflöcher können geschaffen werden durch Schattenhaushalte, durch die Verlagerung von Schulden in öffentliche Unternehmen oder das Verschieben von Finanzierungslasten auf die kommunale Ebene. Außerdem nehmen die Länder die gesetzliche Abgrenzung von (zulässigen) konjunkturellen Defiziten und (unzulässigen) strukturellen Defiziten selbst vor; hier könnten Freiräume auch strategisch zur ungebührlich großzügigen Definition einer konjunkturellen Eintrübung genutzt werden.
- Viertens stellt sich die Frage der innerstaatlichen Kontrolle und Sanktionierung. Derzeit existieren in Deutschland innerstaatlich keine Sanktionen, mit denen auf ein Fehlverhalten einzelner Gebietskörperschaften reagiert werden kann. Insofern sind die Anreize, notwendige Konsolidierungsschritte zu unternehmen, sehr begrenzt. Mit Blick auf den bis 2020 auslaufenden Solidarpakt II und die (spätestens) dann notwendige Finanzausgleichsreform kann sogar von strategischen Anreizen gespro-

chen werden, unter bestimmten Voraussetzungen bis dahin bewusst auf Defizitabbau zu verzichten. Positiv zu vermerken ist hingegen, dass in den letzten Jahren die innerstaatliche finanzpolitische Koordination im Rahmen des Stabilitätsrates reformiert und verändert worden ist. Hier liegt ein Ansatzpunkt zu einer Verbesserung der ‚Fiscal Governance‘ in Deutschland.

Diese Punkte werden im Folgenden näher analysiert und erläutert. Dabei wird der Schwerpunkt auf den vierten Punkt der Kontrolle und Sanktionierung gelegt. Die im dritten Punkt angesprochenen „Schlupflöcher“ werden näher betrachtet, wenn die Rahmenbedingungen für eine funktionierende Schuldenbremse diskutiert werden.

2.2 Unzureichende finanzpolitische Instrumente der Länder und die nivellierende Wirkung des Finanzausgleichs

Nach den Vorstellungen des Grundgesetzes sind die Länder Gliedstaaten mit echtem Staatscharakter. Davon ist in der tatsächlichen Finanzverfassung jedoch nur wenig zu sehen. Die staatstypische Selbstbestimmungsfähigkeit beschränkt sich bei den Ländern weitestgehend auf die Ausgabenseite. Bei den steuerlichen Einnahmen haben einzelne Länder kaum Einfluss auf ihre Haushaltssituation. Das wird mit der Schuldenbremse nun überdeutlich, denn das einzige einnahmenseitige „Ventil“ – Haushaltsdefizite – wird nun geschlossen. Selbst wenn hinreichende Kontrollen und Sanktionsmechanismen für die Schuldenbremse existieren würden, kann man Finanzdisziplin in allen Ländern nur dann durchzusetzen, wenn die dazu notwendigen finanzpolitischen Instrumente verfügbar sind: Nachdem das falsche Ventil, die wachstums- und nachhaltigkeitschädliche Neuverschuldung, geschlossen ist, müssen andere, die Länderautonome stärkende Einnahmenventile geöffnet werden. Den einzelnen Ländern müssen mehr steuerliche Einnahmenspielräume eröffnet werden. Gleichzeitig muss auch der Finanzausgleich entsprechend angepasst werden.

Unter den bestehenden Rahmenbedingungen können Länder vor allem durch Maßnahmen auf der Ausgabenseite des Budgets versuchen, ihre finanzielle Situation zu verbessern. Beispielsweise können sie die Besoldung der Beamten und der Angestellten im öffentlichen Dienst verändern.

Weit geringer sind jedoch die Spielräume auf der Einnahmenseite. Bei den Steuern beschränken sich die Anpassungsmöglichkeiten auf die Grunderwerbsteuer. Bei den großen, ergiebigen Steuerquellen – vor allem Einkommensteuer und Umsatzsteuer – können die Länder die Einnahmesituation dagegen nicht eigenständig verändern. Im Fall der Umsatzsteuer ist eine Einführung von Steuerautonomie wegen der Grenzausgleichsproblematik nicht ohne großen Aufwand möglich. Bei der Einkommensteuer ist die Situation jedoch anders. Hier wäre mehr Steuerautonomie der Länder möglich und, wie noch deutlich werden wird, auch erforderlich.

Beschränkt sind darüber hinaus die Möglichkeiten der Länder, durch wirtschaftspolitische Maßnahmen indirekt die Einnahmen zu erhöhen. Wenn es einem Bundesland beispielsweise gelingt, durch Gewerbeansiedlung seine Wirtschaftskraft zu steigern, fließt der größte Teil der zusätzlich erwirtschafteten Steuereinnahmen durch den Finanzausgleich wieder ab. Letztlich hängt die Finanzausstattung der Länder sehr stark von der gesamtstaatlichen Wirtschaftsentwicklung ab und weniger davon, wie die lokale Wirtschaft sich entwickelt. Dass der Finanzausgleich zwischen Starken und Schwachen umverteilen muss, um die finanziellen Disparitäten zwischen den Ländern zu mildern, ist unbestritten. Das ist seine verfassungsmäßige Aufgabe. Mit einer klügeren Ausgestaltung des Finanzausgleichs kann dieses Ziel jedoch auch verfolgt werden, ohne den Bundesländern jegliche Möglichkeit zu nehmen, ihre Einnahmensituation eigenständig zu verändern und die Vorgaben der Schuldenbremse einhalten zu können.

Eine erfolgreiche Durchsetzung disziplinierter Finanzpolitik unter der Schuldenbremse erfordert daher eine Erweiterung der Handlungsspielräume der Bundesländer vor allem auf der Einnahmenseite. Damit soll nicht gesagt sein, dass Sanierungsstrategien immer oder ausschließlich auf der Einnahmenseite ansetzen sollten. Die Gewichtung von ausgaben- und einnahmenseitiger Konsolidierung festzulegen, ist immer Sache der demokratisch gewählten Regierungen und Parlamente. In den meisten Fällen würde man sich vermutlich für eine Kombination aus Ausgabenkürzungen, Steuererhöhungen und Maßnahmen zur Stärkung der lokalen Steuerquellen entscheiden. Unter den geltenden institutionellen Regeln ist das jedoch unmöglich. Es fehlen die steuerpolitischen Instrumente, und der Finanzausgleich schöpft zusätzliche lokale Einnahmen ab.

2.3 Schlupflöcher der Schuldenbremse

Damit Regeln zur Begrenzung der öffentlichen Verschuldung die beabsichtigte Wirkung entfalten können, muss beachtet werden, welche Möglichkeiten der Umgehung bestehen. Hier besteht das grundlegende Problem, dass laufende Budgetdefizite ein höchst unvollkommener Indikator für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen sind. Es gibt vielfältige Möglichkeiten, Lasten in die Zukunft zu verlagern, ohne dass dies in den laufenden öffentlichen Haushalten sichtbar wird. Ein bekanntes und breit diskutiertes Beispiel ist die so genannte implizite Verschuldung im Rahmen der Renten- Kranken- und Pflegeversicherungen sowie bei den Pensionssystemen für die Beamten. Andere Möglichkeiten der Umgehung bietet das ‚Sale and Lease Back‘ bei öffentlichen Gebäuden, die Errichtung öffentlicher Infrastruktur in ‚Public Private Partnerships‘, die Verlagerung von Schulden in öffentliche Unternehmen oder die Verlagerung von Schulden von der Landes- auf die kommunale Ebene.

Viele dieser Probleme können besser angegangen werden, wenn die kameralistische Haushaltsrechnung durch Verfahren doppelter Buchführung ergänzt wird. Eine umfassende Behandlung des staatlichen Rechnungswesens ist aber nicht das Thema der vor-

liegenden Studie. Von Interesse ist hier die Rolle der Umgehungsmöglichkeiten für die Gestaltung von Institutionen, welche die Durchsetzung der Verschuldungsregeln sicherstellen wollen. Dieser Punkt wird ausführlich im Abschnitt 4 analysiert.

2.4 Überwachung und Sanktionierung: Die Rolle des Stabilitätsrates

Die Überwachung und Koordinierung der Finanzpolitik des Bundes und der Länder ist im Rahmen der Föderalismusreform II dem Stabilitätsrat zugewiesen worden. Der Stabilitätsrat hat allerdings nicht die primäre Aufgabe, die Einhaltung der Schuldenschanke durchzusetzen. Seine Kernaufgabe besteht vielmehr in der „regelmäßigen Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder“ (§ 2 StabiRatG) mit dem „Ziel der Vermeidung von Haushaltsnotlagen“ (§ 1 StabiRatG). Die „Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen“ soll lediglich Gegenstand der Berichterstattung der Gebietskörperschaften gegenüber dem Stabilitätsrat sein. Im Mittelpunkt der Tätigkeit und der Berichterstattung des Stabilitätsrates stehen also drohende Haushaltsnotlagen und Sanierungsprogramme zur Abwendung solcher Notlagen.

Wenn der Bund oder einzelne Länder unzureichende Vorschläge für Sanierungsprogramme machen oder Sanierungsprogramme nicht umsetzen, kann der Stabilitätsrat die betreffenden Gebietskörperschaften auffordern, die notwendigen Maßnahmen vorzuschlagen bzw. umzusetzen. Mittel zur Durchsetzung dieser Forderungen hat der Stabilitätsrat – abgesehen von der Veröffentlichung von Berichten und weiteren Aufforderungen – jedoch nicht. Insbesondere stehen ihm keine Sanktionsmechanismen zur Verfügung.

Durch das Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags werden die Aufgaben des Stabilitätsrates erweitert.⁵ Das Gremium hat nun zusätzlich die Aufgabe, zu überwachen, dass Deutschland die aus dem Fiskalvertrag resultierenden Verpflichtungen erfüllt. Dazu gehört insbesondere die Überwachung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits, das 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten darf.

Konkret soll der Stabilitätsrat zweimal jährlich auf der Basis von Schätzungen des Finanzierungssaldos prüfen, ob die Obergrenze für das strukturelle Defizit im laufenden Jahr und den vier folgenden Jahren eingehalten wird. Wenn eine Überschreitung droht, empfiehlt der Stabilitätsrat Maßnahmen, die geeignet sind, das Defizit so anzupassen, dass die Überschreitung der Obergrenze verhindert wird. Die Empfehlungen des Stabilitätsrates werden den betroffenen Regierungen mit der Bitte um Weiterleitung an die jeweiligen Parlamente zugeschickt. Wenn der Stabilitätsrat sich bei einer drohenden Über-

⁵ Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Gutachtens war dieses Gesetz noch nicht endgültig verabschiedet, allerdings stehen der Verabschiedung keine größeren erkennbaren Hindernisse oder Widerstände entgegen.

schreitung nicht auf Empfehlungen einigen kann, wird zumindest ein Bericht über die diskutierten Maßnahmen verschickt.

Eine weitere Neuerung besteht darin, dass ein unabhängiger Beirat beim Stabilitätsrat eingerichtet wird. Die Aufgabe des Beirates besteht darin, unabhängige Einschätzungen und Empfehlungen zur Frage der Einhaltung der Defizitobergrenze abzugeben. Diese Empfehlungen werden beispielsweise dann der Bundesregierung und den Landesregierungen zugeleitet, wenn der Stabilitätsrat sich nicht darauf einigen kann, Empfehlungen auszusprechen.

Die Erweiterung der Aufgaben des Stabilitätsrates und die Schaffung eines unabhängigen Beirates sind, was die Durchsetzung der von der Schuldenschanke und vom Fiskalpakt verlangten fiskalpolitischen Disziplinierung angeht, ein Schritt in die richtige Richtung. Gleichwohl bleiben wichtige Fragen unbeantwortet.

Zum einen stellt sich die Frage, ob der Stabilitätsrat und sein Beirat institutionell so gestaltet sind, dass sie ihre Ziele auch erreichen können. Hier gibt es einige Mängel:

- Erstens verfügt der Stabilitätsrat über keinerlei Sanktionen, wenn man von der Sanktion durch Schaffung von Öffentlichkeit absieht. Insofern ist zu erwarten, dass seine Berichte über den Verstoß gegen Fiskalregeln und eventuelle Empfehlungen zu fiskalpolitischen Korrekturen in aller Regel ohne Konsequenzen bleiben.
- Zweitens kann es leicht passieren, dass sachlich gebotene Entscheidungen wie beispielsweise das Aussprechen von Empfehlungen zur Korrektur der Finanzpolitik aus machtpolitischen Erwägungen blockiert werden. Das ist ein Nachteil der großen Politiknähe des Gremiums.

Die Einrichtung des unabhängigen Beirates soll hier ein gewisses Gegengewicht schaffen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass im Beirat nur drei Mitglieder aus politikfernen, unabhängigen Institutionen kommen (Sachverständigenrat, Wirtschaftsforschungsinstitute und Bundesbank), weitere sechs Mitglieder hingegen von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen benannt werden. Die Geschäftsordnung des Beirates wird mit Zweidrittelmehrheit der Mitglieder verabschiedet, so dass Vertreter politiknaher Institutionen letztlich auch den Beirat kontrollieren können. Es ist allerdings durchaus denkbar, dass die auch die ‚politiknahen‘ Mitglieder im Beirat so ausgewählt werden, dass sie letztlich hinreichende Distanz zur Tagespolitik haben. Ob es dazu kommt, wird sich zeigen.

Zum anderen ist ungeklärt, wie genau die gesamtstaatliche Obergrenze in Höhe von 0,5 Prozent des BIP für das strukturelle Defizit in Vorgaben für die Fiskalpolitik für einzelne Gebietskörperschaften übersetzt werden soll. Zunächst stellt sich hier die Frage der vertikalen Aufteilung des zulässigen Defizits. Nach der im Grundgesetz verankerten Schul-

denbremse darf der Bund dauerhaft ein strukturelles Defizit von maximal 0,35 Prozent des BIP aufweisen. Die Bundesländer hingegen sind verpflichtet, strukturell ausgeglichene Haushalte vorzuweisen. Wie die nicht von der Schuldenbremse, aber vom Fiskalpakt erfasste kommunale Ebenen hier einbezogen werden soll, ist noch offen.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie die Verschuldungsrechte horizontal zu verteilen sind. Wenn die Bundesländer ausgeglichene Haushalte vorzuweisen haben, stellt sich das Problem nicht, aber auf Gemeindeebene muss die Frage der horizontalen Verschuldungsrechte geklärt werden. Das ist insofern schwierig als auf Gemeindeebene keine sinnvolle BIP-Größe zur Verfügung steht.

Ferner geht aus dem Wortlaut des Stabilitätsratsgesetzes nicht hervor, ob und wie der Stabilitätsrat handeln soll, wenn beispielsweise einzelne Bundesländer das Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts verfehlen, in Folge entsprechend hoher Überschüsse anderer Länder aber gesamtstaatlich keine Überschreitung der Defizitobergrenze zu erwarten ist. Eine Konstellation, in der einzelne Defizitländer als Trittbrettfahrer von Überschussländern ungeschoren davon kommen, liefe ganz offensichtlich dem Geist und dem Wortlaut der grundgesetzlichen Schuldenbremse entgegen.

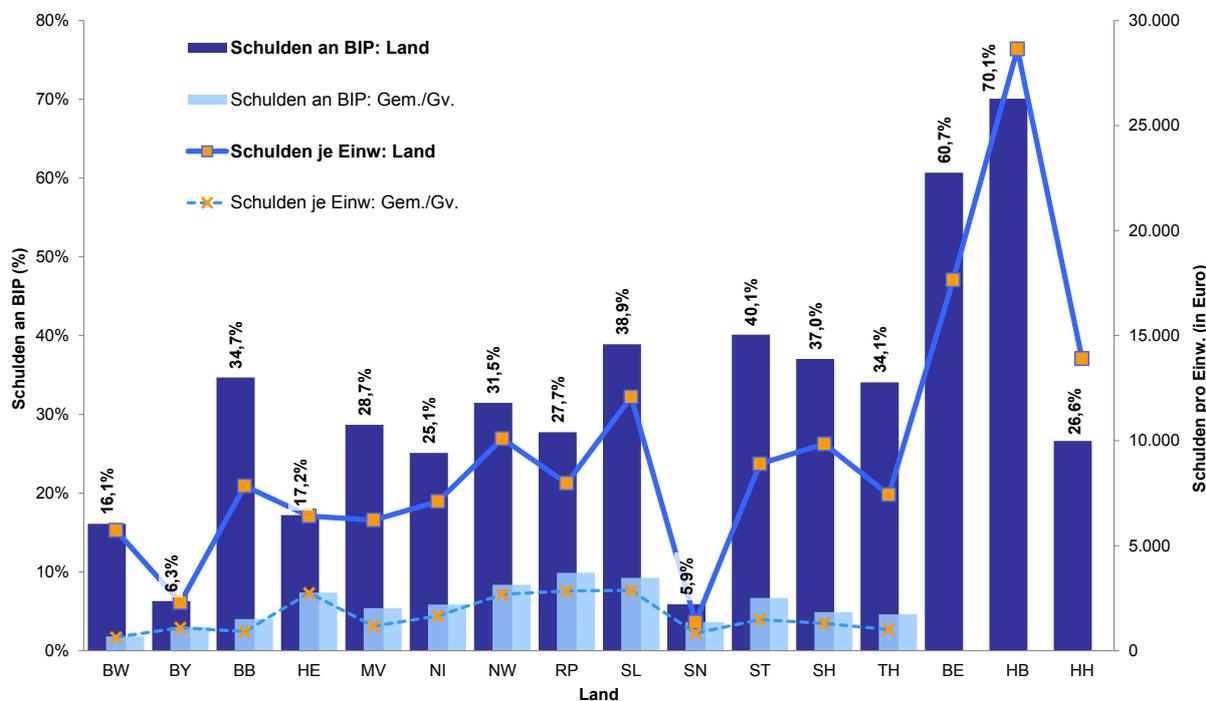
Insgesamt muss man also feststellen, dass zur innerstaatlichen Durchsetzung der bestehenden Verschuldungsregeln mit der Reform des Stabilitätsrates, insbesondere der Einrichtung des unabhängigen Beirates, zwar erste Vorkehrungen getroffen worden sind, die in die richtige Richtung weisen. Um auch unter schwierigen Bedingungen und gegen zu erwartende Widerstände sicherzustellen, dass die geltenden Verschuldungsgrenzen eingehalten werden, reichen die bislang getroffenen Vorkehrungen jedoch nicht aus.

3 Wege zur Durchsetzung der Schuldenbremse

3.1 Einleitung: Finanzpolitische Ausgangssituationen

Mit der Annahme der grundgesetzlichen Schuldenbremse 2009 haben sich Bund und Länder neue Schuldenobergrenzen gegeben. Für die Haushalte der Länder greift die Schuldenbremse im Jahr 2020; von da an müssen sie „schwarze Zahlen schreiben“, die Haushalte sind grundsätzlich ohne Kredit auszugleichen.

Der Weg zum strukturell ausgeglichenen Haushalt ist für die Länder unterschiedlich weit. Ausgangspunkt ist für jedes Land sein im Zeitablauf entstandener Schuldenstand. Je höher der Schuldenstand ist, desto mehr müssen laufende Haushaltsmittel für den Schuldendienst aufgewendet werden. Abbildung 2 illustriert dies für den 31.12.2011.⁶



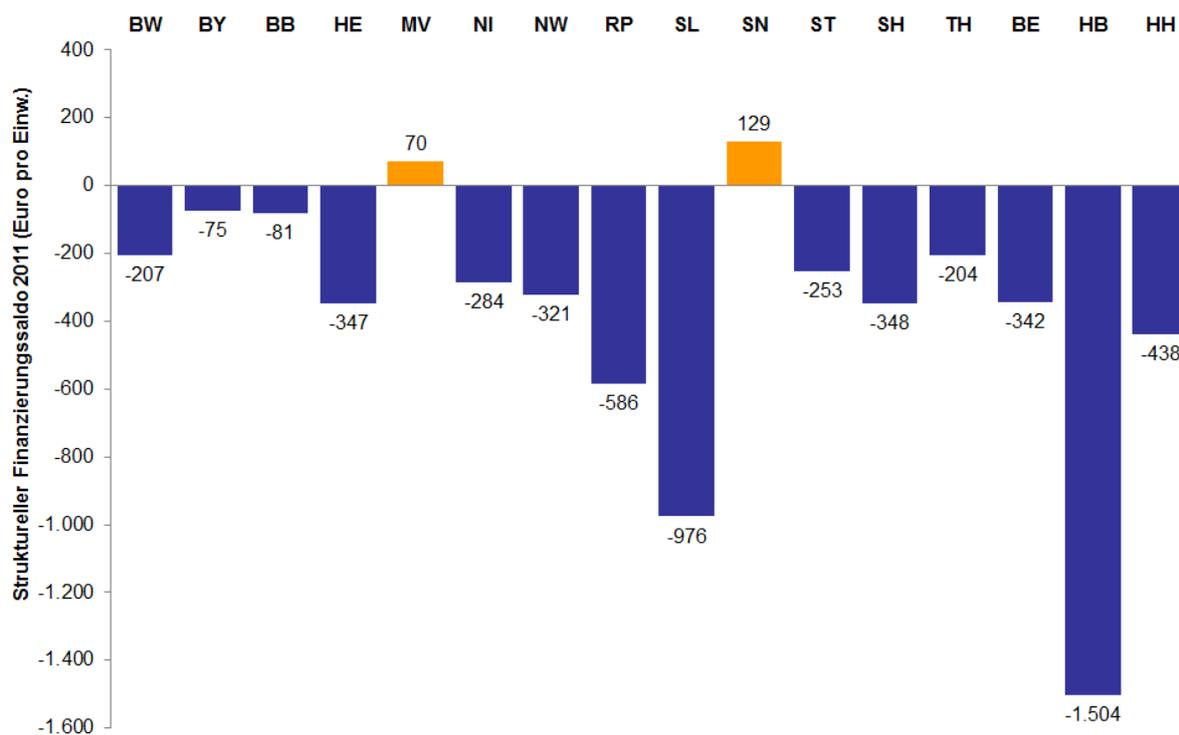
Quellen: Statistische Landesämter; eigene Berechnungen.

Abbildung 2: Schuldenstand der Bundesländer (2011)

⁶ Die Schuldenstände der Kommunen sind nachrichtlich aufgenommen, um Vergleichbarkeit zwischen Flächenländern und Stadtstaaten (ohne separate kommunale Verschuldung) zu gewährleisten.

Für die aktuelle Finanzpolitik ist festzustellen, dass nicht alle Länder den Weg zum strukturell ausgeglichenen Haushalt schon beschritten haben. Formell fehlen den meisten Ländern finanzpolitische Vorgaben für den Übergangspfad bis 2020. Lediglich die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein erhalten vom Bund und den übrigen Ländern Konsolidierungshilfen nur unter der Maßgabe, dass sie ihr 2010 bestehendes strukturelles Defizit in zehn gleichmäßigen Schritten auf null reduzieren.

Generell ist am heutigen finanzpolitischen Verhalten der Länderregierungen nicht durchgehend ablesbar, dass sie sich schon auf die kommenden Verpflichtungen der Schuldenbremse einstellen. Eine aktuelle Untersuchung von Brügelmann, Lindner und Schaefer (2013) zu dieser Frage zeigen ein sehr differenziertes Muster, das „Musterknaben“ ebenso kennt wie fortgesetzte „Schuldensünder“. Die nach dem Stabilitätsrat-Verfahren von den Autoren konjunkturbereinigten strukturellen Finanzierungssalden für das Jahr 2011 (Abbildung 3) zeigen, dass mit Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen immerhin zwei von 16 Ländern schon Überschüsse aufweise; mit Bayern und Brandenburg sind zwei weitere Länder hiervon nicht mehr weit entfernt. Andere Bundesländer haben da bis 2020 einen noch sehr viel weiteren Weg vor sich.



Quelle: Brügelmann/Lindner/Schaefer (2013); eigene Darstellung.

Abbildung 3: Strukturelle Finanzierungssalden der Länderhaushalte 2011 (Euro pro Einw.)

Die gegenwärtigen finanzpolitischen Bestrebungen der einzelnen Länder können jedoch noch nicht eindeutig hinsichtlich des Politikpfades bis 2020 interpretiert werden. Die im folgende diskutierten Sanktions- und Anreizmodelle für die Länderfinanzpolitik „unter der

Schuldenbremse“ motivieren sich aber auch nicht aus der tagesaktuellen Politik, sondern aus den grundsätzlichen Erwägungen des vorangegangenen Abschnitts 2. Wie aber deutlich werden wird, unterstützen die besten der zu diskutierenden Anreiz- und Sanktionsmechanismen nicht nur die Einhaltung der Schuldenbremsen ab 2020. Sie erleichtern auch denjenigen Ländern, die gegenwärtig noch nicht auf dem besten Pfad zum Haushaltsausgleich sind, ein Umsteuern in Richtung eines erfolgreichen Einstiegs in die Schuldenbremse. Insofern werden hier Mechanismen diskutiert, die nicht erst 2020, sondern so bald wie möglich im Rahmen einer Reform des deutschen Finanzföderalismus umgesetzt werden sollten.

Grundsätzlich bieten sich bei der Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland mit dem Ziel einer Verbesserung der finanzpolitischen Disziplin zwei Wege: Die Disziplinierung durch die Kapitalmärkte oder die Disziplinierung durch eine Regelbindung und entsprechende Regeldurchsetzung. Wir zeigen im Folgenden kurz, dass eine wirksame Marktdisziplinierung Voraussetzungen verlangt, die im Rahmen der gegenwärtigen deutschen Finanzverfassung nicht vorhanden sind. Die im Anschluss diskutierten Optionen einer regelorientierten Disziplinierung stehen damit exklusiv im Mittelpunkt des Interesses: Die Erfolgsaussichten der Schuldenbremse in den deutschen Ländern hängen entscheidend davon ab, ob diese und der Bund den gemeinsamen Willen finden, klare und auch schmerzhaftige Handlungsregeln festzulegen, mit denen die Einhaltung der Verpflichtungen aus der Schuldenbremse sanktioniert wird.

Der Beispielcharakter für den europäischen Fiskalvertrag liegt dabei auf der Hand. Zwar handeln die Partnerstaaten im Fiskalvertrag nicht unter den gleichen Rahmenbedingungen wie ein deutsches Bundesland. Entsprechend müssen die optimalen Sanktionsmechanismen ebenfalls nicht identisch sein. Gleichwohl wird die deutsche Handhabung der Sanktionierungsfrage Auswirkungen auf Europa haben, weil mit der Durchsetzung der Schuldenbremse auch *uno actu* der europäische Fiskalvertrag innerstaatlich vollzogen wird. Da Deutschland gleichzeitig als Stabilitätsanker des Euroraums agieren will (und muss), kommt dem Gelingen der deutschen Schuldenbremse und den hierzu verwendeten Durchsetzungsmechanismen damit eine entscheidende Vorbildfunktion zu.

3.2 Disziplinierung der Finanzpolitik durch Kapitalmärkte?

Wenn von der Disziplinierung der Finanzpolitik durch Kapitalmärkte die Rede ist, dann ist damit gemeint, dass steigende Verschuldung zu steigenden Zinsen und im Extremfall zur Verweigerung weiterer Kreditvergabe führt, weil die Investoren an den Kapitalmärkten befürchten, dass ein Zahlungsausfall umso wahrscheinlicher ist, je höher ein Land verschuldet ist. Damit wären klare Anreize für eine disziplinierte Finanzpolitik gesetzt. Niedrige Verschuldung wird durch niedrige Zinsen belohnt.

Für die deutschen Bundesländer spielt die Disziplinierung der Finanzpolitik durch die Kapitalmärkte derzeit keine nennenswerte Rolle. Gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat ein Bundesland, das in finanzielle Schwierigkeiten gerät, Anspruch auf Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft, also der anderen Bundesländer und des Bundes.⁷ Diese Regelung hat weit reichende Folgen. Sie bedeutet, dass ein Bundesland sich im Prinzip so lange verschulden kann, ohne Sanktionen seitens der Kapitalmärkte befürchten zu müssen, bis die Kreditwürdigkeit der Bundesrepublik insgesamt in Frage gestellt ist. Die eigene Finanzpolitik eines Bundeslandes hat deshalb kaum Einfluss auf die Finanzierungskonditionen am Kapitalmarkt.

Wegen der mit der Solidarhaftung verbundenen Anreize zur Ausdehnung der Verschuldung wird verschiedentlich gefordert, den Haftungsverbund unter Bund und Ländern aufzulösen und stattdessen vorzusehen, dass im Fall der Überschuldung eines Bundeslandes die privaten Gläubiger des betreffenden Landes haften.⁸

Die Frage, ob eine Disziplinierung der Finanzpolitik durch die Kapitalmärkte funktionieren kann, wird derzeit vor dem Hintergrund der Verschuldungskrise in der Eurozone intensiv diskutiert. Dabei wird verschiedentlich darauf verwiesen, lange Zeit seien die Kapitalmarktzinsen für die Mitgliedstaaten der Eurozone trotz sehr unterschiedlicher Verschuldungsniveaus und unterschiedlicher Budgetdefizite annähernd gleich gewesen. Die Disziplinierung der Finanzpolitik durch die Kapitalmärkte funktioniere nicht.

Dieser Schluss ist jedoch voreilig. Die geringen Zinsdifferenzen lassen sich durch die Erwartung rationaler Investoren erklären, dass die Politik in Europa vor Insolvenzen einzelner überschuldeter Mitgliedstaaten zurückschrecken und mit Hilfen einspringen würde. Das liegt daran, dass eine staatliche Insolvenz angesichts der Fragilität des Finanzsektors leicht zu einer allgemeinen Finanzkrise führen kann. Insofern war nicht zu erwarten, dass es zu einer staatlichen Insolvenz kommen würde. Die No Bailout-Klausel, die eine solche Insolvenz eigentlich vorzusehen schien, war nicht glaubwürdig.

