

Schwarze, Ulla; Snelting, Martin

Article — Published Version

Der nationale Stabilitätspakt

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schwarze, Ulla; Snelting, Martin (2002) : Der nationale Stabilitätspakt, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 82, Iss. 5, pp. 272-277

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/41328>

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.

Ulla Schwarze, Martin Snelting*

Der nationale Stabilitätspakt

Bund und Länder haben auf einer Sondersitzung des Finanzplanungsrates am 21. März 2002 einen wesentlichen Schritt für einen nationalen Stabilitätspakt beschlossen. Welchen ökonomischen und institutionellen Hintergrund hat die Neuregelung? Wie tragfähig ist sie für die zukünftige Einhaltung der Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes?

Bund und Länder haben auf einer Sondersitzung des Finanzplanungsrates am 21. März 2002 zur Sicherstellung der Einhaltung der deutschen Verpflichtungen aus dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt¹ zwei wichtige Eckpunkte für einen nationalen Stabilitätspakt beschlossen:

1. Das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) wird durch einen neuen § 51 a ergänzt, der zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin im Rahmen der EU regelt, dass

- Bund und Länder anstreben, ihre Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte zurückzuführen;
- durch die Empfehlung des Finanzplanungsrates für eine gemeinsame Ausgabenlinie sicherzustellen ist, dass die Bestimmungen des Maastricht-Vertrages und des europäischen Stabilitätspaktes zur Begrenzung des gesamtstaatlichen Defizits umgesetzt werden;
- der Finanzplanungsrat bei Abweichungen Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin ausspricht.

Diese Reform war ursprünglich erst für das Jahr 2005 vorgesehen, wird nun aber auf Grund dieses Beschlusses des Finanzplanungsrates auf den Juli 2002 vorgezogen.

2. Um die Verpflichtung im Rahmen des europäischen Stabilitätspaktes zu erfüllen, im Jahr 2004 einen nahezu ausgeglichenen Staatshaushalt zu erreichen, wird - als Konkretisierung der Vorgaben des neuen § 51a HGrG - bei der Gestaltung künftiger Haushalte für die Jahre 2003 und 2004 das Wachstum der Aus-

gaben des Bundes um durchschnittlich ½% pro Jahr verringert werden. Länder und Gemeinden werden ihr jährliches Ausgabenwachstum in den beiden Jahren auf jeweils 1% im Jahresdurchschnitt begrenzen. Dem liegt zugrunde eine Aufteilung des 2004 zulässigen Defizits von 0,5% des BIP von 45 zu 55 zwischen Bund und Sozialversicherungen auf der einen und der Gesamtheit der Länder und Gemeinden auf der anderen Seite. Diese Aufteilung soll auch für die Jahre 2005 und 2006 gelten, wobei der Bund für sich an dem Plan festhält, im Jahr 2006 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

Die Sondersitzung des Finanzplanungsrates am 21. März 2002 lässt sich - einschließlich des Ergebnisses - als wichtiges Ereignis der bundesdeutschen Finanzpolitik notieren. Erstmals war der Finanzplanungsrat auf einhelligen Wunsch aller 16 Finanzminister der Länder zusammengetreten und erstmals ist ein konkretes Ergebnis im Zusammenhang mit den Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes erzielt worden.

Der Grund für die Sondersitzung war das von Brüssel eingeleitete Frühwarnverfahren, im Rahmen dessen Deutschland ein „blauer Brief“ drohte, weil das Staatsdefizit in 2001 dem Referenzwert von 3% des Bruttoinlandsproduktes nahe kam. Auf der Sitzung des Ecofin-Rates am 12. Februar 2002 der Europäischen Union hat Deutschland dann zugesichert, dass an der Verpflichtung, im Jahr 2004 einen nahezu ausgeglichenen Staatshaushalt zu erreichen, festgehalten wird². Hierzu wurde von der Bundesregierung weiter erklärt,

- den Referenzwert von 3% des BIP 2002 nicht zu überschreiten und daher die Haushaltsentwicklung

