

Hausner, Karl Heinz

Article

Die innerstaatliche Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts in Deutschland und Österreich

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Hausner, Karl Heinz (2004) : Die innerstaatliche Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts in Deutschland und Österreich, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 73, Iss. 3, pp. 371-380, <https://doi.org/10.3790/vjh.73.3.371>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99353>

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.

Die innerstaatliche Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in Deutschland und Österreich

Von Karl Heinz Hausner*

Zusammenfassung: Die innerstaatliche Umsetzung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes in der Finanzverfassung ist in Österreich mit dem innerösterreichischen Stabilitätspakt sowohl schneller als auch institutionell verbindlicher als in Deutschland geregelt worden. Der österreichische Stabilitätspakt wurde Ende 1998 verhandelt und trat am 15. Januar 1999 in Kraft, während die innerstaatliche Umsetzung in Deutschland über drei Jahre später auf einer Sitzung des Finanzplanungsrates am 21. März 2002 erfolgte. Zudem sind die vom Finanzplanungsrat ausgesprochenen Empfehlungen freiwilliger und nicht einklagbarer Natur und stellen damit keine glaubwürdige Sanktionskulisse für die Akteure der deutschen Finanzpolitik dar. Der österreichische Stabilitätspakt ist hingegen als formelles Gesetz und damit quasi als Staatsvertrag zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verabschiedet worden und führt bei Nichteinhaltung auch zu konkreten Folgen bis hin zur Aufteilung einer eventuellen Geldbuße auf die Gebietskörperschaften im Verhältnis der Überschreitung ihrer Defizitquoten.

Summary: The domestic implementation of the European stability and growth pact in the finance constitution was made in Austria with the inner-Austrian stability pact both more quickly and institutionally more obligatorily than in Germany. The Austrian stability pact was discussed at the end of 1998 and came into force on 15 January 1999, while the implementation in Germany occurred three years later in a session of the financial planning advice on 21 March 2002. Furthermore, the recommendations of the financial planning advice are voluntary and not recoverable and do not represent any credible sanction scenery for the actors of the German financial policy. On the other hand, the Austrian stability pact was adopted as a formal law and as a state contract between federal government countries and municipalities and it leads, in the case of non-compliance, to concrete sanctions. These may include a fine on regional authorities in relation to the transgression in their deficit rates.

1 Problemstellung

Die Frage der Umsetzung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes in föderalen Staaten ist nicht zuletzt infolge der zunehmenden Schwierigkeiten der Teilnehmerländer der Wirtschafts- und Währungsunion, das gesamtstaatliche Defizitkriterium des Maastricht-Vertrages in Höhe von 3,0 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) des jeweiligen Landes einzuhalten, in letzter Zeit sehr kontrovers diskutiert worden. Unstrittig ist, dass in bundesstaatlich organisierten Staaten die Limitierung der Haushaltsdefizite der Gliedstaaten nötig ist, um eine ausufernde Staatsverschuldung zu vermeiden. So verfügen etwa sämtliche US-Bundesstaaten mit Ausnahme Vermonts über Verfassungen oder einfache Gesetze zur Begrenzung der Staatsdefizite oder Staatsschulden (Feldmann 2000). In der Europäischen Union haben gemäß Art. 3 des Protokolls zum EG-Vertrag über das Verfahren bei einem übermä-

* Visiting Fellow der Robert-Bosch-Stiftung an der Universität Győr, Ungarn, E-Mail: hausner@gmx.org

ßigen Defizit die Mitgliedsländer durch innerstaatliche Verfahren im Haushaltsbereich zu gewährleisten, dass ein übermäßiges Defizit des Gesamtstaates vermieden werden kann.

Die beiden föderal organisierten Staaten Deutschland und Österreich haben dies sehr unterschiedlich umgesetzt. Im Folgenden sollen die in Deutschland und Österreich beschlossenen nationalen Regelungen zur Aufteilung des gesamtstaatlichen Defizits auf die Gebietskörperschaften untersucht werden. Dabei wird zunächst auf das System des Finanzausgleichs eingegangen, um die unterschiedliche Stellung der Bundesländer zu verdeutlichen. Beide Länder bieten sich für einen Vergleich an, da sowohl Österreich als auch Deutschland einen konsequent dreigliedrigen Staatsaufbau mit Bund, Ländern und Gemeinden mit Selbstverwaltungsbefugnissen aufweisen. Zudem lassen sich beide Länder eher dem kooperativen Föderalismus zuordnen.¹

