

BERATENDE ÄUßERUNG

durch den Landesrechnungshof
gemäß § 88 Abs. 3 LHO M-V

**Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
(Föderalismusreform II)**

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern



Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismusreform II)

Beratende Äußerung

gegenüber der

Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern

gemäß § 88 Abs. 3 LHO M-V

Zusammenfassung

Der mittlerweile auf nahezu 1.600.000.000.000 (1,6 Billionen) Euro angewachsene gesamtstaatliche Schuldenberg sowie die damit verbundenen Zinslasten werden die (haushalts-)politischen Gestaltungsspielräume in den nächsten Jahren zunehmend einschränken.

Wenngleich die Konsequenzen einer stetig gewachsenen Staatsverschuldung derzeit von steuerpolitisch und konjunkturell bedingten Mehreinnahmen auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene temporär überlagert werden, steht die Unwirksamkeit der derzeitigen Verschuldungsgrenzen auf Bundes- und Länderebene außer Frage.

Im Zuge einer notwendigen Neufassung und Eingrenzung der Regelkreditobergrenzen durch die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes die nachfolgend vorgeschlagenen Eckpunkte zu beachten:

- Normative Regelkreditobergrenze
 - (a) Ein generelles Schuldenverbot wird aufgrund der damit verbundenen finanz- und haushaltspolitischen Nachteile nicht empfohlen.
 - (b) Da die gemeinschaftsrechtlich normierten Verschuldungs- bzw. Defizitgrenzen für die Bundesrepublik Deutschland als Gesamtstaat gelten, sollten die Kriterien des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes als Grundlage innerstaatlicher Verschuldungsgrenzen in die föderale Finanzverfassung übertragen werden.
 - (c) Befürwortet wird eine Anknüpfung an den Close-to-Balance-Ansatz des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, der auch von den Mitgliedern der Bundesregierung in der Föderalismuskommission präferiert wird. Demnach sollte sich die strukturelle Neuverschuldung der Bundesrepublik Deutschland (unter symmetrischer Berücksichtigung der Konjunkturlage) auf jährlich maximal 0,5 v. H. des BIP (nominal) belaufen (erste Bedingung).
 - (d) Die vertikale Aufteilung des gesamtstaatlich zulässigen Verschuldungsvolumens zwischen Bund (einschl. Sonderrechnungen) und Ländern (einschl. Kommunen) sollte in Anlehnung an die bestehende gesetzliche Sanktionslastenaufteilung erfolgen.

- (e) Das auf die Ländergesamtheit entfallende Verschuldungsvolumen sollte einwohnerzahlbezogen auf die einzelnen Länder und danach landesintern (bei Flächenländern) diskretionär auf den Landeshaushalt und die Kommunalebene bzw. daran anschließend auf einzelne Kommunen aufgeteilt werden.
- (f) Im Rahmen des hier vorgeschlagenen **Integrierten Neuverschuldungsgrenzenmodells** sind die aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt abgeleiteten Verschuldungsvolumina des Bundes und der Länder zusätzlich an deren eigenfinanzierte Investitionen zu binden (zweite Bedingung). Damit sollen Verdrängungseffekte zugunsten der laufenden Ausgaben und haushaltswirtschaftlich unerwünschte Ausweichreaktionen (ÖPP) vermieden sowie der spezifischen Haushaltslage der Neuen Länder, die erheblich durch Solidarpaktmittel geprägt sind, Rechnung getragen werden. Gleichzeitig wird die pauschale Berücksichtigung von Wertminderungen des Sachvermögens empfohlen.

Im Falle des Scheiterns einer einheitlichen normativen Verschuldungsgrenze für Bund und Länder regt der Landesrechnungshof an, für Mecklenburg-Vorpommern eine landesspezifische Regelung in Anlehnung an das hier vorgeschlagene Verschuldungsregime verfassungsrechtlich zu verankern.

- Notwendige Rahmenbedingungen

Unabhängig von deren Ausgestaltung hält der Landesrechnungshof bei der Einführung wirksamer normativer Verschuldungsgrenzen folgende Rahmenbedingungen für erforderlich:

- (g) Die Verbindung aus föderaler Haushaltsautonomie der Gliedstaaten und impliziten Einstandspflichten der Solidargemeinschaft von Bund und Ländern dürfte die Verschuldungsanreize für einzelne Länder deutlich erhöht haben. Die bundesstaatlichen Einstandspflichten sollten daher, auch vor dem Hintergrund des Berlin-Urteils des Bundesverfassungsgerichts,¹ zwar nicht abgeschafft, aber zumindest dergestalt eingegrenzt werden, dass die föderale Solidargemeinschaft für neue Schuldenaufnahmen nur noch bis zur verfassungsrechtlich neu definierten Verschuldungsgrenze einzustehen hätte.

¹ BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006.