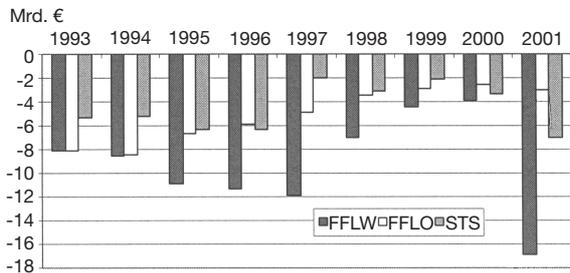
Ulla Schwarze, 49, Dipl.-Volkswirtin, ist Referatsleiterin für die Koordinierung der öffentlichen Haushalte, den vertikalen Finanzausgleich und die Beobachtung und Analyse der Länderfinanzen im Bundesministerium der Finanzen; Dr. Martin Snelting, 37, ist dort Referent. Die Autoren vertreten in dem Beitrag ihre persönliche Auffassung.

* Für wertvolle Anregungen und Hinweise danken die Autoren Dr. Werner Ebert.

¹ Die Verpflichtungen sind im Wesentlichen ein ausgeglichener Staatshaushalt bei konjunktureller Normallage sowie die Einhaltung der Defizitobergrenze von 3% des BIP auch in konjunkturellen Schwächephasen. Vgl. EZB: Die Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, in: EZB-Monatsbericht, Mai 1999.

² Vgl. Erklärung des Rates Wirtschaft und Finanzen zur Haushaltslage in Deutschland vom 12. Februar 2002.

Abbildung 1
Finanzierungsdefizite im Ländervergleich



FFLW = Flächenländer West, FFLO = Flächenländer Ost, STS = Stadt-Staaten

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigenen Berechnungen.

von Bund, Ländern und Gemeinden genau zu überwachen.

- jeden im Haushalt vorhandenen Spielraum 2002 für eine Verringerung der Defizite zu nutzen.
- im Wege von Vereinbarungen mit den Ländern sicherzustellen, dass die genannten Zusagen eingehalten werden.

Vereinbarungen mit den Ländern erforderlich

Der letzte Punkt - die Vereinbarungen mit den Ländern - war dabei entscheidend; denn die Ursache für das eingeleitete Frühwarnverfahren war der im Jahr 2001 in dieser Intensität nicht erwartete Anstieg der Defizite der Länder. Während das Finanzierungsdefizit des Bundes gegenüber dem Vorjahr um rund 4% verringert wurde, hatten sich die Länderdefizite mit rund 27 Mrd. € gegenüber dem Vorjahreswert von rund 9,8 Mrd. € beinahe verdreifacht. Wie Abbildung 1 zeigt, sind die Finanzierungsdefizite insbesondere bei den westdeutschen Flächenländern in die Höhe geschneilt; sie sind gegenüber 2000 mehr als viermal so hoch. Bedeutend ist aber auch der Anstieg bei den Stadtstaaten, der wesentlich durch die Entwicklung in Berlin verursacht wurde. Die ostdeutschen Flächenländer liegen dagegen, wenn man die konjunkturelle Abschwächung berücksichtigt, weiter auf Konsolidierungskurs.

Vor dem Hintergrund der Entwicklung der Länderdefizite ist sehr konkret deutlich geworden, dass die Defizitentwicklung des Staatshaushaltes vom Bund nur sehr bedingt gesteuert werden kann und daher dringend Vereinbarungen erforderlich wurden, die die Länder verstärkt in die gesamtstaatliche Verantwortung zur Einhaltung der europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin einbinden.

Dabei ist zu beachten, dass eine Vereinbarung zur innerstaatlichen Umsetzung der europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin nicht nur aufgrund der De-

fizitentwicklung des Jahres 2001 notwendig war. Die Problematik eines innerstaatlichen Stabilitätspaktes wird bekanntermaßen bereits seit der Unterzeichnung der Verträge von Maastricht im Jahr 1992 intensiv diskutiert³. Das Auseinanderfallen von Entscheidungsbereich (die Länder entscheiden über ihre Haushalte unabhängig im Rahmen ihrer Haushaltsautonomie) und Verantwortungsbereich (die Länder tragen keine Verantwortung für die Folgen ihrer Haushaltspolitik im Verhältnis zur EU) stellt ein gravierendes Problem der deutschen Verfassung im europäischen Kontext dar. Von den Ländern wurde mit der Ratifizierung der EG-Verträge zwar bereits die gesamtstaatliche Verantwortung zur Einhaltung der Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes anerkannt, eine konkrete gesetzliche Regelung zur innerstaatlichen Umsetzung der europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin wurde jedoch in der Vergangenheit regelmäßig mit dem Argument zu starker Eingriffe in die Haushaltsautonomie der Länder abgelehnt.