2 Finanzausgleich in Österreich und Deutschland

Bei der Einnahmenverteilung liegt die *Entscheidungskompetenz* in Österreich fast ausschließlich beim Bund. In Deutschland haben die Bundesländer über den Bundesrat eine Einflussmöglichkeit bei Gesetzen, die ihre eigene Finanzausstattung berühren. Die *Durchführungskompetenz* ist in Österreich ebenfalls ausschließlich beim Bund angesiedelt, während sie in Deutschland größtenteils bei den Ländern liegt. Bei der *Ertragskompetenz* werden die Steuereinnahmen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene aufgeteilt (vertikale Steuerverteilung). Dabei dominiert in beiden Ländern das Verbundsystem, bei dem die großen ertragreichen Steuern mit bestimmten Anteilssätzen auf die Gebietskörperschaften verteilt werden. So werden in Österreich fast 80 % und in Deutschland über 70 % der gesamten Steuereinnahmen als Gemeinschaftssteuern erhoben. Von diesen fließen in Österreich über 70 % an den Bund, während die Aufteilung in Deutschland zwischen Bund und Ländern annähernd pari ist. Durch die Dominanz des Verbundsystems kommt der Änderung der Anteilssätze große Bedeutung zu. In Österreich werden Änderungen der Steueraufteilung in langwierigen politischen Verhandlungen zu Beginn einer neuen Finanzausgleichsperiode vorgenommen. Die momentan angewandten Sätze gelten noch bis Ende 2004. In Deutschland wird die Umsatzsteuer als das variable Element des Verbundsystems herangezogen, um jährlich eine flexible Anpassung zu ermöglichen. Dies ist nötig, da die Aufteilung der anderen ertragsstarken Gemeinschaftssteuern grundgesetzlich geregelt ist und somit einer Anpassung hohe gesetzgeberische Hürden entgegenstehen. Dabei werden mit der Deckungsquotenberechnung objektive ökonomische Kriterien für eine Änderung der Steuerverteilung herangezogen. In Österreich wird dagegen in rein politischen Verhandlungen über Änderungen der Anteilssätze entschieden. Bei der Aufteilung der einzelnen Ebenen am Steueraufkommen dominiert in Österreich der Bund mit einem Anteil von mehr als zwei Drittel der Steuereinnahmen, während in Deutschland Bund und Länder mit jeweils über 40 % annähernd gleich am gesamten Steueraufkommen beteiligt sind.

Dem Länderfinanzausgleich als horizontaler Finanzausgleich zwischen den Bundesländern steht in Österreich kein vergleichbares Ausgleichsinstrument gegenüber. Bei den Finanzzuweisungen macht der distributionspolitische Ausgleich in Österreich pro Einwoh-

¹ „Während der österreichische Bundesstaat als verbundföderal charakterisiert werden kann und sich somit für einen Vergleich mit dem deutschen Föderalismus unmittelbar anbietet, ist das australische System [...] dem konkurrenzföderalen Modell zuzuordnen“ (Fischer et al. 2002: 16; vgl. auch Feld und Schneider 2002).

ner lediglich ein Viertel des bundesdeutschen Wertes aus. Die Summe der gesamten Finanzausweisungen vom Bund an die Länder ist hingegen in Österreich pro Einwohner mehr als doppelt so hoch wie in Deutschland. Dies liegt an den vergleichsweise geringen eigenen Einnahmen der österreichischen Bundesländer. Hier führt die hohe Kostenerstattung des Bundes an die Länder zu einer massiven Umverteilung von Finanzströmen und damit zu einer Alimentation der Länder durch den Bund. In Deutschland können die Bundesländer als Grundlage ihrer föderalen Eigenständigkeit einen relativ hohen Anteil ihrer Aufgaben aus eigenen Einnahmen bestreiten.

Insgesamt spielt der Bund in Österreich eine wesentlich bedeutendere Rolle als in Deutschland. Zu den auch in Deutschland dem Bund vorbehaltenen Kompetenzen für äußere Sicherheit, Verteidigung sowie Regelungen zur Wahrung der Staats-, Rechts- und Wirtschaftseinheit kommen in Österreich noch die innere Sicherheit, die soziale Sicherung und das höhere Schulwesen mit den Universitäten hinzu. Damit ist in Österreich die grundsätzliche Zuständigkeitsvermutung der Länder noch mehr ausgehöhlt als in Deutschland (Hausner 2003).

3 Der innerösterreichische Stabilitätspakt

Der innerösterreichische Stabilitätspakt² wurde zwischen den Gebietskörperschaften Ende 1998 vereinbart, um das Maastricht-Kriterium der öffentlichen Verschuldung nachhaltig erfüllen zu können. Von dem gemeinschaftsrechtlich festgelegten Referenzwert für das übermäßige Defizit in Höhe von 3 % des BIP sollen 90 % auf den Bund (Bundesquote) und 10 % auf die Länder und Gemeinden (Länder- und Gemeindequote) entfallen (Art. 4 Abs. 2 Stabilitätspakt 1999). Bei den Ländern und Gemeinden erfolgt die Aufteilung der Defizitquote von 0,3 % des BIP dabei zu einem Anteil von 0,11 % des BIP auf die acht Bundesländer ohne Wien, zu einem Anteil von 0,09 % des BIP auf Wien als Land und Gemeinde (Wien nimmt als Bundeshauptstadt eine Sonderrolle als Land und Gemeinde ein) und zu einem Anteil von 0,10 % des BIP auf die übrigen 2 358 österreichischen Gemeinden (Art. 5 Abs. 2 Stabilitätspakt 1999). Die Länder- und Gemeindequoten ohne Wien werden je Bundesland nach bestimmten Schlüsseln, die sich hauptsächlich an der Einwohnerzahl orientieren, verteilt (Art. 5 Abs. 3 und 4 Stabilitätspakt 1999).

