

Vesper, Dieter

**Article**

## Ein nationaler Stabilitätspakt - aber wie?

DIW Wochenbericht

**Provided in Cooperation with:**

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

*Suggested Citation:* Vesper, Dieter (2002) : Ein nationaler Stabilitätspakt - aber wie?, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 69, Iss. 8, pp. 121-126

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/151120>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Wochenbericht

Wirtschaft Politik Wissenschaft

## Ein nationaler Stabilitätspakt – aber wie?

Dieter Vesper  
dvesper@diw.de

*Die Auseinandersetzungen der Bundesregierung mit der EU-Kommission um das hohe Staatsdefizit in Deutschland haben auch zu einem Streit zwischen Bund und Ländern darüber geführt, welche Ebene es an mangelnder Etatdisziplin haben fehlen lassen. Zur Einhaltung des europäischen Wachstums- und Stabilitätspakts erinnert der Bund die Länder an ihre Bringschuld. Die Länder reagieren zurückhaltend und verweisen auf ihre Haushaltsautonomie; nach Art. 109 Abs. 1 GG sind Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft unabhängig voneinander. Gleichwohl wird durch die vom europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt gezogenen Defizitgrenzen auch der Handlungsspielraum der Länder erheblich beeinträchtigt. Bisher ist es nicht gelungen, einen Weg für die innerstaatliche Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen zu finden und die Defizitgrenzen wie auch mögliche Sanktionen sowohl vertikal, also auf die einzelnen Haushaltsebenen, als auch horizontal, d. h. zwischen den einzelnen Ländern, zu verteilen. Ein Grund hierfür sind die höchst ungleichen Ausgangsbedingungen auf Länderebene. Eine Lösung dieser brisanten Frage ist dringlich, will die Finanzpolitik glaubwürdig bleiben. Auch wenn man – wie das DIW Berlin<sup>1</sup> – der Auffassung ist, dass in einer Wirtschaftskrise die nationale Haushaltspolitik durch das 3%-Kriterium zu stark restringiert wird, ändert dies nichts an der Notwendigkeit, dass die Politik den eingegangenen Verpflichtungen nachkommen muss.*

### Zur finanziellen Entwicklung der Haushaltsebenen

Im Jahre 2001 hat sich die Lage der öffentlichen Haushalte in Deutschland dramatisch verschlechtert, nachdem in den Jahren zuvor unter dem Druck der im Vertrag von Maastricht und im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt genannten Verschuldungsgrenzen auf allen Ebenen beträchtliche Konsolidierungserfolge erzielt worden waren. Von 1996 bis 2000 wurde die gesamtstaatliche Defizitquote von 3,4 % auf 1,3 % zurückgeführt (Tabelle 1). Markant war der Rückgang bei den Ländern, und die Gemeinden haben ihr Defizit in beträchtliche Überschüsse umgewandelt. Im Gegensatz zum Bund und zu den Ländern haben die Gemeinden nur begrenzte Verschuldungsmöglichkeiten, denn ihre Haushaltspläne müssen von den Ländern genehmigt werden. Deshalb spiegelt der kommunale Finanzierungssaldo nur bedingt die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden wider; Gradmesser hierfür ist vor allem deren Investitionstätigkeit. Die Finanzierungssalden der Sozialversicherungsträger (Renten-, Arbeitslosen- und gesetzliche Krankenversicherung) schwanken zwar – vorwiegend liquiditätsbedingt – im Zeitablauf, aufgrund der Finanzierung ge-

<sup>1</sup> Vgl. Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2002/2003. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 1-2/2002.

Königin-Luise-Straße 5  
14195 Berlin

Tel. +49-30-897 89-0  
Fax +49-30-897 89-200

www.diw.de  
postmaster@diw.de

**DIW** Berlin

**Nr. 8/2002**

69. Jahrgang / 21. Februar 2002

### Inhalt

Ein nationaler Stabilitätspakt – aber wie? Seite 121

### **Unkorrigiert!**

Sperrfrist:

Mittwoch, 20. Februar 2002, 15 Uhr!

Für Agenturen:

Sendesperfrist

Mittwoch, 20. Februar 2002, 8 Uhr,

mit Sendesperfristvermerk:

„Freigabe zur Veröffentlichung:

Mittwoch, 20. Februar 2002, 15 Uhr“

A 22127 C

Tabelle 1

**Finanzierungssaldo des Staates<sup>1</sup>**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 <sup>2</sup>
<b>Mrd. DM</b>						
Bund	-67,3	-58,8	-68,7	-62,6	-47,3	-54,0
Länder	-40,6	-43,1	-28,0	-17,6	-15,7	-50,1
Gemeinden	-1,6	0,1	8,4	9,8	9,1	2,2
Sozialversicherung	-13,1	2,0	4,9	10,5	1,1	-3,1
<b>Insgesamt</b>	<b>-122,6</b>	<b>-99,8</b>	<b>-83,4</b>	<b>-59,9</b>	<b>-52,8</b>	<b>-105,0</b>
<b>In % des BIP</b>						
Bund	-1,88	-1,61	-1,82	-1,62	-1,19	-1,34
Länder	-1,13	-1,18	-0,74	-0,46	-0,40	-1,24
Gemeinden	-0,04	0,00	0,22	0,25	0,23	0,05
Sozialversicherung	-0,37	0,05	0,13	0,27	0,03	-0,08
<b>Insgesamt</b>	<b>-3,42</b>	<b>-2,73</b>	<b>-2,21</b>	<b>-1,55</b>	<b>-1,33</b>	<b>-2,60</b>

**1** In Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

**2** Vorläufig.

**3** Ohne UMTS-Lizenzen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

mäß dem Äquivalenzprinzip sind die Defizite in der Regel aber nur von vorübergehender Natur.