Vorgezogene Neuregelung

Erst im Zusammenhang mit der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs im Jahr 2001 war es dann gelungen, Regelungen zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin im Rahmen der EU zu vereinbaren⁴. Die Neuregelungen sollten aber erst ab 2005 - d.h. gleichzeitig mit der Neuordnung des Finanzausgleiches - gelten.

Die konkrete Gefahr, aktuell die 3%-Grenze zu überschreiten und 2004 die Verpflichtung zu verfehlen, einen ausgeglichenen Staatshaushalt zu erreichen⁵, hat dann zu der Notwendigkeit geführt, weitere konkrete Schritte zur Einhaltung der europäischen Vorgaben zu unternehmen. Die Bereitschaft hierzu war - aufgrund der stark gestiegenen Defizite - auch bei den Ländern und Gemeinden vorhanden. Damit waren die Voraussetzungen für den Konsens geschaffen, die erst für 2005 vorgesehenen Neuregelungen des Haushaltsgrundsatzgesetzes bereits jetzt anzuwenden.

Der Kernpunkt der Neuregelung des § 51 a HGrG besteht darin, dass die Empfehlung des Finanzplanungsrates für eine gemeinsame Ausgabenlinie zukünftig sicherstellen soll, dass die Bestimmungen des Maastricht-Vertrages und des europäischen Stabilitätspaktes zur Begrenzung des gesamtstaatlichen De-

³ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenze von Bund und Ländern, in: Schriftenreihe des BMF, Bonn 1994.

⁴ Artikel 7 Solidarpaktfortführungsgesetz BGBl. I, S. 3955 vom 27. Dezember 2001.

⁵ Steuermindereinnahmen aktueller Perioden wirken wegen des Basiseffekts auch in zukünftige Perioden hinein, so dass mittelfristige Projektionen grundsätzlich revidiert werden müssen.

Unterschiedliche Schlüssel zur horizontalen Verteilung der Defizitobergrenze von 3% des BIP¹

	berein. Schlüssel historische Defizite ³			BIP-Schlüssel		Einwohner-Schlüssel	
	Finanz.-Saldo Ld./Gem. ²	Obergrenze Finanzierungs- defizit	Abweichung (- / += Über- /Unterschrei- tung)	Obergrenze Finanzierungs- defizit	Abweichung (- / += Über- /Unterschrei- tung)	Obergrenze Finanzierungs- defizit	Abweichung (- / += Über- /Unterschrei- tung)
Baden-Württemb.	-2 459	-1 949	- 510	-5 009	2 550	-4 368	1 908
Bayern	- 804	- 843	4 274	-5 897	4 274	-5 078	4 274
Brandenburg	- 718	-1 763	1 045	- 698	- 20	-1 074	356
Hessen	-1 375	-1 730	354	-3 057	1 682	-2 511	1 136
Mecklenburg-Vorp.	- 592	-1 367	775	- 477	- 115	- 732	140
Niedersachsen	-3 950	-3 228	- 722	-2 955	- 995	-3 283	- 666
Nordrhein-Westf.	-7 800	-7 722	- 78	-7 577	- 223	-7 454	- 346
Rheinland-Pfalz	-1 621	-2 061	440	-1 515	- 107	-1 671	50
Saarland	- 153	244	- 397	- 406	253	- 441	289
Sachsen	- 100	- 705	605	-1 226	1 126	-1 822	1 722
Sachsen-Anhalt	-1 104	-2 256	1 152	- 696	- 408	-1 075	- 29
Schleswig-Holst.	- 687	-1 174	487	-1 041	354	-1 156	469
Thüringen	- 729	-2 226	1 497	- 660	- 69	-1 002	273
Berlin	-3 451	-5 734	2 282	-1 251	-2 201	-1 400	-2 052
Bremen	- 421	174	- 595	- 370	- 51	- 273	- 148
Hamburg	-1 385	-1 710	324	-1 216	- 169	- 711	- 674
Insgesamt	-27 350	-34 051	6 701	-34 051	6 701	-34 051	6 701

