

## Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler Stabilitäts- pakt in Deutschland

Die Lage der öffentlichen Finanzen in Deutschland ist durch hohe Defizite und stark steigende Schulden geprägt. Die europäische 3%-Obergrenze für die Defizitquote wurde 2004 zum dritten Mal in Folge überschritten. Die Schuldenquote entfernte sich mit nun 66 % weiter vom Referenzwert von 60 %. Umfangreiche Defizite weisen vor allem der Bund und die Länder auf. Vielfach kommt es zu Konflikten mit den nationalen Haushaltsregeln.

Für die Wirksamkeit defizitbegrenzender Regeln ist es neben ihrer Stringenz entscheidend, dass sie transparent, nachvollziehbar und eindeutig sind. Nur so kann die Öffentlichkeit die Haushaltsplanungen und -ergebnisse bewerten. Dies ist in Deutschland nicht hinreichend der Fall. Die nationalen und internationalen Regeln sind nicht aufeinander abgestimmt. Sie haben sich faktisch als nicht ausreichend erwiesen.

Um solide öffentliche Finanzen sicherzustellen, wäre eine Reform der nationalen Haushaltsregeln geboten – nicht zuletzt mit dem Ziel, die Verpflichtung zu strukturell weitgehend ausgeglichenen Haushalten fester zu verankern. Im Rahmen einer grundlegenden Überarbeitung der Finanzverfassung wäre die Eigenverantwortlichkeit der einzelnen Gebietskörperschaften zu erhöhen und die Verknüpfung zwischen staatlichen Ausgaben und Einnahmen deutlicher zu machen.

## Regeln zur Begrenzung der staatlichen Defizite in Deutschland

*Haushaltsregeln  
zur Begrenzung  
der Staats-  
verschuldung*

Der Staat kann seine Ausgaben unmittelbar mit „ordentlichen“ Einnahmen (vor allem Steuern und Sozialbeiträgen) finanzieren. Er kann die Finanzierungslasten aber auch über eine Schuldenaufnahme in die Zukunft verschieben. Polit-ökonomische Erklärungsansätze weisen darauf hin, dass diese Alternative für die Finanzpolitik besonders attraktiv ist. Um der Gefahr eines übermäßigen Rückgriffs auf die Kapitalmärkte vorzubeugen, sind in Deutschland – wie in den meisten Staaten – defizitbegrenzende Haushaltsregeln verankert worden.

Dabei handelt es sich zum einen um nationale Regeln, die Bestandteil der deutschen Finanzverfassung sind und vor allem die Nettokreditaufnahme der einzelnen Gebietskörperschaften begrenzen sollen. Zum anderen existieren mit dem Maastricht-Vertrag und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt europäische Vereinbarungen, die in der EU und insbesondere in der Europäischen Währungsunion übermäßige gesamtstaatliche Defizite und hohe Schuldenquoten verhindern sollen.

### Die nationalen Regeln

*Verschuldungs-  
möglichkeiten*

Die deutsche Finanzverfassung eröffnet vor allem dem Bund und den mit einer weitgehenden Haushaltsautonomie versehenen Bundesländern umfangreiche Möglichkeiten zur Kreditaufnahme. Dagegen haben die Gemeinden auf Grund restriktiverer kommunaler Haushaltsregeln einen verhältnismäßig engen Verschuldungsspielraum. Die Sozial-

versicherungen sind nicht berechtigt, ihre Ausgaben über eine Kreditaufnahme zu finanzieren. Soweit Defizite nicht mit dem Abbau noch vorhandener Rücklagen finanziert werden können, müssen sie durch eine Anpassung der Beitragssätze (oder durch Bundeszuschüsse) ausgeglichen werden.<sup>1)</sup>

Im Ergebnis entfiel seit 1970 der überwiegende Teil des gesamtstaatlichen Defizits auf den Bund (einschl. Sondervermögen). Auch die Länder wiesen umfangreiche Defizite auf, während diese bei den Gemeinden relativ gering ausfielen und die Sozialversicherungen zumeist mit einem Überschuss abschlossen.<sup>2)</sup> Dieses Defizitmuster der letzten Jahrzehnte schlägt sich in der Aufteilung der Staatsverschuldung (in Höhe von 1,4 Billionen € Ende 2004) nieder. Der Anteil des Bundes belief sich auf gut 60 %, der von Ländern und Gemeinden auf knapp 40 % (siehe auch Schaubild auf S. 25). Dabei unterscheidet sich die Verschuldung je Einwohner der einzelnen Länder erheblich. Während sie in Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen (einschl. Gemeinden) deutlich unter dem Länderdurchschnitt lag, waren vor allem die Werte der Stadtstaaten deutlich höher (siehe auch Tabelle auf S. 26). Die ostdeutschen Länder, die 1990 noch weitgehend schuldenfrei waren, übertreffen – mit Ausnahme Sachsens – inzwi-

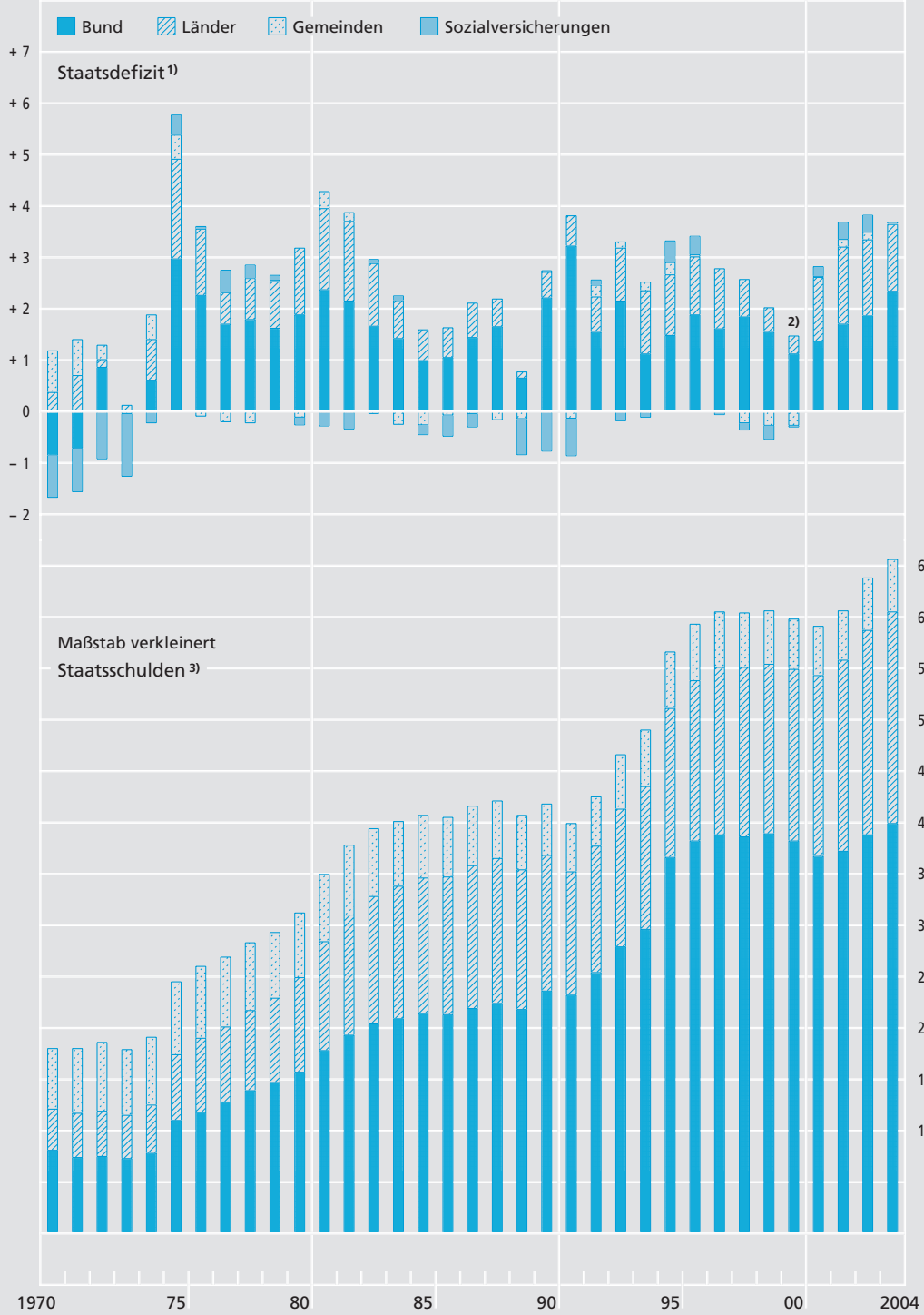
*Defizit und  
Verschuldung  
nach Ebenen*

