

Karl Heinz Hausner

# Der neue Stabilitäts- und Wachstumspakt und die deutsche Staatsverschuldung

*Im März 2005 wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt grundlegend reformiert. Welche Änderungen wurden beschlossen? Wie sind sie zu bewerten? Wovon hängt die Entwicklung der Staatsverschuldung ab? Wie lassen sich Länder und Gemeinden in einem föderalen System in die Pflicht nehmen?*

Im Vertrag von Maastricht sind auf Drängen vor allem der Bundesrepublik Deutschland Bestimmungen zur Begrenzung der öffentlichen Verschuldung aufgenommen worden. Diese sollen die Staatsverschuldung bei den Teilnehmerländern an der Wirtschafts- und Währungsunion auf insgesamt 60% des BIP, die Nettoneuverschuldung pro Jahr auf 3% des BIP des jeweiligen Landes begrenzen<sup>1</sup>.

Im Juni 1997 wurde auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union in Dublin der Stabilitäts- und Wachstumspakt zur Sicherstellung stabiler öffentlicher Finanzen in der Europäischen Währungsunion ebenfalls auf das Drängen Deutschlands hin beschlossen. Er soll sicherstellen, dass auch nach Einführung des Euro die Schuldenbegrenzungskriterien des Maastricht-Vertrages eingehalten werden. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt besteht aus drei Teilen:

1. Verordnung über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung der Koordinierung der Wirtschaftspolitik<sup>2</sup>,
2. Verordnung über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit<sup>3</sup>,
3. EntschlieÙung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt<sup>4</sup>.

Es handelt sich dabei nicht um eine Änderung des EG-Vertrages (EGV), sondern um eine sekundärrechtliche Präzisierung der vagen Bestimmungen des Art. 104 EGV. Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit besteht aus drei grundlegenden Abstimmungen:

1. Abstimmung über das Vorliegen eines übermäßigen Defizits,

2. Abstimmung über eine unverzinsliche Geldeinlage bei der Europäischen Zentralbank und

3. Abstimmung über eine GeldbuÙe von maximal 0,5% des BIP des jeweiligen Landes.

Pikanterweise hatte gerade Deutschland aufgrund der schlechten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in den Jahren 2002, 2003 und 2004 gegen die Schuldengrenzen verstoÙen. Auch Frankreich als zweitgrößter EU-Staat hat seit dem Jahr 2002 mit übermäßigen Defiziten zu kämpfen. Deshalb ging von diesen zwei Ländern ein enormer Druck auf die anderen EU-Staaten und die Europäische Kommission aus, den Pakt zu reformieren.

## Die Reform vom März 2005

Im März 2005 wurde auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union in Brüssel eine grundlegende Reform des seit 1997 in Kraft befindlichen Stabilitäts- und Wachstumspaktes beschlossen. Dabei einigte man sich auf folgende Neuerungen<sup>5</sup>:

1. Fälle, in denen der Referenzwert „ausnahmsweise und vorübergehend überschritten“ (Art. 104 Abs. 2a EG-Vertrag) werden darf: Bei Vorliegen eines Defizits über 3% des BIP konnte die Einleitung eines Defizitverfahrens bisher nur bei außergewöhn-

<sup>1</sup> Vgl. Art. 104c Abs. 2 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) in der Fassung des Vertrages über die Europäische Union (Maastricht-Vertrag) in Verbindung mit Art. 1 des diesem Vertrag beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.

<sup>2</sup> Verordnung (EG) Nr. 1466/97 vom 7.7.1997; vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, L 209 vom 2.8.1997, S. 1-6.

<sup>3</sup> Verordnung (EG) Nr. 1466/97 vom 7.7.1997; vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, L 209 vom 2.8.1997, S. 6-11.

<sup>4</sup> EntschlieÙung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17.6.1997; vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, C 236 vom 2.8.1997, S. 1-2.

<sup>5</sup> Wegen der Aktualität der Thematik konnte bei den Quellen noch auf keine offizielle Neufassung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, sondern nur auf Presseartikel aus folgenden Quellen zurückgegriffen werden: Financial Times, Frankfurter Allgemeine Zeitung sowie Handelsblatt.