Dieser Punkt ist auch für die Frage relevant, ob die Disziplinierung durch Kapitalmärkte für die Finanzpolitik der deutschen Länder eine Rolle spielen könnte. Selbst wenn in einer großen Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland der Haftungsverbund innerhalb der bundesstaatlichen Gemeinschaft aufgehoben würde, wäre damit noch nicht garantiert, dass im Fall einer Überschuldung eines Bundeslandes die privaten Gläubiger herangezogen werden. Das wäre nur dann gewährleistet, wenn mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen werden kann, dass eine solche Gläubigerbeteiligung

⁷ Zur Frage der Reichweite dieser Beistandsgarantie siehe Lewinski (2011), insbesondere Kapitel 6, das sich mit Finanzkrisen der öffentlichen Hand in bündischen Systemen befasst.

⁸ Siehe hierzu Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums der Finanzen (2005), Haushaltskrisen im Bundesstaat.

eine Banken- und Finanzmarktkrise auslöst. Nur mit einem hinreichend soliden Finanzsektor wäre eine Aufhebung des Haftungsverbundes glaubwürdig.

In der aktuellen Debatte über die Reform der föderalen Finanzbeziehungen hat das Konzept einer Auflösung des Haftungsverbunds nur wenig Unterstützung, obwohl es durchaus erhebliche Vorteile verspricht, vor allem eine Beseitigung des gegenwärtig vorhandenen Fehlanreizes, sich auf Kosten der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft zu verschulden. Vor allem von politischer Seite wird der Vorschlag einer Aufhebung der Haftungsgemeinschaft jedoch immer wieder abgelehnt. Es ist derzeit nicht in Sicht, dass sich diese Haltung in absehbarer Zeit ändert. Hinzu kommt, dass die Einführung einer solchen Regelung im Rahmen der deutschen Finanzverfassung eine grundlegende Kehrtwende implizieren würde, die weitreichende Fragen hinsichtlich des Übergangs aufwerfen würde, vor allem zur Behandlung der vorhandenen, unter anderen Voraussetzungen akkumulierten Schulden. Selbst wenn man diese Hindernisse überwinden könnte, wäre bei einer auf Kapitalmarktdisziplinierung beruhenden innerdeutschen Fiskalverfassung nicht gewährleistet, dass Deutschland die Verpflichtungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie des Fiskalpaktes einhalten könnte.

Die Perspektive einer Aufhebung der Haftungsgemeinschaft unter Bund und Ländern soll im Folgenden nicht weiter geprüft werden, nicht weil dieser Weg grundsätzlich abzulehnen wäre, sondern weil er in der Debatte über die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen in Deutschland derzeit keine zentrale Rolle spielt. Stattdessen konzentriert sich die Analyse der nächsten Abschnitte auf Reformansätze, die den Haftungsverbund unter Bund und Ländern in Deutschland nicht in Frage stellen.

3.3 Disziplinierung durch Regelbindung und Regeldurchsetzung: Voraussetzungen

Wenn die Haftungsgemeinschaft zwischen Bund und Ländern aufrechterhalten bleibt, dann müssen Vorkehrungen gegen eine exzessive Verschuldung einzelner Bundesländer durch die Bindung der Finanzpolitik an Regeln sowie durch entsprechende Überwachung und Kontrolle erreicht werden.⁹ In Deutschland ist mit der Verankerung der Schuldenstranche im Grundgesetz eine solche Regel verabschiedet worden. Sie verpflichtet Bund und Länder, ihre Haushalte langfristig auszugleichen.

Damit die Disziplinierung der Finanzpolitik durch Regeln Erfolg haben kann, muss eine Reihe von Bedingungen erfüllt sein. Erstens müssen die Bundesländer hinreichende wirtschafts- und finanzpolitische Kompetenzen haben, um die eigene Finanzlage hinrei-

⁹ Eine sehr kritische Analyse zur Herstellung fiskalpolitischer Disziplin durch Regelbindung und Überwachung statt Insolvenzdrohung und Marktkontrolle bieten Konrad und Zschäpitz (2012). Sie verweisen darauf, dass das Land Bremen sich trotz jahrelanger Überwachung, langer Sanierungsprogramme und erheblicher Sanierungshilfen nicht aus seiner Überschuldungssituation befreit hat.

chend beeinflussen zu können. Nur dann kann man erwarten, dass sie Verschuldungsregeln einhalten. Zu diesen Kompetenzen gehört eine hinreichende Autonomie bei der Gestaltung der Staatsausgaben und bei der Steuererhebung. Wie im Folgenden noch erläutert wird, spricht die empirische Erfahrung mit Verschuldungsregeln dafür, dass vor allem der Aspekt der Steuerautonomie besondere Bedeutung hat.

Zweitens muss der Finanzausgleich so gestaltet sein, dass eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage eines Landes – und damit auch der allgemeinen Steuereinnahmen – sich auch im jeweiligen Landeshaushalt niederschlägt. Wenn der Finanzausgleich zu einer starken Nivellierung der Finanzausstattung der Länder führt, ist es für ein einzelnes Bundesland schwierig, die eigene Finanzlage zu verbessern.

Drittens ist es wichtig, die Rahmenbedingungen der Finanzpolitik so zu gestalten, dass Möglichkeiten zur Umgehung von Verschuldungsregeln eingedämmt werden. Viertens schließlich stellt sich die Frage der Regeldurchsetzung. Wenn Bundesländer gegen finanzpolitische Regeln verstoßen, muss das zu Sanktionen führen, die dafür sorgen, dass Regelüberschreitungen korrigiert oder von Anfang an vermieden werden.

Die Frage der Regeldurchsetzung ist in einer Haftungsgemeinschaft von Gebietskörperschaften, die in ihrer Haushaltspolitik im Grundsatz eigenständig sind, von zentraler Bedeutung. Als Sanktionen zur Regeldurchsetzung kommen folgende Maßnahmen in Frage:

- Die Schaffung von Öffentlichkeit durch Verfahren zur Feststellung der Überschreitung von Verschuldungsgrenzen.
- Finanzielle Sanktionen in Form von unverzinslichen Einlagen oder „Strafen“ bis hin zu Kürzungen bei Zuweisungen.
- Die Verpflichtung, vorhandene bzw. zu schaffende Spielräume zur Steuer- und Gebührenerhebung auszuschöpfen.
- Die Verpflichtung, bestimmte vordefinierte staatliche Leistungen zu kürzen oder Nachtragshaushalte vorzulegen, die ausgabenseitig schnell wieder auf einen tragfähigen Kurs führen.
- Direkte Eingriffe in die Ausgabenpolitiken von Bundesländern, die Verschuldungsgrenzen überschreiten. Das könnte im theoretisch in der Form passieren, dass finanzpolitische Entscheidungen an eine externe Institution abgegeben werden („Sparkommissar“). Eine sanftere Variante dieser Lösung würde darin bestehen, dass das betreffende Bundesland mit einer externen Institution eine Vereinbarung über die Sanierung des Landeshaushalts treffen und diese Vereinbarungen dann eigenständig umsetzen muss.

Bei der Gestaltung von Sanktionen muss allerdings berücksichtigt werden, dass unterschiedliche Arten von Sanktionen sehr unterschiedliche Aussichten haben, ihre Ziele zu erreichen. Außerdem ist es von entscheidender Bedeutung, welche Institution damit be-

auftragt wird, die Finanzpolitik zu überwachen und über die Verhängung von Sanktionen zu entscheiden.

3.4 Disziplinierung durch Regelbindung und Regeldurchsetzung: Erkenntnisse der empirischen Forschung

Die Frage, ob und unter welchen Umständen finanzpolitische Regeln Auswirkungen auf die Finanzpolitik haben, ist in der finanzwissenschaftlichen Literatur in einer Reihe von Studien untersucht worden. Für dieses Gutachten sind vor allem die Wirkungen von Regeln auf die Finanzpolitik dezentraler Gebietskörperschaften von Interesse.

In den USA haben Verschuldungsgrenzen wie beispielsweise ‚Balanced Budget Rules‘ auf Staatenebene lange Tradition. In den letzten beiden Jahrzehnten haben auch viele europäische Staaten auf der regionalen und kommunalen Ebene fiskalpolitische Regeln eingeführt oder verschärft, um die öffentliche Verschuldung zu begrenzen.¹⁰ Diese Variation über die Zeit und der Vergleich zwischen Staaten erlauben es, die Auswirkungen fiskalpolitischer Regeln auf die Finanzpolitik nachgeordneter Gebietskörperschaften empirisch zu analysieren.

Verschiedene Studien zu diesem Thema¹¹ zeigen, dass Verschuldungsregeln durchaus signifikante Auswirkungen auf die Verschuldung nachgeordneter Gebietskörperschaften haben.¹² Dort, wo Regeln zur Begrenzung der Verschuldung existieren, ist die Staatsverschuldung tatsächlich niedriger. Die Wirkung der Regeln hängt allerdings stark vom jeweiligen institutionellen Umfeld ab. Insofern sind Erfahrungen aus einzelnen Ländern nicht notwendigerweise generalisierbar. Ein interessantes und für dieses Gutachten relevantes Ergebnis der Studie von Foremny (2012) liegt darin, dass Verschuldungsregeln für dezentrale Gebietskörperschaften in Bundesstaaten keinen signifikanten Einfluss auf das Verschuldungsverhalten haben, in nicht (explizit) föderalen Staaten hingegen schon. In Bundesstaaten hat hingegen Steuerautonomie einen positiven Einfluss auf die Fiskaldisziplin. Der Autor erklärt diese Beobachtung damit, dass dezentrale Gebietskörperschaften in Bundesstaaten über mehr Autonomie verfügen. Das kann heißen, dass sie mehr Instrumente haben, um Verschuldungsregeln zu umgehen, oder dass es schwieriger ist, sie zur Regeleinhaltung zu zwingen. Letzteres könnte auch damit zusammenhängen, dass die Politik auf dezentraler Ebene in Bundesstaaten ihre Eigenständigkeit stärker betont und sich darin stärker legitimiert sieht.

¹⁰ Das wird beispielsweise dokumentiert in Debrun et al. (2008) oder Foremny (2012).

¹¹ Einen aktuellen Literaturüberblick bietet Foremny (2012).

¹² Ein Problem empirischer Studien zu diesem Thema liegt in der Endogenität von Verschuldungsregeln. Man kann nicht ausschließen, dass Staaten, in denen die Bevölkerung oder einflussreiche Politiker beschließen, der wachsenden Staatsverschuldung entgegenzutreten, verstärkt Verschuldungsregeln einführen. In diesem Fall kann man nicht davon sprechen, dass Verschuldungsregeln die Verschuldung senken.

Steuerautonomie auf dezentraler Ebene hat nach den Ergebnissen von Foremny (2012) hingegen einen positiven Effekt auf die Fiskaldisziplin. Das lässt sich damit erklären, dass eine Gebietskörperschaft, die eigenständig Steuern erheben kann, geringere Chancen hat, bei Überschuldung Hilfen von der Zentralregierung zu erhalten – man wird zuerst verlangen, dass eigene Steuerquellen ausgeschöpft werden.

Ein weiteres wichtiges Ergebnis der empirischen Forschung zu Verschuldungsregeln besteht darin, dass es wichtig ist, den gesamten Budgetprozess auf die Einhaltung von Verschuldungsregeln auszurichten (von Hagen, 2006).¹³

Zu der Frage, wie Verschuldungsregeln durchgesetzt werden können, welche Sanktionsmechanismen effektiv sind, liefert die empirische Forschung leider wenige Einsichten. Das mag daran liegen, dass Verschuldungsregeln meist nicht oder kaum sanktionsbewehrt sind, oder dass die Sanktionen bei Regelüberschreitung nicht eindeutig geregelt sind.¹⁴

3.5 Kriterien für wirksame Sanktionsmechanismen

Um verschiedene Sanktionsmechanismen hinsichtlich ihrer Eignung zu beurteilen, sind entsprechende Kriterien erforderlich. Im vorangehenden Abschnitt wurden diese Kriterien bereits genannt. In diesem Abschnitt sollen die einzelnen Kriterien kurz erläutert und hinsichtlich ihrer Bedeutung eingeordnet werden.

3.5.1 Öffentlichkeitswirkung

Ein wichtiges Mittel zur Sanktionierung von Regelüberschreitungen liegt in der Schaffung von Öffentlichkeit. Dahinter steht die Erwartung, dass mit der Schaffung von Öffentlichkeit Druck entsteht, Verstöße gegen fiskalpolitische Regeln zu korrigieren. Wenn öffentlich bekannt gemacht wird, dass ein Bundesland Verschuldungsgrenzen überschritten hat, dann gerät die verantwortliche Landesregierung in der Tat unter Rechtfertigungsdruck.

Man muss allerdings sehen, dass der Abbau von Verschuldung und Defiziten in den öffentlichen Haushalten häufig unpopulär ist und ‚Schuldensünder‘ sich leicht mit Argumenten rechtfertigen können wie etwa mit der Aussage, mit den Schulden würden Zukunftsinvestitionen wie beispielsweise Investitionen in Bildung finanziert. Es wird auch oft argumentiert, dass schuldenfinanzierte Staatsausgaben die Konjunktur stützen und Ausgabenenkungen oder Steuererhöhungen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage schwä-

¹³ In dieser Studie geht es allerdings um Fiskalregeln für den nationalen Haushalt, nicht für die dezentrale Ebene. Es erscheint aber zumindest plausibel, dass dieser Punkt auch auf dezentraler Ebene wichtig ist.

¹⁴ Eine Diskussion bisheriger Erfahrungen mit verschiedenen Kombinationen aus Fiskalregeln für dezentrale Gebietskörperschaften und Sanktionen bietet eine Studie der OECD (2006).

chen und einen wirtschaftlichen Abschwung herbeiführen oder verstärken können. Die Regierung eines Bundeslandes kann sich auch mit dem Argument verteidigen, das Land sei aufgrund spezieller wirtschaftlicher, geographischer oder sonstiger Umstände benachteiligt, oder der Finanzausgleich führe zu ungerechtfertigten Belastungen.

Wegen der Komplexität der Materie ist nicht eindeutig, ob öffentliche Debatten letztlich wirklich den Druck erhöhen, übermäßige Verschuldung zu korrigieren. Selbst wenn in der Öffentlichkeit verstanden wird, dass eine Landesregierung mit den Kosten unsolider Finanzpolitik die bundesstaatliche Gemeinschaft insgesamt belastet, ist unklar, ob die Bevölkerung des betreffenden Landes darauf reagiert, indem sie der Landesregierung Unterstützung entzieht. Es kann durchaus sein, dass auch aus Sicht der lokalen Bevölkerung das Abwälzen von Kosten auf andere attraktiver ist als der schmerzhafteste Steuererhöhungen oder der Verzicht auf staatliche Leistungen.

Insgesamt ist es also durchaus positiv zu bewerten, wenn Sanktionen öffentliche Aufmerksamkeit für die Verschuldungsproblematik steigern, zu hohen Erwartungen sollte man an diesen Aspekt von Sanktionen allerdings nicht stellen. Auf Öffentlichkeitswirkung allein zu setzen, reicht nicht. Zur Durchsetzung der Verschuldungsregeln sind zusätzliche Instrumente erforderlich.

3.5.2 Spürbarkeit für die (ganze) Bevölkerung

Wenn das Ziel von Sanktionen darin besteht, Fehlentwicklungen in der Finanzpolitik zu verhindern oder zu korrigieren, kann das geschehen, indem Sanktionen verhängt werden, welche die Bevölkerung des betreffenden Landes treffen. Dem liegt die Überlegung zu Grunde, dass die Bevölkerung auf die Sanktion reagieren wird, indem sie ihre Regierung unter Druck setzt, Kurskorrekturen vorzunehmen oder notfalls eine Regierung abwählt.

Damit das funktioniert, muss allerdings eine hinreichend große Bevölkerungsgruppe spürbar von der Sanktion betroffen sein. Wenn die Sanktion beispielsweise in der Verpflichtung zu Steuererhöhungen besteht, stellt sich die gewünschte Wirkung nicht ein, wenn nur eine Minderheit der Bevölkerung von der Steuer belastet wird. Beispielsweise würde eine Sanktion in Form einer Verpflichtung zur Erhöhung der Grunderwerbsteuer kurzfristig nur die relativ kleine Gruppe derjenigen treffen, die Grundvermögen verkaufen oder erwerben wollen. Man kann davon ausgehen, dass eine solche Sanktion für die breite Mehrheit der Bevölkerung keine spürbare Belastung mit sich bringt und insofern der beabsichtigte Disziplinierungseffekt über Druck seitens der Bevölkerung nicht eintritt.

3.5.3 Gleichmäßigkeit der Sanktionswirkung im Ländervergleich

Da Sanktionen für die Gesamtheit der Länder gelten müssen, ist es wünschenswert, die Sanktionen so zu gestalten, dass sie in allen Bundesländern möglichst gleichmäßig wirken. Es wäre problematisch, wenn die Länder beispielsweise aufgrund unterschiedlicher

wirtschaftlicher Strukturen sehr unterschiedlich getroffen würden. Das würde die Akzeptanz der Sanktionsmechanismen ebenso in Frage stellen wie ihre Wirksamkeit.

3.5.4 Budgetwirkungen

Sofern Sanktionen in verpflichtenden Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen bestehen, liegt ein wichtiges Beurteilungskriterium darin, in welchem Umfang sie Mehraufkommen erwirtschaften oder Ausgaben senken. Wenn die Budgetwirkungen erheblich sind, trägt die Sanktion direkt zur Lösung des Verschuldungsproblems bei. Das ist eine wünschenswerte Eigenschaft von Sanktionen.

Ist die Budgetwirkung hingegen gering, kann die Sanktion sich nur indirekt auswirken, über den Umweg der öffentlichen Debatte oder dadurch, dass die Bevölkerung auf die Sanktion reagiert und die Regierung unter Druck gerät, ihr Verhalten zu korrigieren. Da diese indirekten Wirkungskanäle mit erheblicher Unsicherheit behaftet sind, ist das Kriterium des Fiskalvolumens von hervorgehobener Bedeutung.

Unter diesem Kriterium schneiden finanzielle Sanktion in Form von Geldbußen gegen ein Land besonders schlecht ab. Derartige Sanktionen mögen schmerzhaft und daher Abschreckungswirkung entfalten, sie haben aber den Nachteil, dass sie die finanzielle Lage des sanktionierten Bundeslandes zunächst einmal verschlechtern. Insofern verschärfen sie das Problem, zu dessen Lösung sie eigentlich beitragen sollen.

3.5.5 Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung

Wichtig ist außerdem, wie Sanktionen sich auf die wirtschaftliche Lage eines Landes auswirken. Beispielsweise wird vielfach befürchtet, dass Sanktionen in Form verpflichtender Steuererhöhungen die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes beeinträchtigen können. Wenn beispielsweise Einkommen- oder Unternehmensteuern erhöht werden, kann es dazu kommen, dass Steuerzahler mit hohem Einkommen oder Unternehmer in andere Bundesländer abwandern. Es ist auch denkbar, dass Ausgabenkürzungen, etwa im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur, derartige Abwanderungseffekte verursachen. Das kann die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes beeinträchtigen und sich dann, abhängig von der Gestaltung des Finanzausgleichs, auch negativ auf die öffentlichen Haushalte auswirken.

3.5.6 Konsistenz mit fiskalpolitischer Koordination auf EU-Ebene

Bei der Gestaltung von Verschuldungsregeln und Sanktionen sollte auf Konsistenz mit den Regelungen auf europäischer Ebene geachtet werden. Das verhindert nicht nur rechtliche Probleme, auch die Akzeptanz von Sanktionen wird dadurch gesteigert. Ein Beispiel für eine derartige Konsistenz mit europäischen Verschuldungsregeln ist der Vorschlag, eventuelle finanzielle Sanktionen, die seitens der EU verhängt werden, auf die Länder ‚herunterzubrechen‘.

3.5.7 Zeitpunkt der Sanktion (Timing)

Für die Wirkungen von Sanktionen spielt es eine wichtige Rolle, zu welchem Zeitpunkt sie ergriffen werden. Ein Beispiel für die Bedeutung des Sanktionszeitpunkts ist die Überprüfung öffentlicher Haushalte im Hinblick auf die Einhaltung von Verschuldungsregeln vor Gerichten. Da die Gerichtsverfahren oft sehr langwierig sind, kann es dazu kommen, dass Haushalte zwar gegen Verschuldungsregeln in der Landesverfassung verstoßen, dieser Verstoß aber erst einige Jahre nach Verabschiedung des Haushalts und dessen Umsetzung festgestellt wird. In diesem Fall ist die Wirkung gering. Grundsätzlich gilt, dass eine zeitnahe Sanktionierung von Regelüberschreitungen wünschenswert ist, weil dann Korrekturen eher möglich sind.

3.5.8 Glaubwürdigkeit der Sanktionsandrohung (Zeitkonsistenz)

Damit Sanktionen ihre Funktion erfüllen können, müssen sie glaubwürdig sein. Damit ist gemeint, dass sie tatsächlich verhängt werden, wenn ein Land fiskalpolitische Regeln verletzt und die Bedingungen gegeben sind, unter denen Sanktionen fällig werden. Nicht glaubwürdig wären beispielsweise übermäßig harte Sanktionen in Form sehr hoher Geldbußen. Derartige Sanktionen mögen auf den ersten Blick den Vorteil haben, hohe Abschreckungswirkungen zu haben. Wenn ihr Einsatz aber zu unerwünschten Konsequenzen führt – bei hohen Geldbußen etwa zu einer unzumutbaren finanziellen Belastung eines Landes oder seiner Bevölkerung – ist die Sanktion nicht glaubwürdig. Sie wird im Ernstfall nicht eingesetzt, und da das allgemein bekannt ist, ergibt sich auch keine Abschreckungswirkung.¹⁵

3.5.9 Vereinbarkeit mit der (Finanz-)Verfassung

Die Durchsetzung von fiskalpolitischen Regeln gegenüber den Ländern darf die Grundsätze der bundesstaatlichen Finanzverfassung nicht verletzen. Das setzt der Beeinflussung der Finanzpolitik der Länder Grenzen, auch wenn man in Rechnung stellt, dass Verfassungsänderungen möglich und im Rahmen der Einführung der ‚Schuldenbremse‘ in Deutschland ja auch erfolgt sind. Sanktionsmechanismen zur Unterstützung der Schuldenbremse können mitunter, um wirksam zu sein, Klarstellungen und Regelungsanpassungen im Grundgesetz bzw. den betroffenen Länderverfassung notwendig machen. In der Tat dürfte die Mehrheit der diskussionswürdigen Mechanismen nicht allein auf dem einfachgesetzlichen Wege umsetzbar sein.

Rechtliche Aspekte stehen im Rahmen dieses Gutachtens nicht im Mittelpunkt, trotzdem sind grundlegende Elemente der Finanzverfassung bei der Beurteilung von Möglichkei-

¹⁵ Ein anderes Beispiel für eine unglaubwürdige Sanktion ist die Ankündigung, ein überschuldetes Land in die Insolvenz gehen zu lassen, obwohl absehbar ist, dass eine solche Insolvenz zu einer Finanzkrise mit sehr negativen Auswirkungen auf die Realwirtschaft führt. Im Rahmen der Eurokrise hat dies dazu geführt, dass die No-bailout-Klausel, die etwa für Griechenland eigentlich eine solche Lösung nahelegte, nicht zum Zuge kam.

ten zur Durchsetzung von Verschuldungsgrenzen zu berücksichtigen. Die Eigenstaatlichkeit der Bundesländer und das Recht zur eigenständigen Gestaltung der Politik im Rahmen der Länderkompetenzen sprechen dafür, den Ländern bzw. den Länderparlamenten möglichst Handlungsspielräume zu geben, wenn es darum geht zu entscheiden, welche Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass Verschuldungsgrenzen eingehalten werden.

Denkbare institutionelle Sanktionen, die klar gegen das Bundesstaatsprinzip und andere die Prinzipien des Grundgesetzes verstoßen, werden in dieser Studie nicht weiter betrachtet. Dies umfasst die ganze Klasse von Regeln, die einen Verstoß gegen die Schuldenbremse mit der Einschränkung oder temporären Aussetzung von Bundesratsstimmen oder ähnlichen fundamentalen Mitwirkungsrechten ahnden.¹⁶

3.6 Institutionelle Sanktionsregeln im Test

Auf Basis der neun oben entwickelten Kriterien sollen im Folgenden verschiedene institutionelle Regeln diskutiert werden, die sich anbieten, um die Umsetzung der Schuldenbremse auf Länderebene zu unterstützen. Dabei konzentrieren wir uns auf solche Sanktionsregeln, die bei drohenden oder eingetretenen *Verstößen* gegen das Verbot struktureller Defizite ansetzen.

Analog kann auch die positive Sanktionierung des *Einhaltens* der Schuldenbremse diskutiert werden. Grundsätzlich hätten (ergänzende) Maßnahmen zur positiven Sanktionierung regelkonformen Verhaltens zwei verwandte Vorteile: Die Sanktionen erscheinen den Betroffenen und Beobachtern ausgewogener als wenn nur „gestraft“, aber nicht „belohnt“ wird. Dieser Symmetriegedanke hat schon seit langem als *carrot and stick approach* (dt: „Zuckerbrot und Peitsche“) in die ökonomische Instrumentendiskussion Eingang gehalten.¹⁷ Zudem würde die Nutzung von Elementen positiver Sanktionierung Negativsanktionen insofern stärken, als hierdurch der relative Abstand zwischen den Alternativen regelkonformes und regelbrechendes Verhalten vergrößert wird. Dies kann die Anreizwirkungen des Sanktionsregimes insbesondere dann verstärken, wenn aus politischen oder anderen exogenen Gründen die „reine“ negative Sanktionierung beschränkt ist. Dergleichen ist sehr üblich in anderen Politikbereichen.¹⁸

¹⁶ Wobei jegliche Sanktion die Mitwirkungsrechte naturgemäß soweit einschränken muss, als der das von Sanktionen bedrohte Land zumindest keine Vetoposition einnehmen darf.

¹⁷ Tatsächlich wird, laut Oxford English Dictionary, der britischen Zeitschrift „The Economist“ die erste Nutzung dieser Sentenz 1948 zugeordnet.

¹⁸ Exemplarisch sei hier nur auf die umweltpolitische Instrumentendesigns verwiesen: Wo das Lehrbuch bei zahlreichen Schäden reine Umweltsteuern als die zur Markt- und Eigentumsordnung konforme Ideallösung fordern, sind Abgabenslösungen in der Praxis häufig nicht auf die geforderten Niveaus zu heben. So werden sie oft durch Subventionen für umweltfreundliche Investitionen o.ä. ergänzt, so dass die Preis – und Kostenunterschiede zwischen umweltfreundlichen und –schädigendem Verhalten dennoch groß genug für wirksame Anreize sind.

Gleichwohl werden im Folgenden vor allem Negativsanktionen diskutiert. Der Grund hierfür liegt gewissermaßen außerhalb der ökonomischen, anreizorientierten Handlungslogik: Die Einhaltung der Schuldenbremse ist für jedes Land eine Verfassungspflicht. Das Grundgesetz beruft ganz wesentlich auf der Prämisse, dass Bund und Länder und die sie jeweils vertretenden demokratischen Organe die Verfassung achten und befolgen. Eine separate *Belohnung* dafür, dass geltende Gesetze und Verfassungsnormen einfach nur *eingehalten* werden, ist unserer Rechtsordnung wesensfern. Ebenso ist die Fähigkeit zur negativen Sanktionierung von Regelverstößen wesentliches Element einer funktionierenden Rechtsordnung.

In diesem Sinne werden die Sanktionsregeln für die Schuldenbremse in einem Regel-Ausnahme-Verhältnis formuliert: In der Regel wird die Erwartung zutreffen, dass sich die Länder ohnehin verfassungstreu verhalten und die Schuldenbremse im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik umsetzen sowie diese dann dauerhaft einhalten. Sie bedürfen keiner Sanktionsandrohung. Im günstigsten Falle trifft dies für alle Länder in allen finanzpolitischen Konstellationen zu.

Negativsanktionen *sollen* damit nur in Ausnahmefällen eine Funktion haben – dann allerdings eine sehr wichtige. Dabei gilt auch hier, dass nicht erst die tatsächliche Umsetzung von Sanktionen die Notwendigkeit der Sanktionsregeln belegt. Die besten Sanktionsregeln werden niemals umgesetzt, weil schon die glaubhafte Sanktionsdrohung bewirkt, dass die betroffenen Regeln von vornherein eingehalten werden. *Si vis pacem para bellum.* (*Willst du Frieden, bereite dich auf den Krieg vor.*)

Im Abschnitt 3.5 wurden neun Kriterien formuliert, anhand derer bestehende und erwogene Sanktionsmechanismen auf ihre (erwartete) Eignung überprüft werden sollen. In den folgenden Unterabschnitten wird jeweils ein Sanktionsmechanismus kurz erläutert und hinsichtlich seiner Einsetzbarkeit zur Überwachung der Länder-Schuldenbremse bewertet. Nicht für jede genannte Regelung werden alle neun Kriterien im Einzelnen diskutiert; stattdessen wird für alle Regeln das nachstehende Raster für einen schnellen Überblick genutzt. Unter jedem Kriterium ist jeweils eine Einschätzung abgegeben, ob die jeweils zur Diskussion stehende Regel das Kriterium erfüllen kann oder nicht.

| Beispielregel | | |
|---------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| 1. Öffentlichkeitswirkung | 2. Spürbarkeit i.d. Bevölkerung | 3. Gleichmäßigkeit Sanktion |
| + | — | o |
| 4. Budgetwirkungen | 5. Wirtschaftliche Entwicklung | 6. Konsistenz EU-Ebene |
| + | — | o |
| 7. Timing | 8. Glaubwürdigkeit | 9. Vereinbar m. Finanzverfassung |
| + | — | o |

Legende: „+“ Kriterium (eher) erfüllt; „—“ Kriterium (eher) nicht erfüllt, „o“ Erfüllung des Kriteriums schwach/nicht eindeutig.

Wie deutlich werden wird, kann dieses Raster die kritische Diskussion organisieren helfen, sie aber nicht ersetzen. Es wird nicht unbedingt diejenige Sanktionsregel insgesamt

am besten bewertet werden, die hier am häufigste mit „+“ bewertet wird. Einerseits sind nicht alle Kriterien gleich gewichtig, andererseits sind Trade-offs zwischen den Kriterien nicht ausgeschlossen. Derartige Trade-offs können gerade dort bedeutsamer werden, wo es um Sanktionen mit relativ hoher Eingriffsintensität geht.