Der Finanzausgleich wird von den Gebietskörperschaften in Österreich alle vier Jahre neu verhandelt. Das zurzeit geltende Finanzausgleichsgesetz 2001 für die Jahre 2001 bis einschließlich 2004 löste das mit dem 31. Dezember 2000 befristete Finanzausgleichsgesetz 1997 ab. Bei den Verhandlungen zum neuen Finanzausgleich 2001 hat sich der Bund Ende 2000 verpflichtet, den Bundeshaushalt im Jahre 2001 mit einem Defizit von maximal 2,05 % des BIP und für die Jahre 2002 bis 2004 mit einem Defizit von maximal 0,75 % des BIP abzuschließen.³ Die Länder haben sich für die Jahre 2001 bis 2004 verpflichtet, Überschüsse in ihren Haushalten von 0,75 % des BIP zu erzielen, mindestens jedoch 23 Mrd. Schilling (1,67 Mrd. Euro) (Art. 3 Abs. 1 Stabilitätspakt 2001). Dabei kommt der betragsmäßigen Fixierung auf 23 Mrd. Schilling insofern Bedeutung zu, als dass der Wert von 0,75 % des BIP

² Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden betreffend die Koordination der Haushaltsführung von Bund, Ländern und Gemeinden i. V. m. dem Bundes-Verfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes (Stabilitätspakt 1999).

³ Art. 2 Abs. 2 der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine Verstärkung der stabilitätsorientierten Budgetpolitik (Stabilitätspakt 2001).

Tabelle 1

Aufteilung des Überschusses der Länder gemäß Stabilitätspakt

Bundesland	Überschuss		Bevölkerung ¹
	In Mill. Schilling	In %	In %
Burgenland	659,18	2,87	3,47
Kärnten	1 516,18	6,59	7,03
Niederösterreich	4 188,21	18,21	18,90
Oberösterreich	4 110,19	17,87	17,10
Salzburg	1 486,79	6,46	6,19
Steiermark	3 325,29	14,46	15,20
Tirol	1 946,19	8,46	8,10
Vorarlberg	1 021,70	4,44	4,26
Wien	4 746,27	20,64	19,75
Summe	23 000,00	100,00	100,00

¹ Für die Berechnung der Überschüsse der Bundesländer bei den Finanzausgleichsverhandlungen Ende 2000 wurde die Bevölkerungszahl der letzten Volkszählung von 1991 herangezogen, da die Einwohnerzahlen der Volkszählung 2001 erst im September 2001 zur Verfügung standen.

Quelle: Art. 3 Abs. 2 Stabilitätspakt 2001.

zumindest 2001 deutlich darunter liegen dürfte.⁴ Die Länder können dabei Unterschreitungen des Zielwertes bis zu 0,15 % des BIP vorübergehend zulassen, wenn über die gesamte Finanzausgleichsperiode von 2001 bis 2004 der Durchschnittswert von +0,75 % des BIP erreicht wird (Art. 3 Abs. 3 Stabilitätspakt 2001). Die Aufteilung der Überschussquoten auf die einzelnen Bundesländer erfolgt grundsätzlich nach der Einwohnerzahl; dabei erhalten die Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich und die Steiermark eine Reduktion von insgesamt 570 Mill. Schilling (41,4 Mill. Euro), die von den übrigen Bundesländern im Verhältnis ihres Bevölkerungsanteils übernommen wird (Hüttner 2000). Tabelle 1 zeigt die Aufteilung des Überschusses auf die einzelnen Länder im Verhältnis zu deren Einwohnerzahlen.

Die Gemeinden sollen in den Jahren 2001 bis 2004 insgesamt ausgeglichene Haushalte vorlegen (Art. 4 Abs. 1 Stabilitätspakt 2001). Bei den Gemeinden beträgt die mögliche vorübergehende Abweichung bis zu 0,10 % des BIP, wenn der Haushalt über den gesamten Zeitraum 2001 bis 2004 ausgeglichen ist (Art. 4 Abs. 2 und 3 Stabilitätspakt 2001). Mit einer Überschussquote der Länder von 0,75 % des BIP und insgesamt ausgeglichenen Haushalten der Gemeinden kann der Bund ein Defizit von 0,75 % des BIP erzielen, ohne das Ziel eines ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalts für Österreich zu verfehlen. Werden von der EU Geldbußen wegen eines übermäßigen Defizits verhängt, so haben die jeweiligen Gebietskörperschaften diese im Verhältnis der Überschreitungen ihrer Defizitquoten in den jeweiligen Jahren zu tragen (Art. 15 Abs. 1 Stabilitätspakt 2001). Dabei werden die Sanktionslasten durch Abzüge an den Auszahlungen der Gemeinschaftssteuern im Verhältnis zur Überschreitung des Defizits den Gebietskörperschaften in Rechnung gestellt (Thöni und Garbislander 1999).