<sup>1</sup> Die gesetzlichen Krankenkassen hatten dennoch bis zum Jahresende 2003 Schulden in Höhe von (brutto) gut 8 Mrd € aufgenommen. Diese müssen bis spätestens Ende 2007 wieder abgebaut sein.

<sup>2</sup> In allen anderen Ländern der Eurozone sind die Defizite auf der Regional- und Gemeindeebene erheblich niedriger. Sie lagen in den vergangenen zehn Jahren jeweils unter 1/2 % des BIP, während in Deutschland ein Wert von 1 % des BIP realisiert wurde (jeweils VGR-Abgrenzung).

## Staatsdefizit und Staatsschulden nach Ebenen

in % des BIP



1 Gemäß VGR. — 2 Ohne Berücksichtigung der UMTS-Erlöse (2½% des BIP). — 3 Gebietskörperschaften gemäß Schuldenstandsstatistik.

### Schuldenstand und Defizit der Länder je Einwohner (einschl. Gemeinden)

| Land/Ländergruppe      | Schulden |        |                           |      | Defizit 1) |                           |
|------------------------|----------|--------|---------------------------|------|------------|---------------------------|
|                        | in €     |        | in % gegenüber Mittelwert |      | in €       | in % gegenüber Mittelwert |
|                        | 1991     | 2004   | 1991                      | 2004 | 2004       |                           |
| Baden-Württemberg      | 2 779    | 4 302  | 92                        | 63   | 190        | 53                        |
| Bayern                 | 1 994    | 3 134  | 66                        | 46   | 95         | 26                        |
| Brandenburg            | 417      | 7 513  | 14                        | 110  | 273        | 75                        |
| Hessen                 | 3 881    | 6 578  | 129                       | 96   | 461        | 127                       |
| Mecklenburg-Vorpommern | 350      | 7 306  | 12                        | 107  | 402        | 111                       |
| Niedersachsen          | 3 978    | 7 405  | 132                       | 108  | 324        | 89                        |
| Nordrhein-Westfalen    | 4 235    | 7 705  | 140                       | 113  | 469        | 130                       |
| Rheinland-Pfalz        | 3 893    | 7 645  | 129                       | 112  | 493        | 136                       |
| Saarland               | 7 028    | 8 860  | 233                       | 130  | 536        | 148                       |
| Sachsen                | 382      | 3 978  | 13                        | 58   | 39         | 11                        |
| Sachsen-Anhalt         | 375      | 8 727  | 12                        | 128  | 530        | 146                       |
| Schleswig-Holstein     | 4 452    | 8 069  | 147                       | 118  | 447        | 123                       |
| Thüringen              | 440      | 7 579  | 15                        | 111  | 450        | 124                       |
| Berlin                 | 2 323    | 16 333 | 77                        | 239  | 872        | 241                       |
| Bremen                 | 11 419   | 17 387 | 378                       | 255  | 1 416      | 391                       |
| Hamburg                | 5 842    | 11 900 | 193                       | 174  | 652        | 180                       |
| Alle Länder            | 3 020    | 6 826  |                           |      | 362        |                           |
| Westdeutsche Länder    | 3 680    | 6 383  | 122                       | 94   | 350        | 97                        |
| Ostdeutsche Länder     | 391      | 6 594  | 13                        | 97   | 294        | 81                        |
| Berlin                 | 2 323    | 16 333 | 77                        | 239  | 872        | 241                       |

1 In der Abgrenzung der Finanzstatistik ohne Transaktionen in Darlehen und Beteiligungen.

Deutsche Bundesbank

schen den Mittelwert der westdeutschen Flächenländer.

Die defizitbegrenzenden Haushaltsregeln des Bundes und der Länder sind im Grundgesetz (Art. 115) sowie in den Verfassungen der einzelnen Bundesländer verankert und im Haushaltsgrundsätzegesetz sowie den jeweiligen Haushaltsordnungen konkretisiert. Demnach gilt, dass die Kreditaufnahme auf die Höhe der – gegebenenfalls um empfangene Investitionszuschüsse zu kürzenden – investiven Ausgaben zu begrenzen ist. Eine (geplante) Überschreitung dieser Obergrenze ist nur dann gestattet, wenn dies der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts dient.<sup>3)</sup>

Diese Vorschriften orientieren sich grundsätzlich an der „Goldenen Regel“, gemäß der ein staatliches Defizit beziehungsweise der Aufbau von Staatsverschuldung dann hingenommen werden kann, wenn dies mit einer Erhöhung des Vermögens einhergeht und sich damit die staatliche Netto-Vermögensposition nicht verschlechtert. Hierbei wird unterstellt, dass der aus der Verschuldung resultierenden künftigen Belastung ein entsprechender Nutzen aus dem gebildeten Staatsvermögen gegenübersteht und über die so finanzierte

... orientiert sich an „Goldener Regel“

3 Die Verfassungen der einzelnen Länder folgen dabei den Formulierungen des Grundgesetzes zu Regelgrenze und Ausnahmen nach der Novellierung des Art. 115 GG zwar nur noch unvollständig, doch binden die dem § 18 BHO angelehnten Bestimmungen der Landeshaushaltsordnungen faktisch auch die Länder in dieser Weise. Vgl. dazu: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 115 Grundgesetz, Rand-Nr. 31a.

Staatstätigkeit keine intertemporale Lastverschiebung stattfindet.

Über Staatsinvestitionen kann die private Investitionstätigkeit angeregt und die Produktivität erhöht werden. Die diesbezüglichen Wirkungen sind allerdings nur schwer zu quantifizieren. Sie dürften in starkem Maße unter anderem von der Art der Investition und der bereits vorhandenen Kapitalausstattung abhängen. Zudem sind aber auch nicht-investive staatliche Ausgaben als wichtige Voraussetzungen für Wachstum anzusehen (z. B. Bildungsausgaben, Aufwendungen für Rechtssicherheit). Hier droht gleichwohl bei einem sehr weiten Investitionsbegriff angesichts großer methodischer Probleme die Gefahr der Beliebigkeit.