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Jahre 2001 war von den Wirkungen der Steuerreform und den konjunkturbedingten Einnahmeausfällen geprägt. Während die Mindereinnahmen aufgrund der Steuerreform mit 45 Mrd. DM zu Buche schlugen, betrug die Steuerausfälle infolge der rezessiven Entwicklung 15 Mrd. DM.<sup>2</sup> Ähnlich hoch waren die konjunkturbedingten Beitragsausfälle bei den Sozialversicherungsträgern. Insbesondere in den Ländern verschlechterte sich die Finanzlage erheblich, das Defizit schwoll von 16 Mrd. DM auf 50 Mrd. DM an. Beim Bund stieg das Defizit um 7 Mrd. DM auf 54 Mrd. DM, während der Überschuss der Gemeinden mit 2 Mrd. DM sehr viel niedriger als im Vorjahr ausfiel. Auch die Haushalte der Sozialversicherungen schlossen defizitär ab; dabei spielte eine Rolle, dass die Beitragsentwicklung bei den Krankenkassen mit dem Ausgabenanstieg nicht Schritt hielt.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht war es ein Gebot der Stunde, dass die Finanzpolitik die in das Transfersystem eingebauten Stabilisatoren wirksam werden ließ und nicht als Folge der schrumpfenden Einnahmen erneut auf die Ausgabenbremse trat. Da die wichtigsten – einkommensabhängigen – Steuerarten als gemeinschaftliche Steuern konzipiert sind, werden die reform- wie auch die konjunkturbedingten Steuerausfälle von allen Gebietskörperschaften entsprechend ihren Anteilen an diesen Steuern getragen. Sowohl der Bund als auch die Länder haben demnach die konjunkturelle Entwicklung gestützt,

ebenso wie sie gemeinsam durch die Steuerreform wichtige Wachstumsimpulse gegeben haben. Dieser Aspekt droht im gegenwärtigen Streit zwischen Bund und Ländern um die „Schuld“ am höheren Defizit in den Hintergrund zu treten. Doch wird dieser Streit insbesondere dadurch genährt, dass die Budgetregeln auf der europäischen Ebene keine Entsprechung auf der nationalen Ebene finden.

### Innerstaatliche Umsetzungsprobleme

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion haben sich im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auf gemeinsame Spielregeln zur nachhaltigen Sicherung einer stabilitätskonformen Fiskalpolitik geeinigt. Die fiskalpolitischen Konvergenzkriterien für den Eintritt in die Währungsunion – ein Haushaltsdefizit von nicht mehr als 3 % und eine Schuldenstandsquote von höchstens 60 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) – sind dauerhaft als Obergrenze etabliert. Grundsätzlich haben sich die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, einen ausgeglichenen oder überschüssigen Gesamthaushalt anzustreben. Die Bedingungen, die ein Überschreiten der Grenzen als „ausnahmsweise und vorübergehend“ gestatten, sind sehr restriktiv formuliert; zudem sind Sanktionen vorgesehen.<sup>3</sup> Auch müssen die Mitgliedstaaten jährlich ein „Stabilitätsprogramm“ vorlegen, das aufzeigen soll, in welchem Zeitrahmen und auf welche Weise das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts erreicht werden kann.

Die Vereinbarungen über die Verschuldungsobergrenzen verfolgen zwei Ziele: Zum einen soll den öffentlichen Haushalten Raum zum „konjunkturellen Atmen“ bleiben, indem die Wirkung der automatischen Stabilisatoren zur Entfaltung kommen kann. Aus stabilitätspolitischen Erwägungen wurde dieser Spielraum allerdings sehr gering angesetzt. Langfristig geht es zum anderen darum, den Gedanken der „Nachhaltigkeit“ durchzusetzen. Dazu zwingen nicht nur der bisher angehäuften Schuldenstand, die damit verbundenen Zinslasten und der eingeschränkte Handlungsspielraum; vor allem müssen die Finanzierungslasten, die sich künftig aus der Alterung der Bevölkerung ergeben, ins Blickfeld rücken.