Den nachfolgend betrachteten Sanktionsregelungen können selbstredend nicht nur als Alternativen betrachtet werden, auch in der Kombination zueinander passender Regeln kann die bestmögliche Instrumentierung gefunden werden.

3.6.1 Finanzpolitische Überwachung und öffentliche Feststellung von Regelüberschreitungen

Eine eher milde Form institutioneller Vorkehrungen zur Durchsetzung von Verschuldungsregeln besteht darin, ein Gremium zu schaffen, das die Finanzpolitik der Länder überwacht und Verstöße gegen Verschuldungsregeln öffentlich feststellt.

Im Prinzip ist die Beobachtung der Finanzpolitik und die Feststellung und Kritik an Regelverstößen Teil der alltäglichen und öffentlichen finanzpolitischen Debatte, an der Wirtschaftsforschungsinstitute, Medien und andere Institutionen wie beispielsweise die Deutsche Bundesbank beteiligt sind. Wenn in dieser Debatte festgestellt wird, dass ein Bundesland gegen Verschuldungsregeln verstößt, hat das eine gewisse Wirkung.

Deutlich größer ist die Wirkung allerdings, wenn der Verstoß von einer Institution festgestellt und verkündet wird, die das explizite Mandat hat, die Einhaltung bestimmter finanzpolitischer Regeln zu überwachen. In diesem Fall erhält die öffentliche Feststellung der Regelüberschreitung den Charakter einer amtlichen Rüge, die für erhebliches öffentliches Aufsehen sorgen kann.

Gleichzeitig muss man sehen, dass die Wirkungen selbst einer in der Öffentlichkeit stark wahrgenommenen öffentlichen Rüge auf die Finanzpolitik sehr begrenzt sein können.¹⁹ Das wird vor allem dann der Fall sein, wenn in der Bevölkerung des betreffenden Landes der Eindruck vorherrscht, dass ein Abbau der Verschuldung des Landes zu Einschränkungen bei öffentlichen Leistungen führt, bei einer Fortsetzung der Verschuldungspolitik hingegen keine Belastungen drohen, sei es, weil die bundesstaatliche Gemeinschaft helfen wird, sei es, weil noch hinreichend Spielraum für einen Anstieg der Verschuldung gesehen wird.

¹⁹ Beispielsweise erklärte der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen mit den Nachtragshaushalt 2010 wegen zu hoher Kreditaufnahme für verfassungswidrig (VerfGH NW 20/10, Entscheidung vom 15.3.2011), gleichwohl wurde die amtierende Koalition in den folgenden Landtagswahlen mit verbessertem Ergebnis wiedergewählt. Das Wahlergebnis mag Gründe haben, die außerhalb der Finanzpolitik liegen, aber die Entscheidung des Verfassungsgerichts hat der Popularität der Landesregierung nicht erkennbar geschadet.

| Öffentliche Feststellung von Regelüberschreitungen | | |
|--|---------------------------------|----------------------------------|
| 1. Öffentlichkeitswirkung | 2. Spürbarkeit i.d. Bevölkerung | 3. Gleichmäßigkeit Sanktion |
| + | — | + |
| 4. Budgetwirkungen | 5. Wirtschaftliche Entwicklung | 6. Konsistenz EU-Ebene |
| 0 | + | + |
| 7. Timing | 8. Glaubwürdigkeit | 9. Vereinbar m. Finanzverfassung |
| + | + | + |

Legende: „+“ Kriterium (eher) erfüllt; „—“ Kriterium (eher) nicht erfüllt, „0“ Erfüllung des Kriteriums schwach/nicht eindeutig.

Der Blick über das Kriterienraster zeigt überwiegend positive Bewertungen. Hierin kommt allerdings auch zum Ausdruck, dass es sich bei öffentlichem „*name and shame*“ um ein Instrument mit geringer Eingriffsintensität handelt: Ihre Umsetzung kann schnell und glaubhaft angedroht werden, *weil* öffentliche Feststellungen von Regelüberschreitungen nicht wirklich wehtun.

3.6.2 Strafzahlungen und unverzinsliche Einlagen

Wenn man der Auffassung ist, dass die öffentliche Bekanntmachung von Regelüberschreitungen nicht ausreicht, um übermäßige Verschuldung zurückzudrängen, dann sind finanzielle Sanktionen in Form von unverzinslichen Einlagen oder Strafzahlung ein denkbares Mittel. Für derartige Maßnahmen kann man zunächst anführen, dass durch derartige Sanktionen die öffentliche Aufmerksamkeit für die Regelüberschreitung vermutlich verstärkt wird.

Gleichzeitig haben finanzielle Sanktionen dieser Art erhebliche Schwächen. Vor allem verschlechtern sie die finanzielle Situation des betroffenen Landes und verschärfen damit die Lage. Hinzu kommt, dass finanzielle Sanktionen letztlich wenig bewirken, wenn ein Land sich ohnehin darauf verlassen kann, dass es im Fall einer drohenden Zahlungsunfähigkeit Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft erzwingen kann. In diesem Fall kann der ‚Schuldensünder‘ schlicht Kredite aufnehmen, um die Strafzahlung zu leisten, und die Bevölkerung ist von der Maßnahme nicht weiter betroffen. Gemessen an den formulierten erläuterten Kriterien schneiden Strafzahlungen und unverzinsliche Einlagen also schlecht ab. Sie haben zwar durchaus Öffentlichkeitswirkungen, sie verschlechtern aber die Finanzlage des betreffenden Landes und sind für die Bevölkerung kaum spürbar.

Mit den Sanktionen auf europäischer Ebene wären Geldbußen und unverzinsliche Einlagen zwar insofern kompatibel als derartige Sanktionen auch im Verfahren bei exzessiven Defiziten des Stabilitäts- und Wachstumspaktes verhängt werden können. Aber auf der europäischen Ebene existiert keine Haftungsgemeinschaft (jedenfalls nicht explizit), insofern haben Geldbußen dort eine andere Wirkung.

| Strafzahlungen und unverzinsliche Einlagen | | |
|--|---------------------------------|----------------------------------|
| 1. Öffentlichkeitswirkung | 2. Spürbarkeit i.d. Bevölkerung | 3. Gleichmäßigkeit Sanktion |
| + | — | + |
| 4. Budgetwirkungen | 5. Wirtschaftliche Entwicklung | 6. Konsistenz EU-Ebene |
| — | — | + |
| 7. Timing | 8. Glaubwürdigkeit | 9. Vereinbar m. Finanzverfassung |
| — | o | o |

Legende: „+“ Kriterium (eher) erfüllt; „—“ Kriterium (eher) nicht erfüllt, „o“ Erfüllung des Kriteriums schwach/nicht eindeutig.

3.6.3 Kürzungen bei Finanzausgleichszahlungen

Es wäre denkbar, statt Strafzahlungen eine finanzielle Schlechterstellung des betreffenden Landes im Rahmen des Finanzausgleichs vorzusehen. Die Wirkung wäre der von Geldbußen und unverzinslichen Einlagen ähnlich. Ein Land, das ohnehin finanzielle Probleme hat, wird zusätzlich belastet und würde darauf vermutlich mit einer weiteren Steigerung seiner Kreditaufnahme reagieren. Im Finanzausgleich kommt hinzu, dass dessen notorische Intransparenz die Öffentlichkeitswirkung der Maßnahme spürbar dämpfen würde.

Außerdem wäre zu klären, wie die Sanktion genau in das Finanzausgleichssystem eingearbeitet wird und wer bessergestellt werden soll, wenn die Zahlungen an den Schuldensünder zurückgehen. Ob dabei Gleichmäßigkeit der Sanktionen erreicht werden kann, hängt von der genauen Verortung der Regel im Finanzausgleich ab.

| Kürzungen bei Finanzausgleichszahlungen | | |
|---|---------------------------------|----------------------------------|
| 1. Öffentlichkeitswirkung | 2. Spürbarkeit i.d. Bevölkerung | 3. Gleichmäßigkeit Sanktion |
| o | — | o |
| 4. Budgetwirkungen | 5. Wirtschaftliche Entwicklung | 6. Konsistenz EU-Ebene |
| — | o | + |
| 7. Timing | 8. Glaubwürdigkeit | 9. Vereinbar m. Finanzverfassung |
| — | o | o |

Legende: „+“ Kriterium (eher) erfüllt; „—“ Kriterium (eher) nicht erfüllt, „o“ Erfüllung des Kriteriums schwach/nicht eindeutig.

3.6.4 „Sparkommissar“

Prinzipiell könnte man vorsehen, dass ein Bundesland bei Verletzung von Fiskalregeln das Recht verliert, eigenständig über seine Finanzpolitik zu entscheiden, und einer externen Verwaltung unterstellt wird. Dieser Ansatz ist in verschiedenen Varianten denkbar. Man könnte beispielsweise auf Modelle zurückgreifen, die in der Kommunalaufsicht schon länger angewendet werden.

Unter den im vorangehenden Abschnitt diskutierten Kriterien für Sanktionen stellt sich hier vor allem die Frage der Vereinbarkeit mit grundlegenden Prinzipien der deutschen bundesstaatlichen Finanzverfassung. Das Entsenden eines ‚Sparkommissars‘ ist mit der

Eigenstaatlichkeit der Länder schwer zu vereinbaren. Unklar ist außerdem, wie der einzusetzende Sparkommissar seine Entscheidungen legitimieren kann und wie die demokratische Kontrolle ausgeübt wird. Man könnte die Funktion des Sparkommissars darauf reduzieren, ihm das Recht zu gewähren, von den Länderparlamenten verabschiedete Haushalte zurückzuweisen, wenn sie von einem vereinbarten Sanierungspfad abweichen. Das Konzept des Sparkommissars sieht aber eigentlich eine aktivere Rolle vor.

| Sparkommissar | | |
|---------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| 1. Öffentlichkeitswirkung | 2. Spürbarkeit i.d. Bevölkerung | 3. Gleichmäßigkeit Sanktion |
| + | o | + |
| 4. Budgetwirkungen | 5. Wirtschaftliche Entwicklung | 6. Konsistenz EU-Ebene |
| + | o | o |
| 7. Timing | 8. Glaubwürdigkeit | 9. Vereinbar m. Finanzverfassung |
| - | - | - |

Legende: „+“ Kriterium (eher) erfüllt; „-“ Kriterium (eher) nicht erfüllt; „o“ Erfüllung des Kriteriums schwach/nicht eindeutig.

Wegen der temporären Entmündigung der Landespolitik, die ein Sparkommissar nötig machen würde, ist kaum vorstellbar, dass eine solche Sanktion jemals verhängt werden würde. Selbst wenn dergleichen in die Finanzverfassung eingebaut werden könnte (was sehr zweifelhaft ist), wäre es mithin keine glaubwürdige Sanktionsdrohung. Im Folgenden wird das Konzept des Sparkommissars im Sinne einer Übernahme der finanzpolitischen Entscheidungsgewalt durch eine externe Institution daher nicht weiter verfolgt.

3.6.5 Automatische Erhöhung von Steuern

Eine nahe liegende Vorkehrung gegen die Überschreitung von Verschuldungsgrenzen würde darin liegen, für diesen Fall automatische Steuererhöhungen vorzusehen. Diese Sanktion hat gegenüber den bislang diskutierten Alternativen eine Reihe von Vorteilen. Die liegen zum einen in der Spürbarkeit der Maßnahme für die Bevölkerung und zum anderen in der Wirkung auf die finanzielle Lage des Landes. Bei finanziellen Sanktionen in Form von Geldbußen oder unverzinslichen Einlagen spürt die Bevölkerung die Sanktion nicht oder allenfalls indirekt, außerdem wird die ohnehin schlechte Finanzlage des Landes noch weiter verschlechtert. Steuererhöhungen hingegen sind sofort zumindest bei dem Teil der Bevölkerung spürbar, der die Steuer zahlen bzw. tragen muss. Wie groß der betroffene Bevölkerungsanteil ist, hängt allerdings von der gewählten Steuer ab. Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass die Steuererhöhung in der Regel zu einer Verbesserung der finanziellen Lage des Landes führen wird, nicht zu einer Verschlechterung. In welchem Umfang die Steuererhöhung direkt zur Lösung des Verschuldungsproblems beitragen kann, ist ebenfalls von der gewählten Steuer abhängig.

Ein potenzieller Nachteil dieses Instruments liegt darin, dass Steuererhöhungen die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes beeinträchtigen können. Das ist beispielsweise dann zu erwarten, wenn die Steuererhöhung spürbare Wanderungsbewegungen von

Steuerzahlern auslöst, die der Steuer ausweichen wollen. Auch bei diesen Wirkungen kommt es wieder darauf an, welches Steuerinstrument gewählt wird.

Ambivalent ist schließlich der Aspekt der „erzwungenen Steuererhöhung“ zu bewerten, denn er wirft zugleich die Frage nach Steuerautonomie auf. Welche rechtliche Form eine automatische Steuererhöhung für ein einzelnes Bundesland erhalten müsste, wäre in der konkreten Ausgestaltung dieses Sanktionsmechanismus noch zu klären; viele der oben diskutierten Instrumente würden bei ihrer Implementierung verfassungspolitisches Neuland betreten. Auf grundsätzlicher Ebene müsste zunächst aber entschieden werden, ob die neu zu schaffende Möglichkeit, in einzelnen Bundesländern automatische Steuererhöhungen als „erzwungene“ Sanktion bei Verletzung der Schuldenbremse durchführen zu können, mit der generellen Option einhergehen sollte, dieselben Steuern auch freiwillig und ohne Verbindung zur Schuldenbremse erhöhen *oder auch senken* zu können.

Zwei Gründe sprechen dafür, den Sanktionsmechanismus und die Stärkung der Steuerautonomie der Länder parallel umzusetzen. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht erfüllen diese beiden Arten länderspezifischer Besteuerung dieselben Kriterien. Wie die weitere Diskussion noch zeigen wird, sind die Steuern, die als Kandidaten für automatische Erhöhungen taugen, aufgrund der gleichen strukturellen Anforderungen auch gute Kandidaten für autonome Ländersteuern.²⁰ Hinzu kommt, dass die Einführung der Schuldenbremse bei den Bundesländern ohnehin eine Stärkung der autonomen Einnahmenkompetenzen der Länder nahelegt: Mit der Möglichkeit zur Neuverschuldung wird den Ländern das einzige nennenswerte²¹ Ventil auf der Einnahmenseite geschlossen, mit dem sie auf kurzfristige und/oder nicht absehbare Ausgabensteigerungen reagieren können. Denn heute haben einzelne Länder keine bedeutenden Möglichkeiten, sich reguläre Einnahmen über das ihnen zentral bzw. kollektiv zugestandene Maß hinaus zu besorgen. Ebenso wenig können sie ihren Bürgern nicht benötigte Einnahmen unmittelbar zurückgeben. Mit dem Wegfall der Defizitautonomie entsteht damit die Notwendigkeit, mehr Steuerautonomie zu etablieren.²²

Gegen eine Verbindung des Sanktionsmechanismus für die Schuldenbremse und der Stärkung der Steuerautonomie könnte man anführen, dass hier zwei gegensätzliche Regelungsziele miteinander verquickt werden: Steuerautonomie will die Freiheitsgrade der Finanzpolitik in den Ländern erhöhen; automatische Steuererhöhungen schränken sie hingegen ein. Dies trifft insofern zu, als sichergestellt werden müsste, dass bei einer automatischen Steuererhöhung für andere landesseitig beeinflussbare Steuersätze gleich-

²⁰ Verfassungspolitisch dürfte sogar Einführung von neuen Elementen der Ländersteuerautonomie *vergleichsweise* leicht fallen, während automatische Steuererhöhungen einige zusätzliche Regelungsfragen aufwerfen.

²¹ Die Föderalismusreform I hat im Jahr 2006 den Ländern die Steuersatzhoheit über die Grunderwerbsteuer gegeben. Das war verfassungspolitisch ein erster wichtiger Schritt in Richtung größerer Einnahmenautonomie der Länder, quantitativ ist die Autonomie nur bei dieser Steuer aber unzureichend.

²² Vgl. Fuest und Thöne (2009a).

zeitig „Steuersenkungsverbot“ herrschen müsste. Ist das gewährleistet, greifen die beiden Mechanismen in unterschiedlichen Situationen; eine Verquickung ist dann nur noch eine Kommunikationsfrage. Tatsächlich kann aber ein höherer Grad an Steuerautonomie ein wichtiger Parameter sein, um die Schuldenbremse einzuhalten und die Anwendung von Sanktionsregelungen *abzuwenden*: Sieht sich ein Land auf dem Weg in ein strukturelles Defizit, so hat es nun ein Instrument mehr, um einer Verletzung der Schuldenbremse *vorzubeugen*, so lange dies noch möglich ist.²³

| Automatische Steuererhöhungen | | |
|-------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| 1. Öffentlichkeitswirkung | 2. Spürbarkeit i.d. Bevölkerung | 3. Gleichmäßigkeit Sanktion |
| + | + | o |
| 4. Budgetwirkungen | 5. Wirtschaftliche Entwicklung | 6. Konsistenz EU-Ebene |
| + | – | + |
| 7. Timing | 8. Glaubwürdigkeit | 9. Vereinbar m. Finanzverfassung |
| – | o | o |

Legende: „+“ Kriterium (eher) erfüllt; „–“ Kriterium (eher) nicht erfüllt, „o“ Erfüllung des Kriteriums schwach/nicht eindeutig.

Im ersten Überblick erweisen sich automatische Steuererhöhungen als eine Sanktionsklasse, die attraktiv, aber nicht vollkommen unproblematisch ist. Dass Steuererhöhungen eine dämpfende Wirkung auf das Wirtschaftsklima haben, ist eine ebenso selbstverständliche, wie substantielle Einschränkung. Auch das Timing dürfte eher schlecht, d.h. spät sein. Diese Einschränkung trifft aber für alle fiskalisch wirksamen Maßnahmen zu – hier gilt: Je härter der Sanktionseingriff, desto später wird er aller (politisch realistischen) Aussicht nach einsetzten. Im Vergleich zu Ausgabenkürzungen oder einem „Sparkommissar“ können Steuererhöhungen aber *relativ* schnell umgesetzt werden.

Die substantiellen Vorteile in der Öffentlichkeitswirkung, bei der Spürbarkeit und bei den Budgetwirkungen veranlassen uns jedoch, die Option der automatischen Steuererhöhungen weiter auszuarbeiten. Dieser Vertiefung ist Abschnitt 3.8 gewidmet.

3.6.6 Automatische Ausgabenkürzungen

Analog zu automatischen Steuererhöhungen könnten auch automatische Ausgabenkürzungen greifen, wenn ein Bundesland Schuldengrenzen überschreitet. Ein solcher Eingriff ist sehr öffentlichkeitswirksam; auch zeigen Ausgabenkürzungen bei Vorliegen eines strukturellen Haushaltsdefizits budgetär in die richtige Richtung.

²³ Der Anreiz vom eigenständigen Vorbeugen versagt erst dann, wenn die Verletzung der Schuldenbremse aus individueller Landesperspektive „ohnehin“ nicht mehr abwendbar scheint. In einer solchen Situation hat eine Landesregierung politökonomisch keinen Anreiz mehr, seinen Bürgern auf eigene Verantwortung eine Steuererhöhung zuzumuten; hier könnte es attraktiver erscheinen, sich exogen zur Steuererhöhung „zwingen“ zu lassen. Doch als Nachteil könnte eine solche Konstellation nur bewertet werden, wenn die Alternative eine echte Steuerautonomie in Verbindung mit einer harten No-Bailout-Regel ist. Dies ist jedoch nicht der Fall. Die Alternative ist in Deutschland vielmehr der – wenn auch zähneknirschende – Bailout, nur ohne die Möglichkeit, durch partielle Steuerautonomie Schuldenkrisen leichter vermeiden zu können.

Entsprechende Ausgabenkürzungen zu definieren ist im Vergleich zu Steuererhöhungen allerdings insofern schwieriger, als zahlreiche Ausgaben nur eingeschränkt flexibel sind und teils vertraglich oder durch Bundesgesetze festgelegt sind. Schätzungen zum kurzfristig indisponiblen und inflexiblen Anteil der Gesamtausgaben der Länder schwanken i.d.R. zwischen 90 und 95 Prozent. Die verbleibenden Residuen umfassen häufig Ausgaben, die zwar de jure kurzfristig gekürzt werden können, aber aus makroökonomischen Gründen nicht unbedingt gekürzt werden sollten – insbesondere Infrastrukturinvestitionen.

Gleichmäßige Ausgabenkürzungen nach „*Rasenmähermethode*“ wären nicht möglich. Nach Reduktionspotenzialen differenzierte Kürzungen verlangten hingegen sehr viel landesspezifisches Detailwissen, was vorbereitend für alle Länder aufgebaut und kontinuierlich gepflegt werden müsste.

| Automatische Ausgabenkürzungen | | |
|--------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| 1. Öffentlichkeitswirkung | 2. Spürbarkeit i.d. Bevölkerung | 3. Gleichmäßigkeit Sanktion |
| + | 0 | o |
| 4. Budgetwirkungen | 5. Wirtschaftliche Entwicklung | 6. Konsistenz EU-Ebene |
| + | 0 | + |
| 7. Timing | 8. Glaubwürdigkeit | 9. Vereinbar m. Finanzverfassung |
| – | – | – |

Legende: „+“ Kriterium (eher) erfüllt; „–“ Kriterium (eher) nicht erfüllt, „0“ Erfüllung des Kriteriums schwach/nicht eindeutig.

Insgesamt erweisen sich automatische Ausgabenkürzungen als nur auf den ersten Blick attraktiv. Selbst wenn ein Verstoß gegen die Schuldenbremse ganz wesentlich aus Fehlsteuerungen in der Ausgabenpolitik des betreffenden Landes herrührt, finden sich in der Praxis kaum „einfache Kürzungskandidaten“, die ohne großes (rechtliches) Federlesen durch externen Sanktionseingriff gestrichen werden könnten. In der Umsetzung kämen die automatischen Ausgabenkürzungen damit dem Modell des „Sparkommissars“ (Abschnitt 3.6.4) recht nahe.

3.6.7 Zwischenfazit

Wie deutlich wird, gibt es „die“ optimale Regel zur Sanktionierung von Verstößen gegen die Schuldenbremse auf Länderebene nicht. Als kurzes Fazit zu den betrachteten Sanktionstypen kann festgehalten werden:

1. **Finanzpolitische Überwachung und öffentliche Feststellung von Regelüberschreitungen:** Schnell, leicht umsetzbar, ohne Kompatibilitätsprobleme. *Allein* zu weich für eine wirksame Sanktionsregel, aber wichtiger Teil einer Lösung.
2. **Strafzahlungen und unverzinsliche Einlagen:** Die auf den ersten Blick „EU-typische“ Sanktion schneidet in der näheren Betrachtung für die innerstaatliche Anwendung schlecht ab, insbesondere weil bei finanziellen Schwierigkeiten einem Land noch weitere Mittel entzogen werden.

3. **Kürzungen bei Finanzausgleichszahlungen:** Auch hier werden bei finanziellen Schwierigkeiten zusätzliche Mittel entzogen; zudem ist die Öffentlichkeitswirkung bei Eingriffen in den notorisch intransparenten Länderfinanzausgleich tendenziell gering.
4. **Sparkommissar:** Ein funktionierender Sparkommissar verlangt einen derart tiefen Eingriff in die finanzpolitischen Rechte der Länder, dass er entweder verfassungswidrig wäre oder nicht glaubwürdig angedroht werden kann.
5. **Automatische Erhöhung von Steuern:** Finanzverfassungsrechtlich nicht ganz trivial, sind automatische Steuererhöhungen die einzigen „harten“ Sanktionsmaßnahmen, die zur Lösung der unmittelbaren finanziellen Probleme beitragen können und langfristig eine Stärkung des Föderalismus bewirken.
6. **Automatische Ausgabenkürzungen:** Sie können ebenfalls zur Lösung der unmittelbaren finanziellen Probleme beitragen, sind aber praktisch nicht ohne weiteres umsetzbar, jedenfalls nicht ohne einen dem Sparkommissar gleichkommenden, massiven Eingriff.

In der Zusammenschau ist eine Kombination von intensiver finanzpolitischer Überwachung und öffentlichem „name and shame“ bei Regelüberschreitungen mit verstärkter Steuerautonomie für die Länder die meistversprechende Option. Die Steuerautonomie erleichtert es den Ländern, einem strukturellen Defizit vorzubeugen. Tritt es dennoch ein, wandelt sich die Steuerautonomie in den Zwang, das landesautonome Steueraufkommen zu erhöhen. Diese beiden Optionen werden im Folgenden näher ausgearbeitet.

3.7 Überwachung der Verschuldung und Schaffung von Öffentlichkeit

Wie im Abschnitt 2.4 erläutert wurde, existiert in Deutschland mit dem Stabilitätsrat bereits ein Gremium, dem die Überwachung und Koordination der Finanzpolitik von Bund und Ländern obliegt. Die ebenfalls bereits beschriebene Erweiterung der Aufgaben des Stabilitätsrates im Rahmen der innerstaatlichen Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Europäischen Fiskalpakt stärkt diese Funktion. Insbesondere die Errichtung des unabhängigen Beirates beim Stabilitätsrat ist geeignet, die Öffentlichkeit bei einer drohenden Überschreiten von Verschuldungsgrenzen zu informieren. Die bestehenden Regelungen sollten jedoch ergänzt werden, um die Unabhängigkeit des Beirates zu stärken, seine Analysekapazitäten zu erweitern und seine Öffentlichkeitswirkung zu steigern. Ein Ansatzpunkt dazu wäre eine veränderte Besetzung des Beirates und eine Erweiterung seiner Befugnisse.

Was die Besetzung angeht, sollte die Anzahl der Beiratsmitglieder, die nicht von den Gebietskörperschaften oder den Sozialversicherungen ernannt werden, erhöht werden, so dass sie eine Mehrheit im Beirat stellen. Dabei könnte man gesellschaftliche Gruppen einbinden, die in besonderer Weise an zukunftsorientierten, nachhaltigen Staatsfinanzen interessiert sind. Beispielsweise könnte man Jugendorganisationen zugestehen, unabhängige Experten für den Beirat zu benennen.

Die Wirkung des Beirates (wie des Stabilitätsrates insgesamt) wird außerdem davon abhängen, in welchem Umfang von Bundes- und Landesministerien unabhängige Analysekapazität verfügbar ist. Um diesen Aspekt zu stärken könnte das Sekretariat des Beirates entsprechend ausgebaut werden.

Darüber hinaus wäre es sinnvoll, die Befugnisse des Beirates zu erweitern. So sollte man dem Beirat gestatten, unabhängig von den Beschlüssen des Stabilitätsrates aktiv zu werden und auf Fehlentwicklungen im Bereich der öffentlichen Finanzen hinzuweisen, welche die Einhaltung von Fiskalregeln in Frage stellen.

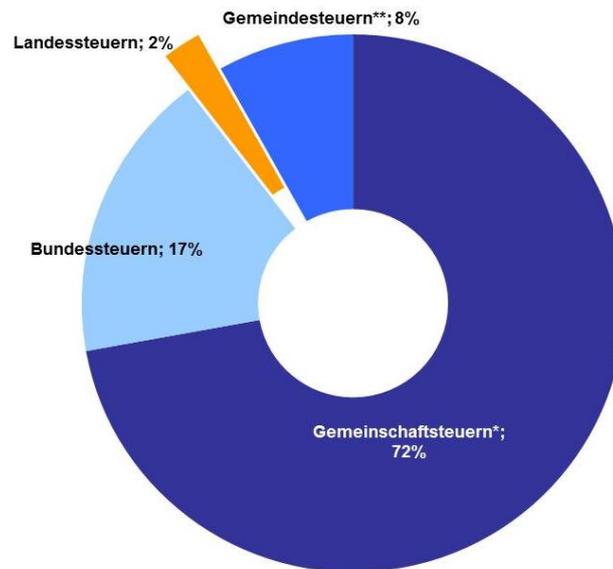
Letztlich muss man allerdings sehen, dass die Wirkung von öffentlichen Appellen und Publikationen zur Lage der öffentlichen Finanzen begrenzt ist. Wenn sichergestellt werden soll, dass Fiskalregeln auch unter schwierigen Bedingungen möglichst weitgehend eingehalten werden, ist es notwendig, über öffentliche Appelle hinaus gehende Sanktionen vorzusehen.

3.8 Empfehlungen für mehr Steuerrechte und –pflichten der Länder

In der Entscheidung, wie die Grundlage für das „Duo“ Steuerautonomie/automatische Steuererhöhungen gelegt werden kann, steht an erster Stelle die Frage nach der Art der Autonomie, an zweiter Stelle die Frage nach den hierfür geeigneten Steuern.

3.8.1 Steuerautonomie für automatische Steuererhöhungen

Deutschland ist steuerpolitisch sehr stark auf die Bundesebene ausgerichtet. Das *Steueraufkommen* wird mit einem Anteil von 72 Prozent von bundesgesetzlich determinierten Gemeinschaftsteuern geprägt, danach folgen Bundessteuern (z.B. Energiesteuer, Tabaksteuer, neuerdings auch Kfz-Steuer) mit 17 Prozent (Abbildung 4). Das auf der jeweiligen Ebene verbleibende Aufkommen aus gemeindlichen Steuern oder Landesteuern fällt demgegenüber klein aus, bei den Kommunalsteuern acht Prozent, bei den Ländern sogar nur 2,3 Prozent am deutschen Gesamteueraufkommen.



* Einschl. Gewerbesteuerumlage; ** ohne Gewerbesteuerumlage.
Quelle: StBA, eigene Berechnungen.