- (h) Wirksame Regelkreditobergrenzen erfordern die Implementierung konsistenter und verbindlicher Aufsichts-, Kontroll- und Sanktionsmechanismen. Bei Überschreitung der Regelkreditobergrenze sind grundsätzlich Konsequenzen auf der Einnahme- und Ausgabenseite der Länderhaushalte in Form temporärer defizitgebundener Einnahmeerhöhungen oder Leistungsbeschränkungen denkbar.
- (i) Zur Verbuchung konjunktureller und übermäßiger struktureller Defizite wären Ausgleichskonten einzurichten. Ebenso sollten verbindliche Zeiträume für den Defizitabbau festgeschrieben werden.
- (j) Zur Reduzierung der Verschuldungsdynamik und zur Gewährleistung intergenerativer Äquivalenz wäre die Aufnahme endfälliger Kredite, die bei Fälligkeit durch neue Kredite finanziert werden, einzugrenzen, indem die verfassungsrechtlich zulässige Verschuldung durch Annuitätenkredite mit Schuldendiensten aus Zins und Tilgung erfolgt.
- Altschuldenproblematik

Es zeichnet sich ab, dass insbesondere die hochverschuldeten Länder ihre Bereitschaft, restriktiven Regelkreditobergrenzen zuzustimmen, mit einer Lösung der Altschuldenproblematik verknüpfen möchten. Die Auflegung eines Altschulden- bzw. Entschuldungsfonds sollte aufgrund der damit verbundenen haushaltspolitischen Fehlanreize abgelehnt werden. Finanzielle Hilfen der Bund-Länder-Gemeinschaft oder des Bundes sollten daher nur in Form von Sanierungs-BEZ als „Hilfe-zur-Selbsthilfe“ mit strikter Konditionalität und Überwachung gewährt werden. Gleichzeitig sollten reine Umverteilungen (etwa von gering- zu hochverschuldeten Gebietskörperschaften) ausgeschlossen werden.

Nötig wären vielmehr neue fiskalische Verteilungsspielräume. Optionen hierfür beständen – neben der diskutierten Fortsetzung der Erhebung des Solidaritätszuschlages und dessen Umwidmung zur Schuldentilgung – in einer gesamtstaatlich effizienteren Aufgabenerledigung. In diesem Zusammenhang sollte auch die von Bundesseite ins Spiel gebrachte Bundessteuerverwaltung für die Gemeinschaftsteuern in den Bund-Länder-Verhandlungen nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorbemerkungen.....	1
2.	Verschuldungsentwicklung der öffentlichen Haushalte.....	3
2.1	Empirische Befunde	3
2.2	Unwirksamkeit derzeitiger Verschuldungsgrenzen.....	6
2.2.1	Investitionsorientierte Regelkreditobergrenzen und Investitionsbegriff.....	6
2.2.2	Ausnahmeregelung bei Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.....	9
2.2.3	Fehlende Bindungswirkung der Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug.....	10
2.2.4	Probleme im Haushaltsaufstellungsverfahren.....	12
3.	Ansatzpunkte für die Neuordnung gesamtstaatlicher Verschuldungsgrenzen.....	13
3.1	Anforderungen an wirksame Verschuldungsregelungen.....	13
3.2	Ablehnung eines strikten Verschuldungsverbots.....	14
3.3	EU-Stabilitäts- und Wachstumspakt als Ausgangspunkt eines Integrierten Neuverschuldungsgrenzenmodells	15
3.4	Ergänzende Investitionsbindung der Defizitfinanzierung.....	18
3.4.1	Notwendigkeit einer Investitionsbindung normativer Verschuldungsgrenzen.....	18
3.4.2	Anteilmäßige Berücksichtigung eigenfinanzierter Nettoinvestitionen.....	19
3.5	Zusammenfassende Darstellung des Integrierten Neuverschuldungsgrenzenmodells.....	21
4.	Rahmenbedingungen für effektive normative Verschuldungsgrenzen.....	24
4.1	Einstandspflichten und Aufsichtsrechte.....	24
4.2	Erfordernis von Sanktionsmechanismen.....	25
4.3	Einrichtung von Ausgleichskonten.....	27
4.4	Aufnahme annuitätischer Darlehen.....	27
5.	Ansätze zur Lösung der Altschuldenproblematik	29

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schuldenstand und Zinslasten der Länder.....	5
Abbildung 2: Modifizierte Defizitgrenzen für Bund (einschl. Sonderrechnungen) und Länder (einschl. Kommunen) in den Jahren 2005 - 2007.....	16
Abbildung 3: Ableitung eigenfinanzierter Nettoinvestitionen.....	20
Abbildung 4: Integriertes Neuverschuldungsgrenzenmodell.....	22
Abbildung 5: Herleitung der eigenfinanzierten Nettoinvestitionen für M-V.....	23

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Bd.	Band
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
Bill.	Billion/Billionen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BHO	Bundshaushaltsordnung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
dgl.	dergleichen
d. h.	das heißt
Drs.	Drucksache
ECOFIN	Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der EU-Mitgliedsstaaten
EG	Europäische Gemeinschaft
einschl.	einschließlich
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EW	Einwohner
FAG	Finanzausgleichsgesetz (Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern)
FAG M-V	Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
f.	folgende [Seite]
ff.	fortfolgende [Seiten]
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
HG	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsatzgesetz (Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder)
HS	Halbsatz
i. e. S.	im engeren Sinne
i. V. m.	in Verbindung mit
i. w. S.	im weiteren Sinne