**2** Als Referenz dient der Potentialpfad für das Wirtschaftswachstum.

**3** Nur in einer schweren Rezession, d. h. wenn das reale BIP innerhalb eines Jahres um 2 % schrumpft, ist ein kurzfristiges Überschreiten des Grenzwertes zulässig. Ist die Rezession schwächer und wird das Limit überschritten, sind Sanktionen von bis zu 0,5 % des BIP vorgesehen. Bei einem Rückgang des BIP um 0,75 % bis 2 % verbleibt ein politischer Ermessensspielraum zur Verhängung von Sanktionen, während bei einem geringeren Rückgang eine unverzinsliche Einlage droht. Die Höhe der Einlage ist auf 0,2 % des BIP als Sockelbetrag und eine variable Komponente festgelegt, die vom Ausmaß der Überschreitung des Limits abhängig ist. Bei einem Defizit von 4 % des BIP errechnet sich eine Einlage von 0,3 % des BIP. Die Höhe der jährlichen Einlage ist auf 0,5 % des BIP beschränkt.

Einnahmeausfälle durch Steuerreform und schwächere Konjunktur ...

... keine Kompensation bei den Ausgaben

Gemeinschaftliche Verantwortung von Bund und Ländern ...

Die Bundesregierung hat sich der EU gegenüber für die Einhaltung der Defizitkriterien verpflichtet. Dabei wird sie von den in ihrer Haushaltswirtschaft autonomen Ländern unterstützt. Diese Unterstützung leitet sich aus dem Grundsatz der Bundestreue und aus der gesamtstaatlichen Verantwortung ab, wonach Bund und Länder ihre Kompetenzen stets gemeinschaftlich wahrzunehmen haben. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Länder bei ihren Entscheidungen auch den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen haben. Zudem kann der Bund durch Bundesgesetz bzw. Rechtsverordnungen darauf hinwirken, dass die Länder sich konjunkturgerecht verhalten. Explizit wurde die gemeinschaftliche Verantwortung für die Einhaltung der Verschuldungsgrenzen durch eine Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes – mit Wirkung von 2005 an – zum Ausdruck gebracht. Darin erklären Bund und Länder, dass sie eine Rückführung der Neuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte anstreben. Dabei soll der Finanzplanungsrat<sup>4</sup> Empfehlungen zu einer gemeinsamen Ausgabenlinie und zur Haushaltsdisziplin geben. Entspricht die Haushaltsdisziplin „nicht hinreichend“ den Regeln auf der europäischen Ebene, so empfiehlt der Finanzplanungsrat Maßnahmen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin. Neu an diesem Gesetz ist, dass sich Bund und Länder nicht nur zu ihrer gemeinsamen Verantwortung zur Umsetzung der Defizitgrenzen bekennen, sondern der Finanzplanungsrat die Aufgabe hat, konkrete Vorschläge zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin zu machen. Bisher hatte sich dieses Gremium gleichsam rituell darauf beschränkt, Bund, Länder und Gemeinden auf der Ausgabenseite zu einem strikten Konsolidierungskurs aufzurufen; nahezu in jedem Jahr wurde – unabhängig von den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen – als Leitlinie ein Ausgabenzuwachs um nicht mehr als 2 % formuliert.

Auch die Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass auf nationaler Ebene noch immer keine konkreten Regelungen für eine vertikale, ganz zu schweigen von einer horizontalen Aufteilung der Verschuldungsgrenzen existieren. Es sind die Länder, die sich solchen Regelungen noch verschließen. Über kurz oder lang wird ein nationaler Stabilitätspakt auf den Weg gebracht werden müssen, will man faktisch nicht dem Bund die Bürde auferlegen, für die Einhaltung der gesamtstaatlichen Defizitgrenze einzustehen. Dabei wäre eine wichtige Voraussetzung für einen solchen Pakt erfüllt, nämlich ein weitreichender vertikaler wie horizontaler Finanzausgleich, der für einen hohen Nivellierungsgrad in der regionalen Finanzkraft sorgt.

... aber noch keine konkreten Verschuldungsregelungen

## Vertikale Verteilungsschlüssel

Die Frage, welche Schlüssel für die vertikale Verteilung zugrunde gelegt werden sollen, hängt zunächst von dem Motiv der Schuldenaufnahme ab. Stabilitätspolitische Gesichtspunkte sprechen dafür, die zentrale Ebene mit mehr Verschuldungskompetenzen auszustatten, denn der Bund hat die Defizite der Arbeitslosenversicherung auszugleichen. Erst recht ist eine höhere Quote geboten, wenn man dem Zentralstaat die Möglichkeit einer aktiven Konjunkturpolitik zugestehen wollte. Allerdings sind Länder und Gemeinden infolge ihres etwas höheren Anteils an den konjunkturell reagiblen Gemeinschaftssteuern stärker von den konjunkturell bedingten Schwankungen des Steueraufkommens betroffen.<sup>5</sup> Stehen indes allokativer Überlegungen im Vordergrund, so müssten den Gemeinden höhere Verschuldungsrechte eingeräumt werden, da vor allem sie zukunftsorientierte (Investitions-)Ausgaben tätigen und der Aspekt der intergenerativen Lastenverteilung für eine Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen spricht: In späteren Perioden werfen diese Güter Nutzen ab, so dass die aus dem künftigen Steueraufkommen zu zahlenden Zins- und Tilgungsverpflichtungen als Entgelt für die Inanspruchnahme der Leistungen zu interpretieren sind – das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird periodengerecht umgesetzt. Gegen weitreichende Verschuldungskompetenzen der Gemeinden spricht freilich ihr vergleichsweise geringes Einnahmepotential, so dass die Zinsbelastungen schon bald die Grenzen kreditfinanzierter Aktivitäten aufzeigen. Abgesehen davon ist der Investitionsbegriff sehr eng gefasst, wenn nur Bauten und Ausrüstungen betrachtet werden. Öffentliche Ausgaben für das Humankapital oder für Forschung und Entwicklung besitzen ebenso Zukunfts- und Investitionscharakter.