Abbildung 4: Gemeinschafts- und Trennsteuern (2011)

Darin erschöpft sich die zentralstaatliche Prägung des Steuersystems aber noch nicht, denn auch die Gesetzgebungshoheit über Länder- und Kommunalsteuern wird im Wesentlichen durch den Bundesgesetzgeber ausgeübt. Die Länderregierungen beeinflussen zwar gemeinschaftlich über den Bundesrat die Steuergesetzgebung des Bundes. Doch der Bundesrat ist ein Organ der Gesetzgebung des Bundes. Das kollektive Mitspracherecht der Länderregierungen hat wenig mit gliedstaatlicher Steuerautonomie zu tun, da die Gesetzgeber einzelner Länder keinen Einfluss auf die Steuergesetze haben. Da im Bundesrat mit Mehrheit abgestimmt wird, haben ebenso die Regierungen einzelner Länder keine definitive Entscheidungsmacht über die Steuern.²⁴ Nur bei der Grunderwerbsteuer können die Länderparlamente seit der Föderalismusreform I 2006 den Steuersatz selbst festlegen. Der Bund ist weiterhin für die Bemessungsgrundlage zuständig. Zwischenzeitlich haben 13 von 16 Ländern die Gelegenheit genutzt, den Grunderwerbsteuersteuersatz autonom anzuheben. Lediglich Bayern, Hessen und Sachsen nutzen noch den hergebrachten Steuersatz von 3,5 Prozent; als einziges Land hat Berlin den Grunderwerbsteuersteuersatz schon zweimal angehoben.

Im Vergleich zu den Kommunen, denen Hebesatzrechte auf Gewerbesteuer, Grundsteuer A und Grundsteuer B zustehen, bleiben die Länder, wie Abbildung 5 zeigt, aber weiterhin die Ebene mit der geringsten Gestaltungskraft auf der Einnahmenseite.²⁵

²⁴ Zum Vergleich sei darauf hingewiesen, dass jeder EU-Mitgliedstaat im Rat der Europäischen Union in Steuerangelegenheiten ein Vetorecht hat.

²⁵ Sonderabgaben im Umweltbereich (Abwasserabgaben, Wasserentnahmeabgabe u.ä.) liegen weitgehend in Länderautonomie, sind wegen ihres fehlenden Steuercharakters in diesem Kontext aber wenig relevant. Abbildung 5 berücksichtigt nicht den nachgelagerte vertikalen Steuerverbund zwischen den einzelnen Ländern und ihren Gemeinden, welcher – in unterschiedlichem Ausmaß – die Kommunen am Steueraufkommen der Länder beteiligt.

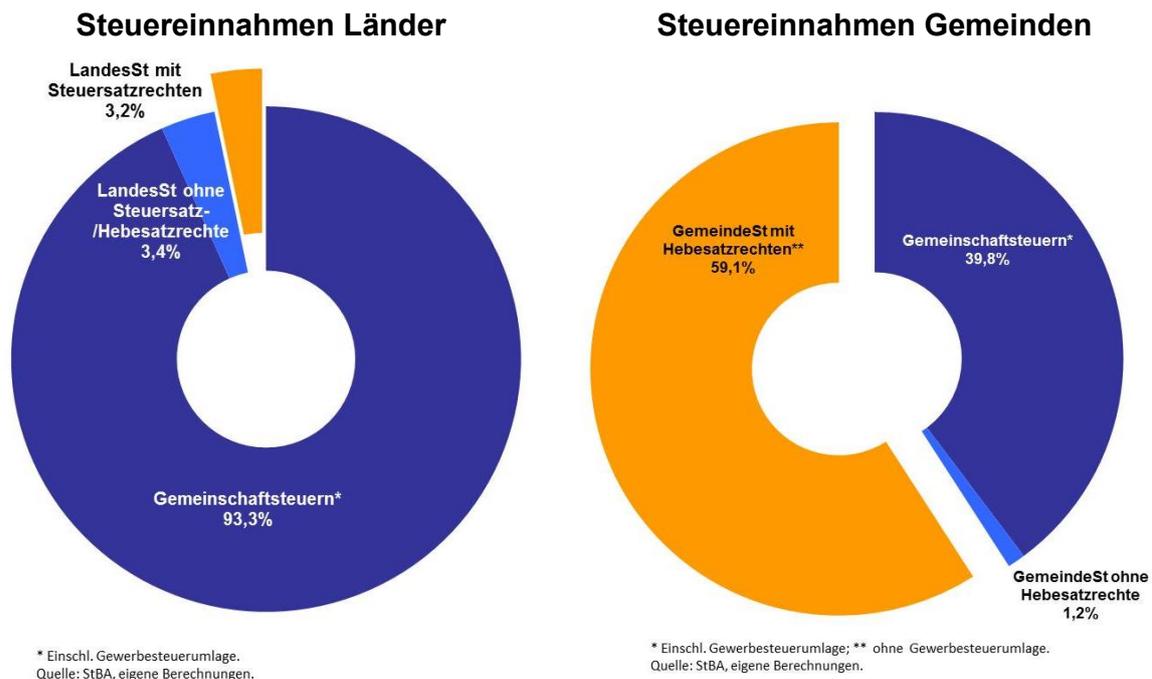


Abbildung 5: Steuereinnahmen mit/ohne Steuersatzautonomie Länder und Gemeinden (2011)

Dies ist keine geeignete Ausgangssituation für die Implementierung von automatischen, auf „Schuldensünder“ beschränkten Steuererhöhungen für einzelne Länder. Soll durch eine Negativsanktion die steuerliche Hoheit der Länder strafend *eingeschränkt* werden, so muss eine solche Autonomie zunächst einmal *geschaffen* werden. Die Besonderheit extern initiiert Steuererhöhungen lenkt den Blick auf die allgemeine Ausgestaltung sowie die Begrenzung von Steuerautonomie.

Steuerautonomie bedeutet in der Praxis nicht die völlige Freiheit einer Gebietskörperschaft, mit ihren Abgaben umzugehen wie es ihr beliebt.²⁶ Steuerautonomie zerfällt in viele graduelle Abstufungen. Es geht in mehrgliedrigen Staaten entsprechend immer um ein „mehr oder weniger an Steuerautonomie“ und nicht um die Frage „Steuerautonomie: Ja oder Nein?“. Die OECD (1999) beispielsweise unterscheidet im föderalen Kontext fünf verschiedene Grade zwischen vollständiger und gänzlich fehlender Steuerautonomie eines Gliedstaates:

- Gliedstaat bestimmt Steuertarif und Steuerbasis (Bemessungsgrundlage);
- Gliedstaat bestimmt allein die Steuerbasis;
- Gliedstaat bestimmt allein den Steuertarif;
- Gemeinschaftssteuer;
- Zentrale Ebene bestimmt Tarif und Bemessungsgrundlage der Steuern des Gliedstaates.

²⁶ Die Darstellung fußt zum Teil auf Fuest und Thöne (2009a).

Innerhalb dieses Spektrums von völliger dezentraler Steuerautonomie (a) bis zum steuerpolitischen Zentralismus (e) ist für eine Stärkung der Länderhoheit vor allem die Option (c), die reine Steuertarifautonomie interessant. Diese kann sich, wie Abbildung 5 nahelegt, mangels Masse nicht ausschließlich auf bestehende Landessteuern beziehen, hier müssen (im nächsten Abschnitt unten) weitere Optionen diskutiert werden.

Mit Blick auf die Steuerautonomie für die „guten Zeiten“ – also keine Verletzung des strukturellen Defizitverbots – sind partiell auch weitergehende Elemente der Steuerautonomie vorstellbar, die auch die Bemessungsgrundlage berühren. Aus Sicht einer Steuerautonomie, die eingeführt wird, um im Sanktionsfall eingeschränkt und in eine automatische Steuererhöhung gewandelt zu werden, sind die Anforderungen etwas strenger. Folgende Punkte sind hier wichtig:

- Gänzlich unvorstellbar ist ein Sanktionsmechanismus, der die automatische Erhebung einer in Bemessungsgrundlage und Tarif dann neu zu „erfindenden“ Steuer verlangt.
- Schwierig bis unmöglich dürften auch automatische Erweiterungen der Bemessungsgrundlagen bestehender Steuern sein, beispielsweise Einschränkung von Abzugsmöglichkeiten und Steuervergünstigungen, Änderungen bei den Tarifgruppen o.ä. Schon im Rahmen der „freiwilligen“ Steuerautonomie sind landesseitige Eingriffe in die Bemessungsgrundlagen von Steuern, die bundesweit erhoben werden, kritisch zu beurteilen. Rechtseinheit und Transparenz von Steuern definieren sich wesentlich über einheitliche Bemessungsgrundlagen. Nicht zufällig werden die Diskussionen um eine europaweite Harmonisierung der Unternehmenssteuern vor allem mit Blick auf eine gemeinsame, konsolidierte Bemessungsgrundlage geführt.
- Nicht-proportionale Eingriffe in die Steuertarife bestehender Steuern sind auch als von außen determinierte Sanktionen vorstellbar, aber anforderungsreich. Hier kann über Verschiebung von Freibeträgen indirekter, über progressive oder regressive Steuersatzänderungen direkter Einfluss auf die Progression einer bestehenden Steuer genommen werden (insbesondere bei der Lohn- und Einkommensteuer). Denkbar sind auch differenzierte Tarifanpassungen in gruppenmäßig differenzierten Steuern (v.a. Erbschaftsteuer). Derartige Eingriffe können im Rahmen der „freiwilligen“ Steuerautonomie ein sinnvolles und legitimes Mittel einer länderindividuellen Verteilungspolitik darstellen. Für eine automatische Steuererhöhung braucht es aber ebenso einen vordeterminierten, einheitlichen und verteilungsspezifischen Tarifverlauf, der im Sanktionsfall nur noch in Kraft gesetzt werden muss.

Vergleichsweise leicht sind – ist Steuerautonomie als Voraussetzung geschaffen – proportionale Tarifierhöhungen oder proportionale Multiplikatoren für eine bestehende Steuerschuld. Bei echt proportionalen Steuern ist ein solcher Zuschlag gleichmäßig. Bei direkt oder indirekt progressiven Steuern bewirkt ein Multiplikator eine Verstär-

kung der Progression, wie es beispielsweise beim Solidaritätszuschlag zur Einkommensteuer oder auch bei der Kirchensteuer der Fall ist. Je nach gewählter Steuer müssen diese Modelle konkret ausgeformt werden.

Vorteile dieser Lösung liegen in der relativen Einfachheit, mit der die Steuererhöhung von außen automatisch angestoßen werden kann. Kommt es bei Verstoß gegen die Schuldenbremse zu einer Sanktionsentscheidung, muss lediglich ein vorab definierter Zuschlagstarif in Kraft gesetzt werden. Weitergehende Ausgestaltungsentscheidungen, die den Automatismus behindern könnten, müssen nicht mehr gefällt werden. Ein einfacher Tarif-Zuschlag bzw. Tarif-Multiplikator hätte zudem den großen kommunikativen Vorteil, dass die auf einen „Schulden-Soli“ zurückgehenden Steuerbeträge sehr transparent in den jeweiligen Steuerbescheiden ausgewiesen werden können.

- Abschließend noch kurz auf den Spezialfall einer „Schläfer-Steuer“ hingewiesen. Damit meinen wir eine neue Steuer, die schon komplett ausgestaltet ist und eine Rechtsform hat, aber für die in normalen Zeiten ein Null-Steuersatz erhoben wird.²⁷ Sie würde im Sanktionsfall analog zur proportionalen Tariflösung in Kraft gesetzt, indem automatisch ein positiver Steuersatz angewandt wird.

Dergleichen ist im Rahmen des Sanktionsmechanismus zwar sehr gut vorstellbar. In der Praxis durfte es aber an einem hierfür geeigneten Steuerobjekt scheitern: Handelt es sich um ein finanzwissenschaftlich gutes Steuerobjekt, dessen Besteuerung mit relativ geringen gesamtgesellschaftlichen Zusatzlasten einhergeht, so sollte es nicht nur im Ausnahmefall zum Einsatz kommen, sondern bestehende, ineffizientere Steuern auch in Normalsituationen ersetzen. Handelt es sich hingegen um ein im definierten Sinne schlechtes Steuerobjekt, so sollte es auch im Krisenfall nicht zur Anwendung kommen. Hier wäre dann der Zuschlag zu einer bestehenden, weniger ineffizienten Steuer der bevorzugte Weg.

Es könnte sich aber als vorteilhaft erweisen, die proportionale Erhöhung einer bestehenden Steuer, die wir hier als den Königsweg kennzeichnen, aus Gründen der vereinfachten Rechtstechnik als eigenständige „Schläfer-Steuer“ auszugestalten. Dieser Weg wird auch mit dem Solidaritätszuschlaggesetz von 1995 gewählt; es erspart dem Gesetzgeber zahlreiche Detail-Anpassungen direkt in den Steuergesetzen, im Finanzausgleichsgesetz und im jeweils zugehörigen Verordnungswerk.

²⁷ Dergleichen gibt es in Deutschland in Form der Weinsteuer. Da die Weinsteuern Gegenstand der innerhalb der Europäischen Union harmonisierten Verbrauchsbesteuerung sind, sind sie auch steuergesetzlich geregelt: Das Schaumwein- und Zwischenerzeugnissteuergesetz enthält eine steuerrechtliche Definition von stillem Wein sowie Beförderungsvorschriften, jedoch keinen Steuertarif. Für Wein ergibt sich damit lediglich eine Steueraufsichtsfunktion, denn als Steuertarif kommt der gemeinschaftliche Mindeststeuersatz von 0 Euro zur Anwendung (vgl. Thöne, 2005, S. 111).

In Abwägung dieser Punkte erweist sich die proportionale Steuersatzerhöhung bzw. der proportionale Zuschlag auf eine Bemessungsgrundlage oder eine Steuerschuld als das beste Instrument, um automatisch wirkende Steuererhöhungen zu etablieren. Die Restriktionen, die aus dem Automatismus und der exogenen Veranlassung der Steuererhöhung folgen, müssen aber nicht in gleicher Weise auch für die parallele Etablierung von mehr „freiwilliger“ Steuerautonomie gelten. Die Vorbehalte, die gegen unilaterale Eingriffe in ansonsten (bundes-)einheitliche Bemessungsgrundlagen vorgebracht wurden, gelten auch hier.²⁸ Das gilt nicht für die Steuertarifautonomie. Hier kann – wo es fachlich überhaupt möglich ist – den Ländern unschädlich eine weitergehende Autonomie eingeräumt werden als nur das Recht auf proportionale Steigerungen.

Bei paralleler Existenz von Steuertarifautonomie des Landes und einem steuerbasierten Sanktionsmechanismus müssen zudem noch einige grundsätzliche Vorkehrungen getroffen werden, um Wechselwirkungen so weit wie möglich zu verhindern:

- Für den Fall, dass eine Steuererhöhung als Sanktion in Kraft gesetzt wird, muss festgelegt sein, ob dem betreffenden Land parallele Anpassungen bei anderen Steuersätzen erlaubt sein sollen, auf die es autonom Einfluss hat, wie z.B. bei der Grunderwerbsteuer. Gegen eine solche Verknüpfung sprechen vor allem verfassungspolitische Vorbehalte: Die exogene Erhöhung einer Steuer ist ohnehin ein großer Eingriff in das Budgetrecht des betreffenden Landesparlaments. Verbote bei anderen Steuern vertiefen diese Intervention noch. Für eine solche Verknüpfung spricht, dass damit ein taktisches Konterkarieren der Negativsanktion durch Steuersenkungen an andere Stelle vorgebeugt wird. Das ist nötig, um die Konsolidierungswirkung der Sanktion zu gewährleisten und ihre Glaubwürdigkeit zu schützen.

In der Abwägung wäre der geringstmögliche Eingriff hier ein Moratorium für Steuersenkungen für eine bestimmte Zeit (z.B. 2 Jahre). Hier wäre zu überlegen, ob ein solches Moratorium nicht auch rückwirkend gestaltet werden könnte, um auch taktische Steuersenkungen kurz vor nicht mehr abwendbarer Negativsanktion zu unterbinden bzw. rückgängig machen zu können.

- Wenn partielle Steuerautonomie gilt, stellt sich für die automatischen Steuererhöhungen die Frage, ob sich die „Strafzuschläge“ auf einen landesindividuellen oder einen bundeseinheitlich normierten Steuersatz beziehen sollen. Dieser dem ersten Anschein nach technische Aspekt wirft die Frage nach den Wechselwirkungen innerhalb des „Duos“ Steuerautonomie/automatische Steuererhöhungen auf. Kommt es zu fis-

²⁸ Ein persistentes Problem aus Sicht einer effizienten Subventionskontrolle und –steuerung sind Steuervergünstigungen in Gemeinschaftsteuer (vgl. Thöne, 2012). Hier spräche vieles für Lösungen, die Steuervergünstigungen hinsichtlich ihrer fiskalischen Lasten nur auf einer föderalen Ebene verorten (vorzugsweise beim Bund). So wünschenswert die daraus folgende Splittung der Bemessungsgrundlagen wäre, sie würde hier den Prozess mit weiteren Hürden belasten.

kalischen Wechselwirkungen zwischen beiden, so werden beide in ihrem jeweiligen Ziel unterhöhlt: Auf eine automatische Steuererhöhung dürfen weder vorangegangene landesindividuelle Erhöhungen desselben Satzes „angerechnet“ werden, noch dürfen seit längerer Zeit bestehende Senkungen bei beim landesindividuellen Satz aufgehoben werden. Geschieht dies doch, so ist die Gleichmäßigkeit der Sanktionsdrohung zwischen den Ländern unterhöhlt, und auch der fiskalische Beitrag einer Sanktion wird ungleichmäßig. Das Problem kann damit gelöst werden, dass beide Elemente des „Duos“ sich auf dieselbe, bundeseinheitlich definierte Bemessungsgrundlage beziehen und unberührt nebeneinander stehen.

- Abschließend sei darauf hingewiesen, dass beiden Elemente des „Duos“ Steuerautonomie/automatische Steuererhöhungen selbstredend nicht als finanzausgleichsrelevante Einnahmen angesehen werden dürfen – zumindest nicht im horizontalen Länderfinanzausgleich. Wie heute schon für die Grunderwerbsteuer praktiziert, darf individuelles Abweichen von einer (historischen) Benchmark unitarischer Steuersatzgestaltung hier keine Berücksichtigung finden. Würden freiwillige oder automatische Steuererhöhungen als finanzkraftrelevant angesehen, würde der Grenzeinnahmen extrem nivellierende Länderfinanzausgleich das ganze Konstrukt fiskalisch ad absurdum führen.

Anders sieht es beim vertikalen Steuerverbund zwischen einem Land und seinen Kommunen aus. Zwar dämpfen auch hier die Anteilsquoten den gewollten fiskalischen Effekt auf den Landeshaushalt. Wegen der staatsrechtlichen Einheit von Land und Kommunen – die auch jetzt durch die nationale Umsetzung des europäischen Fiskalpakts noch einmal bestätigt wird – spricht vieles für die Einbeziehung autonomer bzw. automatisch generierter Mehreinnahmen in den vertikalen Steuerverbund.

3.8.2 Auswahl der geeigneten Steuern

Welche Steuern kämen dafür in Frage, im Fall der Überschreitung von Verschuldungsgrenzen erhöht zu werden?

Grundsätzlich sollte es sich um Steuern handeln, die radizierbar sind, die also sinnvoll lokal oder regional erhoben werden können. Es ist deshalb naheliegend, hier zunächst an die Steuern zu denken, bei denen bereits auf kommunaler Ebene oder auf Landesebene Autonomie existiert. Auf kommunaler Ebene ist in erster Linie an die Grundsteuer und die Gewerbesteuer zu denken. Auf Landesebene käme hier zunächst nur die Grunderwerbsteuer in Frage.

Dann könnte man einen Schritt weiter gehen und die Steuern einbeziehen, die zwar im Prinzip radizierbar sind, deren Höhe Kommunen und Länder derzeit aber nicht verändern können. Das wäre vor allem für die Erbschaftsteuer sowie für die Lohn- und veranlagte

Einkommensteuer der Fall. Tabelle 1 gibt einen Überblick zum gesamten Spektrum der bestehenden Steuern bei Ländern und Gemeinden.

Tabelle 1: Verteilung der steuerlichen Länder und Kommunaleinnahmen

| Kassenmäßige Seueinnahmen | Summe | Anteil an Steuereinnahmen des | | |
|---|------------------|--------------------------------------|--------------|--------------|
| | Deutschland 2011 | jeweiligen Landes (in %) | | |
| | (in Mio. EUR) | Durchschnitt | Minimum | Maximum |
| Länderanteile an gemeinsamen Steuern | 191 572 | 93,6% | 88,5% | 97,0% |
| LSt- u. veranl. ESt (42,5 %) | 72 992 | 35,7% | 19,6% | 41,1% |
| Nicht veranl. St. v. Ertrag u. KöSt (50 %) | 16 885 | 8,2% | 2,1% | 11,8% |
| Abgeltungsteuer (44 %) | 3 529 | 1,7% | 0,5% | 2,3% |
| USt (44,07 %) | 83 807 | 40,9% | 27,8% | 68,1% |
| Gewerbsteuerumlage | 2 149 | 1,1% | 0,5% | 1,4% |
| Erhöhte Gewerbesteuerumlage | 3 219 | 1,6% | 0,0% | 2,4% |
| Kompensation Kfz-Steuer | 8 992 | 4,4% | 2,6% | 5,1% |
| Landessteuern | 13 095 | 6,4% | 3,0% | 11,5% |
| Vermögensteuer | - 4 | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Erbschaftsteuer | 4 246 | 2,1% | 0,2% | 4,6% |
| Grunderwerbsteuer | 6 366 | 3,1% | 1,4% | 5,9% |
| Rennwett- und Lotteriesteuer | 1 420 | 0,7% | 0,5% | 1,5% |
| Feuerschutzsteuer | 365 | 0,2% | 0,1% | 0,2% |
| Biersteuer | 702 | 0,3% | 0,1% | 1,4% |
| Sonstige | 0 | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Kassenmäßige Seueinnahmen | Summe | Anteil an kommunalen St-Einnahmen im | | |
| | Deutschland 2011 | jeweiligen Land (in %) | | |
| | (in Mio. EUR) | Durchschnitt | Minimum | Maximum |
| Kommunale Anteile an gemeinsamen St | 23 649 | 30,9% | 22,7% | 39,7% |
| Gewerbsteuerumlage (Ausgabe) | - 6 798 | -8,9% | -10,7% | -1,4% |
| Anteil an LSt, veranl. ESt u. AbgeltSt | 26 655 | 34,8% | 27,0% | 40,5% |
| Gemeindeanteil USt | 3 792 | 4,9% | 4,1% | 7,2% |
| Gemeindesteuern | 52 984 | 69,1% | 60,3% | 77,3% |
| Grundsteuer A | 368 | 0,5% | 0,0% | 1,8% |
| Grundsteuer B | 11 306 | 14,8% | 11,4% | 24,4% |
| Gewerbsteuer (brutto) | 40 424 | 52,7% | 39,8% | 60,9% |
| Sonstige Steuern | 886 | 1,2% | 0,4% | 2,4% |

Quelle: Stat. Bundesamt (2012); eigene Berechnungen.

Zur Orientierung bietet Tabelle 1 zwei Parameter. Die absolute Höhe der entsprechenden Steuereinnahmen auf Länder- bzw. kommunaler Ebene hilft für die Unterscheidung, welche Steuer überhaupt eine belastbare Grundlage bietet und welche mangels Masse ausscheidet. Die weiteren Indikatoren zeigen den jeweils durchschnittlichen Anteil einer Einnahme des Landes (der Kommunen) aus *einer* Steuer an den gesamten Steuereinnahmen des Landes (der Kommunen). Dieses Durchschnittsgewicht sowie die hier mit Minimal- und Maximalgewicht abgebildete Spannweite gegeben einen Hinweis, wie gleichmäßig die Sanktion zwischen den Ländern streut (vgl. Abschnitt 3.5.3).

Mit diesem Wissen sowie mit einigen finanzwissenschaftlichen Abwägungen kann eine erste Vorauswahl getroffen werden. Insbesondere können eine Reihe von Steuern ausgeschlossen werden:

- Die **Umsatzsteuer** scheidet aus, da es kein örtliches Aufkommen gibt. Als eine Netto-Allphasen-Umsatzsteuer wird sie an den jeweiligen Unternehmenssitzen abgeführt. Diese stehen in keinem kausalen Zusammenhang zu den einzelnen Orten des Verkaufs an Endverbraucher oder zu den Konsumorten (Wohnorten der Konsumenten).
- Reine **Unternehmenssteuern** (Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer) sind mit Blick auf ihre fehlende, allerhöchstens sehr indirekte Spürbarkeit beim Wähler problematisch. Auch sind hier die Zerlegung der Steuer wie auch die davon ausgehenden Anreizwirkungen problematisch.
- Die **kleinen Landessteuern** (Rennwett- und Lotteriesteuer, Feuerschutzsteuer, Biersteuer) entfallen mangels Masse und z.T. wegen ihrer großen Streuung.

Die nun verbleibenden Optionen werden mit Abbildung 6 einem tiefergehenden Gleichmäßigkeitstest unterzogen.

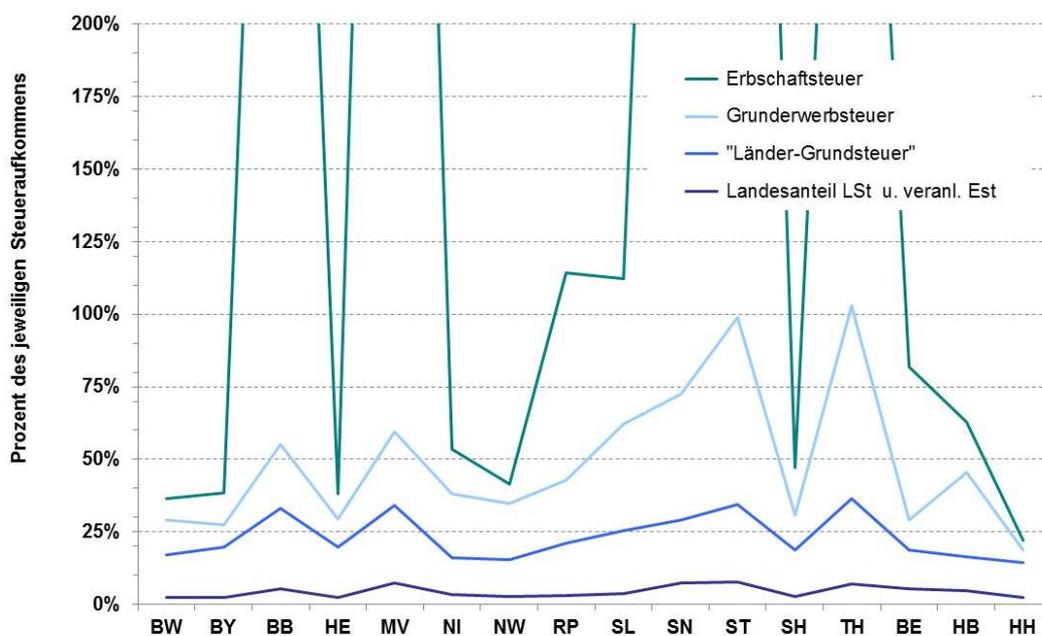


Abbildung 6: Wie sehr muss das jeweilige Steueraufkommen gesteigert werden, um 1 Prozent der primären Landeseinnahmen zu generieren? (2011)

Grundlage der Rechnung in Abbildung 6 ist die Frage, wie stark das bestehende Landesaufkommen einer Steuer gesteigert werden müsste, um die Primäreinnahmen des Landeshaushalts („reguläre“ Einnahmen ohne Einnahmen aus Neuverschuldung) um ein Prozent zu steigern. Eine solche Konstellation und auch (mindestens) eine solche Dimension entsprächen einer Standardanforderung an den Sanktionsmechanismus einer automatischen Steuererhöhung.

Wie die Rechnung zeigt, fallen zwei weitere Kandidaten heraus: Erbschaft-/Schenkungsteuer sowie die Grunderwerbsteuer sind von der Aufkommenshöhe her, aber auch was

ihre starke Streuung zwischen den Ländern angeht, nicht geeignet für gleichmäßige, automatische Steuererhöhungen.

Es bleiben in Abbildung 6 der Landesanteil an Lohn- und veranlagter Einkommensteuer übrig sowie das hier schon als Ländergrundsteuer bezeichnete Abgabekonstrukt. Beide treffen das Gros der Bevölkerung, wenn auch nicht jeden einzelnen. Und beide bringen hinreichend große Ist-Aufkommen mit, um nicht absurd hohe Tarifsteigerungen notwendig zu machen, will man ein nennenswertes Zusatzaufkommen mit der Sanktionsmaßnahme erzielen. Beide können mithin als Ausgangspunkte für die meistversprechenden Modelle dienen. Sie werden in den folgenden Abschnitten näher beleuchtet.

3.8.3 Zuschlag zur Lohn- und Einkommensteuer oder Landeseinkommensteuer

Die Konstruktion einer belastbaren automatischen Erhöhungsoption für den Länderanteil der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer ist in unserem Kontext die „Pflicht“, ein ergänzendes Element landesautonomer Tarifautonomie in diesen Erhebungsformen der Einkommensteuer die (weniger eingeschränkte) wünschenswerte „Kür“. Wir betrachten beide in dieser Reihenfolge.

Automatischer Zuschlag zur Lohn- und Einkommensteuer

Für eine automatische Erhöhung im Sanktionsfall müssen Gestaltungsentscheidungen getroffen werden, insbesondere mit Blick auf die Bemessungsgrundlage und auf die Tarifform. Hinsichtlich der Bemessungsgrundlage ist die Doppelfunktion der Einkommenssteuer als Personensteuer und als Unternehmensteuer der Personenunternehmen zu berücksichtigen. Die Brückenfunktion der Einkommenssteuer auch als Unternehmensteuer generiert Abgrenzungsprobleme, wenn es darum geht, die Einkommensteuerpflichtigen „nur“ als Bürger und nicht als Unternehmer sehen zu wollen. Bei Einbeziehung des zusätzlichen Desideratums einer rechtsformenneutralen Besteuerungen von Personenunternehmen und (Körperschaftsteuerpflichtigen) Kapitalgesellschaften sind im deutschen Steuersystem keine optimalen Abgrenzungen zu finden; Kompromisse und „Trade-Offs“ sind daher in gewissen Rahmen unvermeidlich.