Komm.-Drs.	Kommissionsdrucksache
LHO	Landeshaushaltsordnung
LHO M-V	Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern
lt.	laut
LVerfG M-V	Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern
LVerfGE	Landesverfassungsgerichtsentscheidung
Mio.	Million/Millionen
Mrd.	Milliarde
Nr./Nrn.	Nummer/Nummern
OG	Obergruppe
ÖPP	Öffentlich-Private-Partnerschaft
rd.	rund
Rdn.	Randnummer/Randnummern
S.	Seite
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder gemäß § 11 Abs. 3 FAG)
sog.	sogenannt
SZAG	Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz (Gesetz zur innerstaatlichen Aufteilung von unverzinslichen Einlagen und Geldbußen gemäß Artikel 104 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft)
TOP	Tagesordnungspunkt/Tagesordnungspunkte
Tz./Tzn.	Textzahl/Textzahlen
u. a.	unter anderem
v. a.	vor allem
Verf. M-V	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
Verf. NDS	Niedersächsische Verfassung
vgl.	vergleiche
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
v. H.	vom Hundert
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

1. Vorbemerkungen

(1) Die übereinstimmend kritische Bewertung der in den vergangenen Jahrzehnten aufgelaufenen öffentlichen Verschuldung und die augenscheinliche Unwirksamkeit der bestehenden verfassungsrechtlichen Grenzen der Staatsverschuldung machen diesen Themenbereich (Korb 1) zum zentralen Diskussionsgegenstand der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II).

(2) Eine teilweise in Politik und Wissenschaft geforderte grundlegende Reform der Finanzverfassung einschließlich des erst im Jahr 2001 für den Zeitraum 2005 - 2019 geregelten Länderfinanzausgleichs scheint angesichts der bereits umfassenden und komplexen Themensammlung der Kommission sowie konträrer Bundes- und Länderinteressen wenig zielführend, da die Kommission bei Überfrachtung ihrer Agenda keine tragfähigen Ergebnisse hinsichtlich der aus Sicht der Finanzkontrolle zentralen Frage der Neufassung wirksamer normativer Verschuldungsgrenzen finden könnte. Zudem würde eine derartige thematische Erweiterung deutlich mehr Risiken als Chancen für finanzschwache Länder wie Mecklenburg-Vorpommern bergen.

(3) Wie auch die Rechnungshöfe des Bundes und der anderen Länder hat der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern im Rahmen seiner Prüfungen der Haushalts- und Vermögensrechnung des Landes Mecklenburg-Vorpommern den bis 2005 kontinuierlichen Schuldenanstieg fortwährend kritisiert und mit Nachdruck auf absehbare Einschränkungen künftiger finanzieller Spielräume für eine gestaltende Politik hingewiesen sowie auf verstärkte Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung und den Abbau struktureller Defizite auf Landes- und Kommunalebene gedungen. Überdies wurden wirksamere Regelkreditobergrenzen gefordert und alternative Lösungsansätze analysiert.

(4) Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse möchte der Landesrechnungshof mit der vorliegenden Beratenden Äußerung gemäß § 88 Abs. 3 LHO M-V die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern bei deren Verhandlungen zur Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismusreform II) unterstützen.

(5) Da die Gesamtsituation der öffentlichen Haushalte weiterhin als unbefriedigend angesehen werden muss, hat sich der Landesrechnungshof schwerpunktmäßig auf die aus seiner Sicht pragmatischen Ansätze zur Reduzierung der Schuldendynamik und entsprechende Rahmenbedingungen beschränkt.

Ziel dieser Beratenden Äußerung ist mithin die Unterbreitung geeigneter Lösungsansätze für die Einführung wirksamer Verschuldungsgrenzen. Neben zu berücksichtigender übergeordneter staatlicher Belange stehen dabei die spezifischen Interessen Mecklenburg-Vorpommerns im Sinne guter rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen für eine weitere positive Entwicklung des Landes vor dem Hintergrund zu bewältigender fiskalischer und demographischer Probleme im Zentrum.