Auch wenn die „Goldene Regel“ grundsätzlich plausibel erscheint, sind insbesondere im Hinblick auf ihre praktische Implementierung im Rahmen einer bindenden Haushaltsregel schwer wiegende Vorbehalte geltend zu machen – vor allem vor dem Hintergrund der Ausgestaltung und Umsetzung in Deutschland.<sup>4)</sup>

*Haushaltsregeln  
knüpfen an  
Planungen an...*

Problematisch ist zunächst, dass die Obergrenze für die Neuverschuldung in Deutschland grundsätzlich an den Planzahlen und nicht auch am Haushaltsergebnis anknüpft. So besteht die Möglichkeit, durch einen überhöhten Ansatz der investiven Ausgaben die Kreditermächtigung auszuweiten. Kommt es dann im Haushaltsvollzug zu einer Kürzung der relativ disponiblen Investitionen, kann die tatsächliche Neuverschuldung die durch die „Goldene Regel“ gegebene Defizitgrenze überschreiten.

Auch können Belastungen auf Sondervermögen (oder außerhalb des Staatssektors erfasste Einrichtungen) verlagert werden, deren Kreditaufnahme nicht auf die investiven Ausgaben beschränkt sein muss. Eine nachträgliche Schuldenübernahme führt dann zu einem Anstieg des Schuldenstandes und der Notwendigkeit der Finanzierung des Schuldendienstes über die Kernhaushalte, ohne dass dem ein erhöhtes staatliches Vermögen gegenübersteht. Ein Beispiel hierfür stellt die Schuldenübernahme im Zuge der Bahnreform dar.

*... und können  
durch Neben-  
haushalte  
umgangen  
werden*

Die Möglichkeit, mit der Nettokreditaufnahme zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts die investiven Ausgaben zu überschreiten, bietet ebenfalls erhebliche Spielräume. So fehlt eine Vorschrift, dies in Zeiten einer günstigen konjunkturellen Entwicklung wieder zu kompensieren. Außerdem wird bei der derzeitigen Auslegung der Ausnahmeklausel der Begriff der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts weit gefasst. Der Verschuldungsspielraum, der sich hierdurch eröffnet, wurde vor allem in den letzten Jahren genutzt.<sup>5)</sup> Auch bleibt eine Verletzung des

*Umfangreiche  
Möglichkeiten  
zur Überschrei-  
tung der Ober-  
grenzen*

---

4 Vgl. hierzu auch: Deutsche Bundesbank, Entwicklung und Finanzierungsaspekte der öffentlichen Investitionen, Monatsbericht, April 1999, S. 29–46. Unter anderem kritisieren auch die Rechnungshöfe die Regelungen in Deutschland: Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder fordern Stopp der Staatsverschuldung, Pressemitteilung vom 7. Mai 2004, S. 2.

5 So hat der Bund in den Jahren 2002 bis 2004 zumindest in den Nachtragshaushalten durchgehend auf diese Ausnahmeklausel Bezug genommen. Nicht zuletzt der Sachverständigenrat hat in seinem jüngsten Gutachten Zweifel geäußert, ob dies im letzten Jahr gerechtfertigt war. Vgl.: Jahresgutachten 2004/05 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundestags-Drucksache 15/4300, S. 518. Die Oppositionsfraktionen im Bundestag haben eine Normenkontrollklage gegen den Bundeshaushalt 2004 eingereicht.

Haushaltsrechts praktisch weitgehend folgenlos. Gerichtsurteile werden zumeist erst Jahre nach Abschluss eines Haushalts gefällt. Wenn dabei die Rechtswidrigkeit festgestellt wird, sind damit keine unmittelbaren Konsequenzen verbunden.

*Abgrenzung  
des Investitions-  
begriffs...*

Besonders problematisch im Zusammenhang mit der Implementierung der „Goldenen Regel“ ist die Abgrenzung des Investitionsbegriffs. Diese ist in Deutschland so weit gefasst, dass sie nicht der Grundidee der Regel entspricht. Als Investitionen gelten der Erwerb von Sachvermögen (Bauten, Ausrüstungen) und Finanzvermögen (Beteiligungskäufe, Darlehensvergaben), Investitionszuschüsse an den privaten und öffentlichen Sektor sowie die Inanspruchnahme aus Bürgschaften.<sup>6</sup> Abgesetzt werden grundsätzlich die von anderen staatlichen Ebenen oder Dritten empfangenen Investitionszuschüsse.

*... ist proble-  
matisch*

Investitionszuschüsse an den privaten Sektor haben einen Verlust an staatlichem Nettovermögen zur Folge, dem allenfalls eine Vermögensbildung in anderen Sektoren und indirekte Mehreinnahmen durch möglicherweise zukünftig höhere Steuereinnahmen gegenüberstehen. Hier sind auch reine Mitnahmeeffekte keinesfalls auszuschließen, und es besteht wegen des Subventionscharakters die Gefahr der Fehlallokation von Ressourcen. Im Fall der Kreditfinanzierung von Investitionszuschüssen an das Ausland – etwa im Rahmen der Entwicklungshilfe – ist der hieraus resultierende Schuldenaufbau nicht mit einem entsprechenden Vermögenszuwachs im Inland verbunden. Grundsätzlich bestehen starke Anreize, „laufende“ Zahlungen als inves-

tive Ausgaben zu deklarieren, um den möglichen Verschuldungsrahmen auszuweiten.

Ferner werden weder Abschreibungen auf das staatliche Sachvermögen (oder das im Zusammenhang mit Investitionszuschüssen in anderen Sektoren gebildete Vermögen) von den Brutto-Investitionen abgezogen noch Desinvestitionen im Zusammenhang mit Vermögensverkäufen gegengerechnet. Zu letzteren zählen die Veräußerung von Sachvermögen, Privatisierungen oder Rückflüsse von Darlehen und aus Gewährleistungen. Dies bedeutet, dass derzeit die Vergabe eines Darlehens (und der damit verbundene Vermögenszuwachs) über Schulden finanziert werden darf, während dessen Rückzahlung (oder gegebenenfalls auch der Erlass) nicht mit der Notwendigkeit der Schuldentilgung verbunden ist. Beim Sachvermögen werden auch Ersatzinvestitionen, die lediglich der Bestand-erhaltung dienen, zur Rechtfertigung einer zusätzlichen Kreditaufnahme zugelassen. Der Schuldenstand kann sich im Ergebnis kontinuierlich erhöhen, ohne dass dem ein entsprechender Vermögenszuwachs gegenübersteht (Beispiele für problematische Aspekte der Umsetzung der Haushaltsregeln in Deutschland sind in der Übersicht auf S. 29 aufgeführt).

Berücksichtigt man nur die staatlichen Sachinvestitionen sowie die Abschreibungen, so wird mit der fortgesetzten hohen Neuver-

*Abschreibun-  
gen und  
Vermögens-  
veräußerungen  
nicht  
berücksichtigt*

*Haushaltsregeln  
verhindern  
nicht Verzehr  
des Staats-  
vermögens*

---

<sup>6</sup> Eine Konkretisierung des Investitionsbegriffs wurde in einem Urteil im Jahr 1989 vom Bundesverfassungsgericht eingefordert (vgl. BVerfGE 79, 311). Die genannten Ausgaben entsprechen den Hauptgruppen 7 und 8 im gemeinsamen Gruppierungsplan für die Haushalte des Bundes und der Länder.