In der wirtschaftspolitischen Praxis dominieren stabilitätspolitische Erwägungen. Auch die europäischen Regelungen sind primär konjunkturpolitisch motiviert. Einen wichtigen Anhaltspunkt für die vertikale Aufteilung der Obergrenzen erhält man, wenn man die um die innerstaatlichen Transfers bereinigten Einnahmen von Bund und Ländern (einschließlich ihrer Gemeinden)<sup>6</sup> gegenüberstellt. Überschlägig errechnet sich ein Verhältnis von 45 : 55, d. h.

<sup>4</sup> Dem Finanzplanungsrat gehören unter Vorsitz des Bundesministers für Finanzen die Bundesminister der Länder sowie Vertreter der kommunalen Ebene an.

<sup>5</sup> Etwa 70 % des gesamten Steueraufkommens sind gemeinschaftliche Steuern; dazu zählen auch die besonders konjunkturabhängigen Einkommensteuern, an denen Länder und Kommunen mit 57,5 % beteiligt sind. Erst recht ist die den Gemeinden zustehende Gewerbesteuer eng an die konjunkturelle Entwicklung gekoppelt.

<sup>6</sup> Es empfiehlt sich, Länder und Gemeinden als Einheit zu betrachten, da Länder für eine aufgabengerechte Finanzierung ihrer Gemeinden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs verantwortlich sind.

Tabelle 2

**Einnahmen des Staates nach Haushaltsebenen<sup>1</sup>**

In % des Bruttoinlandsprodukts

	1996	1997	1998	1999	2000
Bund <sup>2</sup>					
Einnahmen	12,4	12,3	12,4	13,1	13,1
darunter: innerstaatliche Transfers	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3
Länder					
Einnahmen	13,3	13,0	13,1	13,3	13,3
darunter: innerstaatliche Transfers	2,3	2,2	2,2	2,1	2,1
Gemeinden					
Einnahmen	8,1	7,8	7,8	7,7	7,7
darunter: innerstaatliche Transfers	3,0	2,8	2,7	2,6	2,6
Sozialversicherung					
Einnahmen	21,5	21,7	21,6	21,8	21,5
darunter: innerstaatliche Transfers	2,9	2,9	3,2	3,6	3,6

<sup>1</sup> In Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, bereinigt um intrasektorale Finanzströme.

<sup>2</sup> Ohne Steuern inländischer Sektoren an die EU.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Länder und Gemeinden könnten sich bis zu einer Obergrenze von 1,65 % und der Bund bis zu 1,35 % des nominellen BIP verschulden (Tabelle 2). Doch müssen die konjunkturellen Mehrbelastungen des Bundes in Form der Defizitfinanzierung der Arbeitslosenversicherung in Rechnung gestellt werden. Die Erfahrungen zeigen, dass hierfür mindestens 0,3 Prozentpunkte des BIP reserviert werden sollten.<sup>7</sup> Nimmt man diesen Wert als konjunkturellen Puffer, so verbleiben 2,7 % des BIP zur Verteilung. Insgesamt könnten Bund und Länder also jeweils 1,5 % des BIP als jährliches Neuverschuldungspotential in Anspruch nehmen.

### Horizontale Verteilungsschlüssel

Mindestens ebenso umstritten wie die vertikale Verteilung ist die horizontale Aufteilung der Verschuldungsgrenzen und der potentiellen Sanktionslasten. Dies liegt vor allem daran, dass trotz der nivellierenden Wirkung des Finanzausgleichs die Haushaltsdefizite der Länder und Gemeinden sehr stark streuen. Selbst im Aufschwungsjahr 2000 überstiegen die Defizite der ostdeutschen Flächenländer Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen den hier zugrunde gelegten Grenzwert von 1,35 % des BIP nicht unerheblich, während die wirtschaftsstarke westdeutschen Länder nur geringe Defizite aufwiesen, teilweise sogar Überschüsse erzielten (Tabelle 3).<sup>8</sup> Doch wird die angespannte Finanzlage Bremens und des Saarlandes durch die Zuweisungen des Bundes zur Linderung von deren Haushaltsnotlagen überdeckt. Im Vorjahr waren aber auch die Defizite der westdeutschen Länder teilweise höher als der zulässige „Referenzwert“.

