

Norbert Berthold, Stefan Drews

## Nationaler Stabilitätspakt – Mehr Handlungsspielraum für Länder und Gemeinden?

*In Deutschland wurde es in der Vergangenheit versäumt, den europäischen Stabilitätspakt in einen nationalen Stabilitätspakt umzusetzen. Binnen weniger Jahre hat sich nun die finanzpolitische Situation der deutschen Gebietskörperschaften derart verschlechtert, dass fast alle Beteiligten Probleme mit einem nationalen Stabilitätspakt bekommen würden. Wie könnte ein nationaler Stabilitätspakt ausgestaltet werden? Was können wir vom nationalen Stabilitätspakt Österreichs lernen?*

Am 14. Juli, dem französischen Nationalfeiertag, hat Staatspräsident Jacques Chirac erneut einen öffentlichen Versuch unternommen, den in Maastricht verabschiedeten Stabilitäts- und Wachstumspakt<sup>1</sup> zu modifizieren und zu entschärfen. Die französische Regierung möchte durch eine Kreditaufnahme jenseits der 3%-Grenze mehr Sauerstoff in den europäischen Konjunkturmotor bringen und das Wachstum in Euro-land ankurbeln.

Die deutsche Bundesregierung beteiligt sich nicht aktiv an dieser Debatte. Im stillen Einverständnis von Regierung und Opposition trägt man offiziell die Treueschwüre zum Maastrichter Stabilitätspakt zur Schau und genügt damit vordergründig den Wünschen von EU-Kommission und Europäischer Zentralbank. Es spricht allerdings vieles dafür, dass den Kriterien von Maastricht, nicht mehr Neuverschuldung als 3% des Bruttoinlandsproduktes zuzulassen und die absolute Verschuldungsposition unter 60% des nationalen BIP zu halten, keine hohe politische Priorität mehr eingeräumt wird. Während sich vor allem die kleineren Länder wie etwa die Republik Österreich strikt an die Vorgaben halten, hat die Bundesrepublik Deutschland im Geleitzug der europäischen Stabilitätssünder Frankreich, Italien und Portugal zum wiederholten Male eine übermäßige Nettoneuverschuldung ausgewiesen, und auch die absolute Staatsschuld ist wieder auf mehr als 60% des BIP angewachsen.

### Probleme in Deutschland

In Deutschland beteiligen sich alle Ebenen des föderalen Staates an der Verschuldung. Bund, Länder und Gemeinden haben es noch nicht geschafft, ihre Haushalte strukturell zu sanieren. Die Investitionsquo-

*Prof. Dr. Norbert Berthold, 50, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik an der Universität Würzburg; Stefan Drews, 29, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am selben Lehrstuhl.*

ten sinken, und die Zinslast- und Zinssteuerquoten steigen auf immer neue Höchststände<sup>2</sup>. Insbesondere den neuen Bundesländern droht mit dem stufenweisen Auslaufen der Solidarpaktförderung in den Jahren 2009/2019 eine kollektive Haushaltsnotlage<sup>3</sup>. Die Auswirkungen auf das föderale Staatsgefüge sind nicht absehbar.

Erschwerend kommt nun hinzu, dass es in Deutschland versäumt wurde, den europäischen Stabilitätspakt in einen nationalen Stabilitätspakt umzusetzen. Nach zähem Ringen wurde im Jahr 2001 zwar erstmals ein so genannter nationaler Stabilitätspakt zwischen Bund und Ländern vereinbart<sup>4</sup>. Dieser ordnet den verschiedenen staatlichen Ebenen und Gebietskörperschaften aber keine ernst zu nehmenden Verantwortungsbereiche zu, verzichtet auf eine Zuteilung des gesamtstaatlichen Defizits auf die einzelnen Defizitverursacher und sieht keinerlei Sanktionsmechanismen für ein etwaiges Fehlverhalten vor. Es wird lediglich eine Aufteilung des Defizitrahmens zwischen Bund und Sozialversicherungsträgern auf der einen Seite und Ländern und Gemeinden auf der anderen Seite vorgenommen. In allgemeiner Weise verpflichten sich die Bundesländer, den Ausgabenanstieg ihrer Länderhaushalte auf maximal 1% zu begrenzen, und auch der Bund bekennt sich zu seiner Stabilitätsverantwortung. Was aber passieren soll, wenn Brüssel aufgrund übermäßig hoher Defizite ein Bußgeldverfahren gegen Deutschland durchsetzt, wird mit keiner Silbe erwähnt.

<sup>1</sup> Vgl. H. Siebert: Weshalb die europäische Union den Stabilitätspakt braucht, Kieler Arbeitspapiere Nr. 1134, Kiel 2002; C. Hefeker: Stabilitätspakt und glaubwürdige Fiskalpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 82. Jg. (2002), H. 3, S. 137-140.

<sup>2</sup> Vgl. N. Berthold, S. Drews: Die Bundesländer im Standortwettbewerb, Gütersloh 2001.

<sup>3</sup> Vgl. N. Berthold, S. Drews: Die Bundesländer vor dem finanziellen Kollaps, in: ifo Schnelldienst, 56. Jg. (2003), H. 11, S. 22-29.

<sup>4</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage15676/Deutsches-Stabilitätsprogramm-Aktualisierung-Dezember-2002.pdf>, 2002.