2. Verschuldungsentwicklung der öffentlichen Haushalte

2.1 Empirische Befunde

(6) Mit einer Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte von nahezu 1,6 Bill. Euro (2007) ist die öffentliche Finanzsituation trotz der leichten Entspannung in den Jahren 2006 und 2007 weiter besorgniserregend. Betragen die Schulden² des Bundes (einschl. Sonderrechnungen) 1970 noch 28,5 Mrd. Euro, waren sie bis Ende 2007 auf 938 Mrd. Euro angewachsen. Auch die Schulden der Länder (einschl. Kommunen) nahmen im gleichen Zeitraum von 34,4 Mrd. Euro auf 564,1 Mrd. Euro zu. Bedenklich ist zudem, dass die ostdeutschen Länder und Kommunen in der relativ kurzen Zeit seit 1990 Schulden angehäuft haben, die bezogen auf die Einwohnerzahl denen im alten Bundesgebiet entsprechen und zum Teil sogar darüber liegen.³

(7) Gemäß Art. 104 Abs. 1 EG-Vertrag sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion verpflichtet, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden.⁴ Dazu ist die Einhaltung einer gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote (60 v. H. des BIP) und eines gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits (Defizitquote von 3 v. H. des BIP)⁵ vorgeschrieben.⁶ Die im Fokus der finanzpolitischen Debatte stehende Defizitquote hat die Bundesrepublik in den Jahren 2002 - 2005 kontinuierlich verletzt.

(8) Die 2006 und 2007 trotz steuerpolitischer Maßnahmen im Wesentlichen konjunkturell bedingte Verbesserung der fiskalischen Situation stellt noch keine Kehrtwende zu einer dauerhaft tragfähigen Finanzpolitik dar. Dazu bedarf es vor allem einer Konsolidierung auf der Ausgabenseite.

² Kreditmarktschulden i. w. S. zum 31.12. des Jahres.

³ Zur Entwicklung der Verschuldung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern: Jahresbericht 2007, Tz. 84 ff. Die Pro-Kopf-Verschuldung Mecklenburg-Vorpommerns hatte bereits 1997 den entsprechenden Wert der alten Flächenländer überschritten, den diese in 50 Jahren aufgebaut hatten, vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern: Jahresbericht 2005, S. 68.

⁴ Verpflichtend sind die Regelungen des Art. 104 EG-Vertrag sowie des Protokolls Nr. 5 im EG-Vertrag (Maastricht-Vertrag) und deren Präzisierung durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt (EG-Verordnungen 1467/97 und 1466/97) bzw. dessen Reform 2005 (EG-Verordnungen Nr. 1055/05 und 1056/05).

⁵ Die Defizitquote ist definiert als Finanzierungssaldo in Abgrenzung der VGR in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.

⁶ Protokoll Nr. 5 im EG-Vertrag. Eine ökonomische Begründung für die Einheitlichkeit der Verschuldungsgrenze existiert nicht. Unter der Annahme eines jährlichen (nominalen) Wirtschaftswachstums von 5 v. H. (3 v. H. reales Wirtschaftswachstum und 2 v. H. Inflation) bleibt die Schuldenstandsquote im Zeitablauf konstant bei 60 v. H., wenn das Defizit 3 v. H. des BIP beträgt.

(9) Folglich sieht der Landesrechnungshof mit Sorge, dass die zuletzt positive Entwicklung der Steuereinnahmen auf allen Ebenen des Bundesstaates zu einem offenkundigen Nachlassen bei den Konsolidierungsanstrengungen führt. So haben die steuerpolitisch und konjunkturell bedingten Mehreinnahmen nicht nur zu einer Pause bei der Begrenzung öffentlicher Ausgaben, sondern teilweise sogar zu einer Ausdehnung wohlfahrtsstaatlicher Leistungsansprüche geführt. Mit den Reformen der im Jahr 2003 seitens der Bundesregierung vorgestellten „Agenda 2010“ sollten die künftige Finanzierbarkeit der Sozialsysteme vor dem Hintergrund demografischer und ökonomischer Herausforderungen sichergestellt und Fehlanreize im wohlfahrtsstaatlichen System eingegrenzt werden. Gegenwärtig scheinen die mit dieser Politik verfolgten langfristigen Zielstellungen, die insbesondere auch intergenerative Aspekte umfassten, hinter einer tendenziell kurzfristig orientierten Gerechtigkeitsdebatte und Verteilungspolitik zurückzustehen. Wenn dieser gegenwärtig von der Politik beschrittene Weg unverändert beibehalten werden soll, sind entsprechend höhere Einnahmen bzw. eine insgesamt steigende fiskalische Belastung von Bürgern und Unternehmen unumgänglich.

Im Falle des Landes Mecklenburg-Vorpommern begrüßt der Landesrechnungshof die Bestrebungen der Landesregierung, gegenwärtige Mehreinnahmen hauptsächlich zur Tilgung von Altschulden, zur Vorsorge für künftige Pensionslasten bzw. zur Rücklagenbildung einzusetzen. Die Landesregierung ist auch vor dem Hintergrund der absehbaren Einnahmeentwicklung angehalten, den Weg der Haushaltskonsolidierung weiterhin konsequent zu verfolgen.

(10) Aus der vor allem auf Bundesebene derzeit zu beobachtenden prozyklischen Ausdehnung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen in der Phase konjunktureller Erholung könnten neue Daueraufgaben und -ausgaben erwachsen, die dann zu einer weiteren Verfestigung öffentlicher Haushalte mit konsumtiven Ausgabenblöcken und erheblichen Finanzierungsproblemen im nächsten konjunkturellen Abschwung führen. Trotz eines konjunkturell guten Jahres 2007 war im Bundeshaushalt lt. vorläufigem Abschluss ein Defizit von rd. 14,3 Mrd. Euro zu verzeichnen – ein Umstand, welcher die weiterhin feststellbare strukturelle Schieflage öffentlicher Haushalte sowie die Asymmetrie der Finanzpolitik verdeutlicht.

