



Dr. Dieter Vesper, DIW Berlin

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drucksache 16/813) und zum Entwurf eines Föderalismusreform – Begleitgesetzes (BT-Drucksache 16/814)

1. Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz (SZAG)

Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Währungsunion haben sich im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auf gemeinsame finanzpolitische Spielregeln geeinigt. Die Bedingungen für ein Überschreiten der Verschuldungsgrenzen waren zunächst sehr restriktiv formuliert, doch wurden die Vorschriften im Herbst 2004 etwas gelockert. Nach wie vor sind im Falle eines Fehlverhaltens Sanktionen vorgesehen.

In Deutschland ist es bisher nicht gelungen, einen Weg für die innerstaatliche Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen zu finden und die Verschuldungsgrenzen einschließlich möglicher Sanktionen sowohl vertikal, also auf die verschiedenen Haushaltsebenen, als auch horizontal, also auf die einzelnen Länder und ihre Gemeinden, zu verteilen. Grundsätzlich sind die Länder verpflichtet, sich an möglichen Sanktionslasten zu beteiligen. Diese Unterstützung leitet sich aus dem Grundsatz der Bundestreue und aus der gesamtstaatlichen Verantwortung ab, wonach Bund und Länder ihre Kompetenzen stets gemeinschaftlich wahrzunehmen haben. So müssen die Länder bei ihren finanzpolitischen Entscheidungen auch den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung tragen. Die zentrale Frage, die sich stellt, ist, nach welchen Kriterien Verschuldungsgrenzen und Sanktionslasten innerstaatlich verteilt werden sollen. Der Gesetzentwurf der Koalitionsparteien sieht vor, dass die Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft von Bund und Ländern (vertikal) im Verhältnis 65 zu 35 getragen werden. Die horizontale Verteilung soll auf zwei Stufen erfolgen:

- 35 % der Länderlasten tragen die Länder entsprechend ihrer *Einwohnerzahl*;

- 65 % der Lasten tragen sie entsprechend ihrem *Verursachungsbeitrag*. Der Verursachungsbeitrag ist definiert als der Anteil des Finanzierungsdefizits eines Landes am Gesamtdefizit der Länder. Sofern ein einzelnes Land mit einem ausgeglichenen Haushalt oder gar einem Überschuss abgeschlossen hat, wird es nicht an dem Teil der Lasten, der sich nach dem Verursachungsbeitrag bemisst beteiligt. Den Berechnungen wird ein modifizierter Finanzierungssaldo der Finanzstatistik (Haushaltsrechnung) zugrundegelegt: Nicht berücksichtigt werden die Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit Beteiligungen, Darlehen und Tilgungen; hierdurch ist die Abgrenzung „VGR-nah“.

Wie sind die angestrebten Regelungen zu beurteilen?

Die Erfahrungen mit nahezu fünf Jahren wirtschaftlicher Stagnation in Deutschland erheben die grundsätzliche Frage, ob der Stabilitäts- und Wachstumspakt wirtschaftspolitisch eine taugliche Konzeption ist. Die Konstruktion der Verschuldungsgrenzen fußen auf einem Schönwetterszenario. Selbst die „automatischen Stabilisatoren“ kommen in einer wirtschaftlich schwierigen Phase nicht zur vollen Wirkung, da die Politik fortlaufend versucht, die Defizite durch Ausgabenkürzungen zu begrenzen. Hierdurch wird der gesamtwirtschaftliche Nachfrage- und Einkommensrückgang verstärkt. Die Margen - so die bisherige Erfahrung - beschneiden der Finanzpolitik zu sehr den Spielraum für konjunkturgerechtes Atmen.

Zudem bergen die Verschuldungsregeln, und zwar auf allen Ebenen, die Gefahr, dass die Politik in eine „Glaubwürdigkeitsfalle“ tappt. Die Politik kann einigermäßen verlässlich nur die Ausgabenseite festlegen. Die andere Komponente des Finanzierungssaldos, die Einnahmeseite, wird in erster Linie von der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmt, d.h. auf sie hat die Politik zumindest kurzfristig nur begrenzt Einfluss. Gleichwohl stehen die politischen Entscheidungsträger in der Verantwortung dafür, ob das von ihnen formulierte Defizitziel erreicht oder verfehlt wird. Erschwert wird auch der Einsatz finanzpolitischer Maßnahmen, weil dadurch das ursprüngliche Defizitziel berührt und dessen Nichteinhaltung von der Öffentlichkeit möglicherweise negativ bewertet wird. Deshalb sind Defizitziele eine wenig erfolgversprechende Strategie zur Haushaltskonsolidierung. Erst recht gilt diese Einschätzung für die Länderhaushalte (einschl. Gemeinden), weil die Länder auf die Einnahmenseite ihrer Haushalte noch weniger Einfluss als der Bund nehmen können.