⁴ Ausgehend von einem österreichischen BIP von etwa 2 900 Mrd. Schilling (210,8 Mrd. Euro) im Jahre 2001 ergibt sich hierbei ein Betrag von lediglich 21,75 Mrd. Schilling (1,58 Mrd. Euro).

4 Deutschlands nationaler Stabilitätspakt

Die Bedeutung der Defizite der deutschen Bundesländer im europäischen Kontext wird deutlich, wenn man deren Größenverhältnisse im Vergleich zu den kleineren Mitgliedstaaten der EU berücksichtigt. So hat etwa das Defizit des Landes Niedersachsen den Umfang des gesamtsstaatlichen portugiesischen Defizits (Stark 2002). Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Finanzen hat bereits 1994 für eine hälftige Aufteilung der zulässigen Gesamtverschuldung auf Bund und Ländergesamtheit plädiert. Für die Aufteilung auf die einzelnen Bundesländer sollten die Einwohnerzahlen zugrunde gelegt werden. Zudem seien die Regeln zur Vermeidung übermäßiger staatlicher Defizite zu überwachen und Sanktionen bei deren Überschreitung anzuwenden (Wissenschaftlicher Beirat 1994).

Bis zur Diskussion um die offizielle Rüge der Europäischen Kommission wegen des Defizits der öffentlichen Haushalte knapp unter 3 % des BIP im Jahre 2001 wurden aber nur Absichtserklärungen für einen nationalen Stabilitätspakt veröffentlicht.⁵ Im Februar 2002 haben sowohl die Deutsche Bundesbank (2002) als auch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (Vesper 2002) eine innerstaatliche Umsetzung des europäischen Gemeinschaftsrechts gefordert. Das DIW Berlin plädierte dabei für eine vertikale und eine horizontale Aufteilung der Defizitquote. Bei der vertikalen Verteilung wurde eine jährliche Neuverschuldungsgrenze von jeweils 1,5 % des BIP für den Bund und für die Länder empfohlen. Die Gemeinden werden hierbei den Ländern zugerechnet, da diese nur begrenzte Verschuldungsmöglichkeiten haben, weil ihre Haushaltspläne von den Ländern genehmigt werden müssen. Bei der horizontalen Aufteilung könnte die Defizitgrenze entsprechend den Einwohnerzahlen zwischen den einzelnen Bundesländern aufgeteilt werden.⁶

Ende März 2002 haben sich Bund und Länder im Finanzplanungsrat, in dem Bund, Länder, Kommunen und Bundesbank vertreten sind, auf die vertikale Aufteilung des gesamtsstaatlichen Verschuldungsspielraums geeinigt. Danach dürfen der Bund einschließlich der Sozialversicherungen ab dem Jahr 2003 45 % und die Länder mit den Gemeinden 55 % des zulässigen Defizits von 3 % des BIP nutzen. Dies entspricht etwa den Anteilen der einzelnen Ebenen am Gesamtsteueraufkommen.⁷ Für den Bund mit den Sozialversicherungen ergibt sich somit eine maximale Verschuldung von 1,35 %, für Länder und Gemeinden von 1,65 % des BIP. Eine explizite horizontale Aufteilung auf die einzelnen Länder wurde nicht vereinbart. Länder und Gemeinden verpflichten sich lediglich, ihren jährlichen Ausgabenzuwachs auf 1 % zu begrenzen, während der Bund seine Ausgaben in den nächsten Jahren um durchschnittlich 0,5 % kürzen will. Allerdings konnten die Länder eine Lockerung der Verschuldungsgrenzen für jene Bundesländer durchsetzen, die bereits für die Jahre 2002 und 2003 Doppelhaushalte verabschiedet hatten. Zudem sollen Sondereffekte bei der Be-

⁵ „Die Bundesregierung strebt weiterhin eine Einigung mit den Ländern über ein innerstaatliches Verfahren an, das es der Bundesrepublik Deutschland ermöglicht, die im Vertrag von Maastricht festgelegten Verpflichtungen zur Vermeidung eines übermäßigen öffentlichen Defizits nachhaltig zu erfüllen“ (BMF 2000: 80). Das Bundesfinanzministerium hat bereits 1996 in einer juristischen Dokumentation festgestellt, dass der Bund trotz Haushaltsautonomie der Länder durch Bundesgesetze bzw. Rechtsverordnungen auf die Haushaltsführung der Länder Einfluss nehmen kann (BMF 1996).