(11) Folge einer mehr oder minder expansiven Kreditfinanzierung von öffentlichen Leistungen in den Vorjahren sind die gegenwärtigen Zinsbelastungen. Unausweichlich und frühzeitig absehbar spiegelt sich die „Flucht in die Verschuldung“ in bereits gegenwärtig reduzierten Handlungsspielräumen wider, wie der Vergleich der Zinsausgaben je Einwohner für die Länder in Abbildung 1 zeigt.

Abbildung 1: Schuldenstand und Zinslasten der Länder

	Schuldenstand (2007)		Schuldenstandsquoten ⁷ (2006)	Zinsausgaben in EUR pro EW (2007)
	in Mio. EUR	in EUR pro EW		
Baden-Württemberg	41.710	3.881	12,2	180
Bayern	22.765	1.821	5,7	79
Berlin	56.645	16.634	73,5	721
Brandenburg	17.355	6.827	34,8	313
Bremen	14.299	21.568	52,9	861
Hamburg	21.619	12.282	25,1	560
Hessen	29.969	4.937	14,4	219
Mecklenburg-Vorpommern	10.074	5.971	33,2	273
Niedersachsen	49.445	6.191	24,8	277
Nordrhein-Westfalen	114.091	6.335	22,5	263
Rheinland-Pfalz	25.703	6.348	25,2	285
Saarland	9.143	8.795	31,2	399
Sachsen	11.064	2.613	13,1	123
Sachsen-Anhalt	20.081	8.269	38,6	374
Schleswig-Holstein	22.030	7.772	31,2	329
Thüringen	15.705	6.826	34,5	303
Durchschnitt aller Flächenländer ⁸	-	5.856	-	223
Durchschnitt Neue Länder	-	5.631	-	256

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

(12) Dabei wird deutlich, dass Mecklenburg-Vorpommern mit Pro-Kopf-Zinsausgaben von 273 Euro gegenüber dem Durchschnitt aller Länder bzw. der anderen Neuen Länder im Jahr 2007 überdurchschnittlich hohe Zinslasten zu tragen hatte. Unter den Neuen Ländern rangiert Mecklenburg-Vorpommern hinter Sachsen (123 Euro je EW) und vor Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen, die jeweils Zinsausgaben von über 300 Euro je EW zu leisten hatten.

⁷ Schuldenstandsquote in Abgrenzung der Finanzstatistik in Relation zum nominalen BIP in v. H.

⁸ Ohne Stadtstaaten, weil deren Schuldenstand auch kommunale Verbindlichkeiten umfasst.

(13) Ungeachtet der vielfältigen Ursachen für die gestiegene explizite und implizite⁹ Verschuldung hat das gegenwärtige Normengefüge zur Begrenzung der Staatsverschuldung seinen Regelungszweck nicht erfüllt. Neben den Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, welche auf die Unzulänglichkeiten gegenwärtiger Verschuldungsgrenzen zuletzt im Frühjahr 2004 gemeinsam hingewiesen und eine wirksame Begrenzung der Staatsverschuldung gefordert haben,¹⁰ hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 09.07.2007 zum Normenkontrollantrag gegen den Bundeshaushalt 2004 nochmals die evidente Unwirksamkeit der geltenden normativen Verschuldungsgrenzen festgestellt.¹¹

2.2 Unwirksamkeit derzeitiger Verschuldungsgrenzen

(14) Die Unwirksamkeit derzeitiger Regelkreditobergrenzen liegt nach Ansicht des Landesrechnungshofes vor allem in der unzulänglichen Abgrenzung des Investitionsbegriffes, der exzessiv und teilweise unzureichend begründeten Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung bei Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts unter asymmetrischer Berücksichtigung der Konjunkturlage, einer bislang fehlenden Bindung der Regelkreditobergrenze im Haushaltsvollzug und im verbreiteten Verständnis von der Nettokreditaufnahme als Residualgröße im Haushaltsaufstellungsverfahren begründet.

2.2.1 Investitionsorientierte Regelkreditobergrenzen und Investitionsbegriff

(15) Die gegenwärtige Begrenzung der zusätzlichen Verschuldung eines Haushaltsjahres (Neuverschuldung oder Nettokreditaufnahme) ist in der „gesamtwirtschaftlichen Normallage“ an die öffentlichen Investitionen, d. h. Ausgaben mit zukunftsbegünstigendem Charakter¹², gekoppelt. Gemäß Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG sowie den entsprechenden Bestimmungen in den Länderverfassungen¹³ dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlag-

⁹ Neben den fundierten Kreditmarktschulden besteht hauptsächlich aufgrund von künftigen Versorgungsausgaben für Beamte und Ansprüchen an die Sozialversicherungen eine sog. implizite Verschuldung. Diese wird in den Haushaltsplänen nicht ausgewiesen, stellt aber ebenfalls eine erhebliche Zukunftsbelastung dar.