*Prof. Dr. Karl Heinz Hausner, 35, lehrt Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Mannheim und ist Lehrbeauftragter an der Hochschule für Bankwirtschaft, Frankfurt am Main.*

lichen Ereignissen, wie etwa Naturkatastrophen, oder einem Rückgang der Wirtschaftsleistung um mindestens 2% vermieden werden. Der Rückgang der Wirtschaftsleistung wird in Zukunft wesentlich großzügiger interpretiert. Ein negatives Vorzeichen im Wirtschaftswachstum reicht genauso wie eine spürbar unter dem Trendwachstum liegende positive Wachstumsrate aus, um ein Defizitverfahren zu umgehen. Deutschland kann damit das Überschreiten der Defizitgrenze zukünftig mit der andauernden Stagnation der wirtschaftlichen Entwicklung begründen. Auch eine leichte Überschreitung des Maastrichter Referenzwerts von 3% Neuverschuldung des BIP kann toleriert werden, wobei keine Definition einer „leichten“ Überschreitung im Dokument aufgenommen wurde. Die Kommission hat sich lediglich dahingehend geäußert, dass 4% des BIP nicht mehr als leichte Überschreitung angesehen werden. Die meisten Beobachter gehen von einer erlaubten Überschreitung um bis zu 0,5% des BIP aus. Damit haben sich die Befürchtungen nicht bestätigt, dass Deutschland die Kosten der Deutschen Einheit in Höhe von etwa 4% des BIP/Jahr komplett als schuldmindernd geltend machen kann.

2. *Berücksichtigung „aller anderen relevanten Faktoren“ (Art. 104 Abs. 3 EG-Vertrag):* Auch andere Faktoren als die Wirtschaftsentwicklung werden deutlich großzügiger bewertet als bisher. Dabei wird die Kommission als ersten Schritt zur Einleitung eines Defizitverfahrens bei Überschreiten der Defizitgrenzen von 3% bzw. 60% zunächst immer einen Bericht über die Finanzpolitik des Landes erstellen. Dabei sollen explizit folgende Sonderfaktoren berücksichtigt werden:

- Ausgaben im Zusammenhang mit der „Vereinigung Europas“ (unter diese Kategorie fallen nach bisherigen Verlautbarungen sowohl die Kosten der Deutschen Einheit als auch die Nettobeiträge an den EU-Haushalt).
- Förderung der internationalen Solidarität (hierunter dürften Ausgaben für die Entwicklungshilfe und die Verteidigung fallen).
- Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit und Ausgaben für Bildung, Innovationen sowie Forschung und Entwicklung.
- Rentenreformen rechtfertigen eine höhere Staatsverschuldung, wenn sie einen Übergang von Umlage- zu Säulensystemen (vor allem mit Kapitaldeckung) enthalten. Solche Reformen belasten die öffentlichen Haushalte bis zu 1,5% des BIP pro Jahr.

3. *Verlängerter Zeitraum zum Defizitabbau.* Bisher sieht der Maastricht-Vertrag einen Zeitraum von zwei Jahren vor, in dem ein Mitgliedstaat sein übermäßiges Defizit wieder unter den Referenzwert zurückführen muss. Dieser Zeitraum ist jetzt auf vier Jahre verdoppelt worden. Voraussetzung ist allerdings die Befolgung der Ratsempfehlungen zur Haushaltspolitik, eine Verringerung des konjunkturbereinigten Defizits um mindestens 0,5 Prozentpunkte pro Jahr und das Vorliegen eines geringen Wirtschaftswachstums. Von dieser Regelung könnte insbesondere Deutschland profitieren, dessen jährliche Neuverschuldung seit dem Jahr 2002 die Maastricht-Grenze überschritten hat, und somit bis zur Bundestagswahl 2006 vor einem Defizitverfahren verschont bliebe.