## Beispiele für problematische Aspekte der Umsetzung der Haushaltsregeln in Deutschland

Die Problematik eines sehr weit ausgelegten Investitionsbegriffs als Obergrenze für die Staatsdefizite zeigt bereits ein Blick auf die Eckdaten des Bundeshaushalts 2005. Einer geplanten Nettokreditaufnahme von 22 Mrd € stehen investive Ausgaben (anhand der Gruppierungsnummern 7 und 8 ermittelt) von gut 22 ½ Mrd € gegenüber, womit die an die „Goldene Regel“ angelehnte Verfassungsgrenze als erfüllt angesehen wird. Darin enthalten sind 7 Mrd € Investitionszuschüsse an den nicht-staatlichen Bereich, davon 2 Mrd € an das Ausland. Zudem werden die Desinvestitionen in Form von Beteiligungsveräußerungen, Darlehensrückflüssen und Sachvermögensverkäufen in Höhe von 21 ½ Mrd € nicht gegengerechnet. Darüber hinaus ist auf der Ausgabe Seite eine vorübergehende Entlastung durch Veräußerung von Ansprüchen der Pensionskassen in Höhe von 5 ½ Mrd € eingeplant. Schließlich sind keine Abschreibungen eingerechnet, denen eine Tilgung der in der Vergangenheit aufgenommenen Kredite gegenüberstehen müsste. Gemäß VGR betragen die Abschreibungen allein auf das Sachvermögen des Bundes im vergangenen Jahr rund 6 ½ Mrd €. <sup>1)</sup> Insgesamt gesehen müsste der Bund somit im Sinne einer konsequent implementierten „Goldenen Regel“ merkliche Überschüsse aufweisen.

Die Länder wiesen im Jahr 2004 ein Gesamtdefizit von gut 25 Mrd € aus. Dem standen eigenfinanzierte investive Ausgaben von 21 ½ Mrd € gegenüber. Zudem wurde zur Haushaltsfinanzierung Sach- und Finanzvermögen im Umfang von gut 3 ½ Mrd € veräußert. Unter Berücksichtigung der Abschreibungen (gemäß VGR) auf das Sachvermögen von 6 ½ Mrd € vergrößert sich die Lücke im Hinblick auf die Einhaltung der „Goldenen Regel“ noch weiter.

Ungeachtet der grundsätzlich bereits sehr weiten haushaltsrechtlichen Verschuldungsspielräume werden diese teilweise noch ausgedehnt. Es werden mitunter Investitionen formal aus laufenden Zuweisungen finanziert, die im Gegensatz zu Investitionszuschüssen bei der Bestimmung der Kreditgrenze nicht den damit finanzierten investiven Ausgaben gegengerechnet werden müssen, und der dadurch entstehende Kredit Spielraum kann dann zur Finan-

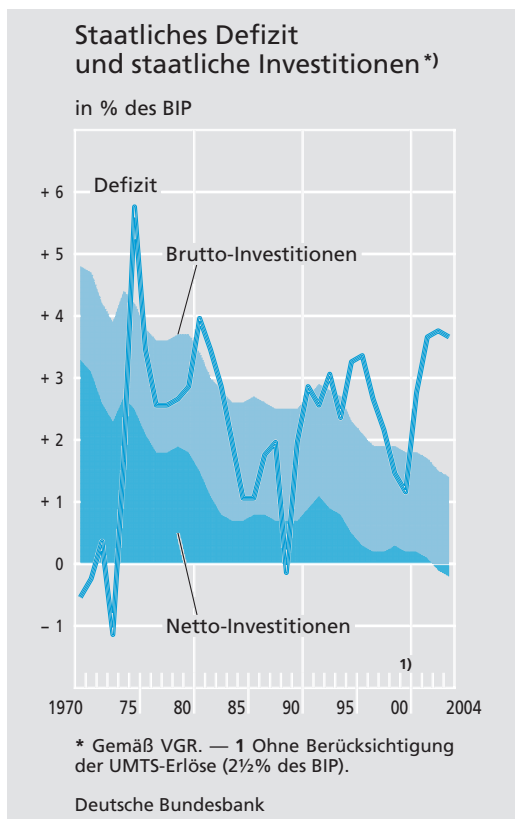
zierung zusätzlicher konsumtiver Ausgaben genutzt werden. So wird bei den neuen Bundesländern die Kreditobergrenze dadurch wesentlich ausgeweitet, dass die vor allem zur Finanzierung des Aufbaus der Infrastruktur gewährten Sonder-Bundesergänzungszuweisungen von 10 ½ Mrd € als laufende Mittel ausgewiesen werden. Politisches Ziel war hier jedoch nicht die Ermöglichung hoher laufender Ausgaben bei gleichzeitiger Schuldenfinanzierung der Infrastrukturverbesserung in den neuen Ländern. Auch durch die laufende Verbuchung der von der EU-Kommission angeordneten Beihilferückzahlung durch einige Landesbanken bei investiver Klassifizierung der gleich hohen Rekapitalisierung wird die Kreditobergrenze ausgeweitet. Fragwürdig ist bisweilen der investive Charakter von Zahlungen, die unter die haushaltsrechtliche Investitionsdefinition fallen. So hatte beispielsweise Niedersachsen 2001 einen zum Verlustausgleich bestimmten Zuschuss von ½ Mrd € an die in Liquidation befindliche EXPO-Gesellschaft als Beteiligungserwerb deklariert. Im Haushalt Berlins wird die im Rahmen der Sanierung der Bankgesellschaft Berlin gewährte Risikoabschirmung von jährlich 300 Mio € nicht als Verlustausgleich, sondern als (investive) Inanspruchnahme aus Gewährleistungen verbucht. Ein weiteres Beispiel ist die – vom Landesrechnungshof bereits für das Jahr 2002 kritisierte – investive Veranschlagung von Werftenbeihilfen im schleswig-holsteinischen Landeshaushalt.

Bei den Bundesländern halten 2005 nach derzeitigem Planungsstand Berlin, Bremen, Hessen, Niedersachsen und das Saarland die Kreditobergrenzen nicht ein, wobei in Hessen ein engerer Investitionsbegriff zu Grunde gelegt wird. In anderen westdeutschen Ländern werden die Regeln zum Teil durch Dehnung der Grenzen oder Einsatz von Vermögensveräußerungen formal zu wahren versucht. In den ostdeutschen Ländern (mit Ausnahme Sachsens) trägt voraussichtlich erneut maßgeblich die Erfassung der Sonder-Bundesergänzungszuweisungen als laufende Mittel zur Einhaltung der Obergrenze bei. Trotz der in der letzten Steuerschätzung unterstellten relativ günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bleiben die Länderhaushalte – ebenso wie der Bundeshaushalt – strukturell erheblich unterfinanziert.

<sup>1)</sup> Darüber hinaus wären noch auf kreditfinanzierte Investitionszuschüsse entfallende Abschreibungen einzubeziehen,

wenn diese bei den zu Grunde gelegten Investitionen berücksichtigt werden.





schuldung die „Goldene Regel“ in Deutschland in starkem Maße verletzt. Wie eine vereinfachte Betrachtung im Rahmen der VGR zeigt, lagen die staatlichen Defizite in den vergangenen dreißig Jahren bereits häufig über den staatlichen Brutto-Sachinvestitionen (vgl. oben stehendes Schaubild).<sup>7)</sup> Werden zudem die Abschreibungen ins Bild genommen, wird die Diskrepanz noch offensichtlicher. So standen im Jahr 2004 einem Defizit von 3,7% des BIP negative Netto-Investitionen in Höhe von 0,2% des BIP gegenüber. Das staatliche Netto-Vermögen in Relation zum BIP hat sich in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten deutlich verringert.<sup>8)</sup> Während das Sachvermögen im Verhältnis zum BIP vor allem in den letzten Jahren abgenommen hat, ist die Schuldenquote

kräftig gestiegen (einen Eindruck hierzu vermittelt das Schaubild auf S. 31).