¹⁰ Beschluss der Frühjahrskonferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 3. - 5. Mai 2004 in Hildesheim.

¹¹ BVerfG, 2 BvF 1/04 vom 09.07.2007, S. 133.

¹² Vgl. BVerfGE 79, 311, S. 334.

¹³ Darüber hinaus entspricht die grundsätzliche investitionsorientierte Regelkreditobergrenze in den Landesverfassungen i. w. S. den Regelungen des Art. 115 GG, in einigen Landshaushaltsordnungen wird die weite investitionsbasierte Regelkreditobergrenze jedoch auf die eigenfinanzierten Investitionen beschränkt. Diese werden neben Mecklenburg-Vorpommern (Art. 65 Abs. 2 Verf. M-V) auch in Niedersachsen (Art. 71 Verf. NDS) als verfassungsmäßige Regelkreditobergrenze festgelegt. In anderen Ländern wird eine derartige Beschränkung in den Landshaushaltsordnungen vorgenommen.

ten (eigenfinanzierten) Investitionsausgaben innerhalb eines Haushaltsjahres nicht überschreiten.¹⁴ Selbst in konjunktureller Normallage ist somit eine vollständige Kreditfinanzierung der Investitionen möglich.

(16) Derartige investitionsbasierte Verschuldungsgrenzen begründen sich aus intergenerativen Verteilungseffekten. Dabei liegt die Annahme zugrunde, dass öffentliche Investitionen das Vermögen künftiger Generationen erhöhen bzw. durch Produktivitätseffekte zukünftig zu direkten Erträgen führen. Durch Schuldendienste (Tilgung und Verzinsung des Kredits) über die Nutzungsdauer der Investitionen werden die künftigen Abgabepflichtigen als Nutznießer entsprechend der Nutzenverteilung an der Finanzierungslast beteiligt (pay-as-you-use-Prinzip). Problematisch ist allerdings, wenn künftige Generationen zwar erhebliche und in den letzten Jahren rasant gestiegene Staatsschulden übernehmen, aber nicht gewährleistet wurde, dass ein entsprechender öffentlicher Vermögenszuwachs erfolgt ist.

(17) So ist festzustellen, dass die gegenwärtig geltende Abgrenzung des (Brutto-)Investitionsbegriffes die Nettokreditaufnahmen vergangener Jahre nicht annähernd begründet, weil diesen kein adäquates öffentliches Vermögen gegenübersteht. Der ursprünglichen verfassungsrechtlichen Intention einer investitionsbasierten Kreditbegrenzung wird der derzeitige Investitionsbegriff nicht gerecht.

(18) Der in § 10 Abs. 3 Nr. 2 S. 2 HGrG bzw. § 13 Abs. 3 Nr. 2 S. 2 LHO M-V¹⁵ enumerativ abgegrenzte Investitionsbegriff ist mit zahlreichen Unzulänglichkeiten behaftet. Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben bereits 2001 darauf hingewiesen, „dass das Ziel, jede Generation die Ausgaben für laufende Investitionen selbst tragen zu lassen [...] nicht erreicht worden ist. Hierzu hat insbesondere die Unschärfe des derzeitigen Investitionsbegriffs beigetragen:

- Einnahmen aus der Veräußerung staatlichen Vermögens werden weitestgehend nicht von der Investitionssumme abgesetzt,
- Wertverluste bei Investitionsgütern werden nicht berücksichtigt,

¹⁴ Einnahmen aus Krediten umfassen hier die Nettokreditaufnahme, d. h. den Saldo aus Brutto-Kreditaufnahme und Tilgungsleistungen. Im Landshaushalt Mecklenburg-Vorpommern wird bislang nur die saldierte Größe „Nettokreditaufnahme“ ausgewiesen.

¹⁵ Analoge Vorschriften enthalten die Bundeshaushaltsordnung (BHO) und die Landshaushaltsordnungen (LHO) der Länder.

- Investitionszuschüsse einer Körperschaft an eine andere werden z. T. doppelt gezählt oder beim Empfänger für konsumtive Ausgaben verwendet,
- Rückflüsse aus Darlehen werden nicht von den Investitionen abgesetzt,
- Inanspruchnahmen von Gewährleistungen werden als Investitionen behandelt.“¹⁶

(19) Darüber hinaus werden Darlehen bislang als Investitionen berücksichtigt und Neu-, Ersatz- sowie Instandhaltungsinvestitionen nicht unterschieden. Staatliche Vermögenswerte werden somit z. T. mehrfach kreditfinanziert.