Wie gehen die etablierten Zuschlagsteuern mit dieser Frage um? Für den *Solidaritätszuschlag* stellt sich die Frage insofern nicht, als er sich von vornherein auf die meisten Erhebungsformen der Einkommensteuer sowie auf die Körperschaftsteuer bezieht. Es wird kein (zusätzliches) Problem hinsichtlich der Rechtsformenneutralität geschaffen, alle Rechtsformen werden dem Zuschlag unterworfen. Was für eine Bundesabgabe funktioniert, wäre auf Landesebene erheblich schwieriger, da hier insbesondere wegen der heiklen Körperschaftssteuererlegung Gestaltungsanreize gesetzt werden, die vermieden werden sollten. Die Bemessungsgrundlage der *Kirchensteuer* orientiert sich traditionell nur an der Einkommensteuer und begleitet diese über Höhen und Niederungen. Mit dem Unternehmensteuerreformgesetz 2001 und der Einführung des Halbeinkünfteverfahrens (ab 2008: Teileinkünfteverfahren), wurde die Bemessungsgrundlage der Kir-

chensteuer in dieser Hinsicht angepasst: Um alle Einkunftsarten, auch die Dividendeneinkünfte und Einkünfte aus Gewerbebetrieb, in voller Höhe und gleichmäßig der Kirchensteuer zu unterwerfen, greift §51a II EStG hier in die Bemessungsgrundlage ein.

Ob sich die Bemessungsgrundlage für einen automatischen Einkommenssteuerzuschlag an der Kirchensteuer orientieren soll, oder ob – dem Teileinkünfteverfahren folgend – Dividenden- und Gewerbeeinkünfte nicht anders behandelt werden als in der normalen Einkommensteuer, ist letztlich eine technische Detailfrage, die im Lichte vertiefender Proberechnungen beantwortet werden sollte. Wichtig ist in unserem Kontext die Feststellung, dass es für beide Abgrenzungen bereits eine klare und erprobte Ausgestaltungsvariante gibt.

Ist diese Entscheidung getroffen, besteht noch die Wahl, für die Grundlage der Anwendung des Zuschlags-Tarifs das nun abgegrenzte *zu versteuernde Einkommen* zu nutzen oder aber – wie bei Kirchensteuer und Solidaritätszuschlag – die auf Basis dieser Abgrenzung berechnete *Einkommensteuerschuld* (echte Zuschlagsteuer). Die Entscheidung kann nur in Betrachtung des darauf anzuwendenden Tarifs getroffen werden.

Als Tarif für die automatische Steuererhöhung im Sanktionsfall bietet sich – wie oben argumentiert – ein relativ simpler, proportionaler Tarif an, der schon im Vorfeld der Sanktion festgelegt wird. Denkbar sind auch mehrere alternative Proportionaltarife, die je nach Schwere des Verstoßes gegen die Schuldenbremse bzw. nach Maßgabe des benötigten Mehraufkommens automatisch ausgelöst werden können. Auch kann man, wie beim Solidaritätszuschlag, eine kleine Progressionszone an den Anfang des ansonsten proportionalen Tarifs setzen, um bei niedrigen Einkommen ein langsames Ansteigen zum proportionalen Tarif hin zu gewährleisten.

Worauf nun dieser Tarif angewandt wird, ist ganz entscheidend für die Gesamtinzidenz des Vorschlags. Wird der Proportionaltarif auf eine spezielle ermittelte Einkommensteuerschuld angewandt, so wirkt er als *Multiplikator* des progressiven Einkommensteuertarifs. So wird ein Einkommen, das beispielsweise zu einem Grenzsteuersatz von 35% besteuert würde, durch den Solidaritätszuschlag von 5,5% zu einem Grenzsteuersatz von 36,925% geführt [= 35% x 1,055]. Diese – in aller Regel moderate – Steigerung der Progression durch einen echten Zuschlag unterliegt wiederum einem verteilungspolitisch zu fällenden Werturteil. Jenseits dieser distributiven Bewertung zeigt das Modell aber klare Vorteile: Der automatische Zuschlag knüpft am etablierten Progressionsverlauf an und ist damit nicht in der Gefahr, mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip in Konflikt zu kommen. Da das *Aufkommen* aus dem Zuschlag progressiv anfällt, wird die große Ergiebigkeit bei höheren Einkommensklassen voll ausgenutzt. Das wiederum erlaubt es, den für ein erforderliches Gesamtaufkommen benötigten Zuschlagtarif niedrig zu halten.

Dem gegenüber hätte die Anwendung eines proportionalen Tarifs auf ein spezifisch abgegrenztes zu versteuerndes Einkommen wenig Vorteile. Als echte „flat tax“ würde der Zuschlag gemäß der finanzwissenschaftlichen Standardtheorie wohl weniger allokativer

Verzerrungen mit sich bringen. Fraglich ist allerdings, ob sich ein proportionaler Tarif fände, der auch in den unteren und mittleren Einkommensklassen vertretbar „zugeschlagen“ werden kann und dennoch genug Gesamtaufkommen erbrächte, um seinen fiskalischen Zweck zu erfüllen.

In der Zusammenschau empfiehlt sich für den automatischen Steuerzuschlag als Sanktionsmechanismus zur Durchsetzung der Schuldenbremsen mithin eine Konstruktion, die als echte, proportionale Zuschlagsteuer gestaltet ist. Die höchste Rechtsfestigkeit dürfte dabei eine Konstruktion bieten, bei der der Zuschlag auf die (fiktive) Einkommensteuerpflicht gelegt wird, die bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage bei Kirchensteuer genutzt wird.

Landeseinkommensteuer

Das Zwischenfazit für den automatischen Zuschlag könnte man unmittelbar für eine parallel zu etablierende, „freiwillige“ Steuerautonomie der Länder übernehmen. Dies wäre *eine* Option. Es existiert aber noch eine andere Option bzw. ein anderes Modell.

Grundsätzlich ist die Steigerung der gerade bei den Ländern institutionell so schwach ausgeprägten Eigenverantwortung für die steuerlichen Einnahmen sehr erstrebenswert: Zunächst einmal hätten die Länder damit je nach Ausgestaltung Zugang zu einer ergiebigen Einnahmequelle, nicht mehr nur zu der im Vergleich eher marginalen Grunderwerbsteuer. Vor allem aber wäre eine Landeseinkommensteuer ein sehr *sichtbares* finanzpolitisches Instrument der Länder, das die demokratische Kontrolle der Politik verbessern würde. Der Zusammenhang zwischen öffentlichen Leistungen und Steuerlasten würde für die Wähler deutlicher als bisher, und politische Parteien könnten sich in Landtagswahlkämpfen durch unterschiedliche Pakete aus Steuern und öffentlichen Leistungen klarer positionieren als unter den aktuellen Bedingungen.

Wird nun Steuertarifautonomie auf Länderebene in Form des *Zuschlagsmodells* eingeführt, so ist sie dem oben skizzierten Modell automatischer Steuerhöhungen sehr ähnlich. Die zentralen Charakteristika eines solchen Modells sind:

- Das autonome Landeselement kann als Zu- und Abschlag auf die spezifisch ermittelte (fiktive) Einkommensteuerschuld gestaltet werden.
- Um der Transparenz willen läge es nahe, die identische Bemessungsgrundlage zu wählen wie beim automatischen Zuschlag. Das ist allerdings nicht zwingend.
- Als Tarif kann ebenfalls ein proportionaler Zu- oder Abschlag gewählt werden. Da hier aber keine Notwendigkeit besteht, exogen und einheitlich einzugreifen, kann ebenso gut landesindividuell von der Proportionalität abgewichen werden, um z.B. nach Vorbild des Solidaritätszuschlags niedrige Einkommen zu entlasten oder auch, wie in der Kirchensteuer in vielen Bundesländern praktiziert, die tarifliche Belastung bei sehr hohen Einkommen wieder herunterzufahren. Gewiss würde eine solche mul-

tiplikative Verknüpfung zweier unterschiedlich progressiver Tarife die steuerpolitische Transparenz nicht gerade erhöhen. Allerdings dürfte ein normaler Bürger auch heute schon seine Durchschnitts- und Grenzsteuerbelastung bei der progressiven Einkommensteuer mit Solidaritätszuschlag und ggf. Kirchensteuerzuschlag nicht ganz leicht nachvollziehen können.

- Als echte Zuschlagsteuer ist das Aufkommen abhängig von den steuerpolitischen Veränderungen bei der zugrunde liegenden Gemeinschaftsteuer. Das schwächt den autonomen Charakter dieser Abgabe; auch schafft es Interferenzen zwischen den steuerpolitischen Strategien einer Landesregierung als autonomer Gesetzgeber für die Zuschlagsteuer und als Teil des Gesetzgebers für die Einkommensteuer als Gemeinschaftsteuer.
- Weil die autonome Steuer als Multiplikator gestaltet ist, muss für die Gemeinschaftsteuer bei Einführung des neuen Instruments keine extra Tarifsenkung vorgenommen werden. Das senkt den politischen Verhandlungsbedarf zur Einführung des Modells deutlich. Der Nachteil dieses Modells ist aber, dass die landesautonome Abgabe nur existiert, wenn das Land *über* oder *unter* dem Bundesdurchschnitt agiert; realisiert es eine durchschnittliche Einkommensteuerbelastung, „verschwindet“ die eigene Einkommensteuer des Landes. Diese Eigenschaft ist dann als klarer Nachteil zu betrachten, wo es die Steigerung der demokratischen Kontrolle durch eine „Steuerband“ zwischen Regierung und Steuerzahlern als eine wichtiges Ziel von mehr Landessteuerautonomie gesehen wird.

Eine nicht als Zuschlagsteuer, sondern konventionell gestaltete Landeseinkommensteuer hat demgegenüber ein anderes Profil von Eigenschaften:²⁹

- Zunächst wird der Tarif der gemeinschaftlichen Lohn- und Einkommensteuer Bundeseinheitlich abgesenkt, um Raum für die Landeseinkommensteuer zu schaffen. Die Aufkommenseinbußen bei der Gemeinschaftsteuer werden in der Steuerverteilung komplett zu Lasten des Länderanteils gebucht.
- Gleichzeitig wird der „entfallende“ Tarif der Gemeinschaftsteuer auf die fortbestehenden, nunmehr gemeinsamen Bemessungsgrundlage als Landeseinkommensteuer nachgebildet.
- Beide Einkommensteuern, die gemeinschaftliche und die Landeseinkommensteuer, werden parallel erhoben, in der fiktiven Startsituation erbringen sie zusammen exakt das gleiche Aufkommen wie Status quo ex ante.³⁰

²⁹ Wir orientieren uns an unserem Vorschlag in Fuest und Thöne (2009a).

³⁰ Es liegt nahe, die bei den Ländern angesiedelte Steuerverwaltung beide Einkommensteuern integriert weiterverwalten zu lassen. Die Steuererlegung müsste allerdings modernisiert werden, ebenso müssten Aufkommensaufteilungsregeln für Abzüge und Steuervergünstigungen vereinbart werden, die sich am Verhältnis der individuellen Durchschnittssteuersätzen orientieren sollten. Mit der vollständig digitalisierten Steuererhebung und -verwaltung ist dies heutzutage kein so großes Hindernis mehr wie noch vor einigen Jahren.

- Wie genau der Tarif gesplittet wird, muss vor dem Hintergrund verteilungspolitischer Argumente entschieden werden. Folgt man dem Standardargument der ökonomischen Theorie des Fiskalföderalismus, so sollte die Hauptarbeit der Umverteilung auf zentralstaatlicher – hier gemeinschaftsteuerlicher – Ebene vorgenommen werden. Das spricht dafür, die Landeseinkommensteuer mit einem vergleichsweise flachen, nur leicht progressiven Starttarif zu gestalten. Allerdings ist es fiskalisch attraktiv, auch an den hohen Einkommensgruppen stärker zu partizipieren. Da dieses Argument für beiden Seiten gilt, muss die konkrete Aufteilung originär politisch entschieden werden.³¹
- Nachdem mit der Einführung der Landeseinkommensteuer der Status quo ex ante – eventuell nur für eine logische Sekunde – wiederhergestellt worden ist, haben die Länder von nun an die vollkommene Tarifhoheit über ihren Steuer. Sie können die Belastung für ihre Bürgerinnen und Bürger senken oder erhöhen, sie können vor allem über den Grad der Progression bzw. Proportionalität in der Landeseinkommensteuer selbst entscheiden.
- Dieses Modell bietet sehr viel mehr Autonomie und vermeidet die Nachteile des reinen Zuschlagsmodells (Schwache demokratischen Kontrolle; „Verschwinden“ bei durchschnittlicher Belastung). Der Preis hierfür ist erhöhter (politischer) Aufwand in der Einführungsphase.

Diese beiden Einkommensteuer-Modelle zur Stärkung der Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Länder auf der Einnahmenseite würden nicht nur eine sinnvolle „Draufgabe“ für einen einnahmeseitigen Sanktionsmechanismus in Form automatischer Steuererhöhungen bei Defizitverstoß darstellen. Wie oben dargestellt, ist autonome Handlungsfähigkeit auch auf der Einnahmenseite ein wichtiges Instrument, um Verstößen gegen das strukturelle Defizitverbot vorbeugen zu *können*.

Welcher der beiden Varianten der Vorzug zu geben wäre, hängt letztlich von den politischen Einführungsbedingungen ab. Die finanzwissenschaftlich und steuersystematisch „sauberere“ Variante wäre gewiss die Landeseinkommensteuer. Doch sie zu erreichen, dürfte nicht leicht sein – ein typisches Risiko bei großen Innovationen und Reformen. Die kleine Variante, der landeseigenen Zuschlag auf die Lohn- und Einkommensteuerschuld, dürfte leichter umsetzbar sein, wäre aber nicht ganz so effektiv hinsichtlich der gesetzten Ziele.

³¹ Mit modernen Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodellen kann bis auf den Steuerzahler genau nachgebildet werden, wie eine solche Tarifspaltung auszusehen hätte. Damit können die Unsicherheiten vor Einführung des Modells massiv gesenkt werden.

3.8.4 Grundsteuer

Die Grundsteuer ist eine grundgesetzlich garantierte Steuerquelle der Städte und Gemeinden. Rund um die Welt ist sie eine wichtige, politisch wie auch finanzwissenschaftlich anerkannte Quelle örtlichen, gut radizierbaren Steueraufkommens der Kommunen. Gleichwohl wird sie hier auch als möglicher Anknüpfungspunkt für automatische Steuererhöhungen zugunsten der *Länderhaushalte* bei einem Verstoß gegen die Schuldenbremse diskutiert.

Das hat zwei Gründe: Zunächst einmal ist die Grundsteuer³² eine gute Steuer, an der neben der kommunalen auch mehr Länderautonomie anknüpfen könnte: Sie erfasst nahezu jeden Bürger im Lande - entweder als Eigenheimbewohner direkt oder als Mieter in der Nebenkostenabrechnung – sowie jedes Unternehmen nach Maß seiner Ansiedlung. Sie orientiert sich als (grob) vermögensorientierte Abgabe am Prinzip der steuerlichen Leistungsfähigkeit. Auch gilt die Grundsteuer als allokativ vergleichsweise vorteilhaft, weil sie zu wenigen Ausweichreaktionen, d.h. Verzerrungen, führt. Diese Vorteile gegenüber den meisten anderen Steuern ergeben im Blick auf das Aufkommen der Grundsteuer den zweiten Grund: Die steuerliche Belastung mit dieser Abgabe ist in Deutschland vergleichsweise niedrig, wie Abbildung 7 illustriert.

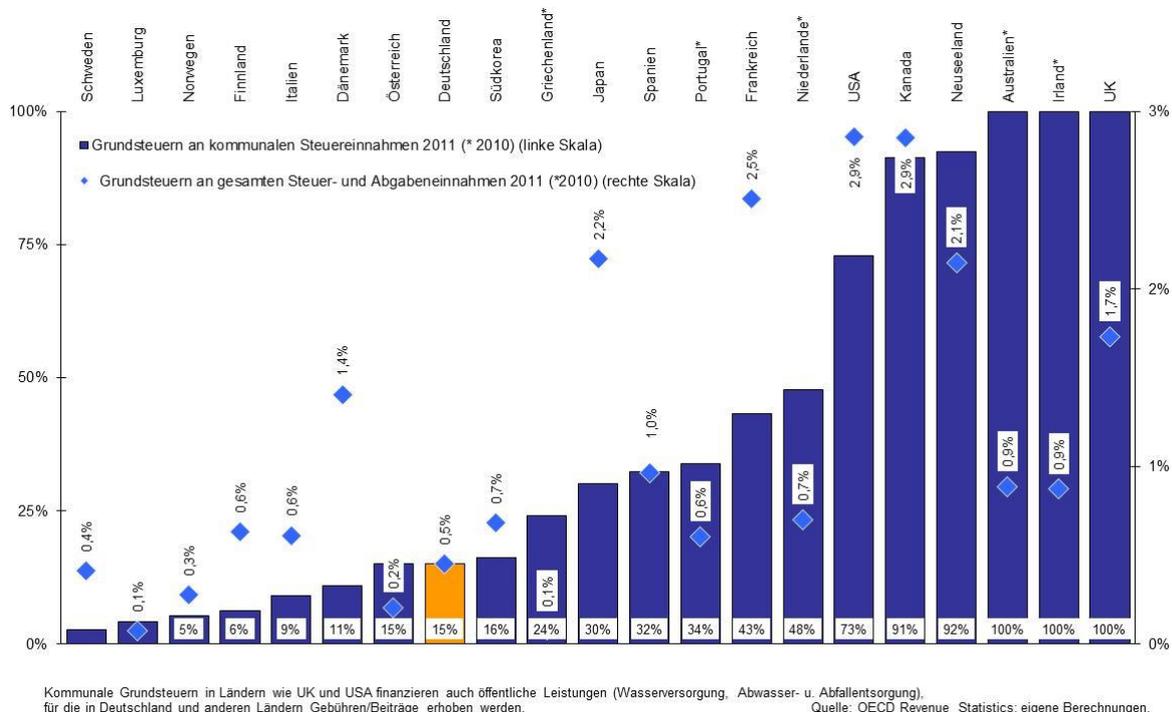


Abbildung 7: Grundsteuervergleich OECD (2011)

³² Wir sprechen hier und im Folgenden nur über die Grundsteuer B. Die Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftliche Flächen ist ein problematischer Sonderfall, für den fast alles oben Gesagte *nicht* gilt.

Sowohl mit Blick auf den Anteil an der lokalen Finanzierung als auch als Anteil am gesamten Steuer-Portfolio liegt die deutsche Grundsteuer vergleichsweise niedrig. Das wird noch deutlicher, wenn man sich vergegenwärtigt, dass in zahlreichen anderen Ländern das Steueraufkommen auf Immobilienbesitz nicht nur den kommunalen Ebenen, sondern auch den Bundesstaaten (Schweiz, USA, Kanada, Australien, Mexiko) oder auch den Zentralregierungen (Korea, Norwegen, Schweden, Vereinigtes Königreich) zugutekommt.³³

Dieser Vergleich impliziert natürlich keine „Notwendigkeit“ zur Grundsteuererhöhung. Er liefert aber einen Hinweis auf eine möglicherweise ineffiziente Steuerstruktur: Wenn in einem Land, das im Vergleich kaum als Niedrigsteuerstandort bezeichnet werden dürfte, ausgerechnet eine allokativ recht unschädliche Steuer wie die Grundsteuer sehr niedrig ist, müssen allokativ schädlichere Steuern vergleichsweise (zu) hoch sein. Wenn es darum geht, geeignete Kandidaten für eine automatische länderspezifische Steuererhöhung bei einem strukturellen Defizit zu finden, liegt es sehr nahe, die Grundsteuer in die engere Wahl zu nehmen.

Bei der konkreten Ausgestaltung wären einige wenige Punkte zu beachten. Wird eine autonome, im Sanktionsfall automatisch zu erhöhende „Landesgrundsteuer“ etabliert, sollte die Grundsteuer der Gemeinden davon nicht direkt tangiert werden: Die Grundsteuer bleibt wegen ihrer Fühlbarkeit und Radizierbarkeit eine gute kommunale Steuer - daran sollte auch eine Landesgrundsteuer nichts ändern. Entsprechend unattraktiv wäre der Weg, der mit der Gewerbesteuerumlage für die andere große kommunale Realsteuer gegangen wird. Mit dieser Umlage werden seit 1970 Bund und Länder am Aufkommen des gemeindlichen Gewerbesteueraufkommens beteiligt. Insofern hat sie auch den Charakter einer heimlichen Gemeinschaftsteuer. Diese „Heimlichkeit“ gilt es bei einer Sanktionsabgabe zu vermeiden, die ihre (Abschreckungs-) Wirkung auch aus ihrer unmittelbaren Spürbarkeit bezieht. Eine Landesgrundsteuer sollte stattdessen auf der generell genutzten Bemessungsgrundlage, dem Grundsteuermessbetrag, ansetzen und bei der Berechnung der Steuerschuld sollte *neben* dem einzelgemeindlichen Hebesatz auch ein *separater* Landeshebesatz angewendet werden. Die nunmehr zwei Hebesätze und die daraus resultierenden Steuerpflichten werden im Steuerbescheid separat ausgewiesen.

Um ungewollte Wechselwirkungen mit der gemeindlichen Grundsteuer zu minimieren – ganz vermeiden ließen sie sich nicht – wäre für die Zeit einer als Sanktion auferlegten automatischen Erhöhung/Einführung auf Landesseite sicherzustellen, dass die betroffenen Länder den Normierungshebesatz dieser Steuer (und ggf. auch der Gewerbesteuer) im kommunalen Finanzausgleich parallel nicht anpassen dürfen. Wenn damit den Ländern der direkte Weg, die Last auf die Kommunen weiterzuwälzen, verstellt ist, so sind

³³ Vgl. OECD Revenue Statistics (2012).

damit noch nicht alle vorstellbaren Wechselwirkungen erfasst. Insbesondere kann den Kommunen das Reagieren nicht verwehrt werden, sei es durch Senkungen zur Kompensation der Lasten beiden den Bürgern, sei es als durch Erhöhungen im Windschatten der Landeserhöhung.

Allerdings kann die Option einer Ländergrundsteuer als Annex zur gemeindlichen Grundsteuer zurzeit nur unvollständig diskutiert werden. In Deutschland steht die Grundsteuer aktuell auf dem Prüfstand: Nachdem der Bundesfinanzhof 2010 die eklatant ungleiche Grundvermögens-Bewertung zur Festlegung der Bemessungsgrundlage für verfassungswidrig erklärt hat, ist nun Bewegung in die Diskussion zur Grundsteuerreform gekommen. Es ist tatsächlich absehbar, dass die jahrzehntelange Reformblockade überwunden wird.³⁴ Allerdings spielt sich die Diskussion fast ausschließlich zwischen den Landesregierungen ab; Wissenschaftler oder interessierte Wähler haben wenig Einblick in die diskutierten Alternativen. Der Presse kann entnommen werden, dass die drei Modelle – „Nordmodell“, „Südmodell“, „Thüringer Modell“ – in den jüngsten Proberechnungen noch Nachbesserungsbedarf haben.³⁵

Die Unterschiede dieser Modelle sollen hier nicht diskutiert werden (eben so wenig deren Alternativen). Wenn eine Einigung auf eine neue Grundsteuer erreicht worden ist, können die Auswirkungen einer autonomen Ländergrundsteuer besser abgeschätzt werden. Grundsätzlich dürften die drei Modelle wie auch die vorstellbaren Kompromisspositionen dazwischen geeignet sein, um hieran eine Ländergrundsteuer anzukoppeln. Diese kann, wie auch mit Blick auf die Einkommensteuer diskutiert, entweder nur als Negativsanktion der Schuldenbremsen-Überwachung oder als neue länderautonome Regelsteuer erwo-gen werden.

³⁴ Vgl. Fuest/Thöne (2005) sowie Thöne (2006) für einen Überblick der ökonomischen Reformdiskussion.

³⁵ Siehe Schrinner (2012).

4 Was braucht eine funktionierende Schuldenbremse?

4.1 Das Dilemma der Schuldenbremse

Um in der Praxis anerkannt zu werden, braucht eine funktionierende Schuldenbremse glaubhafte und im Falle ihrer Implementation schmerzhaft Sanktionsmechanismen. Nur wenn das Einhalten des strukturellen Defizitverbots zu jeder Zeit – davor, währenddessen, danach - attraktiver ist als die Alternative zur Verfassungstreue, kann die Schuldenbremse zu einer *self-enforcing* Fiskalregel reifen. Dazu müssen, wie gezeigt, noch tiefgreifende Reformen zur Stärkung der Transparenz und der Sanktionsmechanismen umgesetzt werden. Mit der innerstaatlichen Umsetzung des Vertrags vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag) wird diese Notwendigkeit noch einmal deutlich.

Doch ein Transparenz- und Sanktionsreglement allein reichen nicht. Auch das institutionelle Umfeld muss stimmen. Zum einen muss der Bund-Länder-Finanzausgleich angepasst werden. Dabei muss sichergestellt werden, dass die regelgerechte Umsetzung des Finanzausgleichs nicht die neu zu schaffenden Räume für etwas mehr einnahmenseitige Selbstverantwortung und die landessteuerlichen Sanktionsmechanismen gleich wieder zunichtemacht. Dies wäre bei unveränderter Übernahme des aktuellen Länderfinanzausgleichs der Fall; einige kleinere Anpassungen helfen, eine solche Wirkung zu vermeiden. Daneben kann auch noch ein kurzer Blick auf eine Neuordnung des Finanzausgleichs geworfen werden, die darüber hinaus auch den *Geist* von nachhaltiger, eigenverantwortlicher und solidarischer Finanzpolitik widerspiegeln kann. Die mit dem Auslaufen des Solidarpakts II für 2020 notwendige Neuordnung der Finanzierungsverhältnisse zwischen Bund und Ländern sowie unter den Ländern legt nahe, eine mit dem zeitgleichen Einsetzen der Schuldenbremse konsistente Lösung zu suchen. Diesen Fragen wenden wir uns kurz im Abschnitt 4.3 unten zu.

Zuvor sollen Fragen betrachtet werden, die für Wirksamkeit der Länder-Schuldenbremsen von mindestens ebenso großer Bedeutung sind, in der Fachdiskussion bis dato aber nur recht wenig Aufmerksamkeit gefunden haben: *Welche Schlupflöcher haben die Länder bei der Schuldenbremse? Wie können legale Umgehungsmöglichkeiten für das Verbot struktureller Neuverschuldung verbaut werden?*

Der Blick auf die großen potenziellen Schlupflöcher offenbart ein Dilemma der Schuldenbremse: Die grundgesetzliche Defizitregel soll ein Ventil schließen. Es soll nicht mehr möglich sein, dass gewünschte oder auch objektiv notwendige Staatsausgaben bei unzureichenden laufenden Einnahmen zu Lasten zukünftiger Generationen schuldfinanziert werden. Um dieses Ziel zu erreichen, bedarf es – wie deutlich geworden ist – wirksamer politischer Anreize und fiskalsicherer Sanktionen. *Wirksam* sind diese Mechanismen, wenn sie zur Folge haben, dass alle Länder ab 2020 eine Finanzpolitik betreiben, die formell dem grundgesetzlichen Defizitverbot entspricht.

Strukturell ausgewogene Haushalte können aber auf *zwei* Wege erreicht werden, seriös oder opportunistisch. Der seriöse Weg verlangt Ausgabendisziplin; auch höhere Steuerautonomie erleichtert es, auf diesem Pfad zu bleiben. Der seriöse Weg verlangt schließlich auch einen Bund-Länder-Finanzausgleich, der für *alle* Länder – „Geber“ und „Nehmer“ – eine verlässliche Ausgangsposition schafft, strukturell ausgeglichene Haushalte aus eigener Kraft erreichen zu können und dies auch zu wollen.

Der seriöse Weg kann allerdings politisch teuer sein. Dauerhafte Ausgabendisziplin und womöglich vereinzelt Steuererhöhungen stehen bei vielen politischen Akteuren nicht in dem Ruf, der direkte Weg in die Herzen der Wähler zu sein. Gerade dort, wo in der Vergangenheit schon eine oder mehrere Konsolidierungsrunden durch die Landeshaushalte gegangen sind, bieten sich oft keine einfachen Lösungen – sogenannte „niedrig hängenden“ Früchte – mehr an. In Situationen, in denen anhaltende fiskalische Solidität politisch schwerfällt und in denen *wegen* wirksamer Sanktionsmechanismen der Ausweg in die verbotene Neuverschuldung politisch ebenso so teuer ist, kommt die opportunistische Variante ins Spiel.

Als opportunistisch bezeichnen wir hier in Anlehnung an die Begriffsprägung in der ökonomischen Literatur ein Verhalten, das zwar den offenen Regelbruch meidet, aber eigennützig alle legalen Umwege nutzt (und ausbaut), um dem Druck des seriösen Weges zu entkommen. Wie deutlich werden wird, sind die Optionen zur legalen Umgehung der Schuldenbremse auf Länderebene groß genug, um eine ernsthafte Gefährdung des gesamten Vorhabens befürchten zu müssen.

Dieses Dilemma der Schuldenbremse wird bei näherer Betrachtung ein Doppeltes. Zunächst gilt: Je stringenter die Schuldenbremse instrumentiert wird, desto attraktiver wird für eine opportunistische Politik die Flucht in Schlupflöcher. Wie deutlich werden wird, entsteht bei den meisten Maßnahmen zum Stopfen der Schlupflöcher ein neues Problem. Denn das Stopfen der Schlupflöcher, das aufgrund der Schuldenbremse nötig ist, hat einen *Preis* in der Form eines Freiheitsverzichtes. Das heißt, dass Elemente der Länderautonomie, die ja gerade ausgebaut werden soll, wieder aufgegeben werden müssen. Oder der Preis kann Einschränkungen bei potenziell effizienten Organisationsformen staatlichen Handelns, die an die Stelle von Privatisierung und Öffentlich-Privater-Partnerschaft treten, implizieren.