Im Ergebnis haben die nationalen Haushaltsregeln also den Verzehr des Staatsvermögens nicht verhindern können. Die staatliche Schuldenquote ist bis auf 66% gestiegen, ohne dass dem ein entsprechender Vermögenszuwachs gegenübergestanden hätte. Selbst eine möglicherweise wünschenswerte Ausweitung der Staatsinvestitionen ändert nach diesem Konzept nichts am umfassenden Konsolidierungsbedarf bei den laufenden Ausgaben oder Einnahmen.

*„Goldene Regel“ relativiert nicht Konsolidierungsbedarf in Deutschland*

Darüber hinaus ist aber ungeachtet der vielfältigen methodischen Probleme auch bei einer sachgerecht angewendeten „Goldenen Regel“ zu bedenken, dass sie sich nur auf einen Ausschnitt der Lastverteilung zwischen den Generationen bezieht. Implizite Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit umlagefinanzierten sozialen Sicherungssystemen, die angesichts der demographischen Entwicklung eine ehrgeizigere finanzpolitische Ausrichtung nahe legen, werden dabei nicht berücksichtigt. Zudem kann es zu einem Konflikt mit der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen kommen, wenn eine hohe Schuldenquote zwar mit umfangreichen Staatsinvestitionen in der Vergangenheit verbunden ist, aber

<sup>7</sup> Im Rahmen der VGR werden Investitionen in das und Veräußerungen von Finanzvermögen als defizitunwirksame finanzielle Transaktionen verbucht, so dass sie in der hier vorgenommenen Darstellung nicht zu berücksichtigen sind.

<sup>8</sup> Im Sinne einer Regel, die das Netto-Vermögen konstant hält, kann das Defizit bei steigendem Preisniveau etwas höher ausfallen als die Netto-Investitionen, weil sich der Wert des zu Wiederbeschaffungswerten angesetzten Sachvermögens bei steigenden Preisen erhöht, während die Schultitel nominal fixiert sind.

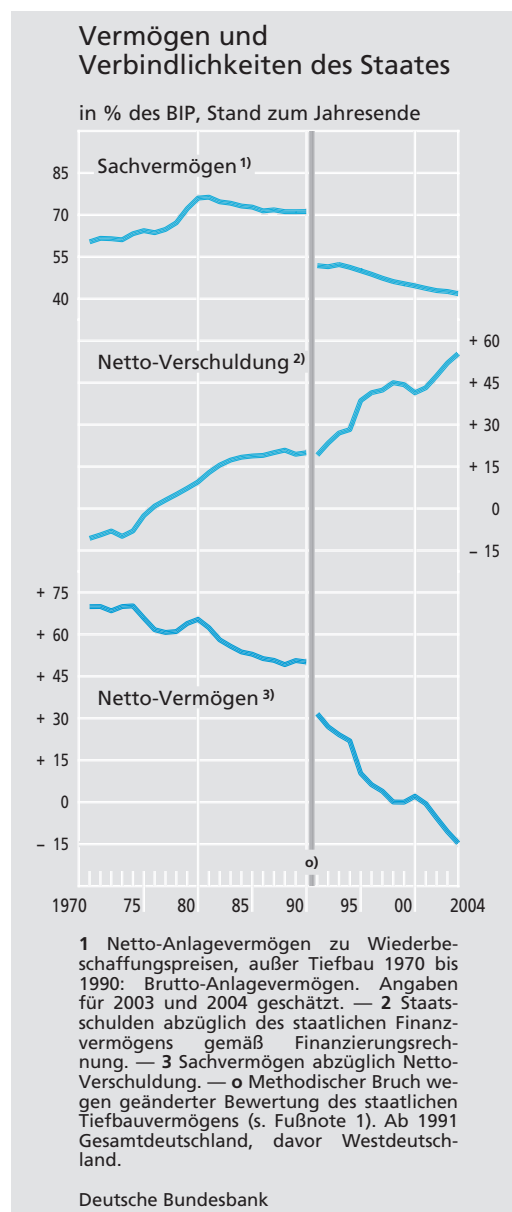


gleichwohl die Gefahr besteht, dass die hohen Zinsausgaben nicht mehr finanziert werden können.

### Die europäischen Regeln

*Europäische  
Regeln  
begrenzen  
Defizite und  
Schuldenstand*

Die auf der europäischen Ebene vereinbarten Haushaltsregeln sind im Maastricht-Vertrag und im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegt. Im Maastricht-Vertrag sind Obergrenzen für die gesamtstaatliche Defizit- und Schuldenquote (grundsätzlich in der Abgrenzung gemäß den VGR) vereinbart, die nur in Ausnahmefällen überschritten werden dürfen. Im Rahmen des im Vertrag vorgesehenen Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit sind für den Fall einer anhaltenden Verletzung der Regeln Sanktionen für den betreffenden Mitgliedstaat vorgesehen. Durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt werden die Regeln und das Überwachungsverfahren konkretisiert. Darüber hinaus ist ein Frühwarnsystem für finanzpolitische Fehlentwicklungen eingerichtet worden. Unter anderem wurde für die einzelnen EU-Staaten ein mittelfristig (also über den Konjunkturzyklus) einzuhaltendes Defizitziel festgelegt. Zumindest für Deutschland bedeutet dies auch nach der Änderung des Stabilitäts- und Wachstumspakts die Verpflichtung zu einem strukturell annähernd ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalt. Die Einhaltung einer solchen Haushaltsposition erlaubt das „Atmen“ der Budgets im Konjunkturzyklus und ermöglicht auch die Absorption anderer darüber hinausgehender „Shocks“, ohne dass die absolute Obergrenze für die unbereinigte Defizitquote von 3 % durchbrochen wird.



Der mangelnde politische Wille, die Regeln konsequent umzusetzen, hat letztlich zu der kürzlich beschlossenen Änderung des Stabilitäts- und Wachstumspakts geführt. Die Beschlüsse ändern formal wenig an den Zielwerten und Obergrenzen für Staatsdefizit und Staatsverschuldung. Auf Grund umfangreicher Ausnahmeregelungen wurden aber die Glaubwürdigkeit und Bindungswirkung des

*Schwächung  
der Regeln  
durch Reform*

Paktes entscheidend geschwächt.<sup>9)</sup> Um gleichwohl die Ziele der europäischen Regeln zu erreichen, wäre eine feste Verankerung im deutschen Haushaltsrecht anzustreben.