4. *Stärkung des präventiven Arms.* Damit soll sichergestellt werden, dass die Länder in guten Zeiten auch tatsächlich einen nennenswerten Schuldenabbau leisten. Das Ziel eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts wird genauer definiert. Länder mit einem hohen Potenzialwachstum und niedrigem Schuldenstand sollen höchstens ein konjunkturbereinigtes Staatsdefizit von einem Prozent ausweisen. Länder mit hohem Schuldenstand und niedrigem Potenzialwachstum sollen einen ausgeglichenen Haushalt oder einen Überschuss aufweisen. Die Mitgliedstaaten sind stärker als bisher verpflichtet, in guten Zeiten ihre Budgetdefizite abzubauen. Bei der Beurteilung durch die EU-Kommission soll die mittelfristige Haushaltsposition eines Landes (bisherige Konsolidierungsanstrengungen in guten Zeiten, Schuldenstand, Höhe der öffentlichen Investitionen sowie die „gesamte Qualität der öffentlichen Finanzen“ des Landes) eine entscheidende Rolle spielen.

Die Tabelle zeigt, dass insbesondere Deutschland und Frankreich als die größten Länder der Eurozone in den letzten Jahren Schwierigkeiten hatten, die Neuverschuldungsgrenze von 3% des BIP einzuhalten. Dadurch ist auch die gesamte Staatsschuld deutlich über den Referenzwert von 60% des BIP gestiegen. Demnach müssten beide Länder ihre Neuverschuldung in den nächsten Jahren deutlich zurückführen, damit der Schuldenstand wieder einen Anteil von unter 60% des BIP erreicht. Belgien etwa hatte in den letzten Jahren deutliche Konsolidierungserfolge zu verzeichnen. So sank die Staatsschuld von 108% des BIP im Jahr 2001 durch das Erzielen von leichten Haushaltsüberschüssen in den letzten vier Jahren auf 95,6% des BIP im Jahr 2004. Setzt Belgien diese konsequente Konsolidierungspolitik fort, fällt der Schuldenstand in etwa neun Jahren unter den Referenzwert von 60% des BIP. Insgesamt errechnet sich im Euro-Raum ein nach Wirtschaftskraft gewichteter gesamtstaatlicher

## EUROPÄISCHE UNION

### Die Finanzen der EU-Staaten

	Finanzierungssaldo (+ Überschuss, - Defizit)				Staatsschuld <sup>1</sup>			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Deutschland	- 2,8	- 3,7	- 3,8	- 3,7	59,4	60,9	64,2	66,0
Frankreich	- 1,5	- 3,2	- 4,2	- 3,7	57,0	59,0	63,9	65,6
Italien	- 3,0	- 2,6	- 2,9	- 3,0	110,7	108,0	106,3	105,8
Spanien	- 0,5	- 0,3	0,3	- 0,3	57,8	55,0	51,4	48,9
Niederlande	- 0,1	- 1,9	- 3,2	- 2,5	52,9	52,6	54,3	55,7
Belgien	0,6	0,1	0,4	0,1	108	105,4	100,0	95,6
Österreich	0,3	- 0,2	- 1,1	- 1,3	67,1	66,7	65,4	65,2
Griechenland	- 3,6	- 4,1	- 5,2	- 6,1	114,8	112,2	109,3	110,5
Finnland	5,2	4,3	2,5	2,1	43,8	42,5	45,3	45,1
Irland	0,9	- 0,4	0,2	1,3	35,8	32,6	32,0	29,9
Portugal	- 4,4	- 2,7	- 2,9	- 2,9	55,9	58,5	60,1	61,9
Luxemburg	6,2	2,3	0,5	- 1,1	7,2	7,5	7,1	7,5
<b>Euroraum</b>	<b>- 1,7</b>	<b>- 2,4</b>	<b>- 2,8</b>	<b>- 2,7</b>	<b>69,9</b>	<b>69,5</b>	<b>70,8</b>	<b>71,3</b>
Großbritannien	0,7	- 1,7	- 3,4	- 3,2	38,8	38,3	39,7	41,6
Schweden	2,5	- 0,3	0,2	1,4	54,3	52,4	52	51,2
Dänemark	3,2	1,7	1,2	2,8	47,8	47,2	44,7	42,7
<b>EU-15</b>	<b>- 1,1</b>	<b>- 2,2</b>	<b>- 2,8</b>	<b>- 2,6</b>	<b>63,3</b>	<b>62,7</b>	<b>64,3</b>	<b>64,7</b>
Polen	- 3,9	- 3,6	- 4,5	- 4,8	36,7	41,2	45,4	43,6
Tschechien	- 5,9	- 6,8	- 11,7	- 3,0	27,2	30,7	38,3	37,4
Ungarn	- 3,7	- 8,5	- 6,2	- 4,5	52,2	55,5	56,9	57,6
Slowenien	- 2,8	- 2,4	- 2,0	- 1,9	28,1	29,5	29,4	29,4
Slowakei	- 6,0	- 5,7	- 3,7	- 3,3	48,7	43,3	42,6	43,6
Litauen	- 2,0	- 1,5	- 1,9	- 2,5	22,9	22,4	21,4	19,7
Estland	0,3	1,4	3,1	1,8	4,4	5,3	5,3	4,9
Lettland	- 2,1	- 2,7	- 1,5	- 0,8	14,9	14,1	14,4	14,4
Zypern	- 2,3	- 4,5	- 6,3	- 4,2	61,9	65,2	69,8	71,9
Malta	- 6,4	- 5,9	- 10,5	- 5,2	62,4	62,7	71,8	75,0
<b>EU-25</b>	<b>- 1,2</b>	<b>- 2,3</b>	<b>- 2,9</b>	<b>- 2,6</b>	<b>62,2</b>	<b>61,7</b>	<b>63,3</b>	<b>63,8</b>