Stattdessen streiten sich die Experten seit mehr als vier Jahren darüber, wie im System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung<sup>5</sup> eine Abgrenzung von Bundesländern und Gemeinden zu erfolgen hätte<sup>6</sup>. Solange sich Deutschland in einem günstigen konjunkturellen Umfeld befand und die strukturellen Krisen nicht zu einer verstärkten Staatsverschuldung führten, schien das Problem einer verursachergerechten Verteilung von Bußgeldern aus Brüssel obsolet.

### Stabilitätspakt in Österreich

In Österreich<sup>7</sup> wurde das konjunkturpolitische Zeitfenster dagegen für eine durchgreifende Umsetzung des europäischen Stabilitätspaktes in nationales Recht genutzt. Bereits im Jahr 1998 vereinbarte die österreichische Bundesregierung mit den neun Bundesländern und den Städte- und Gemeindevertretern einen nationalen österreichischen Stabilitätspakt<sup>8</sup>. In der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden betreffend die Koordination der Haushaltsführung von Bund, Ländern und Gemeinden (Österreichischer Stabilitätspakt) werden konkrete Zielvorgaben, Defizitaufteilungen zwischen den Gebietskörperschaftsebenen und den einzelnen Gebietskörperschaften vorgenommen (Art. 1 Haushaltskoordination, Abs. 2, Nummer a). Ohne auf alle Details der Regelung einzugehen, werden im Folgenden die für die deutsche Diskussion wesentlichsten Parameter dargestellt.

In dem Stabilitätspakt wird angestrebt, eine nationale Vereinbarung über das gesamtstaatliche Haushaltsziel zu erreichen. Diese sollte ambitionierter sein, als die von der EU vorgegebenen Mindeststabilitätskriterien. Kann allerdings keine Einigung erreicht werden,

<sup>5</sup> Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) ist eine Statistik zur Erfassung der Entstehung, Verwendung und Verteilung der Bruttowertschöpfung. Es ist nicht das Ziel der VGR, Haushaltsdefizite und Finanzierungssalden auf verschiedene Gebietskörperschaftsebenen zuzuweisen.

<sup>6</sup> Staatsorganisatorisch sind die Gemeinden und Gemeindeverbände ein Teil der Bundesländer. Der Bund und die 16 deutschen Bundesländer definieren das föderalstaatliche Gefüge des Grundgesetzes. Die Gemeinden haben zwar gewisse Selbstverwaltungsrechte, sind aber keine eigenständigen Erfassungsobjekte der VGR. Das Bruttoinlandsprodukt wird nur für die jeweiligen Bundesländer ausgewiesen. In der Systematik der VGR ist es nicht angelegt, den Anteil der Gemeinden an der Entstehung des BIP separat auszuweisen.

<sup>7</sup> Als Referenzmaßstab für einen nationalen deutschen Stabilitätspakt ist das föderalstaatlich gegliederte Österreich innerhalb der Eurozone bestens geeignet. Österreich hat einen zweistufigen Staatsaufbau. Die Bundesländer sind selbstständig, und die Gemeinden, welche zwar über Selbstbestimmungsrechte verfügen, sind staatsorganisatorisch ein Teil der Bundesländer.

<sup>8</sup> Vgl. Österreichischer Nationalrat: 1517 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XX. GP, Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden betreffend die Koordination der Haushaltsführung von Bund, Ländern und Gemeinden (Österreichischer Stabilitätspakt), Wien, ausgedruckt am 14.12.1998.

dann tritt automatisch der gemeinschaftsrechtlich von der EU festgelegte Referenzwert für das übermäßige Defizit in Kraft. Im Weiteren wird jeweils nur auf diesen Referenzwert (z.B. maximales Defizit 3% des nationalen BIP) rekuriert.

Als Nächstes stellt sich die Frage nach der vertikalen Verteilung des Referenzwertes. In Österreich erhält der Bund eine Bundesquote von 90%, die Länder und Gemeinden erhalten insgesamt einen Anteil von mindestens 10%. Die Vereinbarung einer anderen Aufteilung ist zulässig, die Länder- und Gemeindequote darf allerdings nicht unter 10% liegen.

### Aufteilung der Defizitquote und Sanktionslasten

Die Aufteilung der Defizitquote zwischen den Ländern und den Gemeinden erfolgt nach folgendem Schlüssel: den acht Flächenländern steht eine Anteil von 36,66%, dem Stadtstaat Wien ein Anteil von 30% und den übrigen Gemeinden 33,33% des jeweils festgelegten Defizits zu. 10% des Anteils jeder Gebietskörperschaft wird dann nochmals an eine Manövriermasse abgeführt, welche bundesweit für besondere Erfordernisse der Länder und Gemeinden zur Verfügung steht. Das gemeinschaftliche Zugriffsrecht auf diesen Fonds haben die Landesfinanzministerkonferenz, der Österreichische Gemeinde- und der Städtebund.

Neben der vertikalen Verteilung des Defizits muss, um dem Verursacherprinzip gerecht zu werden, auch eine horizontale Zurechnung der Defizitanteile vorgenommen werden. In Österreich wird die Flächenländerquote (ohne Wien) auf Basis der jeweiligen Volkszahl der einzelnen Bundesländer und unter „Berücksichtigung derzeitiger besonderer Erfordernisse“ verteilt. Ein bevölkerungsschwaches Bundesland wie etwa Vorarlberg bekommt demnach einen geringeren Defizitspielraum als ein einwohnerreiches Bundesland wie Niederösterreich. Die wirtschaftsschwächeren Bundesländer (gemessen am Bruttoregionalprodukt) Burgenland oder Kärnten bekommen einen leicht höheren Anteil, als es ihnen nach ihrer Volkszahl zustehen würde.