Unterschiedliche Defizitentwicklung in West und Ost

Besonders markant war der Defizitanstieg in Niedersachsen, daneben auch in Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg. Selbst Bayern, das in all den Jahren zuvor zum Teil erhebliche Überschüsse erzielt hatte, rutschte ins Minus. Als Ausnahmefall ist Berlin zu betrachten, obwohl die Hauptstadt in den vergangenen Jahren beachtliche Konsolidierungserfolge hatte.

Aus Tabelle 4 ist ersichtlich, wie unterschiedlich einzelne Verteilungsschlüssel die horizontalen Verschuldungsmöglichkeiten beeinflussen.<sup>9</sup> Wollte man sich am *regionalisierten BIP* orientieren, wären wohl die größten Konflikte programmiert, weil die Pro-Kopf-Wirtschaftskraft in Ostdeutschland noch immer extrem niedrig ist. Wird auf mittlere Frist ein ausgeglichener Haushalt angestrebt, so müssten vor allem die ostdeutschen Länder und Gemeinden kräftige Einschnitte auf der Ausgabenseite verkraften. Werden indes die jeweiligen *Pro-Kopf-Einnahmen* der Länder und Gemeinden als Verteilungsmaßstab herangezogen, so orientierte man sich an einem Indikator, der Aufschluss über die Tragbarkeit der Zinslasten gibt. Allerdings sollten die Mittel aus dem Länderfinanzausgleich und die Zuweisungen des Bundes ausgeklammert bleiben, weil sich die Verschuldungsrechte nicht auf die „externen“ Mittel beziehen dürfen, deren Gewährung ja die Rechte der anderen Gebietskörperschaften einschränkt. Im Prinzip ist das Konfliktpotential ähnlich wie im Falle einer an der Wirtschaftskraft orientierten Verteilung. Wählt man hingegen die *Pro-Kopf-Ausgaben* als Maßstab, so würden „verschwenderische“ Gebietskörperschaften belohnt, „solide“ indes bestraft. Gemildert würde dieser Effekt, wenn man die Primärausgaben (Ausgaben minus Zinsaufwand) zugrunde legt, denn in den Zinslasten dokumentiert sich das Übermaß an Ausgaben in der Vergangenheit.

Für den *Schuldenstand* als Maßstab spricht, dass Länder mit einem hohen Schuldenstand auch weiterhin auf das Instrument der Verschuldung angewiesen sind. Da sich die Pro-Kopf-Verschuldung der ostdeutschen Länder und Gemeinden kaum mehr vom westdeutschen Niveau unterscheidet, liegen in diesem Falle keine ungleichen Startbedingungen vor. Doch auch hier gilt der Einwand, dass

<sup>7</sup> Überschlägig muss die Bundesanstalt für Arbeit zusätzlich je 100 000 Arbeitslose etwa 2,5 Mrd. DM aufwenden. Steigt aus konjunkturellen Gründen die Arbeitslosigkeit, so wäre bei einem Plus von einer halben Million Arbeitslosen der Rahmen ausgeschöpft.

<sup>8</sup> Dabei werden nicht die tatsächlichen Finanzierungsdefizite zugrunde gelegt, sondern die Einnahmen und Ausgaben werden um die Positionen „Darlehen und Beteiligungen“ bereinigt, da diese als reine Finanztransaktionen im System der VGR, das die Bezugsgröße für die Defizitobergrenzen bildet, ausgeklammert bleiben. Aus methodischer Sicht ist zu fragen, ob das regionalisierte BIP eine geeignete Bezugsgröße ist, denn die Daten sind mit Schätzunsicherheiten verbunden, die sich u. a. in späteren, oftmals erheblichen Korrekturen niederschlagen.

<sup>9</sup> Vgl. hierzu auch Dieter Vesper: Die Budgetregeln des Vertrags von Maastricht und ihre Auswirkungen auf untergeordnete Gebietskörperschaften. In: Beihefte der Konjunkturpolitik, Nr. 49/1999.