<sup>1</sup> In % des BIP.

Quelle: Eurostat.

Schuldenstand von 71,3% des BIP. Werden die drei nicht an der Währungsunion teilnehmenden Länder Großbritannien, Schweden und Dänemark mit berücksichtigt, sinkt die durchschnittliche Staatsschuld der alten 15 EU-Mitgliedsländer auf 64,7%, da diese Länder einen deutlich niedrigeren Schuldenstand aufweisen. Dies trifft auch auf die acht neuen mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer (Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien, Slowakei, Litauen, Estland und Lettland) zu. Die durchschnittliche Staatsschuld aller 25 EU-Staaten verringert sich wegen des geringen wirtschaftlichen Gewichts der Beitrittsländer jedoch nur wenig auf 63,8%.

#### Hohe Bedeutung des Potenzialwachstums

Die relativ hohe jährliche Neuverschuldung in Mittel- und Osteuropa ist langfristig nur dann problematisch, wenn sie geringer als das Potenzialwachstum dieser Länder ist. Unter dem Potenzialwachstum versteht man die langfristige Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts bei normaler Auslastung der vorhandenen Kapazitäten. Für ein Land mit einem Potenzialwachstum von 4% ist eine Defizitquote von ebenfalls 4%

nachhaltig in dem Sinne einer stabilen Staatsschuldquote. So betrug beispielsweise im Jahr 2004 die Neuverschuldung in Tschechien 3,0% des BIP, der Schuldenstand verringerte sich aber um fast einen Prozentpunkt auf 37,4 des tschechischen BIP.

Für Deutschland sieht die Lage indes wesentlich schlechter aus, wenn man das jetzige Potenzialwachstum von lediglich einem Prozent<sup>6</sup> berücksichtigt. Einer Studie der Bertelsmann-Stiftung<sup>7</sup> vom Oktober 2004 zufolge liegt Deutschland beim Potenzialwachstum bei einem Vergleich von 21 Industriestaaten auf Platz 17, beim BIP pro Kopf auf Rang 16. Geht man von einer Schuldenquote von 60% und von Preisniveaustabilität aus, bedeutet dies, dass Deutschland beim herrschenden Potenzialwachstum von einem Prozent eine dauerhafte Defizitquote von 0,6% des BIP nicht überschreiten darf, um die Schuldenquote nachhaltig zu stabilisieren.

<sup>6</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2004/05, Wiesbaden 2004, Ziffer 199.

<sup>7</sup> Vgl. Bertelsmann-Stiftung: Internationales Standort-Ranking, Gütersloh 2004.