Die Gemeindequote wird ebenfalls auf der Basis der Volkszahlen in den Bundesländern verteilt. Hier wurde nur minimal von dem reinen Bevölkerungsschlüssel abgewichen. Verstädterte Regionen, welche mit höheren Ballungsraum- und Agglomerationskosten konfrontiert sind, erhalten einen etwas größeren Defizitanteil als ländliche Gebiete mit einer geringen Bevölkerungsdichte.

Der österreichische Stabilitätspakt belässt es aber nicht bei einer bloßen Zuordnung der Defizitquoten.

## STABILITÄTSPAKT

**Tabelle 1**  
**Sparen und Wachstum in Österreich**  
(in %)

	2001	2002	2003	2004
Wachstumsrate BIP	0,7	1	1,1 – 1,2	1,7 – 2,8
Finanzierungssaldo Staat	0,3	-0,6	-1,1 – -1,3	-0,4 – -1,1

Quelle: O.E. Kuntze: Österreich: Konjunktur und Strukturreformen gewinnen langsam an Schwung, in: ifo Schnelldienst, 82. Jg. (2003), H. 8, S. 34-43, hier S. 41.

Für den Fall einer Verhängung allfälliger finanzieller Sanktionen gemäß Art. 104 c Abs. 11 EG-Vertrag haben die Gebietskörperschaften die Sanktionslasten anteilig zu tragen. Grundsätzlich gilt das Verursacherprinzip. Diejenigen Gebietskörperschaften, die eine Überschreitung ihrer zugewiesenen Defizitquote zu verantworten haben, müssen demnach auch für die Sanktionslasten aufkommen. Überschreiten mehrere Gebietskörperschaften gleichzeitig die Stabilitätskriterien, dann haben sie die Sanktionslast im Verhältnis der Überschreitungen ihrer Defizitanteile zu tragen.

Es verwundert daher nicht, dass sich die politischen Akteure der Alpenrepublik seit Inkrafttreten der Vereinbarung im Jahr 1998 strikt an die Vorgaben des nationalen und damit natürlich auch des europäischen Stabilitätspaktes halten. Die stabilitätsorientierte österreichische Finanzpolitik hat dem Land im Vergleich zur stabilitätswidrigen in Deutschland aber nicht geschadet<sup>9</sup>. Wirft man einen Blick auf die Wachstumsraten und den Finanzierungssaldo des Staates, dann wird deutlich, dass sich eine solide Haushaltsführung und eine robuste gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nicht ausschließen müssen (vgl. Tabelle 1).

Der stabilitätsorientierte Weg der österreichischen Finanzpolitik konnte vielmehr seit 1998 weiter umgesetzt werden. Nach dem Österreichischen Stabilitätspakt von 1998 trat am 23.11.2001 ein neuer Stabilitätspakt in Kraft. Die Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine Verstärkung der stabilitätsorientierten Budgetpolitik (Österreichischer Stabilitätspakt 2001) baut auf dem Basis-Stabilitätspakt von 1998 auf und hält alle Gebietskörperschaften zu einer noch nachhaltigeren Finanzpolitik an, als es die europäischen Mindeststandards vorgeben<sup>10</sup>.

Ein Blick auf die wichtigsten finanzstatistischen Kennzahlen der Bundesrepublik Deutschland zeigt hingegen, dass man hierzulande von einer qualifizierten Erfüllung der europäischen Stabilitätsziele noch weit entfernt ist (vgl. Tabelle 2).

<sup>9</sup> Einen Überblick über die konjunkturellen, finanz- und gesellschaftspolitischen Entwicklungen in Österreich gibt Kuntze; vgl. O.E. Kuntze: Österreich: Konjunktur und Strukturreformen gewinnen langsam an Schwung, in: ifo Schnelldienst, 56. Jg. (2003), H. 8, S. 34-43.

**Tabelle 2**  
**Finanzpolitische Kennziffern Deutschlands**  
(in % des BIP, Stand Finanzplanung Juli 2003)

	2001	2002	2003	2004
Wachstum BIP	0,6	0,2	0,2 – 0,7	1,5 – 2
Staatsquote	48,3	48,6	48	46,5
Abgabenquote	41,5	41	42	41,5
Steuerquote	23	22,6	23,5	23
Nettokreditaufnahme (in Mrd. Euro)	22,8	31,9	35	bis 30,8
Gesamtstaatsdefizit (in Mrd. Euro)	57,5	76,2	70 – 75	55 – 65
Schuldenquote	59,5	61	62	62,5
Finanzierungssaldo Staat	-2,8	-3,6	-3,5	-2,5 – -3

Quelle: Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Aktuelles Kurzinformat zur Finanzentwicklung in Deutschland, Stand 7. Juli 2003, S. 3; Wachstumsrate des BIP nach Forschungsinstituten und Statistischem Bundesamt.