(20) Wären z. B. die Einnahmen aus Vermögensveräußerungen aufgrund des damit einhergehenden Vermögensabbaus von der Gesamtsumme veranschlagter Investitionen abgezogen worden, hätte der Bund die Verschuldungsgrenze des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG in den Jahren 1990 bis 1999 nicht dreimal, sondern insgesamt siebenmal verletzt.¹⁷

(21) Überdies hat die verfassungsmäßige Regelkreditobergrenze für die Haushaltspolitik der Neuen Länder kaum begrenzende Regelungswirkung. Die haushaltstechnische Zuordnung der teilungsbedingten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) gemäß § 11 Abs. 3 FAG zu den laufenden Einnahmen (allgemeine Deckungsmittel) spiegelt nicht deren eigentlichen Charakter als investive Zuweisungen des Bundes wider, denn ein Großteil dieser SoBEZ (rd. 85 v. H.)¹⁸ ist für investive Maßnahmen im Landeshaushalt zu verausgaben. Einen Nachweis über die investive Mittelverwendung haben die Landesregierungen in den jährlichen Fortschrittsberichten Aufbau Ost gemäß § 11 Abs. 3 FAG zu erbringen. Die Bruttoinvestitionen aller Neuen Länder werden damit zu einem erheblichen Teil aus Solidarpaktmitteln gespeist. Da diese aber gleichzeitig nicht als investive Zuweisungen, sondern als allgemeine Deckungsmittel vereinnahmt werden, ergeben sich entsprechend höhere „eigenfinanzierte Investitionen“ und ein größerer Spielraum zur Einhaltung der Regelkreditobergrenze.¹⁹ Laut Berechnungen des

¹⁶ Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 7. - 9. Mai 2001 in Neuss, TOP 7.2.

¹⁷ In seinem Jahresbericht 1998 (Tz. 14 ff.) hat der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern die Veräußerung von Staatsvermögen, auch vor dem Hintergrund einer zunehmenden Staatsverschuldung, analysiert und auf entsprechende verfassungsrechtliche Bedenken hingewiesen.

¹⁸ Dieser Anteil ergibt sich nach Abzug der (landesspezifisch) notwendigen Mittel für den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft der Kommunen in den Neuen Ländern.

¹⁹ Vgl. dazu ausführlicher Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern: Jahresbericht 2005, S. 53 f.

Landesrechnungshofes waren damit für Mecklenburg-Vorpommern und die anderen Neuen Länder (außer Sachsen) für 2005 bis 2007 solidaripaktbereinigt keine eigenfinanzierten Investitionen zu konstatieren.²⁰

2.2.2 Ausnahmeregelung bei Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

(22) Der Befund einer insgesamt unwirksamen Verschuldungsgrenze ist auch auf die Ausnahmeregelung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 2. HS GG zurückzuführen, welche die investitionsbasierte Regelkreditobergrenze erheblich relativiert. Im Falle einer Erklärung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wird die in konjunktureller Normallage geltende Investitionsbindung der Verschuldungsgrenzen faktisch außer Kraft gesetzt. Diese Regelung wurde auch in den Landesverfassungen aufgegriffen und zum Teil um weitere Aspekte wie die „Überwindung einer schwerwiegenden Störung oder unmittelbare Bedrohung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes“ (Art. 65 Abs. 2 Verf. M-V) erweitert. Damit ist im Falle der Erklärung einer „Störungslage“ eine über die Regelkreditobergrenze hinausgehende und nahezu unlimitierte Verschuldung möglich. Die investitionsbezogene normative Verschuldungsgrenze hat damit im Zuge der Finanzreform 1969 eine deutliche konjunkturbezogene Relativierung erfahren. Diese konjunkturbezogene Ausnahmeregelung wurde von Bund und Ländern zwischen 1991 und 2005 mit 7 bzw. 68 Fällen derart exzessiv in Anspruch genommen, dass die investitionsorientierte Regelkreditobergrenze in der Staatspraxis faktisch ausgehebelt wurde.

(23) Bei Feststellung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und der Einschätzung, ob eine erhöhte Kreditaufnahme zur Störungsabwehr geeignet scheint, steht dem Haushaltsgesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu, d. h. die gesamtwirtschaftliche Lage muss eigenständig beurteilt und die konkrete Eignung einer erhöhten Kreditaufnahme zur Störungsabwehr selbst eingeschätzt werden. Als Basis dieser Ausführungen ist laut Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern²¹ auf verfügbare wirtschaftliche Daten, Aussagen der gesetzlich verankerten Organe der finanz- und wirtschaftspolitischen Meinungs- und Willensbildung sowie die in Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft vertretenen Auffassungen zurückzugreifen. Der dem Haushaltsgesetzgeber eingeräumte

²⁰ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern: Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2007, Tz. 107 ff.

²¹ Vgl. LVerfGE 7/04.

Beurteilungsspielraum begründet eine Darlegungslast, infolge derer verdeutlicht werden soll, dass die über die Regelkreditobergrenze hinausgehende Verschuldung nach Umfang und Verwendung bestimmt und geeignet ist, identifizierte Störungen oder Bedrohungen abzuwehren.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Erklärung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nur in Einzelfällen zweifelsfrei begründet und belegt werden konnte. So ist kaum plausibel, dass Länder mit vergleichsweise weniger konjunktur reagiblen Haushalten eine Störungslage für sich beanspruchen, ohne dass diese gleichzeitig für die Bundesebene erklärt wird. Erhebliche Zweifel bestehen zudem an einer Inanspruchnahme durch einzelne Länder, da eine Konjunktur reagibilität der Länderhaushalte vor allem bei den Steuereinnahmen liegt, die sich aber aufgrund des Länderfinanzausgleiches in allen Ländern weitgehend gleichmäßig entwickeln.