### Bewertung der Reform

Die beschlossene Reform des Paktes wirft die Frage der Glaubwürdigkeit auf. Deutschland, Frankreich und Italien als die drei größten Länder der Währungsunion hatten sich zum Ziel gesetzt, die strikte 3%-Grenze des Paktes aufzuweichen, weil sie seit 2002 Schwierigkeiten mit der Umsetzung des Paktes hatten oder im Falle Italiens dies in der Zukunft erwarten. Zunächst war zu befürchten, dass sich die drei genannten Länder mit ihrer Forderung durchsetzen, Sonderausgaben für Bildung, Forschung, Verteidigung, Infrastruktur und EU-Nettobeiträge komplett von der Staatsverschuldung abzusetzen. Dadurch hätte sich bei Berücksichtigung aller Sonderfaktoren (auch der Wiedervereinigung) die jährliche Neuverschuldung in Deutschland auf nahezu 10% des BIP ohne Verletzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes erhöhen lassen. Damit wäre das Ziel des Paktes, die Staatsverschuldung zurückzuführen, vollständig ad absurdum geführt worden. Zu einer solch überaus großzügigen Interpretation des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist es dann doch nicht gekommen.

Allerdings sind die bisherigen Regelungen, auch durch die sehr willkürlich erscheinenden Ausnahmetatbestände, stark verwässert worden. Die Wahrscheinlichkeit höherer Haushaltsdefizite hat durch die Neufassung des Paktes deutlich zugenommen, zum einen durch die faktisch um 0,5 Prozentpunkte erhöhte Verschuldungsgrenze auf 3,5% des BIP und zum anderen durch den deutlich längeren Zeitraum von vier statt ursprünglich zwei Jahren für die Zurückführung eines übermäßigen Defizits. Dies ist nicht im Sinne von nachhaltigen öffentlichen Finanzen, zumal gerade für die drei größten Länder der Währungsunion die Wachstumsprognosen der Europäischen Kommission für das Jahr 2005 eher dürrig aussehen<sup>8</sup>.

Aus ökonomischer Sicht zu begrüßen ist hingegen die Flexibilisierung und die Stärkung des präventiven Arms des Paktes. 3% Neuverschuldung sind für entwickelte Volkswirtschaften mit hohen Wachstumsraten entschieden zu viel, während in längeren Abschwüngen höhere Defizite hingenommen werden sollten, um die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen. Großbritannien hat diese Politik in den 1990er Jahren relativ erfolgreich betrieben. Durch die Stärkung des präventiven Arms des Paktes soll sichergestellt werden, dass Länder in guten Zeiten ein deutlich geringeres Defizit oder gar Überschüsse erwirtschaften, um den Schuldenstand langfristig abzubauen. Allerdings

<sup>8</sup> Wachstumsprognose der Europäischen Kommission für 2005: Deutschland 0,8%, Italien 1,2%, Frankreich 2,0%, vgl. [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2005/ee2005en.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2005/ee2005en.pdf).

ist zu befürchten, dass diesem Instrument nicht in ausreichendem Maße Rechnung getragen wird, weil beim vorbeugenden Teil des Stabilitätspaktes keine Sanktionsmechanismen greifen. Die Berücksichtigung von Rentenreformen bei der Umstellung des Umlagesystems auf das Kapitaldeckungssystem stellt ebenfalls einen Fortschritt dar, da dadurch die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen auch bei sich ändernden demografischen Bedingungen verbessert wird. Davon profitieren insbesondere die neuen mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten, die ein deutlich höheres Potentialwachstum und einen niedrigeren Schuldenstand als die alten EU-Staaten aufweisen. Dadurch können diese zumindest zeitweise ein höheres Defizit verkraften, ohne langfristig in eine Schuldenfalle zu geraten. Die finanziellen Belastungen sollen nach einer speziellen Formel in den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten einer Rentenreform berücksichtigt werden. Durch die Anrechnung der Rentenreformen könnten Polen, Ungarn und die Slowakei bereits im Jahr 2007 ein bereinigtes Defizit von unter 3% des BIP erreichen. Damit könnte ein Beitritt dieser Länder zum Euro-Währungsgebiet bereits im Jahr 2009 erfolgen.