## Die Diskussion über einen nationalen Stabilitätspakt

*Diskussion über  
nationalen  
Stabilitäts-  
pakt...*

Die Umsetzung der europäischen Haushaltsregeln wirft in Staaten mit einer ausgeprägten föderalen Struktur, in der auch die nachgeordneten Ebenen umfangreiche Möglichkeiten zur Kreditaufnahme besitzen, erhebliche Abstimmungsprobleme auf. Bereits zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Maastricht-Vertrages wurde in Deutschland die grundsätzliche Notwendigkeit einer Koordination zwischen Bund und Ländern im Hinblick auf das gesamtstaatliche Defizit gesehen.<sup>10)</sup> Eine intensive Diskussion über einen nationalen Stabilitätspakt begann allerdings erst Mitte der neunziger Jahre, als ersichtlich wurde, dass Deutschland im für den Beitritt zur Währungsunion entscheidenden Jahr 1997 erhebliche Probleme haben würde, die 3%-Grenze einzuhalten. Dabei waren insbesondere die rechtliche Ausführung, die vertikale Aufteilung der Defizitobergrenzen auf die staatlichen Ebenen, die horizontale Verteilung auf die verschiedenen Bundesländer und die Sanktionierung im Falle einer Überschreitung der Obergrenze umstritten.<sup>11)</sup>

*...zunächst  
ohne Ergebnis*

Ein nationaler Stabilitätspakt stellt einen Eingriff in die Haushaltsautonomie von Bund und Ländern dar und erfordert eine rechtliche Regelung, die der Zustimmung beider staatlicher Ebenen bedarf. Trotz einiger detaillier-

ter Vorschläge wurde allerdings zunächst kein Ergebnis erzielt, zumal auch innerhalb der Ländergruppe erhebliche Uneinigkeit über die konkrete Ausgestaltung bestand. Da der Bund gegenüber der EU für die Einhaltung der Defizitgrenzen verantwortlich ist, war für die Länder der Anreiz zur Einschränkung der eigenen Haushaltsautonomie begrenzt. Überdies stellte sich die finanzielle Lage des Staates im Jahr 2000 angesichts einer Defizitquote von weniger als 1½ % (ohne UMTS-Erlöse) und der Erwartung einer weiterhin günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung scheinbar entspannt dar, so dass die Diskussion über einen nationalen Stabilitätspakt zunächst nicht fortgeführt wurde.

Nachdem sich die Lage der öffentlichen Finanzen aber schon 2001 wieder drastisch verschlechtert hatte und das Defizit der 3%-Grenze erneut bedrohlich nahe gekommen war, lebte auch die Diskussion über eine Verankerung der europäischen Regeln auf allen Haushaltsebenen wieder auf. Im März 2002 wurden vom Finanzplanungsrat Maßnahmen vorgeschlagen und anschließend vom Gesetzgeber verabschiedet, die häufig als nationaler Stabilitätspakt bezeichnet werden.<sup>12)</sup>

*Erweiterung  
des Haushalts-  
grundsätze-  
gesetzes*

9 Zur Diskussion über die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts vgl. auch in diesem Monatsbericht: Die Änderungen am Stabilitäts- und Wachstumspakt, S. 15 ff.

10 Vgl.: Art. 2 des Gesetzes zum Vertrag vom 7. Februar 1992 über die Europäische Union („Gesetz zur Einführung des Maastricht-Vertrages“).

11 Vgl. z. B.: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994), Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern. Vgl. für eine ausführliche Übersicht: K. Wendorff, The discussion on a national stability pact in Germany, in: Banca d' Italia (Hrsg.): Fiscal Rules, 2001, S. 677–712.

12 Vgl. u. a.: Bundesministerium der Finanzen, Deutsches Stabilitätsprogramm, Aktualisierung vom Dezember 2003, S. 36–37.

Hierunter fällt insbesondere eine Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes, die das Ziel der Rückführung der Neuverschuldung von Bund und Ländern bis zum Haushaltsausgleich beinhaltet. Dem Finanzplanungsrat, in dessen Rahmen der Bundes- und die Länderfinanzminister die Koordinierung ihrer Haushaltspolitik beraten, soll demnach stärkere Bedeutung zukommen. Insbesondere dessen Empfehlungen zur Ausgaben- beziehungsweise Defizitentwicklung sollen aufgewertet werden. Darüber hinaus werden die verschiedenen staatlichen Ebenen auf die Einhaltung der europäischen Vereinbarungen verpflichtet (siehe nebenstehende Übersicht).

*Geringe  
Bindungs-  
wirkung*

Der Anlauf, die europäischen Haushaltsregeln im Rahmen des deutschen Haushaltsrechts zu berücksichtigen und insbesondere das Ziel ausgeglichener Haushalte für Bund und Länder rechtlich zu verankern, ist zu begrüßen. Insgesamt gesehen sind die Neuregelungen allerdings weitgehend wirkungslos. Die Bestimmungen stehen in Konflikt zu den unveränderten verfassungsrechtlichen Regeln, deren (inkonsequente) Umsetzung eine erhebliche Kreditaufnahme zulässt. Der verfolgte kooperative Ansatz ist weitgehend mit unscharfen und unverbindlichen Verpflichtungen verbunden. So ist von einem „Ziel“ ausgeglichener Haushalte die Rede, das jedoch – mit Ausnahme Bayerns und mit leichten Einschränkungen im Falle Sachsens – keine Gebietskörperschaft im Rahmen der aktuellen mittelfristigen Haushaltsplanungen vorgesehen hat. Selbst der angestrebte Abbau der Nettokreditaufnahme bleibt in vielen Fällen gering, und die Haushaltsziele orientieren sich offenbar eher an der Verfassungs-

#### **Einhaltung der Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion laut § 51a Haushaltsgrundsätzegesetz**

- (1) Bund und Länder kommen ihrer Verantwortung zur Einhaltung der Bestimmungen in Artikel 104 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts nach und streben eine Rückführung der Netto-Neuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte an.**
- (2) Der Finanzplanungsrat gibt unter Berücksichtigung der volks- und finanzwirtschaftlichen Faktoren Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin, insbesondere zu einer gemeinsamen Ausgabenlinie im Sinne des § 4 Absatz 3 des Maßstäbengesetzes. Der Finanzplanungsrat erörtert auf dieser Grundlage die Vereinbarkeit der Haushaltsentwicklung, insbesondere der Ausgaben und der Finanzierungssalden von Bund und Ländern einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände, mit den Bestimmungen in Artikel 104 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts.**
- (3) Entspricht die Haushaltsdisziplin der Gebietskörperschaften nicht hinreichend den Vorgaben nach den Absätzen 1 und 2, erörtert der Finanzplanungsrat die Gründe und gibt Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin.**

Deutsche Bundesbank

## Ausgewählte Beschlüsse des Finanzplanungsrates

---

### 2002:

Der Rat vereinbart, das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2003 auf unter 3 % des BIP zurückzuführen.

Die Gebietskörperschaften streben einen Haushaltsausgleich bis zum Jahr 2006 an. Bund und Länder sollen mittelfristige Finanzplanungen vorlegen, in denen sie die Strategie zum Erreichen der ausgeglichenen Haushalte erläutern.

Der Bund soll seine Ausgaben in den Jahren 2003 und 2004 um jahresdurchschnittlich ½ % zurückführen, Länder und Gemeinden den jahresdurchschnittlichen Anstieg auf 1 % begrenzen.

Das Defizit des Bundes und der Sozialversicherungen sollte 45 % des 3 %-Limits (1,35 % des BIP) nicht übersteigen, während der Anteil von Ländern und Gemeinden nicht über 55 % (1,65 % des BIP) hinausgehen sollte.

### 2003:

Der Rat kann sich nicht auf gemeinsame Empfehlungen einigen.

Er bekräftigt aber das Ziel, die gesamtstaatliche Defizitquote im Jahr 2004 unter 3 % zurückzuführen.