¹ Bei vertikaler Verteilung von 55 (Länder/Gemeinden) zu 45 (Bund/Sozialversicherung) im Jahr 2001. ² Bereinigt um Nettodarlehensvergabe, Nettoveräußerungserlöse und Nettotilgungen bei öffentlichen Haushalten. ³ Durchschnittliches Defizit der Jahre 1998-2002.

fizits umgesetzt werden, aktuell also bis zum Jahr 2004 einen nahezu ausgeglichenen Staatshaushalt zu erreichen. Dieses wird durch die neue Ausgabenlinie von ½% für den Bund und +1% für die Länder einschließlich Gemeinden erreicht. Die zwischen Bund und Ländern differenzierte Ausgabenlinie ergibt sich aus der vertikalen Aufteilung des höchstzulässigen Defizits von 0,5% des BIP im Jahr 2004. Das durch diese Ausgabenlinie erreichte Staatsausgabenniveau im Jahr 2004 geht dann einher mit einem Abbau des strukturellen Defizits, strukturelle Ausgabenüberhänge werden entscheidend verringert.

Die Instrumentalisierung der Ausgabenlinie des Finanzplanungsrates für die Einhaltung der europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin geht zurück auf die Verabschiedung des Maßstäbengesetzes im Sommer 2001, wo in § 4 Abs. 3 bereits geregelt wird, dass durch eine gemeinsame Ausgabenlinie sicherzustellen ist, dass die Bestimmungen des Maastricht-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zur Begrenzung des gesamtstaatlichen Defizits umgesetzt werden⁶. Die Reform des Haushaltsgrundsätzegesetzes stellt insofern eine Konkretisierung des § 4 Abs. 3 Maßstäbengesetz dar.

Ausgabenlinie versus Defizitlinie

Die Bundesregierung ist mit dem Weg, der beim Maßstäbengesetz und bei der Reform des Haushaltsgrundsätzegesetzes beschränkt wurde, von ursprünglichen Plänen der Vorgängerregierung abgerückt, die europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin innerstaatlich umzusetzen, indem zunächst für jede staat-

liche Ebene (vertikal) entsprechend der europäischen Vorgaben eine Defizitobergrenze festgelegt wird, die dann unter den Ländern (einschließlich Gemeinden) nach einem zu verhandelnden Schlüssel horizontal aufzuteilen ist⁷. Ein wesentlicher Unterschied liegt dabei in der Instrumentalisierung der Ausgabenlinie des Finanzplanungsrates für das Ziel des Abbaus der Nettoneuverschuldung.

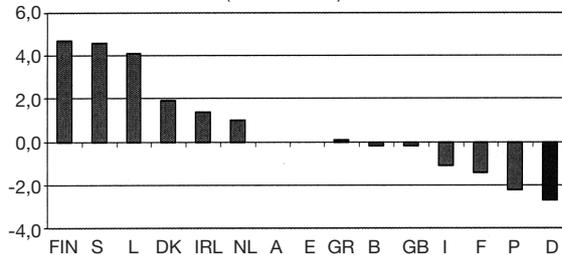
Zwar ist in statischer Betrachtung bei gegebenen Einnahmen die Vorgabe eines Defizitziels mit der Vorgabe eines Ausgabenziels identisch, bei dynamischer Betrachtung zeigen sich aber - was die nationale Umsetzung der europäischen Vorgaben betrifft - Vorteile einer Ausgabenregel⁸:

- Die Vorgabe einer Ausgabenlinie muss bei Konjunkturschwankungen nicht angepasst werden, prozyklisches Verhalten wird vermieden, die automatischen Stabilisatoren können wirken.
- Die Einhaltung der Ausgabenregel ist besser steuerbar als die Einhaltung eines Defizitziels, da die Ausgaben direkte Planungsgröße bei der Haushaltsaufstellung sind.
- Die Vereinbarung einer Ausgabenlinie knüpft an die Ausgabenempfehlungen des Finanzplanungsrates und damit an eine bewährte Institution des Föderalismus an.

⁶ § 4 Abs. 3 Maßstäbengesetz, Bundesgesetzblatt I, S. 2302 vom 12. September 2001.

⁷ Dieser Plan der Vorgängerregierung wurde im Vorfeld der Sondersitzung des Finanzplanungsrates auch von einigen Bundesländern wieder aufgegriffen.