⁶ Zur Diskussion über die Zweckmäßigkeit von verschiedenen Schlüsseln zur horizontalen Aufteilung der Schulden Grenzen vgl. Vesper (1999).

⁷ Der Berechnung liegen die Werte für das Jahr 2000 zugrunde (in Mrd. DM; Quellen: BMF 2001; eigene Berechnungen):

Bund:	388,8 (Bundessteuern	147,7	+	Bundesanteil an Verbundsteuern	241,1)
Länder:	370,6 (Landessteuern	36,1	+	Landesanteil an Verbundsteuern	334,5)
Gemeinden:	111,8 (Gemeindesteuern	71,7	+	Gemeindeanteil an Verbundsteuern	40,1)

wertung der Ausgabenzuwächse berücksichtigt werden, was zu einer Aufweichung der Vereinbarung führt. Damit hat Deutschland seine Maastricht-Verpflichtungen nur formell, nicht aber materiell erfüllt. Der Finanzplanungsrat ist in seiner jetzigen Ausgestaltung kein effektives Kontrollorgan zur Vermeidung von übermäßigen Defiziten. Analog dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sollte dieser mit einem ständigen Arbeitsstab versehen werden, um die Verhandlungen vorbereiten und begleiten zu können. Des Weiteren fehlen Sanktionsmaßnahmen, die verursachungsgerecht auf die einzelnen Akteure der Finanzpolitik verteilt werden können (Sachverständigenrat 2003: Ziffer 433, Wissenschaftlicher Beirat 2003).

Seit dem 1. Juli 2002 ist der § 51a des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz, BGBl. I, 2001: 3961) in Kraft, nach dem der Finanzplanungsrat unter Berücksichtigung der volks- und finanzwirtschaftlichen Faktoren Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin, insbesondere zu einer gemeinsamen Ausgabenlinie im Sinne des § 4 Abs. 3 Maßstäbengesetz, geben kann. Der Finanzplanungsrat erörtert auf dieser Grundlage die Vereinbarkeit der Haushaltsentwicklung, vor allem der Ausgaben und der Finanzierungssalden von Bund und Ländern einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände, mit den Bestimmungen des Maastricht-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes und gibt erforderlichenfalls Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin. Allerdings macht diese Form des kooperativen Föderalismus aufwändige Verhandlungslösungen notwendig, und durch die Beteiligung von verschiedenen Ebenen büßt das gesamte Finanzsystem erheblich an Flexibilität ein. Dies kann man etwa an den zahlreichen Klagen über die Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs beim Bundesverfassungsgericht erkennen. Im Ergebnis hat das häufig dazu geführt, dass sich Bund und Länder in der Erfüllung ihrer Aufgaben gegenseitig blockieren. Die Länder können ihre Aufgaben aufgrund der Dominanz des Bundes bei der Gesetzgebungshoheit nicht mehr nach eigenen Vorstellungen gestalten, während der Bund in manchen Bereichen von den Ländern durch ihr Mitwirkungsrecht im Bundesrat bei zustimmungspflichtigen Gesetzen blockiert wird. Der Verfassungsgesetzgeber ging 1949 davon aus, dass nur ein relativ geringer Anteil der Bundesgesetze zustimmungspflichtig sein wird. Das Bundesverfassungsgericht hat dies durch seine Rechtsprechung aber schon frühzeitig widerlegt (Lehmbruch 2002). Die Länder haben sich ihre Kooperation in der Vergangenheit oftmals teuer bezahlen lassen. Der Bund konnte teilweise auch dann Länder durch das Versprechen finanzieller Vorteile zur Zustimmung bewegen, die eigentlich im Block der Opposition die Regierungspolitik ablehnen wollten.⁸ Die im Herbst 2003 von Bundestag und Bundesrat eingesetzte Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung soll bis Ende des Jahres 2004 die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern verbessern, indem die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zugeordnet werden sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung gesteigert werden sollen. Hierbei ist jedoch eher unwahrscheinlich, dass die Kommission durchgreifende Änderungen bei der Steuerhoheit oder dem Finanzausgleich durchsetzen kann, da die für eine Reform der Finanzverfassung benötigten politischen Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat schwierig zu erreichen sein dürften.

⁸ So etwa bei der Vereinbarung des neuen Finanzausgleichs im Sommer 2001. Der Bund hatte zusätzliche 2,5 Mrd. DM für die Länder zugesagt und eine Zustimmung der Länder dadurch zumindest erleichtert.