Aus der Maastricht-konformen Performance Österreichs lässt sich sicherlich noch kein hinreichender Beweis für die Wirksamkeit eines nationalen Stabilitätspaktes ableiten. Vor dem Hintergrund der dauerhaften Verletzung der europäischen Stabilitätskriterien und des bereits laufenden Verfahrens<sup>11</sup> nach Art. 104 Abs. 3 EG-Vertrag (Stichwort „Blauer Brief aus Brüssel“) gewinnt eine Diskussion über die Zurechnung und Aufteilung eventueller Sanktionslasten aber dramatisch an Bedeutung.

### Grundlinien eines deutschen Stabilitätspaktes

Im Folgenden wird daher versucht, Grundlinien für einen sanktionsbewehrten und dem Verursacherprinzip folgenden nationalen Stabilitätspakt zu skizzieren. Nur wenn den ökonomischen Gesetzmäßigkeiten der Konnexität (jeder ist für den Teil des Schadens, welchen er angerichtet hat, selbst verantwortlich) und der Leistungsgerechtigkeit (für jeden muss es sich lohnen die Kriterien zu erfüllen; überdurchschnittliche Konsolidierungsleistungen müssen sich auszahlen) entsprochen wird, kann sich im deutschen Föderalismus ein langfristig tragfähiges System der Stabilität ausbilden<sup>12</sup>. Dabei ist klar, dass es letztlich aufgrund der bereits beschriebenen statistischen Probleme keine absolut objektiven Gestaltungsmechanismen

<sup>10</sup> Vgl. Österreichischer Nationalrat: 829 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXI. GP, Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine Verstärkung der stabilitätsorientierten Budgetpolitik (Österreichischer Stabilitätspakt 2001), Wien, ausgedruckt am 23.11.2001.

<sup>11</sup> Der ECOFIN-Rat hat am 15.7.2003 erneut über das bereits gegen Deutschland eingeleitete Verfahren nach Art. 104 Abs. 3 EG-Vertrag beraten und Deutschland zu verstärkten Konsolidierungsschritten aufgefordert. Insbesondere die von der Bundesregierung geplanten Maßnahmen im Bereich der Steuerpolitik (Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform) wurden von europäischer Seite hinsichtlich ihrer Verträglichkeit mit den Haushaltszielen diskutiert.

geben kann. Es müssen vielmehr politökonomische Aspekte in die Analyse einbezogen werden, um zu einer praktikablen und realistischen Handlungsanleitung zu kommen.

In der weiteren Analyse werden daher die Regelungen des Österreichischen Stabilitätspaktes von 1998 als Referenzmaßstab einbezogen. Bereits verabredete Vereinbarungen (so genannter deutscher Stabilitätspakt) und bestimmte Besonderheiten des deutschen föderalen Systems bleiben aber Grundlage für die Vorschläge.

### Bestimmung der Stabilitätskriterien

Ein verantwortungsbewusster nationaler Stabilitätspakt darf sich nicht ausschließlich auf die Einhaltung des Neuverschuldungskriteriums von maximal 3% des BIP konzentrieren. Finanzpolitische Nachhaltigkeit bleibt nur gewahrt, wenn neben der akuten Defizitentwicklung auch auf den absoluten Schuldenstand rekurriert wird. Die Bundesrepublik Deutschland verfehlt aber in den Jahren 2002 und 2003 jeweils nicht nur die 3% Defizitquote, sie wird auch die 60% Höchstquote einer „fortführbaren Normalverschuldung“ auf lange Sicht überschreiten.

Ohne an dieser Stelle explizit auf die Zusammenhänge von Defizit- und Schuldenstandsquote einzugehen<sup>13</sup>, und ohne angesichts der aktuell schwierigen konjunkturpolitischen Situation auf eine sofortige Unterschreitung der Höchstquote zu drängen, ist klar, dass sich die Rate der Neuverschuldung unterhalb von 3% des nationalen Volkseinkommens bewegen muss, um mittelfristig wieder unterhalb von 60% Schuldenstand zu gelangen. Aus diesem Grund gehen wir von einem für die Jahre 2002 und 2003 etwas niedrigeren absoluten Verschuldungsrahmen aus. Angesetzt wurde bei unserer Berechnung daher ein symbolisch reduzierter Netto-Neuverschuldungsrahmen von 2,9% des BIP.

<sup>12</sup> Vgl. A. Rosen schon : Ist die Finanzpolitik der Bundesländer nachhaltig?, Kieler Arbeitspapiere Nr. 1173, Kiel 2003, S. 21 f.

<sup>13</sup> Domar hat auf diesen Zusammenhang schon im Jahre 1944 hingewiesen. Das Domar-Modell zeigt den Zusammenhang von Wachstumsrate des Volkseinkommens und der Entwicklung von Defizit und Schuldenstand. Demnach muss eine sinkende Defizitquote beispielsweise nicht zwangsläufig zu einer absinkenden Schuldenstandsquote führen. Vgl. E.D. Do mar : The Burden of Debt and National Income, in: American Economic Review, 34. Jg. (1944), S. 798 ff.; vgl. W. Kitterer, J.A. Wiese: Zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik in den Ländern der EU, Europäisches Steuerzahlerinstitut Finanzen, Schrift 1, Köln 1998.

<sup>14</sup> Nach Aussagen des österreichischen Bundesministeriums der Finanzen liegt der gewählten Verteilung kein stringenter, modelltheoretisch begründeter Verteilungsalgorithmus zugrunde. Viel mehr hat man sich an der in Österreich starken Stellung des Bundes (gemessen an den Steuereinnahmen oder dem Haushaltsvolumen) orientiert und dann in einem politischen Prozess eine genaue Quote ausgehandelt.