4.2 Schlupflöcher offenlegen

Die Schuldenbremse kann u.U. bewirken, dass manche Länder Schlupflöcher suchen oder schaffen, um schmerzliche Konsolidierungsschritte hinauszuzögern, indem sie Defizite aus den Kernhaushalten auslagern oder indem sie Defizite formell legalisieren.

Die Gestaltungspielräume der Länder sind insofern (noch) recht groß, als zwar das Verbot der strukturellen Neuverschuldung ab 2020 für die Länder im Grundgesetz fixiert ist, ihnen die weitere Ausformung ihrer Verfassungsregeln und deren einfachgesetzliche Konkretisierung aber selbst obliegen.³⁶ Landesseitige Verschuldungsregeln sollen damit nach den Vorstellungen des Gesetzgebers folgende Funktionen erfüllen:³⁷

- Eine eigene Schuldenbremse etabliert die Möglichkeit zu einer Konjunkturregel, die einer schädlichen pro-zyklischen Wirkung der Schuldenbremse vorbeugt. Damit wird es zudem leichter, die grundgesetzliche Schuldenbremse ab 2020 einzuhalten.
- Eine eigene Schuldenbremse schafft die Möglichkeit, den Übergangspfad bis einschließlich zum Jahr 2019 so zu kanalisieren, dass die notwendigen Anpassungen im Zweifelsfall nicht erst kurz vor dem Stichtag angegangen werden müssen. Wegen der geringen kurzfristigen Flexibilität der Landesfinanzen auf der Ausgabenseite und wegen des derzeit nur auf die Grunderwerbsteuer beschränkten gesetzgeberischen Einflusses des Landtages auf die Steuereinnahmen, entsteht bei zu langem Hinauszögern der Anpassungen mitunter die Gefahr, dass die Verfassungsvorgaben nicht erfüllt werden können.
- Eine eigene Schuldenbremse in den Ländern schafft den Rahmen, um die Zulässigkeit legitimer Ausnahmen zu regeln und missbräuchliche Ausnahmen zu unterbinden. Auch hier bedarf es, wie bei der Konjunkturregel, einer expliziten Regelung der Länder im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen. Ansonsten sind keinerlei Ausnahmen zulässig.

Die landeseigenen Schuldenbremsen können jedoch nicht nur zur Vorbeugung von Missbrauch genutzt werden. Opportunistische Politik nutzt hier die Chance, Schlupflöcher zu erhalten bzw. zu schaffen. Drei Haupttypen von Schlupflöchern sind zu unterscheiden:

1. Flucht in den kommunalen Finanzausgleich;
2. Flucht in eine asymmetrische Konjunkturregel;
3. Flucht in finanzielle Transaktionen, Schattenhaushalte und privatrechtliche Kooperationsformen.

³⁶ Lediglich die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, die vom Bund Konsolidierungshilfen erhalten, unterliegen schon einem spezifischen Reglement.

³⁷ Vgl. Thöne (2011).

Wir wenden uns allen drei potenziellen Auswegen kurz zu. Dabei wird sich zeigen, dass die skizzierten Umgehungsmöglichkeiten durchaus reale Gefahren für das gesamte Gelingen der Schuldenbremse darstellen. Zudem wird deutlich werden, dass die Probleme im Rahmen dieser Kurzstudie allenfalls angeschnitten werden können und einer weiteren Vertiefung harren. In jedem Fall ist es notwendig, die Informationslage zu Umgehungsmöglichkeiten zu verbessern und Schlupflöcher möglichst umfassend zu schließen.

4.2.1 Flucht in den kommunalen Finanzausgleich

Die grundgesetzliche Schuldenbremse umfasst den Haushalt des Bundes und die Länderhaushalte, nicht jedoch die kommunalen Finanzen. In den Verhandlungen zur Schuldenbremse in der Föderalismuskommission II erfolgte diese Beschränkung mit der Begründung, dass die „Einbeziehung etwaiger Defizite von Sozialversicherungen und Gemeinden (...) sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte von Bund und Ländern“³⁸ mit sich bringen würde. Diese Einschränkung wäre kein Problem im Rahmen einer auf die *Länder* ausgerichteten Betrachtung, wenn die Kommunen ein echtes *aliud* wären, eine eigenständige dritte Ebene.

Doch das ist nicht der Fall. Die Kommunen zeigen staatsrechtlich einen Doppelcharakter: In der deutschen Verfassungsordnung sind die Gemeinden und Gemeindeverbände als Träger der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 II GG) eine eigene Ebene im Verwaltungsaufbau. Sie sind neben dem Bund und den Ländern die dritte Hauptverwaltungsebenen. Gleichwohl sind die Kommunen staatsrechtlich Teil der Länder und unterliegen deren Aufsichts- und Weisungsrecht. „Wenn im engeren Sinne von staatlicher Verwaltung gesprochen wird, sind nur der Bund und die Länder gemeint, da nur sie über eine jeweils eigene staatliche Hoheitsmacht verfügen“ (Bogumil, 2005, 516). Daraus folgt u.a., dass die Länder, so lange sie die Selbstverwaltungsgarantie beachten, sehr weite Spielräume zur Gestaltung eigener Kommunalverfassungen haben und diese auch nutzen. Daraus folgt auch, dass die Länder den Kommunen eine auskömmliche Finanzausstattung garantieren müssen, die über einen vertikalen Steuerverbund und einen kommunalen Finanzausgleich erfolgt.

Aus dieser Konstellation folgt eine Asymmetrie zwischen einer integrierten Betrachtung eines Landes und seinen Kommunen bei Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und der „ordentlichen“ Einnahmen sowie einer separierten Betrachtung bei laufenden Defiziten und daraus wachsenden Schulden. Strukturelle Defizite in den Länderhaushalten sind ab 2020 grundgesetzlich untersagt. Defizite bei den Kommunen sind hingegen nicht in gleicher Schärfe begrenzt. In dieser Situation können für die Länder Anreize entstehen, ihre

³⁸ Deutscher Bundestag, Drucksache 16/12410, S. 10.

Verschuldung auf die kommunale Ebene zu verlagern (Gröpl, Heinemann und Kalb, 2010). Dass Fiskalregeln nicht nur die gewünschten Anpassungsreaktionen, sondern auch Ausweichreaktionen hervorrufen können, ist Gemeingut in der ökonomischen Literatur. Die Verlagerung von Defiziten von der Ebene mit restriktiven Schuldengrenzen auf die eben mit den relativ schwächeren Auflagen wäre eine sehr naheliegende Ausweichreaktion. Für amerikanische Bundesstaaten, die schon in den 1980er und 1990er Jahren vielfach restriktiven Budgetregeln unterlagen, haben Kiewiet und Szakaly (1996) eine solche deutliche Verlagerung von Verschuldung auf die kommunale Ebene empirisch klar nachgewiesen.

Die Sorge vor einer solchen Entwicklung ist auch in den deutschen Kommunen weit verbreitet. Lenk, Rottmann und Kuntze (2012) zeigen auf der Basis einer Kommunalumfrage, dass die Befürchtungen die wichtigsten Wege einer Lastenüberwälzung umfassen:

- Zunehmende Aufgabenübertragung von Bund und Ländern auf die gemeindliche Ebene ohne (vollwertigen) Ersatz der damit einhergehenden Ausgaben;
- Modifikationen der kommunalen Finanzausgleichssystem zugunsten der Kommunen;
- Kürzungen der zweckgebundenen Landeszuweisungen (Städtebau, Verkehr, ...).

Diesen Befürchtungen kann man allerdings entgegenhalten, dass offene Veränderungen von Bund und Ländern nicht ohne weiteres einseitig umgesetzt werden können. Die direkte Übertragung von neuen Bundesaufgaben auf die Kommunen ist seit der Föderalismusreform I von 2006 grundsätzlich verboten (Art 84 I GG). Damit rücken die Länder exklusiv in den Blickpunkt. Auch hier sind die Hürden deutlich erhöht worden. Das Konnexitätsprinzip (Art. 104a GG) hat mittlerweile in allen Ländern mit eigener kommunalen Ebene³⁹ Verfassungsrang erhalten. Zum Teil sehr differenzierte Konnexitätsausführungsgesetze haben die wissenschaftliche und gerichtliche Überprüfbarkeit der Angemessenheit der Finanzierungsverbesserung bei Aufgabenübertragung deutlich verbessert.

Ob diese neue Praxis schon im Sinne eines ökonomisch ausgewogenen Konnexitätsprinzips befriedigend ist oder ob in den Ländern noch nachgebessert werden muss, soll an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Dass explizite Veränderungen im Aufgaben-Ausgaben-Konnex überprüft werden können, kann auf jeden Fall als wesentlicher Fortschritt konstatiert werden. Ein unseres Erachtens mindestens ebenso großes Konnexitätsproblem ist damit aber noch nicht gelöst, die Konnexität von Ausgaben und Aufgaben *im Bestand*. Die Aufgaben- und Ausgaben-Verteilung zwischen den Ländern und ihren Kommunen ist, ebenso wie die Einnahmenverteilung durch Steuerverbund und den

³⁹ D.h.in den 13 Flächenländern. Bremen ist der einzige Stadtstaat der mehr als eine Kommunen umfasst (Bremen und Bremerhaven). Gleichwohl sind hier – wie auch in Hamburg und Berlin – wegen der weitgehenden Identität der Landes- und Kommunalverwaltung und der verantwortlichen Akteure keine nennenswerten Anreize zur Lastenverschiebung zu erwarten.

kommunalen Finanzausgleich, in allen Ländern über lange Zeit „organisch“ und länderindividuell gewachsen. Im Ergebnis kann u.E. in keinem Land mehr klar festgestellt werden, ob die vertikale Konnexität zwischen den Ländern und ihren Kommunen für den Bestand an kommunalen und Landesaufgaben gewährleistet ist. Die Konnexität im Bestand ist im Wesentlichen eine „black box“.

Ein solcher Zustand einer „black box“ ist analytisch unbefriedigend. Wichtiger noch, er behindert klare politische Rechenschaftspflichten und demokratischen Kontrolle. Im Verhältnis zwischen einem Land und seinen Kommunen wird eine solche Konstellation finanzpolitisch dann zum Problem, wenn sich exogen diejenigen Parameter ändern, die die Ausgabenlasten aus bestehenden Aufgabenverteilungen verändern. Dies ist aber der Regelfall. Wirtschaftliche, soziale und demografische Veränderungen nehmen steten Einfluss auf die Lastenverteilung der Aufgabenerfüllung durch Länder und ihre Kommunen. Da aber Konnexitätsverhältnisse im Aufgabenbestand in der Regel nicht oder nur rudimentär parametrisiert sind, kommt es zu keiner automatischen Anpassung der zugehörigen Finanzverteilung. Zumeist fehlen sogar unstrittige Indikatoren, mit deren Hilfe eine Neukalibrierung politisch bestimmt werden könnte.

Auch ohne eine Rechtsänderung, die Anlass zu einer Konnexitätsprüfung geben würde, kann es also zu substantziellen Veränderungen der Ausgabenverpflichtungen kommen. Diese können grundsätzlich – je nach Aufgabe und betroffenem Parameter – in beide Richtungen gehen, zulasten des Landes oder zulasten der Kommunen gehen. Die mit der Schuldenbremse etablierte Asymmetrie der fiskalischen Restriktionen aber setzt für die Länder klare Anreize, notwendige Anpassungen auch asymmetrisch voranzutreiben: Entwickeln sich die aufgabenspezifischen Ausgaben der Länder relativ schneller, ist es naheliegend, dass die Länder ihre Gestaltungsspielräume nutzen, um schnelle Anpassungen herbeizuführen. Wachsen durch demografische oder soziale Veränderungen hingegen die aufgabenspezifischen Verpflichtungen der kommunalen Seite relativ stark an, so hat ein Land einen klaren Anreiz, ökonomisch gebotene Finanzierungsanpassungen ganz zu unterlassen, sie hinauszuzögern oder sie nur partiell zu erfüllen.

Derzeit ist noch unklar, ob und in welchem Maße die innerstaatliche Umsetzung des Europäischen Fiskalpaktes in dieser Situation Linderung verschaffen kann. Zur Erinnerung: Die Schuldenbremse erlaubt dem Bund ein strukturelles Defizit von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr und die Länder haben ab 2020 strukturell ausgeglichene Haushalte vorzulegen. Mit dem Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag) vom 2. März 2012 hat sich Deutschland verpflichtet, kein strukturelles Defizit von mehr als 0,5 Prozent des BIP für den Gesamtstaat zuzulassen. Am 20. November 2012 hat der Bundestag hierzu das Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags beschlossen. Die Zustimmung des Bundesrates wurde am 1. März 2013 zwar zunächst verweigert, kann auf Basis der vorangegangenen Konsultationen mittelfristig aber als recht sicher gelten.

Dann haben die Kommunen und die Sozialversicherungen ebenfalls eine summarische Schuldenbremse. Rein rechnerisch bleibt für die Gesamtheit der deutschen Städte, Gemeinden, Landkreise und Sozialversicherungen ein zulässiger struktureller Finanzierungssaldo von 0,15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Es bleibt allerdings unklar, wie die Einhaltung des Fiskalvertrags gerade mit Blick auf die Kommunen gewährleistet werden soll. Das Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags enthält hierzu keinerlei Hinweise. Die Gesetzesbegründung (BT-Drs. 17/10976) allerdings stellt fest: „Die Entwicklung der Sozialversicherungen liegt dabei in der Verantwortung des Bundes. Die Länder tragen im Rahmen des Fiskalvertrags die Verantwortung für ihre Kommunen.“⁴⁰

In dem Maße, in dem die Länder diese Verpflichtung für die kommunalen Finanzierungssaldi übernehmen, könnte das in diesem Abschnitt diskutierte Problem der Asymmetrie an Bedeutung verlieren. Dazu bedarf es allerdings noch erheblicher zusätzlicher Klärungen, nicht nur was das Verhältnis der Länder zu ihren jeweiligen Kommunen angeht, sondern auch, was die „Aufteilung“ der 0,15 Prozent des BIP angeht.⁴¹

4.2.2 Flucht in asymmetrische Konjunkturregeln

Die grundgesetzliche Schuldenbremse und ebenso die Vereinbarungen des Europäischen Stabilitätsvertrags begrenzen *strukturelle* Finanzierungssaldi. Sie basieren, wie auch das schweizerische Vorbild, auf der Annahme, dass konjunkturelle verursachte Defizite für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen unproblematisch sind: In rezessiven Phasen entstehende Defizite können durch entsprechende Überschüsse in Boomphasen wieder ausgeglichen werden. Das kann grundsätzlich dann gelingen, wenn der Konjunkturzyklus symmetrisch ist bzw. wenn zur Berechnung des konjunkturellen Elementes staatlicher Finanzierungssaldi ein Verfahren eingesetzt werden kann, das eine Symmetrie der konjunkturellen Defizite mit den anschließend erwarteten konjunkturellen Haushaltsüberschüssen herbeiführt.

Ob und mit welcher Güte dies mit dem für den Bund gewählten Verfahren gelingen wird, ist in Fachkreisen umstritten. Diese Frage ist zweifellos elementar für das Gelingen des

⁴⁰ Der Bundesrat hatte in einer Stellungnahme zum Gesetzentwurf (BR-Drs. 571/12) hingegen empfohlen, direkt in das Gesetz den Hinweis aufzunehmen, dass die Verpflichtungen der Länder aus dem Fiskalvertrag durch deren Einhaltungen der grundgesetzlichen Schuldengrenze vollumfänglich erfüllt seien und ansonsten der Bund die Sorge für die gesamtstaatliche Einhaltung der Haushaltsziele trage. Dies schlosse es, wie oben gezeigt, aus, dass die Länder in der Umsetzung des Fiskalpakts für die kommunalen Defizite Verantwortung übernehmen müssten. Die Bundesregierung hat es mit einer Gegenäußerung (vgl. Bt-Drs. 17/11011) zurückgewiesen, dieser Bestätigung Gesetzesrang zu verleihen; sie ist auch nicht in den Gesetzesbeschluss aufgenommen worden.

⁴¹ Unter anderem wird hier Frage zu stellen sein, wie mit dem Ländergrenzen-übergreifenden Ausgleich umgegangen wird. Für die Einhaltung des Fiskalvertrags ist es z.B. völlig ausreichend, wenn strukturelle Defizite bei den Kommunen eines Bundeslandes durch strukturelle Überschüsse in einem anderen Land ausgeglichen werden.

Gesamtprojektes „Schuldenbremse“. Gleichwohl soll sie an dieser Stelle nicht diskutiert werden.⁴² Unter der optimistischen Annahme, das Verfahren des Bundes sei grundsätzlich hierzu geeignet, stellt sich im Kontext der vorliegenden Untersuchung vielmehr die Frage, welchen Anreizen die Länder unterliegen, ein für sich ein geeignetes Verfahren der Konjunkturbereinigung zu wählen.

Die Konjunkturregel zur Schuldenbremse bedarf in den meisten Ländern noch der Konkretisierung durch eigene Verfassungsänderungen und/oder Ausführungsgesetze. Lediglich die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein erhalten vom Bund und den übrigen Ländern Konsolidierungshilfen von jährlich zusammen 800 Mio. Euro unter der Maßgabe, dass sie ihr 2010 bestehendes strukturelles Defizit in zehn gleichmäßigen Schritten auf null reduzieren. Hier wird schon ein einheitliches Verfahren zur Identifikation der konjunkturellen und strukturellen Komponenten genutzt. Grundsätzlich aber sind die Länder nicht gezwungen, die Definition des strukturellen Defizits des Bundes zu übernehmen.

Generell ist die Frage nach für die einzelnen Länder ausgewogenen Abgrenzungen von strukturellen und konjunkturellen Defiziten nicht leicht zu beantworten. Keines der bis dato vorliegenden Modelle vermag vollends zu überzeugen. Die Frage wird aber vor allem noch dadurch komplizierter, dass hier ein Anreiz entsteht, durch mutwillig asymmetrische Festlegungen „Vorsorge“ für zukünftige Defizite zu schaffen. Eine derartige Vorsorge *für* Defizite, die als konjunkturell (= legal) bezeichnet werden, aber im Kern strukturell sind, kann u.a. auf folgenden Wegen erreicht werden:

- Die Methoden- und/oder Parameterwahl erfolgt nach dem Kriterium, dass eine konjunkturelle Krise möglichst früh und/oder als umfänglich identifiziert wird. Dies erlaubt schnelle und umfangreiche konjunkturelle Defizite.
- Die Methoden- und/oder Parameterwahl erfolgt nach dem Kriterium, dass eine konjunkturelle Erholung möglichst spät und/oder als klein identifiziert wird. Dies zwingt zu einer späten und schwachen Tilgung der konjunkturellen Defizite.
- Die Zeiträume, innerhalb deren konjunkturelle Defizit wieder getilgt werden müssen, werden bewusst lang gewählt.
- Technische Revisionsklauseln werden so formuliert, dass vor oder während eines konjunkturellen Aufschwungs das Verfahren angepasst oder gewechselt werden kann, um „drohende“ Tilgungspflichten zu minimieren.

Auch diese Konstellation birgt ihr eigenes Dilemma: Diese beispielhaft genannten Stellschrauben, die zur opportunistischen Gestaltung einer asymmetrischen Konjunkturregel genutzt werden können, werden ebenso von einer seriösen Politik benötigt, die lediglich die effizienteste landesindividuelle Konjunkturregel zu implementieren sucht. Angesichts

⁴² Vgl. Hetschko, Quint und Thye (2012) für einen aktuellen Stand.

der heute noch herrschenden fachlichen Ungewissheit, wie eine solche bestmögliche Konjunkturregel auf Länderebene aussehen sollte, gibt es keine Argumente, die für eine Einschränkung der Gestaltungsspielräume der Länder sprechen könnten.⁴³

Sollten sich die Länder freiwillig entscheiden, die Unwägbarkeiten einer individuellen Konjunkturbereinigungsregel zu meiden und ein einheitliches Verfahren umzusetzen, werden die damit verbundenen Schlupflöcher kleiner. Die gemeinsame Erfüllung des europäischen Fiskalvertrags könnte einen Impuls zu einer solchen Entscheidung geben.

4.2.3 Flucht in finanzielle Transaktionen, Nebenhaushalte und privatrechtliche Kooperationsformen⁴⁴

Wenn Defizite in den Kernhaushalten der Länder untersagt sind, besteht die Gefahr, dass sie nur verschoben, nicht vermieden werden. Unter den möglichen Wegen, die Schuldenbremse zu umgehen, stehen hier drei im Blickpunkt:

- a) Finanzielle Transaktionen;
- b) Auslagerung von Infrastrukturen: Verwaltungs- statt Kreditmarktschulden;
- c) Auslagerung von Aktivitäten an (teil-)staatliche Agenturen: Nebenhaushalte.

a) Finanzielle Transaktionen

Die für die Einhaltung der Schuldenbremse relevanten Finanzierungssaldi dürfen um sog. *finanzielle Transaktionen* bereinigt werden. Bei finanziellen Vorgängen dieser Kategorie kommt es – im Gegensatz zu den übrigen Transaktionen des öffentlichen Haushaltswesens – (zumindest nominell) nicht zu einer Änderung des staatlichen Vermögens, da ein finanzieller Vermögenswert lediglich gegen einen anderen eingetauscht wird. Für den Bund ist dies in der grundgesetzlichen Ausformung der Schuldenbremse explizit festgehalten (Art 115 II GG); in der Ausgestaltung der Schuldenbremsen in den Ländern können grundsätzlich die gleichen Regeln zur Bereinigung der Finanzierungssaldi um finanzielle Transaktionen aufgenommen werden. Die Länder Hessen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz haben bereits eigene Schuldenbremsen implementiert; und alle drei haben auch die optionale Bereinigung um finanzielle Transaktionen aufgenommen.

Konkret umfassen finanzielle Transaktionen in erster Linie den Erwerb und Verkauf von staatlichen Unternehmensbeteiligungen und die Vergabe und Rückzahlung von Darlehen. Im Fall der Beteiligung wird Geldvermögen gegen Beteiligungsvermögen einge-

⁴³ Was rechtlich ohnehin schwierig wäre.

⁴⁴ Die Autoren danken Frau cand. rer. pol. Liese Willmes für ihre Mitarbeit an diesem Abschnitt.

tauscht, im Fall des Darlehens, wird eine Forderung gegenüber dem Darlehensnehmer erworben. Da sich die Vermögensposition des Staates in beiden Fällen nicht ändert, sollen finanzielle Transaktionen bei der Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos nicht berücksichtigt werden (Baumann und Schneider, 2010, 97 f.). Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen weicht vom bisherigen Vorgehen gemäß der Finanzstatistik ab und lehnt sich an das System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung an, wo finanzielle Transaktionen in Abgrenzung zu nicht-finanziellen Transaktionen keinen Einfluss auf den staatlichen Finanzierungssaldo haben (Koemm, 2011, 195). Damit wird eine Angleichung der deutschen Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos an die Vorgaben des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen von 1995 (ESVG 95) erreicht.

Grundsätzlich ist eine Bereinigung um finanzielle Transaktion naheliegend. Das wird im einfachen Beispiel deutlich: Gibt Land A einem anderen Land B ein Darlehen und refinanziert dieses durch eigene Kreditmarktverschuldung, so ändert sich an der Vermögensposition des Landes A nichts, den neuen Verbindlichkeiten stehen neue Forderungen gegenüber. Netto hat sich Land B höher verschuldet; nicht aber Land A, bei dem die finanzielle Transaktion bereinigt werden kann. Bereinigt wird aber auch in die Gegenrichtung: Werden bestehende Beteiligungen aufgelöst, so wirken sie *nicht* defizitmindernd, denn es wird lediglich eine finanzielle Forderung gegen eine andere getauscht. Damit können Einmaleffekte wie Privatisierungserlöse nicht mehr zur Verringerung von Haushaltsdefiziten eingesetzt werden.

Allerdings sollte dieses partielle Beispiel nicht zu dem Irrtum verleiten, die VGR-orientierten Fiskalregeln der grundgesetzlichen Schuldenbremse, des Maastrichtpaktes oder des Fiskalvertrags basierten generell auf einer vermögensorientierten Betrachtung. Die Defizit- und Schuldengrenzen dieser Vertragswerke beziehen sich jeweils auf *Bruttogrößen*, die mit dem gegenüber stehenden staatlichen Vermögen *nicht* verrechnet werden.⁴⁵ Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen – und auch nur solchen, die sich unmittelbar den Haushaltsplan entnehmen lassen (Schmidt, 2009, 1279) – ist also als eine nettoorientierte Ausnahme von der bruttoorientierten Regel anzusehen.

Diese auf allen Ebenen übliche Ausnahme bietet Gestaltungsspielräume auch für eine opportunistische Finanzpolitik. Die Regelung kann gerade im Bereich des Beteiligungserwerbs und bei der Darlehensvergabe so ausgelegt werden, dass es zu einer Anhäufung von versteckter Verschuldung kommt. Solche Missbrauchsspielräume entstehen, weil mit den Bereinigungsmöglichkeiten zwar *ein* Element kaufmännischer Buchhaltungslogik adaptiert worden ist. Die generellen Voraussetzungen, die für das Funktionieren der Buchführung im Sinne eines ehrbaren und klugen Kaufmanns nötig sind, wurden

⁴⁵ Andernfalls wäre ja auch eine schuldfinanzierte staatliche Investitionspolitik, sofern hier bilanzierbares Vermögen entsteht, bereinigungsfähig.

jedoch parallel dazu nicht geschaffen. Dazu kommt, dass auch in der Privatwirtschaft die kaufmännische Buchführung kein Garant für die Klugheit des Kaufmanns ist. Gleichwohl ist die „Einladung“ zum Missbrauch dort bei weitem nicht so offensichtlich, wie bei einer opportunistischen Auslegung der Bereinigungsregel der Schuldenbremse. Die Missbrauchsmöglichkeit entsteht, wo die *Qualität* der erworbenen Forderungen – Beteiligungen oder Darlehensansprüche – in einer oder mehrerer Hinsicht hinter dem zum Erwerb eingesetzten Kredit zurückbleibt. Dies kann einzeln oder in Kombination bei folgenden Eigenschaften der Forderungen zutage treten:

- Ertrag / Verzinsung (einschließlich Transaktionskosten);
- Volatilität des Ertrags;
- Bonität / Ausfallrisiko;
- Laufzeit;
- Liquidität;
- Währungsrisiko.

Ist also eine staatliche Darlehensvergabe oder ein Beteiligungserwerb in Würdigung aller Eigenschaften als „kaufmännisch unklug“ zu bewerten, geht mit ihm eine (partielle) vermögens- und damit schuldenbremsenrelevante Neuverschuldung einher. Das heißt nicht, dass nur solche finanziellen Transaktionen bereinigt werden dürften, in denen Forderungen erworben werden, die die hohe Zuverlässigkeit und Liquidität deutscher Staatsschuldbriefe aufweisen. Andere Forderungen müssen lediglich Qualitätsnachteile in einzelnen Dimensionen durch Vorteile in anderen Dimensionen (höherer Ertrag; Bürgschaftsentgelt) kompensieren, so dass sie immer noch als eine Investition gelten können, die sich mit kaufmännischer Sorgfalt *ex ante* auch rechnet.

Von solchen Maßstäben sind die erlaubten Regeln zur Bereinigung finanzieller Transaktionen weit entfernt. Um zu zeigen, was realiter möglich ist, hier einige Beispiele:

- Darlehensvergabe ohne Festlegung einer bestimmten Laufzeit. Kann der Empfänger auch langfristig nicht zurückzahlen, kann der Kredit erst einmal auf unbestimmte Zeit gestundet werden (Magin 2010).
- Darlehensvergabe ohne oder nur mit einem geringen Zins. Hier bietet es sich förmlich an, bestehende Zuschüsse, die den strukturellen Finanzierungssaldo belasten, in Darlehen umzuwandeln.⁴⁶
- Der Anteilserwerb an staatlichen Unternehmen, insbesondere AGs, kann unbegrenzt kreditfinanziert werden. Wiederholte Kapitalerhöhungen ersetzen hier laufende Zu-

⁴⁶ So wurde zum Beispiel erstmals im Jahr 2011 mit dem Bundeszuschuss an die Bundesagentur für Arbeit verfahren. 5,4 Mrd. € wurden hier als Darlehen und somit als finanzielle Transaktion an die BA vergeben. Die Summe wurde zinsfrei und ohne festen Rückzahlungstermin gewährt. Vorgesehen ist eine Tilgung im Fall von Überschüssen bei der Bundesagentur (vgl. Deutsche Bundesbank 2011, S. 31).

schüsse. Solange keine zeitnahen Wertminderungen bei den Beteiligungen verbucht werden müssen, geht dies komplett an der Schuldenbremse vorbei.

- Dies gilt auch, wenn eine AG defizitär wirtschaftet, denn Kapitalerhöhungen sind auch zu Sanierungszwecken durchführbar. Letztlich sind sie sogar im Liquidationsverfahren eines Unternehmens rechtlich erlaubt und umsetzbar, zum Beispiel um die Vermögensmasse zur Deckung von Gläubigeransprüchen zu erweitern.⁴⁷

Allein durch die kreative Nutzung der Bereinigungsmöglichkeit um finanzielle Transaktionen können neue Schulden jenseits des zulässigen Ausmaßes auf Zeit oder auf Dauer etabliert werden.

b) Auslagerung von Infrastrukturen: Verwaltungs- statt Kreditmarktschulden

Der finanzielle Druck, den steigende Investitionsbedarfe schon seit langem auf die staatlichen Kassen ausüben, führte bereits vor Einführung der Schuldenbremse zur Kreation neuer Finanzierungsformen alternativ zur klassischen Haushaltsfinanzierung. Diese Verfahren beruhen auf der Einbindung privater Akteure, vor allem in staatliche Hochbau- und Infrastrukturprojekte. Anstatt ein Bauvorhaben in Eigenregie umzusetzen und über Kredite zu finanzieren, wird privates Kapital zur Realisierung eines betreffenden Objektes eingesetzt. Der Partner übernimmt dabei in der Regel zumindest einen Teil der Verantwortung für den Bauprozess und häufig auch für den späteren Betrieb. Im Gegenzug erhält er ein Nutzungsentgelt, das auch einen Anteil für die Erstattung seiner eigenen Kapitalkosten miteinschließt. Je nach Modellvariante kann das errichtete Objekt zu einem bestimmten Zeitpunkt in den Besitz des Staates übergehen.