Tabelle 2

Aufteilung des Maastricht-Defizits auf die Gebietskörperschaften

Maastricht-Defizit = 3 % des BIP

Gebietskörperschaften	Österreich		Deutschland	
	In % des BIP	In % (absolut)	In % des BIP	In % (absolut)
Bund	2,70	90	1,35 ¹	45
Länder und Gemeinden	0,30 ²	10	1,65	55

¹ Einschließlich der Sozialversicherungen. Das Maastricht-Kriterium ist im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung definiert und umfasst damit die Finanzierungssalden der Sozialversicherungsträger, die dem Sektor Staat zugerechnet werden. In Österreich wurde im Stabilitätspakt 1999, der die Aufteilung der Defizitquoten auf die Gebietskörperschaften festlegt, nicht auf diese Problematik eingegangen.

² Die 0,3 %- Defizitquote des BIP der Länder und Gemeinden teilt sich wie folgt auf: Länder ohne Wien 0,11 %, Wien als Land und Gemeinde 0,09 % und die Gemeinden ohne Wien 0,10 %; vgl. Art. 5 Abs. 2 Stabilitätspakt 1999.

5 Vergleich der Umsetzung des Europäischen Gemeinschaftsrechts in der Finanzverfassung

In beiden Ländern sind Regelungen mit dem Ziel getroffen worden, die Einhaltung des Maastricht-Kriteriums für das gesamtwirtschaftliche Defizit von 3 % des BIP zu gewährleisten. Während Österreich bereits Ende 1998 noch vor der Einführung der europäischen Gemeinschaftswährung zum 1. Januar 1999 einen nationalen Stabilitätspakt zur Aufteilung der Defizitquoten auf Bund, Länder und Gemeinden beschlossen hat, um das Maastricht-Kriterium von maximal 3 % Neuverschuldung im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt einzuhalten, ist eine derartige innerstaatliche Regelung in Deutschland erst im März 2002 vereinbart worden, allerdings ohne Sanktionsmöglichkeiten.

Während die Vereinbarungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zum innerösterreichischen Stabilitätspakt rechtlich bindend in Gesetzesform zwischen den Gebietskörperschaften festgelegt wurden, fehlt in Deutschland eine vergleichbare formelle Bindungskraft. Auch der neu eingeführte § 51a Haushaltsgrundsatzgesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Maastricht-Vertrages ist nahezu völlig unverbindlich. Das schärfste Mittel sind dabei „Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin“ (§ 51a Abs. 3 HGrG). Auch die bisherigen Vereinbarungen im Finanzplanungsrat sind lediglich Empfehlungen und wurden in der Vergangenheit nicht annähernd befolgt (Krause-Junk 1993). Insofern darf bezweifelt werden, ob eine derartige innerstaatliche Umsetzung sich bei kontroversen Standpunkten als vorteilhaft erweist. Notwendig wären „automatisch einsetzende Sanktionen bei Fehlverhalten“ (Peffekoven 2002: 21) der Gebietskörperschaften. Dazu wäre allerdings eine Änderung des Art. 109 Abs. 1 GG nötig, der die Haushaltsautonomie der Bundesländer garantiert.

Tabelle 2 stellt die Aufteilung des Maastricht-Defizits von 3 % des BIP auf die Körperschaftsebenen in Österreich und Deutschland gegenüber. Dabei zeigt sich in Österreich die Dominanz des Bundes, der 90 % des gesamtstaatlichen Defizits von maximal 3 % des BIP für sich beansprucht, während in Deutschland die Aufteilung des Defizits leicht zugunsten der Länder und Gemeinden mit 55 % des Defizits aller öffentlichen Haushalte ausfällt. Dies wurde in Österreich auch mit der Aufgabe des Bundes begründet, auf Konjunkturschwankungen angemessen reagieren zu können.⁹ Das Übergewicht des Bundes zeigt sich in Österreich

⁹ Die Konjunkturreakibilität (Veränderung der staatlichen Defizitquote in Prozentpunkten infolge einer Veränderung der Produktionslücke um 1 Prozentpunkt) staatlicher Budgetdefizite beträgt in beiden Ländern 0,5 (jeweils Mittelwert von fünf unabhängigen Untersuchungen; Leibfritz et al. 2001: 42). Für eine dezentrale Stabilisierungspolitik sprechen hingegen regional unterschiedliche Auswirkungen eines Booms oder einer Rezession (Biehl 1987).

Tabelle 3

Maastricht-Defizite des Sektors Staat 2001 bis 2003

In % des BIP

Aufteilung auf Körper-schaftsebenen	Österreich	Deutschland
2001		
Bund	-0,52	-1,36
Sozialversicherungen	-0,01	-0,16
Länder	0,52	-1,34
Gemeinden	0,26	0,02
Gesamtstaatliches Defizit	0,25	-2,84
2002		
Bund	-0,87	-1,62
Sozialversicherungen	-0,02	-0,31
Länder	0,42	-1,46
Gemeinden	0,25	-0,13
Gesamtstaatliches Defizit¹	-0,21	-3,52
2003		
Bund	-1,77	-1,78
Sozialversicherungen	0	-0,34
Länder	0,31	-1,57
Gemeinden	0,19	-0,17
Gesamtstaatliches Defizit	-1,27	-3,86

¹ Differenzen durch Rundung.