### 2004:

Der Rat vereinbart, das Defizit im Jahr 2005 unter 3 % des BIP zurückzuführen.

Das Defizit von Ländern und Gemeinden soll im laufenden Jahr unter der vereinbarten Obergrenze bleiben. Der Bund will sein Defizit deutlich reduzieren.

Das Ausgabenwachstum von Bund und Ländern soll auf jahresdurchschnittlich 1 % in den Jahren 2004 und 2005 begrenzt bleiben.

Deutsche Bundesbank

grenze. Die Empfehlungen des Finanzplanungsrates im Hinblick auf Defizitziele und ausgeglichene Haushalte spielten auch nach der Überarbeitung des Haushaltsgrundsätze-gesetzes im politischen Prozess nur eine begrenzte Rolle, wobei allerdings auch die unerwarteten Steuerausfälle zu berücksichtigen sind. Den regelmäßig empfohlenen Ausgabenobergrenzen wurde teilweise nur wenig Bedeutung beigemessen und eine Bindungswirkung für die einzelnen Länder bestritten. Ein Verfehlen der Ziele zog weder Sanktionen noch einen größeren Begründungszwang nach sich. Eine im Vergleich zur Vergangenheit prominentere Stellung beziehungsweise eine aktivere Rolle des Finanzplanungsrates in der finanzpolitischen Diskussion in Deutschland ist bislang nicht zu erkennen.

## Grundzüge eines wirksamen nationalen Stabilitätspakts

In Deutschland besteht eine Diskrepanz zwischen den im Rahmen des Maastricht-Vertrages und des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingegangenen europäischen Verpflichtungen zur Begrenzung des gesamtstaatlichen Defizits und dem nationalen Haushaltsrecht. Hierunter leiden nicht zuletzt die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit der Vorgaben in der Öffentlichkeit, die eine wichtige Voraussetzung für die Bindungswirkung der Regeln sind. Insbesondere im Hinblick auf die gesamtstaatlichen Verpflichtungen verschwimmen die Verantwortlichkeiten zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen. Angesichts der unzureichenden nationalen Begrenzungen der Kreditaufnahme und der tatsächlich realisierten hohen Defizite von Bund und

*Reform des  
nationalen  
Haushaltsrechts  
erforderlich*

Ländern scheint eine grundsätzliche Neuordnung des deutschen Haushaltsrechts im Rahmen eines wirkungsvollen nationalen Stabilitätspakts erforderlich.

*Erweiterung  
des Haushalts-  
grundsätze-  
gesetzes weist  
richtige  
Richtung*

Bund, Länder und Gemeinden haben sich prinzipiell zur gemeinsamen Verpflichtung gegenüber den europäischen Vorgaben bekannt. Auch wurden mit dem in das Haushaltsgrundsätzegesetz aufgenommenen Ziel ausgeglichener Haushalte für Bund und Länder sowie einer stärkeren Stellung des Finanzplanungsrates Entscheidungen getroffen, die in die richtige Richtung weisen. Allerdings ist keine konsequente Umsetzung erfolgt. Deutlich weitergehende Schritte erscheinen notwendig. Diesbezügliche Vorschläge des Bundes sind in der Vergangenheit zumeist von den Ländern abgelehnt worden.

*Verfassungs-  
rechtliche  
Verankerung  
des  
strukturellen  
Haushalts-  
ausgleichs*

Eine konsequente Reform des nationalen Haushaltsrechts würde eine Verfassungsänderung erfordern. Dabei entspräche es den europäischen Vorgaben, wenn anstelle der in Artikel 115 GG verankerten Regelung – wie auch bei den Bundesländern – das Gebot strukturell annähernd ausgeglichener Haushalte in die Verfassungen aufgenommen würde. Dies erscheint unter anderem auch in Anbetracht der voraussichtlich auf längere Sicht verstärkten privaten Bereitstellung und Finanzierung zuvor im staatlichen Sektor vorgenommener Investitionen und der demographischen Entwicklung gerechtfertigt. Ausgehend von einer soliden Haushaltsposition könnten die automatischen Stabilisatoren ihre Wirkung voll entfalten.<sup>13)</sup>

Eine solche grundsätzliche Entscheidung würde konkretere Ausführungsbestimmungen erforderlich machen, für die das Haushaltsgrundsätzegesetz ein geeigneter Regelungsrahmen sein könnte. Hier könnte eine transparente und nachvollziehbare Berücksichtigung der konjunkturellen Einflüsse definiert werden. Zudem wäre die einzelne Gebietskörperschaft darauf zu verpflichten, detailliert nachzuweisen, warum gegebenenfalls von einer ausgeglichenen Position abgewichen und wie eine solche Lage wieder erreicht wird. Dabei sollte auch – nicht zuletzt auf Grund der Erfahrungen in den vergangenen Jahren – sichergestellt werden, dass die Planungen auf vorsichtigen gesamtwirtschaftlichen Annahmen basieren.

*Weitergehende  
Konkretisierung*

Obergrenzen für das Ausgabenwachstum können ein wichtiger Bestandteil einer nationalen Konsolidierungsstrategie sein. Sie können allerdings Ziele für den Haushaltssaldo keinesfalls ersetzen, da solide Staatsfinanzen auch entscheidend von der Einnahmenseite abhängen. Mittelfristige Ausgabenziele müssen angepasst werden, wenn sich eine anhaltend schwächere Einnahmentwicklung abzeichnet und ein struktureller Defizitanstieg verhindert werden soll. Anpassungsbedarf bestünde unter anderem im Fall von Steuerensenkungen, einer nachhaltig schwachen Entwicklung der Bemessungsgrundlage der Steuern oder einem nicht nur zeitweisen Rückgang der nichtsteuerlichen Einnahmen.

*Ausgaben-  
obergrenzen  
hilfreich, aber  
kein Ersatz für  
Defizitziele*

---

<sup>13</sup> Für eine Anpassung des nationalen Haushaltsrechts sprechen sich unter anderem auch die Rechnungshöfe (vgl. Fußnote 4) sowie der Wissenschaftliche Beirat beim BMF aus: Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Deutschen Stabilitätspakts (2003).

*Umfangreiche  
Umgehungs-  
möglichkeiten*

Die Gestaltungsmöglichkeiten im Hinblick auf die ausgewiesenen Ausgaben dürften im Übrigen noch weitaus umfangreicher sein als bei den Defiziten. So kann eine Ausgliederung von Teilen des Haushalts (z. B. „Outsourcing“ von Gebührenhaushalten oder Verlagerung von Aktivitäten auf einen Nebenhaushalt) zu einem Ausgabenrückgang führen, ohne dass hiermit ein Konsolidierungsfortschritt verbunden wäre. Gleiches gilt für die Substitution von Ausgaben durch Steuerermäßigungen (Kindergeld durch steuerlichen Kinderfreibetrag, Finanzhilfen für Eigenheim-erwerb durch steuerliche Förderung) beziehungsweise innerstaatlichen Transfers durch die Verschiebung von Steuereinnahmen.