Tabelle 3

## Finanzierungssaldo der Länder und Gemeinden 1998 bis 2001

	1998				1999				2000				2001
	Tatsächlicher Saldo	Bereinigter <sup>1</sup> Saldo	Bereinigter Saldo		Tatsächlicher Saldo	Bereinigter <sup>1</sup> Saldo	Bereinigter Saldo		Tatsächlicher Saldo	Bereinigter <sup>1</sup> Saldo	Bereinigter Saldo		Tatsächlicher Saldo <sup>2</sup>
	Mill. DM		DM je Einwohner	in % des nom. BIP	Mill. DM		DM je Einwohner	in % des nom. BIP	Mill. DM		DM je Einwohner	in % des nom. BIP	
Baden-Württemberg	1 174	3 053	293	0,56	2 298	2 827	270	0,51	242	1 171	112	0,20	-5 177
Bayern	643	1 439	119	0,22	948	1 810	149	0,27	2 124	3 101	255	0,45	-1 723
Berlin	-5 594	-4 482	-1 311	-3,03	-3 627	-2 434	-717	-1,62	-4 993	-3 981	-1 177	-2,65	-10 233
Brandenburg	-2 137	-1 952	-756	-2,47	-1 546	-1 388	-535	-1,71	-929	-843	-324	-1,04	-1 691
Bremen	23	4	6	0,01	562	517	775	1,23	-285	-281	-424	-0,65	-596
Hamburg	-1 496	-1 401	-824	-1,04	-1 172	-1 144	-672	-0,83	-1 341	-1 311	-768	-0,92	-3 060
Hessen	-662	-665	-110	-0,20	632	574	95	0,17	438	551	91	0,16	-2 615
Mecklenburg-Vorpommern	-1 488	-1 094	-607	-2,01	-1 120	-750	-418	-1,35	-1 158	-875	-491	-1,58	-1 075
Niedersachsen	-1 541	-1 546	-197	-0,47	-1 768	-1 868	-237	-0,55	-1 618	-1 531	-193	-0,44	-7 086
Nordrhein-Westfalen	-4 874	-3 689	-205	-0,43	-3 989	-3 202	-178	-0,37	-3 716	-2 849	-158	-0,32	-13 248
Rheinland-Pfalz	-2 274	-2 177	-542	-1,30	-1 414	-1 450	-360	-0,85	-1 267	-1 298	-322	-0,74	-1 989
Saarland	352	382	355	0,84	92	44	41	0,09	7	21	20	0,04	131
Sachsen	-220	163	36	0,12	-19	418	93	0,30	-339	643	145	0,45	-308
Sachsen-Anhalt	-2 662	-2 423	-901	-3,06	-1 667	-1 529	-574	-1,90	-1 670	-1 566	-594	-1,94	-1 972
Schleswig-Holstein	-796	-681	-247	-0,57	-770	-534	-193	-0,44	-642	-507	-182	-0,41	-1 213
Thüringen	-1 819	-1 596	-646	-2,16	-1 931	-1 714	-698	-2,26	-1 345	-1 235	-506	-1,61	-2 039
<b>Insgesamt</b>	<b>-23 370</b>	<b>-16 665</b>	<b>-203</b>	<b>-0,44</b>	<b>-14 489</b>	<b>-9 671</b>	<b>-118</b>	<b>-0,25</b>	<b>-16 491</b>	<b>-11 894</b>	<b>-145</b>	<b>-0,30</b>	<b>-53 891</b>
Westdeutsche Flächenländer	-7 978	-3 884	-62	-0,13	-3 970	-1 799	-29	-0,06	-4 432	-1 342	-21	-0,04	-32 919
Ostdeutsche Flächenländer	-8 326	-6 929	-493	-1,63	-6 283	-4 984	-356	-1,15	-5 441	-4 687	-337	-1,07	-7 084
Stadtstaaten	-7 067	-5 878	-1 015	-1,81	-4 237	-3 062	-531	-0,93	-6 618	-5 573	-969	-1,66	-13 889

1 Abzüglich Darlehen und Beteiligungen.

2 Vorläufiges Ergebnis.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

jenen Ländern und Gemeinden mit einer in der Vergangenheit „soliden“ Haushaltspolitik geringere Verschuldungsrechte für die Zukunft eingeräumt würden; zudem ist die finanzielle Tragfähigkeit der Länder mit hoher Verschuldung weniger gewährleistet. Schließlich ist die *Einwohnerzahl* als Verteilungsmaßstab zu nennen. Dieser Schlüssel ist zeitnah, leicht zu ermitteln und wenig strategiefähig. Er hätte aber zur Konsequenz, dass die Neuverschuldungsrechte der bereits hochverschuldeten Länder erheblich eingeschränkt würden.

### Fazit

Der aktuelle Streit um die „Verursacher“ des hohen Defizits im Jahre 2001 weist auf die Dringlichkeit hin, für Deutschland einen Schlüssel zur vertikalen und horizontalen Verteilung der Schuldengrenzen zu finden. Zwar haben sich Bund und Länder nach mühevollen Verhandlungen im geänderten Haushaltsgrundsatzgesetz zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin gemäß dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt verpflichtet. Im Grundsatz wird durch die gezogenen Grenzen einer „Überschuldung“ der Länder vorgebeugt. Doch sind die Verpflichtungen ebenso wie das vorgesehene Pro-

zedere zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin eher vage formuliert. Dies liegt vor allem daran, dass die Länder eine weitere Einschränkung ihrer Handlungsmöglichkeiten befürchten. Für sie besitzt die Verschuldung eine wichtige Pufferfunktion, da jedes einzelne Land für sich genommen über keinerlei steuerpolitische Kompetenzen verfügt – die europäischen Vorgaben begrenzen zusätzlich ihre fiskalische Eigenständigkeit. Insofern sollte überlegt werden, den Ländern eine begrenzte Autonomie bei den Steuern – etwa in Form eines Zuschlagsrechts auf die Einkommensteuer – zu verschaffen. Ein solcher begrenzter Zugriff in Verbindung mit einem stärkeren Zwang zur Haushaltsdisziplin würde im Grundsatz auch den Haftungsverbund zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften lockern.