Quellen: Statistik Austria (Öffentliches Defizit/öffentlicher Überschuss 2001–2003; BIP 2001–2002); Österreichisches Wirtschaftsforschungsinstitut WIFO (BIP 2003, laut März 2004-Prognose); Abteilung IA4 des BMF (Finanzierungssalden des Sektors Staat der VGR „Maastricht-Defizit“ 2001–2003; BIP 2001–2003).

auch an den Anteilen der einzelnen Ebenen am gesamten Steueraufkommen. Über 68 % der gesamten Steuereinnahmen fließen in Österreich an die Bundesebene, während dieser Wert in Deutschland bei etwa 43 % liegt. Bei den Gemeinschaftssteuern liegt der Bundesanteil in Österreich bei knapp 71 %, in Deutschland bei gut 47 %. Bemerkenswert sind dabei die hohen Divergenzen von Ausgaben- und Ertragshoheit zwischen der österreichischen Bundesebene auf der einen und der Landes- und Gemeindeebene auf der anderen Seite. In Österreich sind die Länder und Gemeinden für 52 % der gesamten öffentlichen Ausgaben der Gebietskörperschaften zuständig, wodurch umfangreiche Transfers von der Bundes- an die Landesebene notwendig werden (Werte für das Jahr 2000, Hausner 2003).

In Tabelle 3 sind die Maastricht-Defizite des Sektors Staat in den Jahren 2001 bis 2003 gegenübergestellt. Im Jahre 2001 wurde in Österreich das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts erreicht. Der gesamtstaatliche Überschuss betrug 0,25 % des BIP, wobei das Defizit des Bundes von 0,52 % durch Überschüsse der Länder (0,52 %) und Gemeinden (0,26 %) mehr als ausgeglichen werden konnte. Auch für das Jahr 2002 sollte nach den Plänen der österreichischen Bundesregierung ein „Nulldefizit“ erreicht werden (Österreichisches Bundesministerium der Finanzen 2001, Frisch 2002). Dieses wurde mittlerweile auf einen Zeitpunkt nach 2007 verschoben (Lehner und Schratzenstaller 2003). Das tatsächliche Defizit betrug im Jahre 2002 jedoch 0,21 % des BIP. Die Länder und Gemeinden konnten mit ihren Überschüssen von 0,42 % bzw. 0,25 % das Defizit des Bundes in Höhe von 0,87 % des BIP nicht mehr ausgleichen. Für das Jahr 2003 ergab sich ein gesamtstaatliches Defizit von 1,27 % des BIP, wobei das Defizit des Bundes in Höhe von 1,77 % einem Überschuss der Länder- und Gemeindehaushalte von

0,50 % des BIP gegenüberstand. Der Bund hat damit die Vorgaben des innerösterreichischen Stabilitätspakts, der lediglich ein Defizit von maximal 0,75 % des BIP vorsieht, in den letzten beiden Jahren nicht halten können. Auch die Länder konnten in den Jahren 2001 bis 2003 ihre Verpflichtung, einen Überschuss von 0,75 % des BIP zu erzielen, nicht erfüllen. Lediglich die Gemeinden konnten durch die Erzielung von Überschüssen den innerstaatlichen Stabilitätspakt im betrachteten Zeitraum einhalten.

In Deutschland errechnete sich im Jahre 2001 ein gesamtstaatliches Defizit von 2,84 % des BIP. Davon entfielen auf den Bund einschließlich Sozialversicherungen 1,52 % und auf die Länder und Gemeinden 1,34 %. Im Jahre 2002 betrug das gesamtstaatliche Defizit 3,52 % des BIP, wobei der Bund einschließlich Sozialversicherungen für 1,93 % und die Länder und Gemeinden für 1,59 % verantwortlich waren. Für das Jahr 2003 ergab sich ein gesamtstaatliches Defizit von 3,86 % des BIP mit einem Defizit des Bundes einschließlich Sozialversicherungen von 2,12 % und einem Defizit der Länder- und Gemeindehaushalte von 1,74 % des BIP. Die im Finanzplanungsrat beschlossene Aufteilung des Maastricht-Defizits soll für die Jahre 2003 bis 2006 gelten. Demnach hat der Bund einschließlich Sozialversicherungen mit einem Wert von 2,12 % im Jahre 2003 die Grenze von maximal 1,35 % des BIP deutlich überschritten. Auch Länder und Gemeinden haben die ab 2003 vereinbarten 1,65 % mit 1,74 % knapp verfehlt.