### Vertikale Verteilung des Defizits

Es folgt die Frage, wie die vertikale Verteilung des Defizits zu erfolgen hat. Der Österreichische Stabilitätspakt 1998 geht hier von einer Verteilung von 90% für den Bund und 10% für Länder und Gemeinden aus<sup>14</sup>. In Deutschland haben sich die beteiligten Akteure dagegen auf eine Verteilungsquote von 45% für den Bund und die Sozialversicherungen und 55% für Länder und Gemeinden geeinigt. Immer wieder wird argumentiert, für die gewählte Verteilungsentscheidung wären die um die innerstaatlichen Transfers bereinigten Einnahmen von Bund und Ländern maßgebend gewesen. Letztendlich ist die Verteilung aber wohl eher das politisch-arithmetische Mittel der ursprünglich von den Ländern geforderten Quote von 60% und des vom Bund anvisierten 50% Anteils.

Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sich die beteiligten Akteure auf die Quoten geeinigt haben und sich die verteilungspolitische Situation in Anbetracht der drohenden Sanktionen aus Brüssel und des damit verbundenen öffentlichen Drucks weiter verkompliziert hat, orientieren wir uns im Weiteren an der politisch gewählten Quote. Im Rahmen einer Neufassung des nationalen Stabilitätspaktes sollte aber auf die konjunkturellen Mehrbelastungen des Bundes (z.B. die weiterhin hohen Kosten der Arbeitslosigkeit) etwas stärker Rücksicht genommen werden. Dem Bund und den Sozialversicherungen könnte demnach eine zusätzliche Defizitmarge in Höhe von etwa 0,3% des BIP zugestanden werden<sup>15</sup>.

Das verbleibende Rest-Defizit von 2,6% des BIP wird nun gemäß der politisch gewählten Quote von 45:55 verteilt. Dem Bund stünden dann 1,17% plus 0,3%, also 1,47% und den Bundesländern und Gemeinden zusammen stünden 1,43% des BIP zu. Geht man in den Jahren 2002 und 2003 von einem BIP in Höhe von etwa 2100 Mrd. Euro aus, dann bekommt man für den Bund und die Sozialversicherungen (Bundesquote) einen Wert von 30,87 Mrd. Euro zulässige Neuverschuldung und Länder und Gemeinden (Länder- und Gemeindequote) hätten 30,03 Mrd. Euro „zur Verfügung“.

### Zuweisung von Bundesländer- und Gemeindefizit

Die Frage bleibt, wie das Defizit auf Länder und Gemeinden verteilt werden soll. Wie bereits erwähnt, ist hier im System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung keine eindeutige Zuordnung möglich, da die Gemeinden der Flächenländer ein Teil der Bun-

<sup>15</sup> Zur Begründung dieses konjunkturellen Mehrbedarfs siehe D. Vesper: Ein nationaler Stabilitätspakt – aber wie?, in: DIW Wochenbericht, 69. Jg. (2002), Nr. 8, S. 121-126.

desländer sind. Auch die Existenz von Stadtstaaten macht die Lösung des Problems nicht einfacher. Eine allgemeingültige und eindeutig finanzwirtschaftlich begründete Verteilungsregel zu finden ist unmöglich. Sich vor dem Problem zu drücken und für das Defizit der Länder einfach Bundesländer und Gemeinden gemeinsam für zuständig zu erklären, würde aber die bereits existierenden Mängel im föderalen System der Bundesrepublik verschärfen und wäre zudem nicht mit der Grundvoraussetzung einer verursachungsgerechten Verteilung der Lasten vereinbar.

Schon jetzt haben die Gemeinden im Steuer- und Aufgabenverbund der Bundesrepublik eine sehr schwache Position. Die jahrzehntelange Diskussion um eine Gemeindefinanzreform belegt die Schutzbedürftigkeit der kommunalen Ebene. Die Gemeinden sind über den kommunalen Finanzausgleich mittelbar von den Bundesländern abhängig, da sie nur in sehr begrenzten Umfang über eigenständige Einnahmemöglichkeiten verfügen. Hinzu kommt, dass die Gemeinden schon heute vielfach unter der direkten Haushaltsaufsicht der Regierungspräsidien der Bundesländer stehen und sich ihre Haushalte und damit natürlich auch ihre Verschuldungsmöglichkeiten von den Ländern genehmigen lassen müssen<sup>16</sup>. Eine eigenständige Defizitquote für die Gemeinden brächte damit langfristig sicherlich auch ein Mehr an fiskalischer, einnahmeseitiger Eigenständigkeit und würde der Diskussion um die Gemeindefinanzreform mehr Nachdruck verleihen.

Aber nicht nur für die Gemeinden, auch für die Länder muss eine stärkere Verantwortungszuweisung im Rahmen der Stabilitätspolitik mit einer stärkeren fiskalischen Autonomie verbunden sein. Leistungsgerechtigkeit und Konnexität erfordern auch hier eine stärkere einnahmeseitige Trennung im deutschen Steuersystem.