Eine geeigneterere Strategie besteht darin, dass sich die Politik nicht an einem Defizitziel orientiert, sondern sich verbindlich auf eine Ausgabenlinie festlegt. Ein solches weniger von Konjunkturlinien abhängiges Konzept sollte über mehrere Jahre angelegt sein und regelmäßig auf nationaler Ebene vom Finanzplanungsrat und auf EU-Ebene von der Kommission überwacht werden. Mit der Formulierung von Ausgabenzielen wären die Politik leichter überprüfbar und die Zielerreichung transparenter; Verantwortlichkeiten könnten eindeutiger zugeordnet werden. Anpassungsschocks könnten vermieden und den Akteuren die Möglichkeit gegeben werden, sich an veränderte Bedingungen anzupassen. Auch bliebe Raum für Korrekturen: Wird die Verschuldung als zu hoch empfunden, könnte ein geringerer Ausgabenzuwachs geplant werden. Wichtig sind die mittelfristige Ausrichtung, die Flexibilität auf der Zeitschiene ermöglicht, und ihre Verbindlichkeit auf allen Haushaltsebenen. In diesem Sinne wurde bisher bei der innerstaatlichen Umsetzung des Wachstums- und Stabilitätspaktes verfahren, in dem sich die Länder und Gemeinden in den vergangenen Jahren verpflichtet hatten, die Ausgaben nicht stärker als um 1 % pro Jahr auszuweiten. Allerdings fehlten Regelungen, nach denen Sanktionslasten der EU vertikal und horizontal hätten verteilt werden können. Dessen ungeachtet kann der Finanzplanungsrat eine gewichtige Rolle für die Sanierung der Länderfinanzen spielen, indem er konkrete Vorschläge zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin macht. Dabei liegt es vor allem am Verhalten der Länder, dass dieses Gremium „aufgewertet“ wird.

Ausgehend von diesen grundsätzlichen Erwägungen erhebt sich die Frage, ob die angestrebte *vertikale* Verteilung eine sachgerechte Lösung ist. Welche Schlüssel für die vertikale Verteilung zugrundegelegt werden sollten, hängt nicht zuletzt vom Motiv der Schuldenaufnahme ab. In erster Linie geht es um stabilitätspolitische Erwägungen. Deshalb sollte die zentrale Ebene mit mehr Verschuldungskompetenzen ausgestattet werden, da der Bund die Defizite der Arbeitslosenversicherung ausgleicht. Auch ist der Bund stärker in die Aufgabe einer aktiven Konjunkturpolitik eingebunden. Stellt man die um die innerstaatlichen Transfers bereinigten Einnahmen von Bund und Ländern (einschließlich Gemeinden) gegenüber, so errechnet sich für das Jahr 2005 eine Relation von 45:55, d.h. die Länder könnten bis zu 1,65 % und der Bund könnte bis zu 1,35 % als Defizitquote geltend machen.¹ Doch sind darin noch nicht die konjunkturbedingten Mehrbelastungen des Bundes im Zuge der Defizitfinanzierung der Arbeitslosenversicherung berücksichtigt. Hierfür könnten bis zu 0,4 % des BIP in Ansatz gebracht werden. Nimmt man diesen Wert als konjunkturellen Puffer, so verbleiben 2,6 % des

¹ In einer früheren Untersuchung hatte das DIW Berlin die gleiche Relation ermittelt. Vgl. Dieter Vesper: Ein nationaler Stabilitätspakt – aber wie? In: Wochenbericht des DIW, Nr. 8/2002.

BIP zur Verteilung auf Bund und Länder. Insgesamt, also bezogen auf den Grenzwert von 3,0 % des BIP, entfielen auf den Bund reichlich die Hälfte und auf die Länder knapp die Hälfte des jährlichen Neuverschuldungspotentials. Für die vertikale Verteilung der Sanktionslasten gelten die gleichen Anteile. Die vorgesehene vertikale Verteilung der Sanktionslasten ist demnach angemessen.

Wesentlich schwieriger sind angemessene Kriterien für die horizontale Aufteilung zu finden. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die Ausgangsbedingungen auf der Länderebene trotz der nahezu nivellierenden Wirkungen des Länderfinanzausgleichs ungleich sind, wobei in den vergangenen Jahren gerade die finanzschwachen und „problematischen“ Länder versucht hatten, ihre Haushaltskonsolidierung voranzutreiben. Die vorgesehene Regelung will selbst solche Länder an den Sanktionszahlungen beteiligen, die ausgeglichene oder überschüssige Haushalte aufweisen, denn 35 % der auf die Länder entfallenden Sanktionen sollen einwohnerabhängig aufgebracht werden. Das heißt: Auch jene Länder, die sich nicht verschuldet haben, müssen zumindest für einen Teil der Lasten aufkommen. Diese Logik ist wohl nur zu verstehen, wenn die Genesis der innerstaatlichen Umsetzungsprobleme der europäischen Verschuldungsregeln ins Auge gefasst wird.