Abbildung 2
Finanzierungssaldo des Staates im europäischen
Vergleich 2001
 (in % des BIP)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Aktualisierte Stabilitätsprogramm.

Hinzu kommt - und dieses wird von Befürwortern einer Festlegung von Defizitobergrenzen oft ausgeblendet - dass das Problem der horizontalen Defizitverteilung unter den Ländern praktisch kaum zu lösen ist, da zwischen den Ländern bei der Festlegung auf den hierzu notwendigen Aufteilungsschlüssel erhebliche Interessenunterschiede bestehen. Orientiert man sich an den bisherigen Ist-Defiziten, leisten diejenigen Länder erheblichen Widerstand, die in der Vergangenheit konsolidiert haben, da vergangene Konsolidierungspolitik durch die Einschränkung zukünftiger Verschuldungsrechte nun negativ sanktioniert würde. Orientiert man sich an den Einwohnern oder sogar am Bruttoinlandsprodukt, würden Länder mit hohen Defiziten erheblichen Widerstand leisten, da sie die Obergrenzen praktisch nicht einhalten können. In diesem Zusammenhang wird auch mit unterschiedlichen Konsolidierungsspielräumen finanzstarker und finanzschwacher Länder argumentiert.

Die Problematik ist in der Tabelle veranschaulicht, in der die Defizitobergrenze von 3% des BIP nach unterschiedlichen Schlüsseln auf die Länder verteilt wurde. Nach einer vertikalen Aufteilung von 45 : 55 zwischen Bund und Ländern gilt für die Ländergesamtheit eine Defizitobergrenze von 1,65% des BIP. Bei Zugrundelegung der historischen Defizite als Schlüssel für die horizontale Verteilung der Defizitobergrenze hätten vier Länder ihre Defizitobergrenze nicht eingehalten, bei einem BIP-Schlüssel wären es zehn Länder gewesen und bei einem Einwohnerschlüssel fünf Länder.

Verstärkt wird die Problematik bei der Festlegung von Defizitobergrenzen durch die fehlende Kompatibilität der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zur Finanzstatistik. Die Bereinigung der Defizite der Länderhaushalte zur Überleitung des Finanzierungssaldos

der Finanzstatistik in die Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung kann nur näherungsweise durch Herausrechnung finanzieller Transaktionen (Nettodarlehensvergabe, Nettoveräußerungserlöse) erfolgen. Alle übrigen Größen - beispielsweise die Phasenverschiebungen bei den Steuern - sind nicht regionalisierbar.

Durch die Verankerung einer für alle Länder gleich hohen Begrenzung des Ausgabenwachstums wird dieses Problem entschärft, da eine Differenzierung zwischen einzelnen Ländern nicht notwendig ist, falls nicht andere Konsolidierungserfordernisse eine stärkere Begrenzung verlangen^{9,10}.

Weiterentwicklung des EU-Stabilitätspaktes

Ein weiteres wichtiges Argument gegen die Festlegung von Defizitobergrenzen ist, dass die Vorgabe einer Defizitobergrenze die Vorgaben des Maastricht-Vertrages im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht ausreichend fortentwickelt. So ist die ursprüngliche Vorgabe einer Defizitobergrenze von 3% des Bruttoinlandsproduktes 1997 durch den „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ erweitert worden, der neben der Einhaltung der 3%-Defizitobergrenze vor allem dazu verpflichtet, die Haushalte „mittelfristig“ nahezu auszugleichen oder Haushaltsüberschüsse zu erzielen (Haushaltsposition „close to balance or in surplus“). Die meisten europäischen Länder haben dieses mittelfristige Ziel bereits erreicht, nur Deutschland, Frankreich, Italien und Portugal können bislang noch keinen nahezu ausgeglichenen Staatshaushalt vorweisen, wobei Deutschland deutlich das höchste Defizit aufweist (vgl. Abbildung 2).