Entschließt man sich aber, das Defizit auf die drei beteiligten Arten der Gebietskörperschaften (Flächenländer, Stadtstaaten und übrige Gemeinden) zu verteilen, dann erscheint auch hier nur eine politökonomische Lösung realistisch. Orientiert haben wir uns daher an bereits existierenden Wegmarken. So haben wir zum einen das Prinzip der Einwohnergewichtung im deutschen Länderfinanzausgleich und auch die Regelungen im österreichischen nationalen Stabilitätspakt 1998 berücksichtigt.

Gemäß Art. 5 (Aufteilung der Defizitquoten zwischen den Ländern und Gemeinden) Abs. 1, Satz 2 geht der Österreichische Stabilitätspakt von einer Aufteilung des Bundesländer- und Gemeindefizits von 36,66% auf die Flächenländer, von 30% für den Stadtstaat und Bundeshauptstadt Wien und von 33,33% für die Gemeinde und Gemeindeverbände aus.

### Politökonomische Entscheidung

Diese Aufteilung war eine politökonomische Entscheidung, welche auch nach Aussagen des Österreichischen Bundesministeriums der Finanzen keinen stringenten modelltheoretischen Algorithmen genügt. Es muss offen bleiben, inwieweit Einwohneranteile oder auch Anteile am Bruttoregionalprodukt als Orientierungsgröße gedient haben. Ersichtlich ist aber, dass der Stadtstaat Wien ein deutlich höheres Gewicht erhalten hat, als es ihm nach seiner Volkszahl zusteht. Die acht anderen Bundesländer müssen sich ihr aggregiertes Flächenländerdefizit gemäß Artikel 5, Abs. 3, Satz 1 nach der Volkszahl zurechnen lassen. Wien bekommt, bei einem Einwohneranteil von 19,2% der Österreichischen Bevölkerung einen Defizitanteil von 30%. Das bedeutet einen Gewichtungsfaktor von 1,5625 für einen Einwohner. Im deutschen Länderfinanzausgleich bekommen die Stadtstaaten eine Einwohnerveredelung von 1,35 zugebilligt, so dass auch hier mit einer grundsätzlichen Übertragbarkeit der österreichischen Regelungen auf Deutschland gerechnet werden kann.

Wir gehen davon aus, dass auch die deutschen Stadtstaaten eine Einwohnerveredelung in einem nationalen Stabilitätspakt fordern werden und diese nach Lage der politischen Dinge und in Anbetracht der höheren Aufwendungen und Aufgaben der Städte (z.B. Bundeshauptstadtfunktion, die bereits jetzt schwierige Haushaltssituation) auch bekommen werden. Die drei deutschen Stadtstaaten haben einen Anteil von 7,65% an der Gesamtpopulation und erhalten demnach, in Analogie zum Österreichischen Stabilitätspakt 1998  $7,65\% \times 1,5625 = \text{ca. } 12\%$  des Defizits. Rechnet man dann die Zahlen um, so erhalten die Flächenländer eine Defizitquote von 46%, die Stadtstaaten erhalten etwa 12% und die Gemeinden erhalten etwa 42%<sup>17</sup>. Im Ergebnis erhielten die Flächenländer damit in den Jahren 2002 und 2003 jeweils eine Defizitermächtigung in Höhe von 13,81 Mrd. Euro, die Stadtstaaten bekämen 3,6 Mrd. Euro und die Gemeinden 12,61 Mrd. Euro.

Insbesondere die, gemessen an den derzeitigen Finanzierungssalden, recht hohe Defizitermächtigung der Gemeinden sollte aber nicht als Freibrief für eine höhere Verschuldung der Gemeinden verstanden wer-

<sup>16</sup> Darüber hinaus ist die Kreditaufnahme der Gemeinden über das kommunale Haushaltsrecht an die Investitionstätigkeit geknüpft, so dass Kredite nur im Vermögenshaushalt und für investive Zwecke aufgenommen werden dürfen (Investitionsschranke).

**Tabelle 3**  
**Ermittlung von gewichteten Länderanteilen (Flächenländer) am Gesamtstaatsdefizit**

Land	Einwohner	BIP	Länderquote Defizit	Schlüssel	Schlüssel	Schlüssel <sup>2</sup>	FS <sup>3</sup>	FS <sup>2</sup>
				Defizit EW (Land+Gde) <sup>1</sup>	Defizit BIP (Land+Gde) <sup>1</sup>	Durchschnitt (Land+Gde) <sup>1</sup>	2002 Ist	2003 Soll
in %			in Mrd. Euro					
Baden-Württemberg	13,80	15,91		1,90 (3,65)	2,20 (3,94)	2,05 (3,79)	2,64	1,87
Bayern	16,05	19,08		2,21 (4,24)	2,63 (4,66)	2,24 (4,45)	2,04	1,63
Brandenburg	3,32	2,29		0,46 (0,88)	0,32 (0,73)	0,39 (0,81)	1,65	1,00
Hessen	7,92	9,92		1,09 (2,09)	1,37 (2,37)	1,23 (2,23)	2,11	1,28
Mecklenburg-Vorpom.	2,25	1,53		0,31 (0,59)	0,21 (0,49)	0,26 (0,54)	1,06	0,74
Niedersachsen	10,38	9,48		1,43 (2,74)	1,31 (2,62)	1,37 (2,68)	3,87	2,51
Nordrhein-Westfalen	23,43	23,98		3,32 (6,19)	3,31 (6,26)	3,27 (6,23)	4,67	4,07
Rheinland-Pfalz	5,24	4,80		0,72 (1,38)	0,66 (1,32)	0,69 (1,35)	1,53	0,78
Saarland	1,39	1,31		0,19 (0,37)	0,18 (0,36)	0,19 (0,36)	0,37	0,44
Sachsen	5,67	3,92		0,78 (1,50)	0,54 (1,26)	0,66 (1,38)	0,99	0,45
Sachsen-Anhalt	3,32	2,18		0,46 (0,88)	0,30 (0,72)	0,38 (0,80)	1,53	0,68
Schleswig-Holstein	3,64	3,38		0,50 (0,96)	0,47 (0,93)	0,48 (0,94)	1,16	0,66
Thüringen	3,10	2,07		0,43 (0,82)	0,29 (0,68)	0,36 (0,75)	1,12	0,36
Summe	100,00	100,00	13,81	13,80	13,80	13,80	24,75	16,46