Ein Hemmnis bisher war der stete Verweis der Länder auf ihre Haushaltsautonomie. Durch die Festlegung von Defizitquoten würde der Handlungsspielraum der Länder nicht unerheblich beeinträchtigt, zumal ihre Gestaltungsmöglichkeiten auf der Einnahmenseite infolge des bundeseinheitlichen Steuersystems gering sind und die Verschuldung als Puffer dient. Auf der anderen Seite ist es in einem solch eng verflochtenen Entscheidungssystem und System innerstaatlicher Finanzbeziehungen sehr schwierig, den Verursacher von finanzpolitischen Fehlentwicklungen (z.B. die Behandlung von steuerpolitischen Beschlüssen im Bundesrat) zweifelsfrei zu identifizieren. Vor diesem Hintergrund erscheint die angestrebte Lösung als Einigung auf kleinstem Nenner: Eine horizontale Aufteilung von Defizitquoten ist unter den gegebenen Umständen nicht möglich; sie scheitert an der Haltung der Länder. Sie wäre aber auch deshalb fragwürdig, weil die Länder ohne Einfluss auf die Einnahmen sind. Um dennoch alle Länder in eine Regelung einzubinden, verständigen sich Bund und Länder auf Verhaltensweisen für den - wohl eher selten eintretenden - Fall, dass Sanktionszahlungen fällig werden. Können die Verursacher nicht festgestellt werden, muss zumindest ein Teil der Lasten von der Gesamtheit der Länder getragen werden. Deshalb ist die vorgesehene Regelung durchaus konsequent. Allerdings scheint die Aufteilung des Länderanteils in eine „einwoh-

nerabhängige“ Komponente und einen „Verursachungsbeitrag“, nämlich der Anteil des Finanzierungsdefizits eines Landes am Gesamtdefizit der Länder, willkürlich. Es findet sich nirgendwo ein Hinweis, warum eine Relation von 35:65 gewählt wurde.

Fazit: Die angestrebte Regelung stellt eine eigentümliche Gemengelage dar. Aus gesamtwirtschaftlichen Überlegungen gibt es gute Gründe dafür, dass sich die Politik nicht an einer Defizitquote orientiert, sondern verbindlich und über einen Konjunkturzyklus hinweg auf eine Ausgabenlinie festlegt. Tatsächlich aber richtet die Politik all ihr Handeln am Defizitziel aus. Im innerstaatlichen Finanzierungsverbund vermag es hingegen die Politik nicht, die Defizitquoten verursachungsgerecht auf die einzelnen Länder zu verteilen. Hier werden - aus der Erkenntnis heraus, dass Defizitquoten nicht durchsetzbar sind - Ausgabenziele formuliert. Bei einer Verfehlung sind aber keine Sanktionen vorgesehen. Deshalb werden sie für den Fall formuliert, dass Geldbußen an die EU fällig werden. Dabei ist die vertikale Aufteilung durchaus nachvollziehbar; die horizontale Aufteilung indes umgibt ein Schleier der Unwissenheit.

2. Entflechtungsgesetz (EntflechtG)

Das Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen sieht die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“ und „Bildungsplanung“ sowie die Abschaffung der Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und zum sozialen Wohnungsbau vor. Die Aufgaben fallen zukünftig in die alleinige Finanzierungskompetenz der Länder. Zur Kompensation werden den Ländern im Zeitraum 2007 bis 2013 Mittel aus dem Bundeshaushalt gewährt. Ihre Höhe richtet sich nach den Finanzierungsanteilen des Bundes in den Jahren 2000 bis 2008, die Verteilung zwischen den Ländern ergibt sich aus den Durchschnittsanteilen der einzelnen Länder in den Jahren 2000 bis 2003. Die Beträge sind bis Ende 2013 festgelegt und unterliegen der Zweckbindung. Mit diesem Gesetz reagiert die Politik auf die seit langem bestehende Kritik an den Mischförderungstatbeständen. Als Argumente gegen die Mischfinanzierungen werden insbesondere hervorgebracht

- Verstöße gegen das Konnexitäts- und Subsidiaritätsprinzip, die Trennung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortlichkeit wird aufgegeben, Erosion des Kostenbewusstseins,

- die Einschränkung der Autonomie der Länder (Budgetrecht der Parlamente, Finanzautonomie), denn die Co-Finanzierung bindet Mittel, die anderswo (regionalen Prioritäten folgend) nicht eingesetzt werden können, eine „Angebotsdiktatur“ des Bundes verzerrt Landesentscheidungen, dies wirkt nachteilig insbesondere für finanzschwache Länder,
- Bürokratieineffizienzen, die Ministerialbürokratie wird gestärkt („Ressortbrüderschaften“, Politikverflechtungen),
- mangelnde Transparenz, insbesondere durch die Einbeziehung der ostdeutschen Länder ist ein weiterer Finanzausgleichstopf entstanden, zudem fehlen Indikatoren für die regionale Mittelverteilung.