### Aufteilung der Verschuldungsgrenzen auf Bund und Länder

Die Frage der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in föderalen Staaten bleibt auch nach der Reform des Paktes weiter bestehen. 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<sup>9</sup>. In der Europäischen Union haben gemäß Art. 3 des Protokolls zum EG-Vertrag über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit die Mitgliedsländer durch innerstaatliche Verfahren im Haushaltsbereich zu gewährleisten, dass ein übermäßiges Defizit des Gesamtstaates vermieden werden kann<sup>10</sup>.

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

<sup>9</sup> Vgl. H. Feldman: Warum der Stabilitätspakt reformiert werden muß, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Bd. 51 (2000), H. 3, S. 197-221, hier S. 213.

<sup>10</sup> Vgl. Art. 104c Abs. 2 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) in der Fassung des Vertrages über die Europäische Union (Maastricht-Vertrag) in Verbindung mit Art. 3 des diesem Vertrag beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.

den Umfang des gesamtstaatlichen portugiesischen Defizits<sup>11</sup>. 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<sup>12</sup>.

Bis zur Diskussion um die offizielle Rüge der Europäischen Kommission wegen des Defizits der öffentlichen Haushalte in Höhe von knapp unter 3% des BIP im Jahr 2001 wurden aber nur Absichtserklärungen für einen nationalen Stabilitätspakt veröffentlicht. „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.“<sup>13</sup> Das Bundesfinanzministerium hat jedoch 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<sup>14</sup>.

Im Februar 2002 haben sowohl die Deutsche Bundesbank<sup>15</sup> als auch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung<sup>16</sup> eine innerstaatliche Umsetzung des europäischen Gemeinschaftsrechts gefordert. Das DIW 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 Haushalts-

pläne von den Ländern genehmigt werden müssen. Bei der horizontalen Aufteilung könnte die Defizitgrenze entsprechend den Einwohnerzahlen zwischen den einzelnen Bundesländern aufgeteilt werden<sup>17</sup>.

Ende März 2002 haben sich Bund und Länder im Finanzplanungsrat, in dem Bund, Länder, Kommunen und Bundesbank vertreten sind, auf die vertikale Aufteilung des gesamtstaatlichen Verschuldungsspielraums geeinigt. Danach darf 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<sup>18</sup>. 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. 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 Verfahren beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sollte dieser mit einem ständigen Arbeitsstab versehen werden, um die Verhandlungen vorzubereiten und begleiten zu können. Des Weiteren fehlen Sanktionsmaßnahmen, die verursachungsgerecht auf die einzelnen Akteure der Finanzpolitik verteilt werden können<sup>19</sup>.

Seit dem 1. Juli 2002 ist der § 51a des Haushaltsgrundsatzgesetzes<sup>20</sup> 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<sup>21</sup>, geben kann. Der Finanzplanungsrat erörtert auf dieser Grundlage die Vereinbarkeit der

<sup>11</sup> Vgl. J. Stark: Deutschland braucht einen annähernd ausgeglichenen Haushalt, in: ifo-Schnelldienst, 55. Jg. (2002), Heft 6, S. 6-9.

<sup>12</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern, Bonn 1994.

<sup>13</sup> Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 2001, Berlin 2000, S. 80.

<sup>14</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Verfassungsrechtliche Aspekte der innerstaatlichen Umsetzung der Maastricht-Kriterien, BMF-Dokumentation Nr. 5, Bonn 1996.

<sup>15</sup> Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Februar 2002, Frankfurt am Main 2002.

<sup>16</sup> D. Vesper: Ein nationaler Stabilitätspakt – aber wie?, in: DIW-Wochenbericht 8/2002, 69. Jg., Berlin 2002, S. 121-126.

<sup>17</sup> Zur Diskussion über die Zweckmäßigkeit von verschiedenen Schlüsseln zur horizontalen Aufteilung der Schuldengrenzen vgl. D. Vesper: Die Budgetregeln des Vertrags von Maastricht und ihre Auswirkungen auf untergeordnete Körperschaften, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Jg. 49 (1999), S. 187-211.