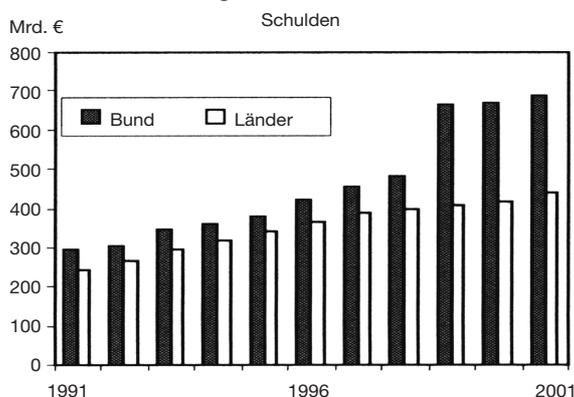
Wenn es aber ohnehin erforderlich ist, den Staatshaushalt in konjunkturellen Normallagen nahezu auszugleichen, könnte es allenfalls für eine Übergangsphase auf dem Weg zu einem ausgeglichenen Haushalt Sinn machen, Defizitobergrenzen für einzelne Länder festzulegen. Es ist daher aus unserer Sicht nicht verständlich, warum von Seiten der Finanzwissenschaft gemachte Vorschläge zu einem nationalen Stabilitätspakt lediglich den alten Plan der Aufteilung von Defizitobergrenzen wieder aufgegriffen haben, ohne sich

⁹ Dies gilt zum einen für die Haushaltsnotlagenländer Bremen und Saarland, deren Wachstum der konsumtiven Ausgaben nach § 11 FAG um 0,5 Prozentpunkte unterhalb der Ausgabenlinie des Finanzplanungsrates bleiben muss. Zum anderen beispielsweise für Berlin, das Konsolidierungsanstrengungen unternehmen muss, um das Eintreten einer Haushaltsnotlage zu vermeiden.

¹⁰ Dabei ist bei der Herleitung der Ausgabenlinie eine Umrechnung der nicht regionalisierten Defizite nicht zwingend erforderlich. Da sich die Ausgabenempfehlung an den Ausgaben in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung orientieren kann, lassen sich die erforderlichen Wachstumsraten auf die Empfehlung für die Ausgaben in der Abgrenzung der Finanzstatistik übertragen.

⁸ Vgl. T. Daban u.a.: Rules-Based Fiscal Policy and the Fiscal Framework in France, Germany, Italy and Spain, IWF Working Paper, Juni 2001.

Abbildung 3
Verschuldung von Bund und Ländern¹



¹ Einschließlich Gemeinden.

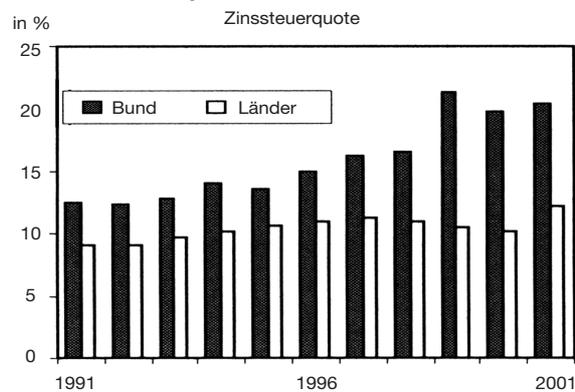
inhaltlich mit dem jetzt verfolgten Ansatz zu befassen¹¹.

Befürchtungen, durch die vorgeschlagene Ausgabenlinie von - ½% beim Bund und 1% bei den Ländern könnten negative Effekte für die Konjunktur entstehen, sei dabei entgegnet, dass der angestrebte Ausgleich des Staatshaushaltes nur unter der Voraussetzung einer konjunkturellen Normallage im Jahr 2004 gilt. Ein Staatsausgabenniveau, das selbst bei konjunktureller Normalauslastung der vorhandenen volkswirtschaftlichen Produktionskapazitäten nicht mit einem ausgeglichenen Staatshaushalt einhergeht, ist strukturell überhöht.