Obwohl die häufig langfristig eingegangenen Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Auftragnehmer zum Teil den Anschein erwecken, teure Eigeninvestitionen nur zu ersetzen, sind sie nicht als Finanzkredite einzuordnen, sondern begründen sogenannte *Verwaltungsschulden*. Diese stehen weder unter Gesetzesvorbehalt, noch sind sie von den Regelungen zur staatlichen Kreditbegrenzung umfasst.

Bereits seit den 1990er Jahren ist in Deutschland ein Trend hin zu Finanzierungsalternativen auf Basis von Verwaltungsschulden zu erkennen. Derartige Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP) sind in vielen Bereichen der staatlichen Leistungserbringung möglich. Das ÖPP-Beschleunigungsgesetz von 2005 nennt beispielhaft den Bau oder die Sanierung von Schulen, Universitäten, Justizvollzugsanstalten, Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen, den Ausbau der Telekommunikation, der Energie-, Wasser- und Abwasserentsorgung oder von Straßen und öffentlichem Personennahverkehr. Aber

⁴⁷ Vgl. Peifer (2011) in Münchener Kommentar zu §182 AktienG.

auch im Verteidigungsbereich, der Entwicklungszusammenarbeit und im Kultur- und Medienbereich sind ÖPPs denkbar.

Für ÖPP gibt es unterschiedliche Ausformungen (Erwerber-, Leasing-, Miet-, und Inhabermodell; sale-and-lease-back); gemeinsam ist den verschiedenen Modellen eine „gespaltete“ Wahrnehmung: Zum einen kann die Einbindung privater „Verwaltungshelfer“ erwiesenermaßen dazu führen, dass klar definierte öffentliche Leistungen effizienter und damit kostengünstiger für Steuer- und Gebührenzahler hergestellt werden.⁴⁸ Auf der anderen Seite sind Leistungsprivatisierungen und ÖPPs oft genug als Instrument genutzt worden, um anderweitig ausgeschöpfte Verschuldungsspielräume noch weiter auszuweiten.

Auch und vor allem im Hinblick auf die Vorgaben der Schuldenbremse könnten verschiedenste Varianten dieser öffentlich-privaten Kooperationen weiter an Bedeutung gewinnen. Dabei besteht die Gefahr, dass ÖPPs wegen ihrer grundsätzlichen Tauglichkeit zur Umgehung der Schuldenbremse „kippen“ und ihre Vorteile in der effizienten Erbringung staatlicher Leistungen zunehmend in den Hintergrund treten.

Dieses Problem wird dort drängend, wo die öffentliche-private Partnerschaft über den ganzen Lebenszyklus eines Projektes in den Hintergrund und die private Finanzierungsfunktion in den Vordergrund tritt. Die Verwaltungsschulden, die mit den Zahlungsverpflichtungen aus Kauf-, Werk-, Dienstleistungs-, Miet-, oder Leasingverträgen begründet werden, können dann - je nach Vertrag - eine Finanzierungsfunktion aufweisen. So zum Beispiel, wenn das Begleichen regelmäßiger Raten letztlich zum Ankauf eines Objekts durch den Staat führt. Verwaltungsschulden gehen jedoch in der Finanzstatistik nicht in die Berechnung des öffentlichen Schuldenstands ein, da sie von herkömmlichen Finanzschulden zu trennen sind. Darunter fallen nur schuldrechtliche Verträge, die Einnahmen für den Staat begründen, die dann zur Deckung von Ausgaben verwendet werden können. Verwaltungsschulden dagegen müssen durch bereits vorhandene Einnahmen des Haushaltsplans gedeckt werden (Kube 2011), unter der Schuldenbremse also aus laufenden (Steuer-)Einnahmen. Dennoch geht der Staat im Rahmen solcher Vertragskonstruktionen Verbindlichkeiten ein, die den Haushalt wie eine Kreditaufnahme belasten, da die langfristig vereinbarten Zahlungen, die schließlich zum Erwerb eines Objekts führen, wie die Tilgung eines Kredites wirken und den Haushaltsspielraum langfristig einschränken (Gatzke 2010, 246 ff.).

Wird das Projektrisiko nicht vollständig auf den Auftragnehmer übertragen, sondern verbleibt zumindest teilweise beim Staat, werden Zahlungsverpflichtungen aus ÖPP-Vorhaben in den VGR wie Kredite behandelt und sind damit defizitrelevant. Da sie auch

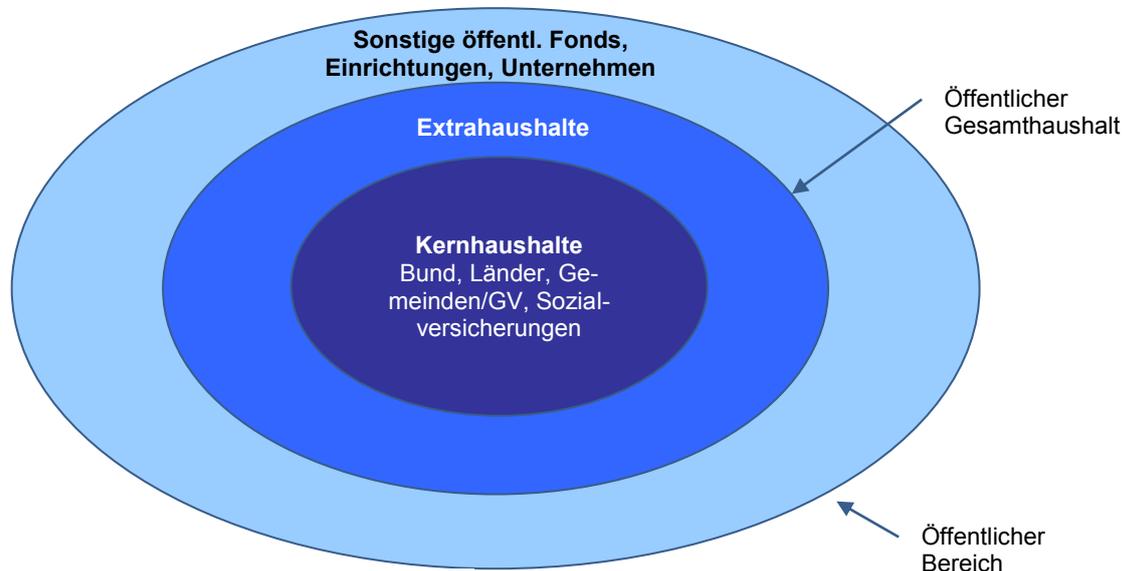
⁴⁸ Vgl. Scholl und Thöne (1998) für eine tiefgehende empirische Untersuchung der relativen Effizienz öffentlicher und privater Erbringung öffentlicher Leistungen.

Eingang in die Berechnung des Defizits gemäß der Maastricht-Kriterien finden, wäre es nur konsequent, sie im in der Ausgestaltung der Schuldenbremse analog zu behandeln. Dadurch würde die Gefahr verringert, das Instrument zur Verschleierung von Verschuldung zu nutzen. Es würden dann vornehmlich solche Projekte realisiert, die sich auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten lohnen.

c) Auslagerung von Aktivitäten an (teil-)staatliche Agenturen: Nebenhaushalte

Nach herrschender Rechtsauffassung gelten die Vorschriften des Artikels 109 III GG für die Kernhaushalte von Bund und Ländern, einschließlich ihrer rechtlich unselbstständigen Sondervermögen.⁴⁹ Rechtlich selbstständige Nebenhaushalte des öffentlichen oder privaten Rechts sind von den Regelungen der Schuldenbremse jedoch nicht umfasst, auch dann nicht, wenn sie gemäß den Regelungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts zur Berechnung der Maastricht-Kennziffern herangezogen werden (vgl. Kube, 2011, Pinkl 2012).

Wie groß ist dieser nicht erfasste Bereich? Zur Verbesserung der Transparenz in den öffentlichen Finanzen hat das Statistische Bundesamt zum Berichtsjahr 2011 zur Darstellung seiner Finanz- und Personalstatistiken das sogenannte Schalenkonzept eingeführt (Abbildung 8).



Quelle: Statistisches Bundesamt 2011

Abbildung 8: Schalenkonzept der Finanz- und Personalstatistiken

⁴⁹ Die Integrationspflicht gilt nur für zukünftig zur errichtende Sondervermögen. Bei bestehende Sondervermögen, die bis zum 1. Januar 2011 mit einer Kreditermächtigung ausgestattet wurden, fallen die aufgenommenen Kredite nicht unter die Auflagen der Schuldenbremse (Kube, 2010, 11-12).

Das Schalenkonzept soll die statistische Erfassung der öffentlichen Finanzen an die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und das ESVG 95 anpassen. Im Zentrum des Konzepts stehen die Kernhaushalte der Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungen. Dazu treten in der ersten Schale die sogenannten Extrahaushalte, die zusammen mit den Kernhaushalten, den Öffentlichen Gesamthaushalt bilden. Dies sind alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU), die nach dem ESVG 95 zum Sektor Staat zählen und damit zur Berechnung der Maastricht-Kriterien herangezogen werden. Die zweite Schale umfasst die sogenannten Sonstigen FEUs. Die Summe aller Einheiten bildet den öffentlichen Bereich, der dem öffentlichen Sektor der VGR entspricht.

Die Schuldenbremse umfasst wegen des Ausschlusses von Kommunen und Sozialversicherungen nicht einmal den vollständigen Kern des Schalenkonzepts. Auch die Absicht, sich mit der neuen Schuldenschanke dem europäischen System anzupassen, scheint schon auf den ersten Blick unzureichend umgesetzt worden zu sein, da neben den Kernelementen auch die Extrahaushalte, die zur Berechnung der Maastricht-Kriterien herangezogen werden, in der Schuldenbremse fehlen (Rückner 2011).

Extrahaushalte definieren sich als institutionelle Einheiten im Sinne des ESVG 95. Sie verfügen über eine eigene Rechnungslegung und genießen Entscheidungsfreiheit in Bezug auf die Ausführung ihrer Hauptfunktion, unterliegen aber der Kontrolle des Staates. Hierzu zählen in den Ländern u.a. Versorgungsfonds, ausgegliederte Hochschulen, Landesbetriebe für Bau und Verkehr sowie die statistischen Ämter. Außerdem zählen FEUs nur dann zu den Extrahaushalten, wenn ihr Eigenfinanzierungsgrad nicht mehr als 50% beträgt und sie damit zu den, hauptsächlich vom Staat unterhaltenden, Nichtmarktproduzenten gerechnet werden können.⁵⁰ Liegt der Eigenfinanzierungsgrad über 50%, gilt das öffentliche Unternehmen als Marktproduzent und gehört nicht zu den Extrahaushalten, sondern zur Gruppe der „Sonstigen FEUs“.

Die Verschuldung der öffentlichen Gesamthaushalte (Kern und Schale 1) der Länder beim nicht-öffentlichen Bereich umfasste zum 31.12.2011 insgesamt 615,4 Mrd. Euro. Davon entfielen 532,6 Mrd. Euro auf die Kern- und 82,8 Mrd. Euro auf die Extrahaushalte, die damit einen Anteil von über 13 Prozent der Landesschulden tragen.⁵¹ Wie viele und welche Einheiten einbezogen wurden, ist nicht ersichtlich. Beispielhaft werden bei Rückner (2011) jedoch verschiedene statistisch erfasste Formen von Extrahaushalten genannt. Die Verschuldung der Sonstigen FEUs (Schale 2) der Länder beim nicht-öffentlichen Bereich beträgt 39,6 Mrd. Euro. Für den gesamten öffentlichen Bereich der Länder ergibt sich daraus eine Verschuldung von 655 Mrd. Euro. Mit 19% haben die Ext-

⁵⁰ Eine Ausnahme besteht für die sogenannten Hilfsbetriebe des Staates, die mehr als 80% ihres Umsatzes im Geschäft mit den Kernhaushalten erwirtschaften.

⁵¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2012), S. 182.

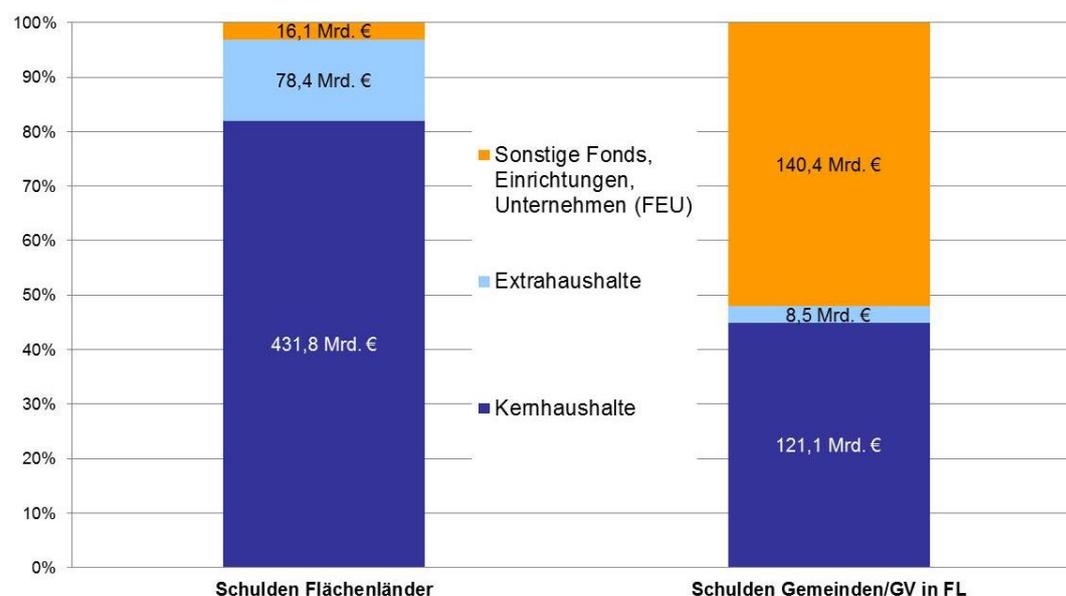
rahaushalte und Sonstigen FEUs daran einen beträchtlichen Anteil: Knapp ein Fünftel der Schulden des öffentlichen Bereiches der Länder liegt außerhalb der Reichweite der Schuldenbremse.

Ob durch die innerstaatliche Umsetzung des europäischen Fiskalvertrags zumindest die (Neu-)Verschuldung der Einheiten in Schale 1 in den Einflussbereich des strukturellen Defizitverbots gelangen, ist noch nicht gänzlich geklärt. Eine solche Orientierung an den Maastrichtkriterien wäre folgerichtig. Dem steht allerdings die mit Blick auf die kommunalen Haushalte oben schon diskutierte Auffassung entgegen, dass die Umsetzung des Fiskalvertrags für die Länder keine zusätzlichen Verpflichtung jenseits der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse bedeuten sollte (Abschnitt 4.2.1).

Je nach Antwort auf diese Frage begründen die Fiskalregeln einen Anreiz, einen größeren Anteil staatlicher Aktivitäten vom Kern in die Schale 2 zu verschieben, oder – wenn die Schuldenbremse dominierendes Kriterium bleibt – in Schale 1 und Schale 2. So oder so, die gegenwärtige Verteilung von Landesaktivitäten auf Kernhaushalte, Extrahaushalte und sonstige FEUs gibt voraussichtlich keinen verlässlichen Hinweis, wie sich die Verteilung unter dem schärferem Konsolidierungsdruck des Defizitverbots entwickelt.

Hier lohnt ein Blick auf die Entwicklung bei den Kommunen, die aus zyklischen und strukturellen Gründen⁵² in der jüngeren Vergangenheit mehrheitlich häufigem und starkem Konsolidierungsdruck unterlegen waren und dies heute noch sind. Insofern kann man die Entwicklung bei den Kommunen – mit der gebotenen Vorsicht – als illustrativ für mögliche Trends bei den Länderhaushalten ansehen. Abbildung 9 bietet zunächst einen Vergleich der Verschuldungshöhen in den verschiedenen Schalen des öffentlichen Bereichs zwischen Kommunen und Ländern (jeweils ohne Stadtstaaten).

⁵² Die vielfältigen Ursachen für die bewegte Finanzsituation der Kommunen in Deutschland können an dieser Stelle nicht beleuchtet werden.



Quellen: StBA, FS. 14.5 (2011), eigene Berechnungen.

Abbildung 9: Schulden des öffentlichen Bereichs in Flächenländern und ihren Kommunen (2011)

Gewiss wäre es überzeichnet, für die Länder eine ähnliche Schuldenstruktur zu prophezeien, wie dies in Abbildung 9 für die Kommunen dargestellt ist. Die zahlreichen gebührenfinanzierten Einheiten mit hohem Infrastrukturfinanzierungsbedarf finden in dieser Größenordnung kein Pendant auf Länderebene.

Allerdings ist der Umstand, dass mehr als 50 Prozent der kommunalen Schulden im weiteren Sinne nicht mehr in den Kern- und Extrahaushalten anfallen, auch erst Ergebnis einer Entwicklung, die erhebliche Verlagerungen gebracht hat. Trends der kommunalen Verschuldung nach Kernhaushalten und Schalen darzustellen, ist momentan schwierig – hierzu ist die Datenlage bei weitem noch nicht gut genug.⁵³ Vertiefte Untersuchungen, die Junkernheinrich und Micosatt (2008) vor einigen Jahren durchgeführt haben, zeigen deutlich, dass die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte der Flächenländer in der Zeit von 2000 bis 2007 um 27% zugenommen hat, die Verschuldung der kommunalen FEUs in der gleichen Zeit aber mit 29,6% noch etwas stärker wuchs. Dabei ist besonders bemerkenswert, dass die Verschuldung der Kernhaushalte ausschließlich von einem Anschwellen der Kassenkredite getrieben wurde, während die „klassischen“ fun- dierten Kreditmarktschulden der Kommunen in der Zeit von 2000 bis 2007 sogar um 4,4% abgenommen haben.⁵⁴ Die Vermutung, dass hier klassische kommunale Investiti-

⁵³ Verwiesen sei hier auf die sehr berechtigte Forderung des Karl-Bräuer-Institutes des Bundes der Steuerzahler, die amtliche Statistik in diesem Bereich stark auszubauen (Herrmann, 2012).

⁵⁴ Innerhalb der Kernhaushalte sind dabei die „ordentlichen“ Kreditmarktschulden der Kommunen von 1.085 €/Einw. auf 1.037 €/Einw. gesunken; das Wachstum rührt nur aus die Zunahme der Kassenkredite von 90 €/Einw. auf 376 €/Einw. (vgl. Junkernheinrich/Micosatt, 2008, Anhänge 3-5).

onskredite allmählich durch Investitionskredite der FEUs substituiert werden, liegt sehr nahe.⁵⁵

Ob bei den Länderhaushalten vorstellbare Ausweichbewegungen eher in Richtung von Extrahaushalten oder in Richtung sonstiger FEU gehen dürften, ist, wie gesagt, noch nicht absehbar. Werden hier keine wirkungsvollen Instrumente gefunden, um einer Schuldenbremsen-bedingten Flucht aus den Kernhaushalten Einhalt zu gebieten, dürften mittelfristig mehr und mehr nicht-hoheitliche Aufgaben der Länder an selbstständige Sondervermögen, Agenturen und halbstaatliche Dienstleister verlagert werden.

4.2.4 Auswege: Das Stopfen von Schlupflöchern

Ausgangshypothese zu den Schlupflöchern der Schuldenbremse ist, dass manche Länderregierungen die Schuldenbremse im Zweifelsfall eher legal umgehen werden als sich den politisch schmerzlichen Konsequenzen einnehmen- und ausgabenseitiger Konsolidierung zu stellen. Die diskutierten Negativsanktionen für den Fall, das ein Land gegen das strukturelle Neuverschuldungsverbot verstößt, lassen die Suche nach Schlupflöchern paradoxerweise noch attraktiver erscheinen. Entsprechend dringlich ist es, die Einführung z.B. einer Landeseinkommensteuer mit Maßnahmen zu flankieren, die die Flucht aus der Konsolidierungspflicht merklich erschweren.

Wie solche Maßnahmen aussehen können, ist in den vorangegangenen Unterabschnitten teilweise schon kurz angerissen worden. Diese und alle anderen möglichen Maßnahmen zum Stopfen von Schlupflöchern umfassen zwei Schritte, die beide *nacheinander* gemacht werden müssen:

1. Zunächst müssen *mehr Informationen* beschaffen werden, um ein deutlicheres Bild über das Ausmaß, sowie die Nutzungs- und Missbrauchspotenziale der betroffenen finanzpolitischen Gestaltungsparameter zu gewinnen. Neben – trotz erheblicher Fortschritt in den letzten Jahren – vielfach noch verbesserungswürdiger statistischer Datengrundlage bedarf es hier auch verstärkter Forschungsbemühungen, um einen gemeinsamen und akzeptierten Stand des Wissens zu etablieren. Mehr Wissen ist vor allem deshalb essentiell, weil jede finanzpolitische Gestaltungsoption, die bei opportunistischem Verhalten als „Schlupfloch“ taugt, auch einen seriösen, dann zumeist nutzbringenden Zweck haben kann.
2. Auf der Basis von besseren Informationen werden dann *Regeln festgelegt*, die manche „reine“ Missbrauchsformen direkt verbieten, zumeist aber eine differenzierte Form der Erfassung und Regulierung vorsehen werden. Im Idealfall sind diese Regeln dann verbindlich für alle Länder und – wo angemessen – kompatibel zur europä-

⁵⁵ Die Hypothese bedürfte allerdings der weiteren Fundierung, die an dieser Stelle aufgrund der beschriebenen Datenrestriktionen nicht geleistet werden kann.

ischen Praxis. Wo verbindliche Regulierungen bestimmter Praktiken nicht vereinbart werden können, müssen vor allem Codes-of-Conduct und Best-Practices angestrebt werden.

Ist ein guter Erstbestand an Wissen geschaffen und sind auf dieser Basis schon erste Regulierungen initiiert, so wird auch über die Institutionalisierung der „Schlupfloch-Fahndung“ zu entscheiden sind. Diese dürfte sich als notwendig erweisen, weil das als „Dilemma der Schuldenbremse“ gekennzeichnete Phänomen durchgehend wirkt. Der Anreiz zur Umgehung ist immer groß. Das Schließen von Schlupflöchern stachelt auch die Phantasie an, welche anderen Wege zur Umgehung der Fiskalregeln noch beschritten werden können. Auf dieses „Hase-und-Igel-Spiel“, wie es analog in der Steuerpolitik bekannt ist, muss sich auch ein Beobachter bzw. Regulierer von Schuldenbremsen-Schlupflöchern einlassen.

Die Konstellation spricht sehr dafür, diese Funktion partiell dort stärken, wo sie auch heute schon wahrgenommen wird, nämlich bei den Statistischen Ämtern und bei den Rechnungshöfen. Die lenkende Funktion sollte aber dem Stabilitätsrat und dessen neuen, noch substantiell zu stärkenden Beirat zukommen (siehe Abschnitt 3.7). Eine solche unabhängige Institution wäre auch der richtige Akteur, eine Empfehlung auszusprechen, ob und in welcher Ausprägung die flächendeckende Einführung der doppischen Buchführung in allen Ländern (und beim Bund) die Regulierung der Schlupflöcher zumindest erleichtern könnte. Viele Hinweise sprechen für diese Schlussfolgerung; für eine fundierte Empfehlung bedarf es aber vertiefter Abwägungen in der (Fach-)Öffentlichkeit.

4.3 Den Bund-Länder-Finanzausgleich an die Schuldenbremse anpassen

Der Bund-Länder-Finanzausgleich ist für das Gelingen einer tauglichen Fiscal Governance rund um die grundgesetzliche Schuldenbremse und des Europäischen Fiskalvertrag in doppelter Hinsicht wichtig – im Kleinen und im Großen.

Eine sehr wichtige Rahmenbedingung für produktive Finanzpolitik mit Schuldenbremsen ist ein hierzu passender, anreizgerechter Bund-Länder-Finanzausgleich. Das gegenwärtige Finanzausgleichssystem zeigt hier wesentliche Schwächen, die mit Umsetzung der Schuldenbremse noch stärker zu Tage treten würden oder die oben empfohlenen Anreiz- und Sanktionsmechanismen der Schuldenbremsen sogar unterhöhlen würden. „Kleine“ Anpassungen im Finanzausgleich sind mithin unerlässlich, besser noch wäre seine grundlegende Reform im „Großen“.

4.3.1 Minimalanpassungen zur Gewährleistung der Kompatibilität

Kleine Anpassungen des Finanzausgleichs werden nötig, wenn das empfohlene „Duo“ aus mehr Steuerautonomie und automatischen Steuererhöhungen im Sanktionsfall ein-

geführt wird (siehe Abschnitt 3.8). Ländereinnahmen, die aus einer freiwilligen oder automatischen Erhöhung eines solchen autonomen Elements herrühren, dürfen nicht als finanzausgleichsrelevante Einnahmen angesehen werden. Andernfalls hätte der sehr stark nivellierende Länderfinanzausgleich zur Folge, dass diese Mehreinnahmen weitgehend bis vollständig abgeschöpft und umverteilt werden. Eine solche Wirkung widerspräche natürlich dem Wesenszweck sowohl eines Elements der Steuerautonomie als auch der als Negativsanktion empfohlenen automatischen Steuererhöhungen. Letztere sollen zwar im Vorfeld abschreckend für eine Landesregierung wirken. Müssen sie aber einmal umgesetzt werden, soll ihr Zusatzaufkommen einen Beitrag liefern, die Lücke hin zum ausgeglichenen Haushalt zu schließen.

Wie heute schon für die Grunderwerbsteuer praktiziert, darf im Länderfinanzausgleich individuelles Abweichen von einem historischen Benchmark unitarischer Steuersatzgestaltung auch bei der/den neuen autonomen Steuer(n) keine Berücksichtigung finden. Die kommunalen Finanzausgleiche in den Flächenländern verfahren bei Grundsteuern und Gewerbesteuer analog; hier werden sogenannten „Nivellierungshebesätze“ genutzt, um in der Finanzkraft jeder Gemeinde nur ein grob durchschnittliches Steueraufkommen zu veranschlagen. Für einen Nivellierungssteuersatz im Länderfinanzausgleich empfiehlt es sich, von gleitenden Durchschnitten abzusehen. Sie drohen – gerade bei den großen Ländern oder bei Parallelpolitiken mehrerer Länder – negative Rückwirkungen auf die länderindividuellen Einnahmen „durch die Hintertür“ wieder zu etablieren. Fest vereinbarte Anrechnungssteuersätze, die nur in größeren Zeiträumen aktualisiert werden, bieten hier die bessere Isolation vom stets alles haarklein ausgleichenden Länderfinanzausgleich.

4.3.2 Finanzausgleichsreformen zur Stärkung der Länderautonomie

Jenseits der Minimalforderungen des vorangegangenen Abschnitts steht der Länderfinanzausgleich aktuell wieder einmal im Mittelpunkt eines großen föderalen Streits. Den Anstoß liefert die Verteilungssituation: Von 16 Bundesländern erhalten dreizehn Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich i.e.S., drei Länder müssen Ausgleichsleistungen erbringen. Knapp die Hälfte aller Überweisungen in diesem System – 3,9 Mrd. Euro von insgesamt 7,9 Mrd. Euro – wurde im Jahr 2012 vom Freistaat Bayern allein geleistet. Die restliche Zahllast teilen sich Baden-Württemberg und Hessen. Diese offensichtlich ungewogene Umverteilungssituation wird in der Öffentlichkeit oft als das große Problem des Länderfinanzausgleichs diskutiert. Das trifft nicht so zu, der Finanzausgleich schafft *mehr als ein* großes Problem. Auch wenn Gerechtigkeitsfragen aus guten Gründen den Mittelpunkt politischer Auseinandersetzungen bilden, sind sie beim Finanzausgleich in der Tat nur eine Facette der Schwierigkeiten.

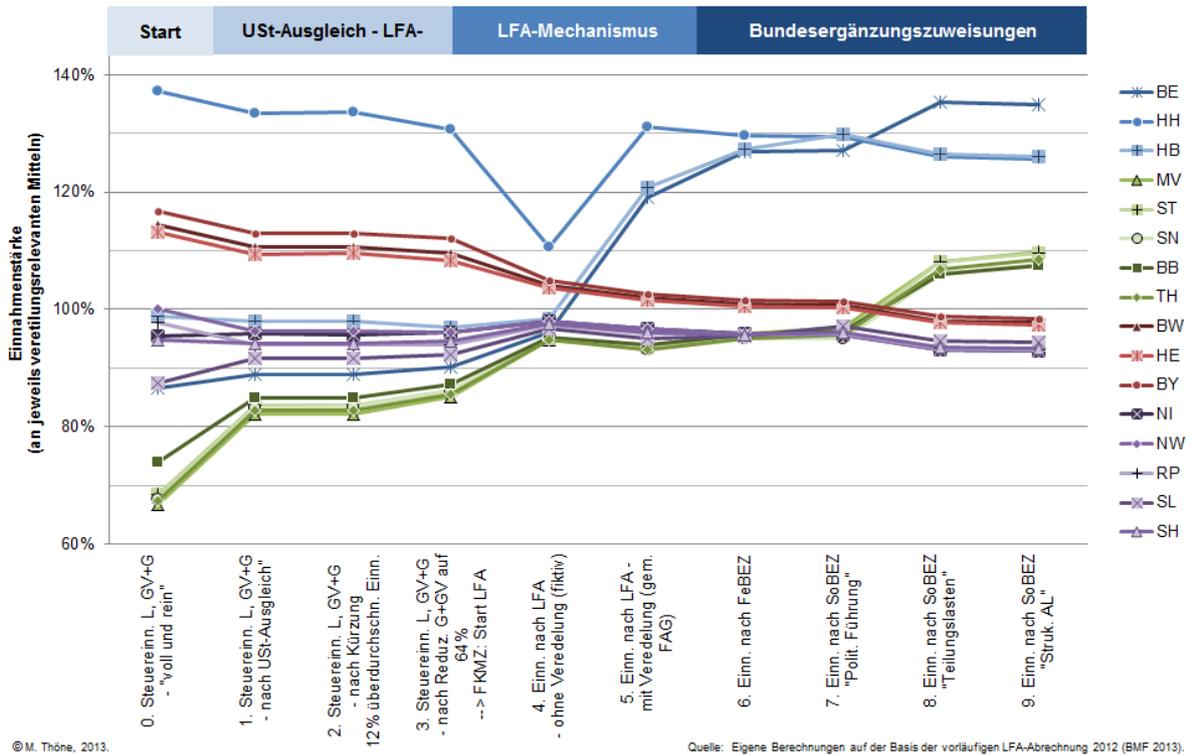


Abbildung 10: Bund-Länder-Finanzausgleich 2012

Selbst wenn das Verteilungsergebnis genau in dieser Art allseits akzeptiert würde, wäre der Finanzausgleich immer noch, vor allem wegen der zusätzlichen Probleme, die er auf dem Weg hierher schafft, kritisch zu sehen. Der Finanzausgleich ist extrem anreiz- und leistungsfeindlich. Und er ist auch demokratiefeindlich, insofern als er völlig intransparent ist. Diese Intransparenz wird deutlich, wenn der Blick nicht nur auf den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne gerichtet wird, sondern auf den kompletten sekundären Bund-Länder-Finanzausgleich (siehe Abbildung 10).