<sup>18</sup> Der Berechnung liegen die Werte für das Jahr 2000 in Mrd. DM zugrunde: 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); vgl. Bundesministerium der Finanzen: Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung, 3. Aufl., Berlin 2001, und eigene Berechnungen.

<sup>19</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2003/04, Wiesbaden 2003, Ziffer 433, sowie Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Deutschen Stabilitätspaktes, Bonn 2003.

<sup>20</sup> Vgl. Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsatzgesetz - HGrG) vom 19.08.1969, BGBl. I, S. 1273, zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz - SFG) vom 20.12.2001, BGBl. I, S. 3961.

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.

### Probleme des Föderalismus

Allerdings macht diese Form des kooperativen Föderalismus aufwendige 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<sup>22</sup>. Die Länder haben sich ihre Kooperation in der Vergangenheit oftmals teuer bezahlen lassen. Der Bund konnte teilweise auch dann Länder durch die Versprechen finanzieller Vorteile zur Zustimmung bewegen, die eigentlich im Block der Opposition die Regierungspolitik ablehnen wollten<sup>23</sup>.

Die im Herbst 2003 von Bundestag und Bundesrat eingesetzte Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung sollte 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 sollten. Die Föderalismuskommission hat im Dezember 2004 ihre Arbeit

eingestellt, weil sich Bund und Länder im Bereich der Bildungspolitik nicht auf einen Kompromiss einigen konnten. Die Kommission soll nun einen erneuten Anlauf starten, zumal weitgehende Übereinkünfte in Bezug auf den Abbau der Zustimmungsrechte, der Zuordnung von Kompetenzen, den Steuertausch, der Steuerverwaltung, der inneren Sicherheit sowie der Vertretung nationaler Interessen in Europa erzielt werden konnten.

Während etwa in Österreich rechtlich bindende Vereinbarungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in einem innerösterreichischen Stabilitätspakt zwischen den Gebietskörperschaften festgelegt wurden<sup>24</sup>, fehlt in Deutschland eine vergleichbare formelle Bindungskraft. Auch der neu eingeführte § 51a Haushaltsgrundsätzegesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Maastricht-Vertrages ist nahezu völlig unverbindlich. Das schärfste Mittel sind dabei „Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin“<sup>25</sup>. Auch die bisherigen Vereinbarungen im Finanzplanungsrat sind lediglich Empfehlungen und wurden in der Vergangenheit nicht annähernd befolgt. Insofern darf bezweifelt werden, ob eine derartige innerstaatliche Umsetzung sich bei kontroversen Standpunkten als vorteilhaft erweist. Notwendig wären „automatisch einsetzende Sanktionen bei Fehlverhalten“<sup>26</sup> der Gebietskörperschaften. Dazu wäre allerdings eine Änderung des Art. 109 Abs. 1 GG nötig, der die Haushaltsautonomie der Bundesländer garantiert.

Insgesamt hat sich gezeigt, dass in einem schwierigen konjunkturellen Umfeld weder Bund noch Länder die vereinbarten innerstaatlichen Defizitgrenzen einhalten können. 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 Zuschlags-erhebung der Länder auf die gemeinschaftlichen Ertragsteuern 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.

<sup>21</sup> Vgl. Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz - MaßStG) vom 09.09.2001, BGBl. I, S. 2302.

<sup>22</sup> Vgl. G. Lehmbuch: Föderalismus als entwicklungsgeschichtlich geronnene Verteilungsentscheidungen, in: H.-G. Wehling (Hrsg.): Die deutschen Länder, 2. Aufl., Opladen 2002, S. 313-328.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> Vgl. K.-H. Hausner: Vergleich des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in Österreich und Deutschland vor dem Hintergrund der Ökonomischen Theorie des Föderalismus, Frankfurt am Main u. a. O. 2003, S. 108-111.

<sup>25</sup> § 51a Abs. 3 Haushaltsgrundsätzegesetz.

<sup>26</sup> Vgl. R. Peffekoven: Anforderungen an die Steuer- und Finanzpolitik, in: Institut „Finanzen und Steuern“ e.V. (Hrsg.): IFSt-Schrift Nr. 397, Bonn 2002, S. 13-34, hier S. 21.