<sup>1</sup> In Klammern wurde die Defizitermächtigung der Gemeinden des jeweiligen Landes auf das Bundesland übertragen. Für die Berechnung der Gemeindequote wurde auf den einfachen Einwohnerschlüssel zurückgegriffen. <sup>2</sup> Der Schlüssel gewichtet den Einwohner- und den BIP-Schlüssel zu gleichen Teilen. <sup>3</sup> Finanzierungssaldo des Landeshaushalts, jeweils nach Finanzstatistik. Der Finanzierungssaldo 2003 beinhaltet jeweils den aktuellsten Stand der Haushaltsplanung, in Niedersachsen etwa den 2. Nachtragshaushalt. Für das laufende Haushaltsjahr ist noch mit erheblichen Veränderungen der Finanzierungssalden zu rechnen. Es sei angemerkt, dass die Defizite nach Maastricht in der VGR-Systematik abgerechnet werden.

Quelle: Haushaltspläne der Länder; Bundesministerium der Finanzen; eigene Berechnungen.

den. Vielmehr eröffnete sich in Anlehnung an Artikel 5 Satz 1 Österreichischer Stabilitätspakt 2001 eine interessante Handlungsoption für die Gemeinden. In Österreich ist es dem Bund, den Ländern und länderspezifisch den Gemeinden nämlich erlaubt, nicht ausgeschöpfte Stabilitätsbeiträge gegenseitig zu übertragen<sup>18</sup>. Eröffnete man auch in einem deutschen Stabilitätspakt eine solche Übertragungsmöglichkeit, dann bekämen die Gemeinden eines Bundeslandes ein Pfand an die Hand, mittels dessen sie sich im fiskalischen föderalen Verteilungsgefüge eine bessere Position sichern könnten.

#### Horizontale Verteilung des Defizits

Das zulässige Defizit der jeweiligen Flächenländer und der Stadtstaaten errechnet sich dann aus den jeweiligen Einwohner- oder BIP-Anteilen innerhalb der Gruppe. In Tabelle 3 sind die Ergebnisse beider Verteilungsschlüssel dargestellt. Welche konkrete Art der Verteilung sich letztlich durchsetzen wird, ist unklar. Die starke Benachteiligung Ostdeutschlands bei der

Wahl des BIP als Verteilungsschlüssel, insbesondere vor dem Hintergrund der katastrophalen finanzwirtschaftlichen Lage der neuen Bundesländer, macht den Einwohnerschlüssel im politischen Geschäft wahrscheinlicher. Es sind aber auch Kombinationen zwischen den Schlüsseln denkbar. Tabelle 3 weist deshalb auch einen zu gleichen Teilen gewichteten Verteilungsschlüssel aus. Dabei wird jeweils eine Spanne des Bundesländerdefizits zuzüglich eines eventuell übertragenen Gemeindeanteils der Kommunen in dem betreffenden Bundesland angegeben.

Für die horizontale Verteilung des Defizits auf die Gemeinden der Bundesländer bietet sich ein einwohnerbasierter Schlüssel an. Ob dabei auf besondere Belange der Agglomeration und der Verstädterung eingegangen wird, bleibt offen. Bei unseren Berechnungen haben wir auf einen abgestuften Bevölkerungsschlüssel verzichtet<sup>19</sup>.

#### Sanktionen

Die Aufteilung allfälliger Sanktionslasten sollte entsprechend der Grundprinzipien des Stabilitätspaktes nach dem Anteil der jeweiligen Gebietskörperschaft (die Gemeinden eines Landes werden gemeinsam betrachtet) aufgeteilt werden. Überschreitet beispielsweise nur der Bund seine Defizitquote, dann hätte auch nur der Bund die Sanktionslasten zu übernehmen. Verfehlen beispielsweise der Bund

<sup>17</sup> Würde man den alternativen Weg über die Wertschöpfung gehen, dann käme man für die Stadtstaaten zu einem höheren Anteil. Da jedoch das Bruttoinlandsprodukt zu einem guten Teil auch von Einpendlern in die Städte erwirtschaftet wird, plädieren wir für einen geringeren Anteil für die Stadtstaaten. Prinzipiell denkbar wären als Schlüssel sicherlich auch die Haushaltsvolumina der Gebietskörperschaften. Allerdings würden sich dann die haushaltspolitischen Fehler der Vergangenheit jetzt in höheren Defizitquoten niederschlagen. Die Anreizwirkung einer solchen Regelung wäre mithin kontraproduktiv.