Insgesamt zeigt sich, dass in einem schwierigen konjunkturellen Umfeld in beiden Ländern weder Bund noch Länder die vereinbarten innerstaatlichen Defizitgrenzen einhalten können. Eine Konjunkturbereinigung der Defizitgrenzen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes und eine entsprechende Angleichung der innerstaatlichen Defizitgrenzen würde dieser Problematik Rechnung tragen. Zudem besteht aus Sicht der Ökonomischen Theorie des Föderalismus die Problematik der begrenzten Verschuldungsspielräume der Länder, da diese über keine nennenswerten Steuerkompetenzen verfügen, was ihre fiskalische Eigenständigkeit zusätzlich einengt. Durch die Möglichkeit einer Zuschlagserhebung der Länder auf die gemeinschaftlichen Ertragssteuern könnte die Einnahmenautonomie der Länderebene gestärkt und eine schnelle Anpassung der Einnahmenseite an sich ändernde Finanzbedarfe verwirklicht werden. Allerdings muss dann gleichzeitig eine Senkung der zentral erhobenen Steuern erfolgen, um einen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Steuerquote zu vermeiden.

Literaturverzeichnis

- Biehl, D. (1987): Stabilisierungspolitik im Spannungsfeld von Zentralisierung und Dezentralisierung. In: F. Schuster (Hrsg.): *Dezentralisierung des politischen Handelns (III)*. Forschungsberichte der Konrad-Adenauer-Stiftung 61. St. Augustin, 350–393.
- Bundesministerium für Finanzen (BMF) (1996): *Verfassungsrechtliche Aspekte der innerstaatlichen Umsetzung der Maastricht-Kriterien*. BMF-Dokumentation Nr. 5. Berlin.
- Bundesministerium für Finanzen (BMF) (2000): *Finanzbericht 2001*. Berlin.
- Bundesministerium für Finanzen (BMF) (2001): *Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung*. 3. Aufl. Berlin.
- Deutsche Bundesbank (2002): *Monatsbericht Februar 2002*. Frankfurt a. M.
- Feld, L. P. und F. Schneider (2002): Zum Wandel des föderalistischen Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsspektrums: Österreich und Schweiz im Vergleich. In: E. Theurl et al. (Hrsg.): *Kompodium der österreichischen Finanzpolitik*. Berlin, 675–703.

- Feldman, H. (2000): Warum der Stabilitätspakt reformiert werden muss. *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften*, 51 (3), 197–221.
- Fischer, T. et al. (2002): Ansatzpunkte für die Modernisierung der föderalen Finanzverfassung. In: Bertelsmann-Stiftung/Kommission Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit (Hrsg.): *Neugestaltung der Finanzbeziehungen/Restructing Fiscal Relations*. Gütersloh, 9–18.
- Frisch, H. (2002): Die Politik des Nulldefizits in Österreich. *ifo Schnelldienst*, 55 (6), 9–13.
- Hausner, K. H. (2003): *Vergleich des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in Österreich und Deutschland vor dem Hintergrund der Ökonomischen Theorie des Föderalismus*. Diss. Frankfurt a. M. und a. O.
- Hüttner, B. (2000): Der Finanzausgleich 2001 bis 2004. *Österreichische Gemeindezeitung*, 12, 6–13.
- Krause-Junk, G. (1993): Finanzpolitische Aspekte der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. *Hefte zur internationalen Besteuerung*, 84, 1–93.
- Lehmbruch, G. (2002): Föderalismus als entwicklungsgeschichtlich geronnene Verteilungsentscheidungen. In: H.-G. Wehling (Hrsg.): *Die deutschen Länder*. 2. Aufl. Opladen, 313–328.
- Lehner, G. und M. Schratzenstaller (2003): Bundesvoranschläge 2003 und 2004: Ziel eines „Nulldefizits“ verschoben. *WIFO-Monatsberichte*, 8, 605–621.
- Leibfritz, W. et al. (2001): *Finanzpolitik im Spannungsfeld des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes*. Gutachten des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Berlin.
- Österreichisches Bundesministerium der Finanzen (2001): *Österreichisches Stabilitätsprogramm. Fortschreibung für die Jahre 2000–2005*. Wien.
- Peffekoven, R. (2002): Anforderungen an die Steuer- und Finanzpolitik. In: Institut „Finanzen und Steuern“ e. V. (Hrsg.): *IFSt-Schrift*, Nr. 397. Bonn, 13–34.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2003): *Jahresgutachten 2003/04*. Wiesbaden.
- Stark, J. (2002): Deutschland braucht einen annähernd ausgeglichenen Haushalt. *ifo Schnelldienst*, 55 (6), 6–9.
- Thöni, E. und S. Garbislander (1999): Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakt im Bundesstaat. *Wirtschaftsdienst*, 79, 442–448.
- Vesper, D. (2002): Ein nationaler Stabilitätspakt – aber wie? *Wochenbericht des DIW Berlin*, 69 (8), 121–126.
- Vesper, D. (1999): Die Budgetregeln des Vertrags von Maastricht und ihre Auswirkungen auf untergeordnete Körperschaften. *Beihefte der Konjunkturpolitik*, 49, 187–211.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994): *Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern*. Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2003): *Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Deutschen Stabilitätspaktes*. Bonn.