Über kurz oder lang werden sich Bund und Länder auf eine vertikale und horizontale Verteilung der Schuldengrenzen einigen müssen. Vergleichsweise einfach scheint eine vertikale Lösung zu sein. Hier bieten sich die um innerstaatliche Finanzströme bereinigten Einnahmequoten des Bundes auf der einen sowie der Länder und Gemeinden auf der anderen Seite an; zur Finanzierung des Defizits der Arbeitslosenversicherung sollte dem Bund zusätzlicher Spielraum in Höhe von 0,3 % des BIP eingeräumt

Tabelle 4

### Horizontale Aufteilung der Verschuldungsobergrenzen der Länder und Gemeinden nach verschiedenen Schlüsseln 2000

Anteile in %

	Zahl der Einwohner	Schuldenstand	Nominales BIP	Einnahmen	Primärausgaben <sup>1</sup>	Bereinigter Saldo
Baden-Württemberg	12,7	8,7	14,6	12,5	12,4	-9,8
Bayern	14,7	7,5	17,3	14,8	14,6	-26,1
Berlin	4,2	7,9	3,8	5,4	5,9	33,5
Brandenburg	3,1	3,4	2,0	3,3	3,4	7,1
Bremen	0,8	2,0	1,1	1,2	1,1	2,4
Hamburg	2,1	3,9	3,6	2,7	2,7	11,0
Hessen	7,4	7,1	8,9	8,1	7,9	-4,6
Mecklenburg-Vorpommern	2,2	2,3	1,4	2,3	2,4	7,4
Niedersachsen	9,6	10,0	8,7	8,5	8,3	12,9
Nordrhein-Westfalen	21,9	24,8	22,4	21,0	20,8	24,0
Rheinland-Pfalz	4,9	5,3	4,4	4,3	4,3	10,9
Saarland	1,3	1,9	1,2	1,3	1,2	-0,2
Sachsen	5,5	3,8	3,6	5,6	5,6	-5,4
Sachsen-Anhalt	3,3	4,0	2,0	3,3	3,5	13,2
Schleswig-Holstein	3,4	4,2	3,1	2,9	2,8	4,3
Thüringen	3,0	3,3	1,9	3,0	3,1	10,4
<b>Insgesamt</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Westdeutsche Flächenländer	75,8	69,4	80,6	73,3	72,3	11,3
Ostdeutsche Flächenländer	17,1	16,8	11,0	17,5	18,0	39,4
Stadtstaaten	7,1	13,8	8,4	9,3	9,7	46,9

<sup>1</sup> Bereinigte Ausgaben minus Zinsausgaben.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Lösung zur vertikalen Verteilung vergleichsweise einfach

werden. Die verbleibenden 2,7 % des BIP müssten – folgt man den Einnahmequoten – im Verhältnis von 45 : 55 auf Bund und Länder (einschließlich Gemeinden) verteilt werden. Im Endergebnis würden die Defizitgrenzen zwischen beiden Ebenen hälftig aufgeteilt.

Wesentlich schwieriger umzusetzen scheint die horizontale Aufteilung, weil die Ausgangsbedingungen auf Länderebene höchst ungleich sind. Dabei haben sich infolge der Konsolidierungserfolge in den letzten Jahren die Voraussetzungen für eine Lösung eigentlich verbessert, denn nur wenige Länder (Thüringen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Berlin) liegen oberhalb des hier zugrunde gelegten Referenzwertes. Der Konsolidierungsprozess ist Beleg dafür, dass die Länder allein schon aufgrund der künftigen Zinsbelastungen ein starkes Interesse daran haben, die Haushaltsdefizite möglichst gering zu halten. Die Schwierigkeit be-

steht vor allem in einer Lösung für eine – nicht zu kurz bemessene – Übergangszeit, um insbesondere die ostdeutschen Problemlagen zu berücksichtigen. Langfristig bietet sich der bloße Einwohnerschlüssel als Maßstab an; er würde verhindern, dass die neuen Länder und Gemeinden noch rascher als ohnedies an die Grenzen der finanziellen Tragfähigkeit gelangen. Der Weg, über mehr kreditfinanzierte Infrastrukturausgaben zusätzlich regionales Wirtschaftswachstum zu generieren, ist risikoreich, zumal von einer solchen Strategie auch andere Regionen erheblich profitieren. Für die Übergangszeit wäre als Kompromiss ein Mischschlüssel aus Einwohnerzahl und Schuldenstand vorstellbar. Für das hochverschuldete Berlin ist freilich keine dieser Lösungen adäquat; hier wird der Bund Hilfen zur Entschuldung leisten müssen.

Eine Vereinbarung über die vertikale und horizontale Aufteilung der Defizitobergrenzen muss zudem Sanktionsmechanismen für den Fall eines Fehlverhaltens vorsehen. Ohne sie können die Obergrenzen kaum verbindlich innerstaatlich umgesetzt werden. Die Sanktionen müssten sich an den Vorgaben auf der europäischen Ebene orientieren. Dies impliziert keineswegs eine starre Regelgebundenheit; vielmehr behielte die Politik – verkörpert im Finanzplanungsrat – durchaus Entscheidungsfreiheiten.