Die Stärken und Schwächen des Finanzausgleichs können an dieser Stelle nur stichwortartig genannt werden. Als Stärke kann vor allem auf die nahezu bedingungslose Umverteilungseffizienz verwiesen werden. Die kommunizierenden Röhren des Länderfinanzausgleichs gleichen - spätestens mit einem Jahr Verzögerung - jede noch so kleine Veränderung der Einnahmen auf Heller und Pfening aus. Die Liste der hierfür in Kauf genommenen Nachteile ist länger:

- Intransparenz und daraus folgend geringe demokratische Kontrolle: Was kaum jemand verstehen kann, wird immun gegen Kritik.
- Anreizfeindlichkeit: Eigenanstrengungen werden über extrem hohe Grenzabschöpfungsraten fiskalisch hart bestraft; es gibt klare Second-Mover-Advantages (bzw. Non-Mover-Advantages). Wer nichts tut, gewinnt.

- Unsystematische Akzeptanz von Divergenz: Politisch ausgewählte strukturelle Unterschiede werden an sehr unterschiedlichen Orten im Finanzausgleich in unterschiedlicher Weise berücksichtigt.
- Inkompatibel zur Schuldenbremse: Die Länderfinanzpolitik braucht mehr Einnahmenautonomie und den dazu passenden Finanzausgleich.
- Das Zahler-Empfänger-Verhältnis 3:13 (bzw. 5:11) wird in Kombination mit den genannten Nachteilen des Finanzausgleichs zur grundsätzlichen Belastung für den deutschen Föderalismus.

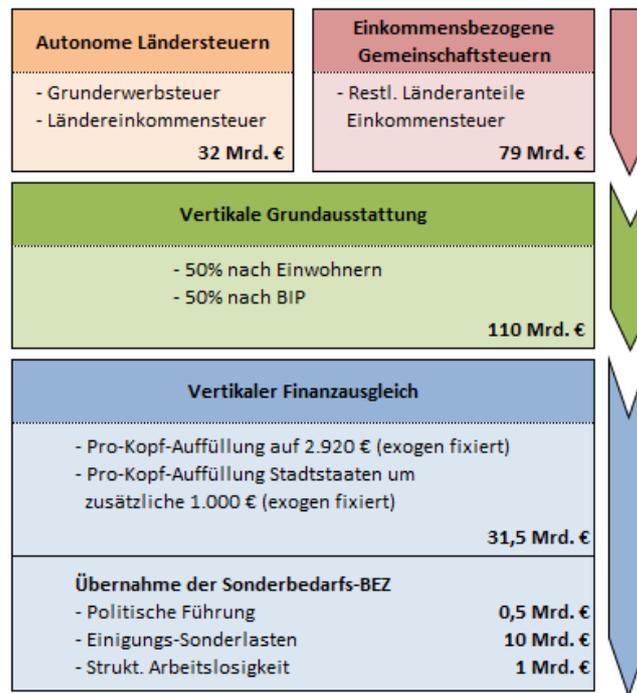
Zu den autonomiesteigernden Maßnahmen in Begleitung einer funktionierenden Schuldenbremse zählt auch die Reform des Länderfinanzausgleichs. Unter dem derzeitigen Finanzausgleichssystem führen standortpolitische Initiativen eines Landes mit dem Ziel, die Steuereinnahmenbasis zu steigern, kaum zu einer Verbesserung der Finanzsituation, weil die Mehreinnahmen im Rahmen des Finanzausgleichs fast vollständig abgeschöpft werden. Der Finanzausgleich behindert Länder, die versuchen, ihre Finanzsituation durch Eigeninitiative zu verbessern.

Vorschläge zur Verbesserung und Reform des Finanzausgleichssystems sind über die vergangenen Jahrzehnte und auch jüngster Zeit zahlreiche entstanden.⁵⁶ Manche sind sehr weitgehend, manche eher „minimalinvasiv“.

Geht es darum, die skizzierten Defizite des Finanzausgleichs einzudämmen und für eine kommende Schuldenbremse zu rüsten, so müssen vor allem die Automatismen aufgebrochen werden, mit denen kleinste Einnahmenveränderungen im einen Land im Namen der Umverteilungsgerechtigkeit anteilig auf alle anderen – Nehmer- und Geberländer – verteilt werden. Wird die Umverteilung stattdessen auf Festbeträge umgestellt, die für mehrere Jahre im Voraus ein vereinbartes Einnahmenniveau garantieren, können nahezu beliebige Umverteilungsniveaus mit einem erhöhten Grad von Anreizgerechtigkeit und mit verbesserter Transparenz vereinbart werden. Alle diese drei Elemente sind kompatibel mit einer Schuldenbremse, die fiskalische Nachhaltigkeit nicht zuletzt dadurch stärken soll, dass Eigenverantwortung und demokratische Kontrolle eine größere Rolle im Bund-Länder-Finanzausgleich erhalten.

Als *ein* Beispiel für derartige Reformvorschläge sei hier nur kurz auf das „Vertikalmodell“ von Fuest und Thöne (2009a) verwiesen, das in wenigen Stufen und mit klaren Maßstäben die Defizite des bisherigen Systems überwinden könnte und dabei quasi das gleiche Verteilungsergebnis des Status quo ex ante erreichen könnte (Abbildung 11).

⁵⁶ Vgl. z.B. Konferenz der haushalts- und finanzpolitischen Sprecher der CDU/CSU-Fraktionen der Länder (2012).



Quelle: Fuest/Thöne (2009; 2012). Alle monetären Angaben beziehen sich auf 2008.

Abbildung 11: Vertikalmodell für den Finanzausgleich

Das Vertikalmodell versteht sich in erster Linie als Blaupause für eine ganze Klasse denkbarer Finanzausgleichsreformen. Ihnen ist der Grundgedanke des der Fix-Transfers (lump-sums) gemein, Reformen schon bei den Steuerkompetenzen sowie eine Vertikalisierung, die weniger Schein-Föderalismus, dafür mehr echte Autonomie für finanzstarke *und* finanzschwache Länder bringt. Ob darauf nun eine strenge Orientierung an bisherigen Umverteilungsergebnissen, eine stärkere und vor allem systematische Suche nach Bedarfselementen oder anderen Umverteilungszielen aufsetzen, ist eine Frage der gesellschaftlichen Präferenzen, die nicht (nur) am grünen Tisch diskutiert werden müssen.

5 Perspektive: Welchen Föderalismus braucht Deutschland?

Der Finanzföderalismus in Deutschland ist seit langem reformbedürftig. Die deutsche Politik ist sich dessen bewusst und hat in den letzten Jahren verschiedene Anläufe unternommen, um die föderalen Finanzbeziehungen neu zu ordnen, zuletzt im Rahmen der Föderalismuskommission II. Ein zentrales Ziel der Reformbemühungen besteht darin, auf allen föderalen Ebenen für eine nachhaltige Finanzpolitik und eine Begrenzung der öffentlichen Verschuldung zu sorgen. Mit der Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz im Jahr 2009 haben Bund und Länder sich dazu verpflichtet, einen grundlegenden finanzpolitischen Kurswechsel einzuleiten und den jahrzehntelangen stetigen Anstieg der Staatsverschuldung anzuhalten.

Vor dem Hintergrund der Verschuldungskrise in der Eurozone hat Deutschland sich massiv für den Europäischen Fiskalpakt eingesetzt und fordert von anderen Mitgliedstaaten, insbesondere den Staaten der Eurozone, Fiskaldisziplin ein. Diese Politik würde untermiiniert, wenn es Deutschland misslingen würde, innerstaatlich das umzusetzen, was man von anderen fordert.

Vor dem Hintergrund dieser Verpflichtungen wird der Reformbedarf der deutschen föderalen Finanzverfassung besonders deutlich. Der vorgesehene Abbau der Defizite in den öffentlichen Haushalten bei Bund und Ländern stellt die Finanzpolitik in Deutschland vor große Herausforderungen. Derzeit ist die föderale Finanzverfassung in Deutschland auf diese Herausforderungen schlecht vorbereitet. Der deutsche Finanzföderalismus ist durch geringe steuerpolitische Handlungsspielräume der Bundesländer, eine starke Nivellierung der Einnahmen durch den Finanzausgleich, (bislang) umfangreiche Verschuldungsrechte und eine implizite Solidarhaftung für Staatsschulden gekennzeichnet. Unter diesen Bedingungen sind die Voraussetzungen für das Umsetzen finanzpolitischer Konsolidierung ungünstig.

In den letzten Jahren ist es durchaus zu einer Reihe von Reformen gekommen, die das Ziel verfolgen, die institutionellen Rahmenbedingungen für solide Finanzpolitik zu verbessern. In erster Linie hat man dabei auf eine Ausweitung der finanzpolitischen Koordination gesetzt. Eine zentrale Rolle spielt dabei der im Jahr 2009 eingerichtete Stabilitäts-

rat. Er hatte zunächst nur die Funktion, die Finanzpolitik der Länder zu überwachen und im Fall drohender Haushaltsnotlagen Korrekturen einzufordern. Angesichts der Verpflichtungen, die sich für Deutschland aus dem Europäischen Fiskalpakt ergeben, sind die Aufgaben des Stabilitätsrates im Jahr 2012 allerdings erweitert worden. Der Stabilitätsrat soll nun zusätzlich überwachen, dass Deutschland die aus dem Fiskalvertrag resultierenden Verpflichtungen erfüllt, insbesondere die Einhaltung der Obergrenze für das gesamtstaatliche strukturelle Finanzierungsdefizit in Höhe von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Verstärkung der finanzpolitischen Überwachung und Kontrolle ist sinnvoll, reicht aber nicht

Wenn man davon ausgeht, dass eine grundlegende Neuausrichtung der Finanzverfassung wie beispielsweise die Aufhebung der Solidarhaftung innerhalb der bundesstaatlichen Gemeinschaft nicht gewollt ist, dann ist eine Verstärkung der finanzpolitischen Überwachung und Kontrolle ein Schritt in die richtige Richtung. Die bislang erfolgten Reformen sind aber nicht ausreichend. Vor allem muss man sehen, dass im Rahmen der bestehenden finanzpolitischen Koordination unter Bund und Ländern praktisch keinerlei Sanktionen für Fälle existieren, in denen einzelne Bundesländer oder auch der Bund Verschuldungsregeln verletzen. Möglichkeiten der Stärkung der finanzpolitischen Koordination und der Einführung von Sanktionen sind in diesem Gutachten ausführlich diskutiert worden.

Selbst eine starke und sanktionsbewehrte finanzpolitische Koordination würde allerdings ins Leere laufen, wenn die Finanzpolitik nicht über die Instrumente verfügt, die erforderlich sind, um Budgetdefizite abzubauen und eine übermäßige Verschuldung zurückzuführen. Reformbedarf besteht hier in den bereits angesprochenen Bereichen der mangelnden Steuerautonomie und beim Finanzausgleich.

Mehr Eigenverantwortung in der Finanzpolitik muss hinzukommen

Die deutschen Bundesländer wollen und sollen ihre Finanzpolitik im Rahmen der gesetzlichen Regelungen einschließlich der Verschuldungsregeln selbständig gestalten. Das geht aber nur, wenn sie im Fall einer drohenden Überschreitung gesetzlicher Verschuldungsgrenzen Verantwortung für ihre Finanzpolitik übernehmen und Korrekturen einleiten. Um das wirksam tun zu können, benötigen sie entsprechende Instrumente. Auf der Ausgabenseite verfügen die Bundesländer durchaus über erhebliche Gestaltungsspielräume. Eine Finanzpolitik, die dauerhaft ausgeglichene Haushalte vorweisen will, braucht jedoch auch Instrumente, um die öffentlichen Einnahmen verändern zu können. Das erfordert zum einen mehr Steuerautonomie für die Bundesländer, zum anderen sind Korrekturen im Finanzausgleich erforderlich, um bessere Anreize und Möglichkeiten zu schaffen, durch eine Stärkung der lokalen Wirtschaftskraft auch die Einnahmensituation des betreffenden Landeshaushalts zu verbessern.

Vorbehalte gegen finanzpolitische Dezentralisierung: Welchen Föderalismus wollen wir?

Der Vorschlag, die fiskalpolitische Eigenverantwortung der Bundesländer zu erweitern, beispielsweise durch dezentrale Steuerautonomie oder einen weniger neutralisierenden Finanzausgleich, stößt in Deutschland auf erhebliche Widerstände. Mehr Eigenverantwortung und größere Gestaltungsmöglichkeiten auf dezentraler Ebene führen zu mehr Diversität und zu mehr Wettbewerb. Dezentrale Eigenverantwortung bedeutet auch, dass die Bürger von den Folgen des Handelns der eigenen Landesregierung stärker betroffen sind als in einer Welt, in der diese Landesregierung geringere Gestaltungsspielräume hat. Politik auf dezentraler Ebene wird wichtiger, die Zuordnung von Verantwortlichkeiten wird transparenter.

Regionale Diversität und föderaler Wettbewerb gehören eigentlich zum Kern jeder föderalen Ordnung – Einheitlichkeit und Ausschaltung des Wettbewerbs sind eher Kennzeichen eines Zentralstaates. Gleichwohl werden Diversität und Wettbewerb unter den Bundesländern in Deutschland häufig kritisiert. Unterschiede in politischen Gestaltungen und Schwerpunktsetzungen zwischen den Bundesländern werden schnell als ‚Kleinstaaterei‘ diskreditiert. Wettbewerb wird gerne mit dem Argument abgelehnt, es gebe ‚starke‘ und ‚schwache‘ Bundesländer, und ein fairer Wettbewerb sei unmöglich. Wettbewerb bedeute außerdem die Aufkündigung der Solidarität und gefährde die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland.

Es gibt durchaus vielfältige Möglichkeiten, mehr finanzpolitische Eigenverantwortung und Gestaltungsfreiheit zu erreichen, ohne die ausgleichende Wirkung des Finanzausgleichs über Bord zu werfen, und es ist keineswegs unausweichlich, dass die heute wirtschaftsstarken Bundesländer von mehr Wettbewerb stärker profitieren würden als die wirtschaftsschwachen Bundesländer.⁵⁷ Dennoch kann man grundsätzlich der Auffassung sein, dass die Vorteile von Einheitlichkeit innerhalb Deutschlands zumindest in der Finanzpolitik letztlich überwiegen. Aber diese Haltung hat Konsequenzen. Wer dezentrale Verantwortung dafür, öffentliche Einnahmen zu gestalten und das auch gegenüber den Wählern zu vertreten, ablehnt, sollte auch dezentrale Entscheidungsgewalt im Bereich der Ausgaben und der Verschuldung verweigern. Eine eigenständige Ausgaben- und Verschuldungspolitik ohne Verantwortung für die Gestaltung der Einnahmen untergräbt solide Finanzpolitik, wenn die Lasten der Verschuldung wegen der Solidarhaftung zwischen Bund und Ländern letztlich auf andere abgewälzt werden können.

Gerade im Kontext der Verschuldungskrise in Europa wird immer wieder hervorgehoben, dass Haftung und Kontrolle zusammengehören. Dieses Prinzip gilt auch im Bundesstaat. Die Alternative zu mehr finanzpolitischer Eigenverantwortung der Bundesländer besteht

⁵⁷ Vgl. dazu mit Bezug auf Steuerautonomie Fuest (2008).

deshalb darin, die zentrale Kontrolle der Finanzpolitik der Länder auszuweiten und durch direkte Eingriffe in die Gestaltung der Landeshaushalte einschließlich der Ausgabenstruktur und der Verschuldung sicherzustellen, dass die Bundesländer die gesetzlichen Verpflichtungen zur Begrenzung der Verschuldung einhalten. Wenn das der bevorzugte Ansatz wäre, müssten künftige Föderalismusreformen vor allem eines anstreben: die Stärkung des Zentralstaates in Deutschland.⁵⁸

Dieses Gutachten geht davon aus, dass eine stärkere Zentralisierung der Finanzpolitik und damit der Politik insgesamt in Deutschland nicht gewollt ist, sondern im Gegenteil eine Stärkung des Föderalismus und der Eigenständigkeit der Länder. Wenn man diesen Weg gehen möchte und gleichzeitig sicherstellen will, dass die Verpflichtungen für die Finanzpolitik eingehalten werden, die sich aus der im Grundgesetz verankerten Schuldenstranke und den europäischen Verschuldungsgrenzen ergeben, dann führt an der Stärkung der Autonomie und Eigenverantwortung der Länder auf der Einnahmenseite, also Reformen im Bereich der Steuerautonomie der Länder und beim Finanzausgleich, kein Weg vorbei.

⁵⁸ Siehe hierzu auch Fuest und Thöne (2009a).

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|---------------|--|----|
| Abbildung 1: | Wachstum der Staatsschulden in wichtigen EU-Volkswirtschaften (1995-2012) | 7 |
| Abbildung 2: | Schuldenstand der Bundesländer (2011) | 15 |
| Abbildung 3: | Strukturelle Finanzierungssalden der Länderhaushalte 2011 (Euro pro Einw.) | 16 |
| Abbildung 4: | Gemeinschafts- und Trennsteuern (2011)..... | 37 |
| Abbildung 5: | Steuereinnahmen mit/ohne Steuersatzautonomie Länder und Gemeinden (2011)..... | 38 |
| Abbildung 6: | Wie sehr muss das jeweilige Steueraufkommen gesteigert werden, um 1 Prozent der primären Landeseinnahmen zu generieren? (2011) | 44 |
| Abbildung 7: | Grundsteuervergleich OECD (2011)..... | 50 |
| Abbildung 8: | Schalenkonzept der Finanz- und Personalstatistiken | 66 |
| Abbildung 9: | Schulden des öffentlichen Bereichs in Flächenländern und ihren Kommunen (2011)..... | 69 |
| Abbildung 10: | Bund-Länder-Finanzausgleich 2012..... | 73 |
| Abbildung 11: | Vertikalmodell für den Finanzausgleich..... | 75 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|------------|--|----|
| Tabelle 1: | Verteilung der steuerlichen Länder und Kommunaleinnahmen | 43 |
|------------|--|----|

Literaturverzeichnis

Barro, R. J. (1974), Are government bonds net wealth?, *Journal of Political Economy* 82, 1095-1117.

Baumann, E., J. Schneider (2010), Die neue Regel des Bundes. In: Kastrop, Christian/Meister-Scheufelen/Sudhof, Margaretha (Hrsg.) (2010): Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und Öffentlichen Wirtschaft, Band 219. Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, Berlin; S. 89-121.

Bilicka, K., M. Devereux und C. Fuest (2012): The effects of fiscal consolidation: a review and implications for the UK, in: J. Alworth and G. Arachi (Hrsg.) *Taxation and the financial crisis*, Oxford University Press.

Bogumil, J. (2005), Kommune / Kommunale Selbstverwaltung, *Handwörterbuch der Raumordnung* (hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung), Hannover, S. 515-521.

Brügelmann, R., U. Lindner, Th. Schaefer (2013), *Konsolidierungsscheck 2012 – Die Schuldenbremse in den Bundesländern*, Studie für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Köln.

Cecchetti, S.G, M. Mohanty und F. Zampolli (2011), The real effects of debt, *BIS Working Paper No 352*.

Checherita-Westphal, C., P. Rother (2012), The impact of high government debt on economic growth and its channels: An empirical investigation for the euro area, *European Economic Review* 56, 1392-1405

Ciaglia, Sarah und Friedrich Heinemann (2012), *Debt Rule Federalism: The Case of Germany*, ZEW Discussion Paper No. 12-067, Mannheim.

Debrun, X., L. Moulin, A. Turrini, J. Casals und M. Kumar (2008), Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union, *Economic Policy* 23, 297-362.

Deutsche Bundesbank (2011): *Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung*. In: Monatsbericht Oktober. Frankfurt am Main. S. 15-40.

Diamond, P. (1965), National Debt in a Neoclassical Growth Model, *American Economic Review* 55 (5), S. 1126-1150.

Foremny, D. (2012), Vertical Aspects of Sub-National Deficits: The Impact of Fiscal Rules and Tax Autonomy in European Countries, *MPRA Discussion Paper*, 21 March 2012.

Fuest, C. (2008): Steuerwettbewerb unter den Bundesländern – wären die finanzschwachen Länder die Verlierer?, in: K. Konrad und B. Jochimsen (Hrsg.): *Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung*, Peter Lang-Verlag, Frankfurt a.M. et al., S. 119-133.

Fuest, C., M. Thöne (2005), *Gemeindefinanzreform – Hintergründe, Defizite, Alternativen*, FiFo-Berichte Nr. 1, Köln.

Fuest, C., M. Thöne (2009a), Reform des Finanzföderalismus, Stiftung Marktwirtschaft, Kleine Handbibliothek Bd. 37, Berlin.

Fuest, C., M. Thöne (2009b), Staatsverschuldung in Deutschland: Wende oder Anstieg ohne Ende? In: Schulze, G. G. (Hrsg.), Reformen für Deutschland: Die wichtigsten Handlungsfelder aus ökonomischer Sicht. - Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag, 2009. S. 149–172.

Gatzke, N. (2010), Public Private Partnerships und öffentliche Verschuldung. Frankfurt am Main: Lang.

Gröpl, C., F. Heinemann und A. Kalb (2010), Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits – eine rechtlich-ökonomische Analyse, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 11(2), S. 178-203.

Herndon, Michael Ash, and Robert Pollin (2013), Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff; PERI Working Paper 322, April 2013.

Herrmann, K. (2012), Kommunale Schattenhaushalte: Versteckte Schulden und Haftungsrisiken, Schriften, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler 113, Berlin.

Hetschko, C, D. Quint und M. Thye (2012): Nationale Schuldenbremsen für die Länder der Europäischen Union; Taugt das deutsche Modell als Vorbild? Freie Univ. Berlin, Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft, Nr. 2012/12.

Junkernheinrich, M. G. Micosatt (2008), Kommunaler Finanz- und Schuldenreport dtld 2008 – ein Ländervergleich, Bertelsmann-stiftung, Gütersloh.

Kiewiet, D. R. und K. Szakaly (1996), Constitutional Limits on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtedness, Journal of Law, Economics and Organization 12, S. 62–97.

Koemm, M. (2011), Eine Bremse für die Staatsverschuldung? Verfassungsmäßigkeit und Justitiabilität des neuen Staatsschuldenrechts. Mohr Siebeck, Tübingen.

Konferenz der haushalts- und finanzpolitischen Sprecher der CDU/CSU-Fraktionen der Länder (2012), Eckpunkte für eine Reform des Länderfinanzausgleichs und der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen. Beschluss vom 22.-23. Oktober 2012 in Potsdam.

Konrad, K. und H. Zschäpitz (2012), Schulden ohne Sühne?, Aktualisierte Ausgabe, DTV, München.

Kube, H. (2010): Kommentierung des Art. 143d GG. In: Maunz, T. / Düring G. (Hrsg.) Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt (Stand 57. Erg.-Lfg.). München: Beck.

Kube, H. (2011): Kommentierung des Art. 110 GG. In: Maunz, T. / Düring G. (Hrsg.) Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt (Stand 62. Erg.-Lfg.). München: Beck.

Kumar, M. S. und J. Woo (2010), Public Debt and Growth, IMF Working Paper 10/174, July 2010.

Lenk, T, O. Rottmann, M. Kuntze, 2012, Auswirkungen der Schuldenbremse auf die kommunale Ebene, Studie im Auftrag der Commerzbank AG.

- Lewinski, K.v. (2011), Öffentlich-rechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, Mohr Siebeck, Tübingen.
- OECD (1999), Taxing Powers Of State And Local Government, OECD Tax Policy Studies No. 1, Paris.
- OECD (2006), Fiscal Rules for Sub-Central Governments: Design and Impact, OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government, Working Paper No 1.
- Peifer, K.-N. (2011): Kommentierung des § 182 AktienG. In: Goette, W. / Habersack, M. / Kalss S. (Hrsg.) 3. Auflage, Münchener Kommentar zum Aktiengesetz. München: Beck.
- Pinkl, J. (2012): Umgehungsgefahren für die neue Schuldenbremse – Auslegung der Ausnahmetatbestände, Sondervermögen und Nebenhaushalte, Belastung der Kommunen- In: Hetschko, C. / Pinkl, J. / Pünder, H. / Thye, M. (Hrsg): Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismuskommission II – eine Zwischenbilanz. Hamburg: Bucerius Law School Press. S.103-144.
- Reinhart, Carmen M., und Kenneth S. Rogoff (2010), Growth in a Time of Debt, in: American Economic Review 100(2): 573–78.
- Reinhart, Carmen M., und Kenneth S. Rogoff (2013), Response to Herndon, Ash and Pollin by Carmen Reinhart and Kenneth Rogoff, April 17, 2013. http://scholar.harvard.edu/files/rogoff/files/response_to_herndon_ash_and_pollin.pdf
- Reinhart, Carmen M., Vincent R. Reinhart, und Kenneth S. Rogoff (2012) Public Debt Overhangs: Advanced-Economy Episodes since 1800, in: Journal of Economic Perspectives, 26(3): 69-86.
- Rückner, C. (2011): Integration in den Finanz- und Personalstatistiken. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik, (11), S. 1104-1110.
- Schmidt, R. (2009), Die neue Schuldenregel und die weiteren Finanzthemen der zweiten Föderalismuskommission, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), 124 (20), 1274-1288.
- Scholl, R., M. Thöne (1998), Eigenerstellung oder Fremdbezug kommunaler Leistungen, Deutscher Sparkassenverlag, Stuttgart.
- Schrinner, A. (2012), Bei der Grundsteuer bewegt sich was, Handelsblatt, 13.09.2012.
- Statistisches Bundesamt (2012): Schulden der öffentlichen Haushalte 2011. Wiesbaden.
- Thöne, M. (2005), Tragfähigkeit der Finanzpolitik bei Lenkungsbesteuerung, Köln.
- Thöne, M. (2006), Eine neue Grundsteuer – Nur Anhängsel der Gemeindesteuerreform?, in: Joachim Lange (Hrsg.): Reform der Gemeindesteuer. Zwischen kommunaler Finanznot und internationalem Steuerwettbewerb, Loccumer Protokolle 59/05, Rehburg-Loccum 2006, S. 173-201.
- Thöne, M. (2011), Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83). Stellungnahme anlässlich der Anhörung des Haupt- und Medienausschusses und des Haushalts- und Finanzausschusses am 15. Dezember 2011 im nordrhein-westfälischen Landtag, Köln.

Thöne, M. (2012), 18 Billion At One Blow. Evaluating Germany's Twenty Biggest Tax Expenditures; FiFo Discussion Paper 12-4, Köln.

von Hagen, J. (2006), Fiscal Rules and Fiscal performance in the European union and Japan, Monetary and Economic Studies 24, 25-60.

Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums der Finanzen (2005), Haushaltskrisen im Bundesstaat, April 2005.

Zeil, M. (2012), Schulden-Soli für Schuldenländer?, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 05.02.2012.



BAYERN | DIREKT ist Ihr direkter Draht zur Bayerischen Staatsregierung.

Unter Telefon **089 122220** oder per E-Mail unter **direkt@bayern.de** erhalten Sie Informationsmaterial und Broschüren, Auskunft zu aktuellen Themen und Internetquellen sowie Hinweise zu Behörden, zuständigen Stellen und Ansprechpartnern bei der Bayerischen Staatsregierung.



Dieser Code bringt Sie direkt zur Internetseite <http://www.stmwivt.bayern.de>. Einfach mit dem QR-Code-Leser Ihres Smartphones abfotografieren. Kosten abhängig vom Netzbetreiber.

IMPRESSUM

Herausgeber: Bayerisches Staatsministerium für
Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie
Postanschrift: 80525 München
Hausadresse: Prinzregentenstraße 28 | 80538 München
Telefon: 089 2162-2303 | 089 2162-0
Fax: 089 2162-3326 | 089 2162-2760
E-Mail: info@stmwivt.bayern.de | poststelle@stmwivt.bayern.de
Internet: www.stmwivt.bayern.de

Inhalt: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln
Wörthstr. 26
50668 Köln

Titelbild: Jenny Sturm/panthermedia.net
Gedruckt auf: umweltzertifiziertem Papier (FSC, PEFC oder gleichwertigem Zertifikat)
Stand: April 2013

HINWEIS

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Bayerischen Staatsregierung herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern im Zeitraum von fünf Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden.

Dies gilt für Landtags-, Bundestags-, Kommunal- und Europawahlen. Missbräuchlich ist während dieser Zeit insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken und Aufkleben von parteipolitischen Informationen oder Werbemitteln. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die Druckschrift nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Staatsregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Den Parteien ist gestattet, die Druckschrift zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder zu verwenden.

Die Druckschrift wurde mit großer Sorgfalt zusammengestellt. Gewähr für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhalts kann dessen ungeachtet nicht übernommen werden.



Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie
www.stmwivt.bayern.de