Auch das Argument, dass zumindest die Investitionen über Kredite zu finanzieren seien (so genannte „goldene Regel“), kann nicht überzeugen. Schon die Abgrenzung zwischen Investitionen und Konsumausgaben ist hier problematisch¹². Für die „goldene Regel“ müsste volkswirtschaftlich im Prinzip maßgeblich sein, ob die öffentlichen Investitionen einen kapazitätserweiternden Effekt auf die Volkswirtschaft haben. Der Sachverständigenrat hat deshalb z.B. vorgeschlagen, nur die Bauinvestitionen bei der Berechnung der nach der „goldenen Regel“ höchstzulässigen Kreditgrenze zu betrachten¹³. Eine solche Abgrenzung bleibt aber willkürlich. So kann z.B. die Verbesserung der Qualität des Schulunterrichts - als konsumtive Ausgabe - einen wesentlich stärkeren Kapazitätseffekt haben als der Neubau einer Schule. Die „goldene Regel“ ist daher in der Vergangenheit zu stark zur Rechtfertigung für Verschuldung herangezogen worden. Das Ergebnis ist ein dynamisch wachsender Anteil der Zinsaus-

¹¹ Vgl. R. Peffekoven: Strikte Anwendung geboten - nationale Voraussetzungen schaffen, im Zeitgespräch: Sollte der Stabilitäts- und Wachstumspakt geändert werden?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 82. Jg. (2002), Heft 3, S. 127 ff.; sowie D. Vesper: Ein nationaler Stabilitätspakt - aber wie?, in: DIW-Wochenbericht 8/2002, S. 121 ff.

Abbildung 4
Zinssteuerquote von Bund und Ländern¹



¹ Einschließlich Gemeinden.

gaben an den öffentlichen Haushalten, so dass es zur Konsolidierung keine Alternative gibt.

Eine in den Presseberichten häufig wiederholte Kritik an der getroffenen Vereinbarung von Bund und Ländern zur Einhaltung der europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin ist die fehlende Verbindlichkeit der Empfehlungen des Finanzplanungsrates¹⁴. In der Tat setzt die Reform des Haushaltsgrundsatzgesetzes stärker auf die bindende Wirkung einvernehmlich getroffener Absprachen gleichberechtigter Partner („peer pressure“) als auf die bürokratische Verteilung von Defizitobergrenzen oder auf die gesetzliche Niederlegung spezieller Einschränkungen der Haushaltsautonomie.

Die Regelung führt damit die Tradition des kooperativen Föderalismus in Deutschland im europäischen Kontext fort. Zwar ist das Modell des kooperativen Föderalismus aufgrund der zunehmenden Heterogenität des Bund-Länder-Finanzgefüges stärker problembehaftet als in der Vergangenheit. Die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs dürfte jedoch deutlich gemacht haben, dass sich wesentliche Veränderungen des Bund-Länder-Finanzverhältnisses nur im Konsens durchführen lassen.

Daher sind auch Ansätze, die in anderen europäischen Ländern erfolgreich verwirklicht wurden, aufgrund der starken Stellung der deutschen Bundesländer auf Deutschland nicht übertragbar. Dies gilt insbesondere auch für das österreichische Modell¹⁵.

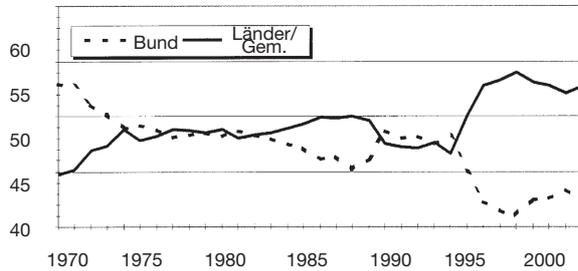
Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern

Nach unserer Einschätzung wird die deutsche Finanzpolitik durch die Reform des Haushalts-

¹² Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Öffentliche Investitionen in der Diskussion, in: BMF-Monatsbericht 3/2002, S. 45 ff.

¹³ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 94/95, S. 154.

Abbildung 5
Anteile am Gesamtsteuereinkommen von Bund
und Ländern¹ 1970 bis 2001
 (in %)



¹ Einschließlich Gemeinden.

grundsatzgesetzes und ihre Konkretisierung in den Ausgabenempfehlungen des Finanzplanungsrates auf eine europataugliche Grundlage gestellt. Letztlich wird man die Frage, ob die Neuregelung tatsächlich ausreichend war, aber erst nach einigen Jahren Erfahrungen beantwortet können. Falls die Erfahrungen mit der Reform des Haushaltsgrundsatzgesetzes zeigen, dass zusätzliche Anreize erforderlich sind, die europäischen Vorgaben zur Haushaltskonsolidierung einzuhalten, wären weitergehende Regelungen notwendig.