In jedem Falle würden die innerstaatlichen Umsetzungsprobleme erleichtert, wenn rasch ein Konjunkturaufschwung in Gang kommt, der zudem von längerer Dauer ist. Von ihm würden alle Haushaltsebenen und alle Regionen profitieren. Die Regelungen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes benötigen nun einmal ein gesamtwirtschaftlich freundliches Umfeld. Dessen ungeachtet sind mit dem Pakt die politischen Handlungsspielräume und Flexibilitäten auf allen Ebenen enger geworden – dies müssen auch die Länder zur Kenntnis nehmen. Eine geringe Flexibilität wird aber auch gemeinschaftliche Reformvorhaben in der Zukunft behindern. So werden steuerpolitische Maßnahmen immer schwerer zu realisieren sein, da Länder und Gemeinden auf Einnahmen verzichten müssen, die den Spielraum auf der Ausgabenseite zusätzlich beschneiden. Auch vor diesem Hintergrund sollte die Idee verfolgt werden, für die Defizitgrenzen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes eine Konjunkturbereinigung vorzunehmen.

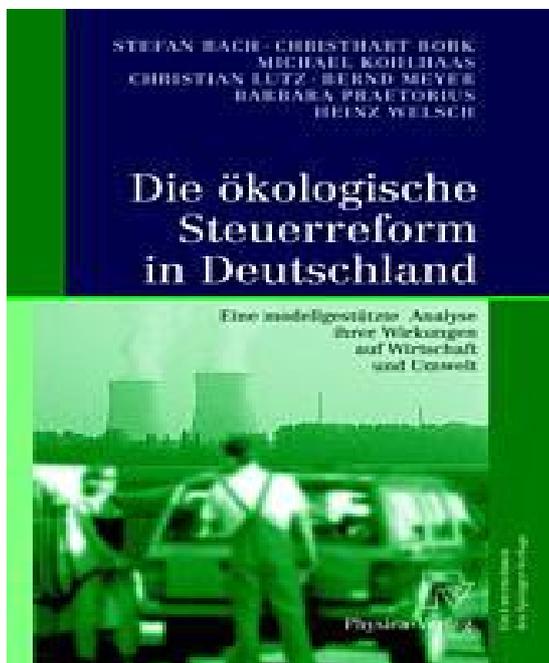


Klimaschutzpolitische Maßnahmen in Deutschland: Weiterführende Studie des DIW Berlin

## Die ökologische Steuerreform in Deutschland

Die ökologische Steuerreform ist ein zentrales Element des Klimaschutzprogramms der deutschen Bundesregierung. Seit ihrer Einführung im Jahre 1999 wird sie kontrovers diskutiert. Das Buch stellt eine erste systematische und modellgestützte Analyse der Auswirkungen dieser Reform vor. Untersucht werden die Folgen für das Wirtschaftswachstum, den Arbeitsmarkt und die Einkommensverteilung sowie die Wirkungen auf den Energieverbrauch und die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Zeitraum 1999 bis 2010. Dazu werden zwei gesamtwirtschaftliche Modelle und ein Mikrosimulationsmodell eingesetzt. Mithilfe von Sensitivitätsanalysen werden die Robustheit der Ergebnisse sowie der Einfluss unterschiedlicher Annahmen und analytischer Methoden auf das Ergebnis ermittelt.

Die Studie zeigt, welchen Beitrag die ökologische Steuerreform zur Erreichung des deutschen Einsparziels leisten kann und in welchem Maße mit den zugleich erhofften wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Wirkungen zu rechnen ist. Mögliche unerwünschte Nebenwirkungen werden diskutiert, und es wird der flankierende politische Handlungsbedarf ermittelt.



*Bach, S.; Bork, C.; Kohlhaas, M.; Lutz, C.; Meyer, B.; Praetorius, B.; Welsch, H., 2001: Die ökologische Steuerreform in Deutschland. Eine modellgestützte Analyse ihrer Wirkungen auf Wirtschaft und Umwelt. Berlin: Physica-Verlag.*

### Impressum

#### Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)  
Dr. Gustav A. Horn  
Dr. Kurt Hornschild  
Wolfram Schrettl, Ph. D.  
Dr. Bernhard Seidel  
Prof. Dr. Gert G. Wagner  
Dr. Hans-Joachim Ziesing

#### Redaktion

Kurt Geppert  
Dörte Höppner  
Jochen Schmidt  
Dieter Teichmann

#### Pressestelle

Dörte Höppner  
Tel. +49-30-897 89-249  
presse@diw.de

#### Verlag

Verlag Duncker & Humblot GmbH  
Carl-Heinrich-Becker-Weg 9  
12165 Berlin  
Tel. +49-30-790 00 60

#### Bezugspreis

Jahrgang Euro 108,-/sFR 182,-  
Einzelnnummer Euro 10,-/sFR 18,-  
Zuzüglich Versandkosten  
Abbestellungen von Abonnements  
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter [www.diw.de](http://www.diw.de)

#### Druck

Druckerei Conrad GmbH  
Oranienburger Str. 172  
13437 Berlin