Die Vorteile der Mischfinanzierungen liegen darin, dass

- sie von überregionaler Bedeutung sind, z.B. können Großforschungseinrichtungen nicht allein der regionalen Verantwortung überlassen bleiben,
- der Bund aus seiner gesamtstaatlichen Verantwortung heraus konjunktur- und strukturpolitische Impulse geben kann,
- sie instrumentell die Möglichkeit eröffnen, das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse zu verfolgen,
- die Sondersituation in den neuen Bundesländern zielgenauer berücksichtigt werden kann.

Abstrahiert man von den spezifischen Bedingungen in Ostdeutschland, so besteht der Sinn von Mischfinanzierungen nicht darin, die primäre oder sekundäre Verteilung der Finanzmittel zu korrigieren oder zu konterkarieren. Vielmehr geht es darum, dass sie allein auf genau definierte, projektbezogene Ausgabelasten zielen. Sie sind vor allem dann gerechtfertigt, wenn eine Beteiligung des Bundes aufgrund von Spillover-Effekten notwendig ist und ein Angebot an öffentlichen Gütern bereitgestellt wird, mit dem die Länder aus eigener Kraft überfordert wären. Ansonsten droht die Gefahr eines suboptimalen Angebots. Hieraus leitet sich die Kritik des Sachverständigen an der geplanten Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ ab. In diesem Bereich sind externe Effekte besonders erkennbar und deshalb vom Bund zu kompensieren. Zwar ist bis zum Jahre 2013 die finanzielle Mitwirkung des Bundes gesichert, dann prüfen Bund und Länder gemeinsam, ob und in welcher Höhe ein Kompensation im Zeitraum bis 2019 durch den Bund noch angemessen und erforderlich ist. Doch ist

nicht sichergestellt, dass die Länder in Zukunft ihre Finanzierungsanteile in diesem Bereich aufbringen. Sie haben nur sicherzustellen, dass die Beträge des Bundes zweckentsprechend eingesetzt werden. In Zeiten der Finanznot kann dies rasch dazu führen, dass die Länder den Rotstift an den Hochschulausgaben ansetzen, indem sie ihren ursprünglichen Finanzierungsanteil beschneiden bzw. Grundmittel finanzieren. Diese Konsequenz kann wohl niemand wollen.

In den geplanten Verteilungsschlüsseln für die einzelnen Länder wird die Präferenzierung Ostdeutschlands deutlich, da bis zuletzt mehr Mittel für die Mischfinanzierungen nach Ostdeutschland geflossen sind. Auch hierin spiegelte sich der infrastrukturelle Nachholbedarf wider. Wenn in den nächsten Jahren weiterhin überdurchschnittlich hohe Mittel für diese Zwecke nach Ostdeutschland transferiert werden, so steht dies im Einklang mit „Korb II“ des Solidarpaktes II, in dessen Rahmen sich der Bund verpflichtet hat, überproportionale Leistungen für die Gemeinschaftsaufgaben u.ä. zu finanzieren; für den Zeitraum 2005 bis 2019 sind hierfür insgesamt 51 Mrd. Euro vorgesehen. Eine Relation zum Vergleich: Den ostdeutschen Flächenländern und Berlin entspricht ein Bevölkerungsanteil von 18 %, doch erhalten diese Länder 29 % der Mittel, die der Bund der Ländergesamtheit für den Hochschulbau zur Verfügung stellt; bei proportionaler Verteilung stünde den ostdeutschen Ländern und Berlin pro Jahr ein um 75 Mill. Euro niedrigerer Betrag zu; bis 2019 errechnet sich ein Minus um 1,1 Mrd. Euro. Im Falle der beendeten Finanzhilfen (Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden, sozialer Wohnungsbau) errechnet sich eine Differenz von 89 Mill. Euro bzw. 103 Mill. Euro pro Jahr; kumuliert bis zum Jahre 2019 entspricht dies einem Betrag von insgesamt 2,9 Mrd. Euro. Alles in allem deckt der überproportionale Teil der vorgesehenen Kompensationszahlungen für die entfallenden Mischfinanzierungen demnach nur einen relativ kleinen Teil der mit „Korb II“ eingegangenen Verpflichtungen im Rahmen des Solidarpaktes II.