<sup>18</sup> Vgl. Österreichischer Nationalrat, a.a.O., 2001.

und zwei Bundesländer ihre Defizitquote, dann muss der Grad der Defizitüberschreitung ermittelt werden. Hat der Bund sein Defizit beispielsweise nur um 1% überschritten, die Länder aber jeweils mit 30%, dann trägt der Bund 1% seines großen Defizitanteils und die Länder entsprechend 30% ihres Defizitanteils zur Übernahme der Sanktionslasten bei.


### Fazit

Binnen weniger Jahre hat sich die finanzpolitische Situation der deutschen Gebietskörperschaften derart verändert, dass nun fast alle Beteiligten Probleme mit einem nationalen Stabilitätspakt bekommen würden. Während man sich in Ländern wie Österreich um zusätzliche Stabilitätsbeiträge streitet und nur noch der genaue Zeitpunkt bis zum Erreichen des Nulldefizits des Gesamtstaates offen ist, muss in Deutschland um die allgemeine Einhaltung der Mindeststandards gekämpft werden.

Nur der Freistaat Bayern wird in allen denkbaren Berechnungswegen in beiden Jahren 2002 und 2003 sicher die Verschuldungskriterien erfüllen. Er wird sich dank der soliden Haushaltspolitik in keinem realistischen Aufteilungsszenario überhaupt Gedanken um Bußgelder oder Verwarnungen aus Brüssel machen müssen. Alle anderen Flächenländer überschreiten aber in mindestens einem der beiden Jahre mindestens eine Defizitquote.

Wirft man darüber hinaus einen Blick auf die Finanzierungssalden der Bundesländer, dann stellt man fest, dass nahezu alle Länder massive Rücklagenentnahmen vornehmen, um überhaupt verfassungsgemäße Landeshaushalte aufstellen zu können. Ein nationaler Stabilitätspakt, ausgestaltet nach den Prinzipien der Konnexität und der Leistungsgerechtigkeit und versehen mit konkreten Sanktionsmechanismen, gewinnt deshalb immer stärker an Bedeutung. Das Beispiel Österreich zeigt, dass sich mittelfristig durchaus Konsolidierungserfolge einstellen, wenn alle beteiligten staatlichen Ebenen auf einer verlässlichen Verhandlungsgrundlage kalkulieren können. Ein nationaler Stabilitätspakt könnte sich langfristig also als Chance für den finanzpolitischen Handlungsspielraum der Länder und der Gemeinden erweisen.

<sup>19</sup> In der finanzwissenschaftlichen Theorie wird diskutiert, ob man eine mit wachsender Bevölkerungszahl ansteigende Gewichtung der einzelnen Einwohner der Gemeinden einführen sollte (Brechtches Gesetz). Ein Bundesland mit einem hohen Anteil von städtischen Ballungsräumen und einer dichten Siedlungsstruktur hätte demnach für seine Gemeinden einen höheren Defizitanteil zu beanspruchen, als eine ländlich gegliederte Region.



**Die  
Weltwirtschaft**

Institut  
für Weltwirtschaft  
Kiel

INHALT  
Weltwirtschaft vor dem Ende der Tälcher  
Deutschland: Konjunktuelle Wende nicht bevor  
Euroland: Konjunkturrechtliche Wende überwinden  
Schulsystem und Schülerleistung  
im internationalen Vergleich  
Was Institutionen ausmachen  
Perspektiven für den globalen Arbeitsmarkt:  
Eine ökonomische Analyse

Springer

**Herausgeber**  
Horst Siebert

**Redaktion**  
Harmen Lehment

**Anschrift der Redaktion**  
Institut für  
Weltwirtschaft  
D-24100 Kiel  
Fax: 0431- 8814526

ISSN (print) 0043-2652  
Titel-Nr. 10289  
Bezugsbedingungen 2003  
Ausgabe 54 (4 Hefte) € 46,73 zuzüglich Versandkosten

Die vierteljährlich erscheinende Zeitschrift „Die Weltwirtschaft“ enthält Beiträge aus dem Institut für Weltwirtschaft zu aktuellen wirtschaftswissenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Fragen. Dabei geht es um die Diagnose und Prognose der Konjunktur in Deutschland, Europa und außereuropäischen Ländern sowie um Themen aus den Bereichen Wachstum und Strukturwandel, Umwelt- und Ressourcenökonomie, Raumwirtschaft, Entwicklungsökonomie und internationale Finanzmärkte.


**Ausgabe 54 · Nummer 1 · 2003** beinhaltet folgende Artikel:

- ▶ Durchgreifende Erholung der Weltkonjunktur nochmals verzögert
- ▶ Deutschland: Stagnation hält vorerst an
- ▶ Euroland: Erholung gewinnt allmählich an Fahrt
- ▶ Fünf Jahre nach der Krise – Wo steht Asien heute?
- ▶ Deutsche Direktinvestitionen in Entwicklungs- und Reformländern

**<http://www.ifw-kiel.de>**

**Springer · Kundenservice**  
Haberstr. 7 · 69126 Heidelberg  
Tel.: (0 62 21) 345 - 0  
Fax: (0 62 21) 345 - 4229  
e-mail: [subscriptions@springer.de](mailto:subscriptions@springer.de)

Unverbindliche Preisempfehlungen für Deutschland inklusive 7% MwSt. Preisänderungen und Irrtümer vorbehalten. d&p · 009449x



Springer