*Absolute  
Defizit-  
obergrenze*

Wenn Bund und Länder der Zielsetzung entsprechend einen strukturell annähernd ausgeglichenen Haushalt aufwiesen, würde die – in den bisherigen Diskussionen stark umstrittene – Aufteilung der Defizitobergrenze des Maastricht-Vertrages auf die einzelnen staatlichen Ebenen stark an Bedeutung verlieren. Da dann ein deutlicher Sicherheitsabstand zur 3 %-Grenze vorhanden wäre, dürften konjunkturelle Schwankungen deren Einhaltung im Allgemeinen kaum gefährden. Unabhängig davon bilden feste nominale Defizitobergrenzen wohl einen notwendigen Bestandteil nationaler Haushaltsregeln, um auch einen klaren Anknüpfungspunkt für eventuelle Sanktionen als letztes disziplinierendes Element zu bieten. Ein Überschreiten dieser Grenzen (die nicht als Zielwerte misszuverstehen sind) durch einzelne Gebietskörperschaften wäre auf wenige und eindeutig definierte Ausnahmesituationen zu beschränken.

Die im Finanzplanungsrat für die Jahre 2004 bis 2006 abgestimmte – allerdings rechtlich unverbindliche – Aufteilung der Defizitobergrenze von 3 % des BIP zu 45 % auf den Bund und die Sozialversicherungen einerseits und 55 % auf die Länder und Gemeinden andererseits erscheint aber nicht angemessen. So ist zu berücksichtigen, dass der Bund einen zyklisch volatileren Haushalt hat als die Länder und Gemeinden, da sich hier neben den konjunkturellen Schwankungen bei den Steuereinnahmen insbesondere die zyklischen Defizite der Bundesagentur für Arbeit niederschlagen. Wegen der höheren Konjunkturanfälligkeit wäre deshalb prinzipiell ein größerer Anteil des Bundes angezeigt. Dem stünde freilich die Verpflichtung zu entsprechend höheren Überschüssen in einer günstigen konjunkturellen Lage gegenüber.<sup>14)</sup>

*Vertikale  
Aufteilung*

Auf der Länderebene (einschl. Gemeinden) erscheint nicht zuletzt aus pragmatischen Gründen eine horizontale Verteilung gemäß der Einwohnerzahl naheliegend. Während für den Gesamtstaat das BIP als maßgeblicher Indikator für die Finanzkraft (und damit die Fähigkeit, die aus Defiziten resultierenden zukünftigen Belastungen zu tragen) anzusehen ist, ist dies für die derzeitige innerstaatliche Situation in Deutschland nicht der Fall. Über die Steuerverteilung und den Länderfinanzausgleich findet eine verhältnismäßig starke Einebnung der Steuereinnahmen je Einwohner statt, so dass die Einwohnerzahl einen

*Aufteilung  
zwischen den  
Ländern*

<sup>14</sup> Dabei wäre – wie auch bei der Beurteilung der strukturellen Haushaltsposition – auf Finanzierungssalden abzustellen, die den (nicht nach Bundesländern unterteilt verfügbaren) VGR-Ergebnissen nahe kommen. Hierzu könnten aus den jeweiligen haushaltsmäßigen Defiziten die Transaktionen mit Finanzaktiva herausgerechnet werden.



besseren Anknüpfungspunkt für die (potenzielle) Finanzkraft bietet.

*Transparenz,  
Nachvollziehbarkeit und  
Öffentlichkeit  
von Bedeutung*

Die Transparenz und Öffentlichkeitswirksamkeit der Haushaltsplanungen und -ergebnisse vor dem Hintergrund nachvollziehbarer Regeln sind von großer Bedeutung für deren Bindungswirkung. Hier könnten Fortschritte beispielsweise durch eine Aufwertung des Finanzplanungsrates erzielt werden. Außerdem erleichtern es klare und strikte Regeln den Finanzministern, eine solide Haushaltsstrategie im politischen Prozess durchzusetzen. Es könnte erwogen werden, dass – in Analogie zu den europäischen Verpflichtungen – für den Bund, die einzelnen Sozialversicherungszweige und für die einzelnen Länder (einschl. ihrer Gemeinden) standardisierte Stabilitätsprogramme erstellt werden müssen, in denen neben dem letzten Jahresergebnis die laufende Entwicklung und die mittelfristigen Planungen zu erläutern wären. Der Finanzplanungsrat könnte dann die Erfüllung der Vorgaben prüfen und die Ergebnisse veröffentlichen. Im Rahmen der Haushaltsaufstellung sollten die globalen Beschlüsse des Finanzplanungsrates jeweils besondere Berücksichtigung finden.

*Grundlegende  
Reform der  
Finanz-  
verfassung*

Die Erreichung des Zieles, im nationalen Haushaltsrecht alle Gebietskörperschaften auf solide Staatsfinanzen zu verpflichten, würde durch eine grundlegende Reform der Finanzverfassung in Deutschland erleichtert. In diesem Zusammenhang wird vielfach gefordert, die Zustimmungserfordernisse des Bundesrats neu zu regeln und auf den einzelnen staatlichen Ebenen eine klarere Aufgabenzuordnung, verbunden mit einer Zuordnung von

Einnahmenquellen und zugehörigen Gesetzgebungskompetenzen der einzelnen Gebietskörperschaften, herzustellen. Damit ergäben sich regionale Differenzierungsmöglichkeiten und eine erhöhte Verantwortung jeder einzelnen Gebietskörperschaft für die Entwicklung ihrer Finanzen.

So könnte beispielsweise ein Zuschlagsrecht der Bundesländer auf die Einkommensteuer erwogen werden (ohne dass diese Einnahmen im Finanzausgleich zu berücksichtigen wären). Hierdurch hätten einzelne Länder die Möglichkeit, speziellen Präferenzen der jeweiligen Bevölkerung auf der Ausgabenseite durch entsprechend unterschiedliche Steuersätze auf der Einnahmenseite Rechnung zu tragen. Angesichts der unter den Gebietskörperschaften fortbestehenden Beistandspflichten (bündisches Prinzip) erscheint es folgerichtig, dass im Fall eines Überschreitens der Defizitobergrenzen die betreffende Einheit zu einer Erhöhung des Zuschlagssatzes zur Einkommensteuer verpflichtet wäre.<sup>15)</sup> Damit würde der direkte Zusammenhang zwischen Ausgaben und der Notwendigkeit, diese solide zu finanzieren, insbesondere auch gegenüber dem Wähler verdeutlicht. Es ist entscheidend für finanzpolitische Disziplin, dass nicht der Eindruck erweckt werden kann, der Staat könne Leistungen erbringen, denen keine Belastung gegenübersteht.

*Zuschlagsrecht  
zur  
Einkommen-  
steuer*

Die öffentlichen Finanzen in Deutschland sind in einer kritischen Lage. Hohe strukturelle De-

---

<sup>15</sup> Eine Einschränkung der Haushaltsautonomie zumindest bei Haushaltsnotlagen erwägt auch der Wissenschaftliche Beirat beim BMF (2005) in: Haushaltskrisen im Bundesstaat.





*Nationaler  
Stabilitätspakt  
als Bestandteil  
einer  
verlässlichen  
Konsolidierungs-  
strategie*

fizite und stark steigende Schuldenstände machen eine umfassende Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erforderlich. Dabei geht es auch darum, bei der sich abzeichnenden demographischen Entwicklung künftige Generationen nicht noch durch einen übermäßigen Bestand an staatlichen Schulden weiter zu belasten. Eine umfassende Reform

der offensichtlich zu lockeren nationalen Haushaltsregeln im Rahmen eines nationalen Stabilitätspakts in Verbindung mit einer Reform der Finanzverfassung könnte integraler Bestandteil einer verlässlichen Konsolidierungsstrategie sein und damit einen bedeutenden Beitrag zur Bewältigung der Haushaltsprobleme leisten.