Der nächste Schritt könnte dann darin bestehen, eine Änderung des Grundgesetzes anzustreben, die die Länder verpflichtet, sich an eventuellen Sanktionszahlungen zu beteiligen, die im Rahmen des europäischen Stabilitätspaktes fällig werden könnten. Im Ergebnis würde dann der in der Reform des Haushaltsgrundsatzgesetzes vereinbarte Defizitabbau einhergehen mit drohenden Sanktionszahlungen für den Fall, dass die im Maastricht-Vertrag festgelegte Defizit-Obergrenze von 3% des BIP überschritten wird. Hiermit wären zusätzliche Anreize geschaffen, die Vorgaben des § 51 a HGrG praktisch umzusetzen.

Eine Ursache für mögliche zukünftige Probleme im Bund-Länder-Verhältnis und damit für die Tragfähigkeit des nationalen Stabilitätspaktes kann sich aus der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern ergeben. Der Bund hat im Gefolge der Deutschen Einheit erhebliche Lasten übernommen, ohne dass dieses bei der Einnahmeverteilung berücksichtigt wurde. Dagegen wird von Länderseite bei neuen gesetzlichen Regelungen eine Zustimmung im Gesetzgebungsverfahren häufig von finanziellen Zugeständnissen der Bundesseite abhängig gemacht. Da sich der Bund - als Initiator von Gesetzesänderungen - oft in einer re-

lativ ungünstigen Verhandlungsposition befindet, ist er häufig gezwungen, den Kompensationsforderungen nachzugeben. Im Ergebnis werden gesamtstaatliche Aufgaben zunehmend vom Bund finanziert und die Staatsausgaben aufgrund des auftretenden „Eckmann-Problems“ insgesamt in die Höhe getrieben. Denn es reicht oft nicht aus, Verluste der Ländergesamtheit auszugleichen - stattdessen müssen auch die Umverteilungseffekte unter den Ländern ausgeglichen werden, so dass selbst das gerade noch für eine Mehrheit benötigte Land (Eckmann) finanziell kompensiert wird.

Diese Problematik kann zukünftig den Bund in die Lage bringen, seinen Beitrag zur Einhaltung der europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin nur unter zunehmenden Schwierigkeiten leisten zu können, wenn er nicht auf seine Funktion als Motor von Reformen verzichten will.

Entwicklung zu Lasten des Bundes

Die Abbildungen 3 bis 5 zur Entwicklung der Verschuldung, der Zinssteuerquote und der Steuerverteilung verdeutlichen die für den Bund ungünstige Entwicklung des Bund-Länder-Finanzverhältnisses. Die Schulden des Bundes machen heute das 2,5fache des Niveaus im Jahr 1990 aus, während sich die Schulden von Ländern und Gemeinden im gleichen Zeitraum „nur“ knapp verdoppelt haben. Im gleichen Zeitraum hat sich der Anteil des Bundes am gesamten Steueraufkommen von 48,7% im Jahr 1990 auf 43,4% im Jahr 2001 verringert, während Länder und Gemeinden ihren Anteil am gesamten Steueraufkommen von 47,5 auf 52,7% erhöht haben. Das Ergebnis dieser Entwicklung lässt sich an der Zinssteuerquote ablesen. Diese gibt an, wie viel Prozent der frei verfügbaren Einnahmen für Zinsausgaben gebunden sind. Während sich die Zinssteuerquote des Bundes von 12,4% im Jahr 1990 auf heute rund 20% erhöht hat, ist die Relation bei Ländern und Gemeinden seit 1990 nur schwach auf aktuell 12% gestiegen.

Ein Ansatz, die Probleme der schiefen Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern zu lösen und damit den nationalen Stabilitätspakt zu flankieren, kann in den in der nächsten Legislaturperiode anstehenden Reformen zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung gesehen werden. Durch eine Entflechtung von Zuständigkeiten ließe sich eine stärkere Zusammenarbeit von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung erreichen und damit auch ein wichtiger Beitrag dafür leisten, dass die Bemühungen zur Einhaltung der europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin nachhaltig Bestand haben.

¹⁴ Vgl. o.V.: Stabilitätspakt ohne Biss, in: Süddeutsche Zeitung vom 26. März 2002.

¹⁵ Vgl. E. Thöni, S. Garbislander: Konsultationsmechanismus im Bundesstaat, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), Heft 7, S. 442.