(24) Während Art. 115 Abs. 1 Satz 2 2. HS GG die Überschreitung der Regelkreditobergrenze in der Störungslage ausdrücklich vorsieht, besteht gegenwärtig keine analoge Verpflichtung zur Bildung von Überschüssen bzw. zum Schuldenabbau in Zeiten des konjunkturellen Aufschwungs. Eine derartig asymmetrische Konjunkturberücksichtigung hat erheblich zum kontinuierlichen Aufbau der Staatsverschuldung beigetragen und bedarf – so auch die Forderung des Bundesverfassungsgerichts – einer Korrektur.

(25) Vor diesem Hintergrund sollte die Reform der normativen Verschuldungsgrenzen des Bundes und der Länder zwingend in einer Schärfung und höheren Verbindlichkeit der Regelkreditobergrenzen münden.

2.2.3 Fehlende Bindungswirkung der Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug

(26) Die Unwirksamkeit der normativen Regeln zur Schuldenaufnahme ergibt sich auch aus einer in der gegenwärtigen Staatspraxis vorherrschenden Auffassung der Exekutive, welche die Bindungswirkung der normativen Verschuldungsgrenzen zumeist lediglich bei der Haushaltsaufstellung, nicht jedoch im Haushaltsvollzug sieht.²²

(27) Demgegenüber halten die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder die gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Regelkreditobergrenzen auch im Haushaltsvollzug für bindend.

²² Diese Position vertritt auch die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern.

(28) Bei einer Beschränkung auf die Haushaltsaufstellung wird die ohnehin eingeschränkte Wirkung der investitionsbasierten Neuverschuldungsgrenze faktisch außer Kraft gesetzt, wenn bspw. im Haushaltsvollzug weniger (eigenfinanzierte) Investitionen getätigt werden als vom Parlament bewilligt, sich dies aber nicht in den Kreditermächtigungen widerspiegelt. Im Haushaltsergebnis überschreiten dann die zusätzlichen Schulden die geleisteten (eigenfinanzierten) Investitionen und konsumtive Ausgaben werden kreditfinanziert.

(29) Darüber hinaus wird der Legislative eine wichtige Entscheidung entzogen, denn das Parlament sollte bestimmen, ob und in welcher Höhe auf das Finanzierungsinstrument der Staatsverschuldung zurückgegriffen wird. Auch das Bundesverfassungsgericht stellte klar, dass die Entscheidung, ob eine bevorstehende oder eingetretene Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ausnahmsweise mit der Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben bekämpft werden soll, eine „politische Aufgabe des Haushaltsgesetzgebers, die er auch politisch zu verantworten hat“²³, sei.

(30) Folglich kann die Entscheidung, ob eine Überschreitung der Regelkreditobergrenze während des Haushaltsvollzugs zulässig ist, nicht auf die Exekutive übergehen. Würde dagegen der Auffassung gefolgt, dass es sich bei der Regelkreditobergrenze lediglich um eine Veranschlagungs-, nicht jedoch um eine Vollzugsmaxime handelt, käme der Regierung ein größerer finanzpolitischer Ermessensspielraum als dem Gesetzgeber selbst zu.²⁴

(31) Die ausschließliche Bindung an die Haushaltsplanung kann zudem Fehlanreize dahingehend setzen, dass der notwendige Kreditfinanzierungsbedarf zu gering ausgewiesen wird, indem verfügbare Einnahmen tendenziell zu hoch und unausweichliche Ausgaben, wie etwa Rechtsverpflichtungen, zu niedrig veranschlagt werden.

(32) Demnach vertritt der Landesrechnungshof in Übereinstimmung mit den anderen Rechnungshöfen die Auffassung, dass die Regelkreditobergrenzen, unabhängig von möglichen Bemessungsgrundlagen normativer Verschuldungsrestriktionen, sowohl bei der Haushaltsaufstellung als auch – entsprechend der immer wieder formulierten Kritik der Rechnungshöfe an der jetzigen Staatspraxis – im Haushaltsvollzug verbindlichen Charakter haben muss und künftig einer verfassungsrechtlichen Kodifizierung bedarf.²⁵

²³ BVerfGE 79, 311, S. 342.

²⁴ Vgl. Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Rdn. 10 zu Art. 115 GG.

2.2.4 Probleme im Haushaltsaufstellungsverfahren

(33) Zum Teil ist die Verschuldungsentwicklung der öffentlichen Haushalte auch dem in der Staatspraxis üblichen Verfahren zur Planung und Aufstellung der Haushalte geschuldet. Im sog. Bottom-Up-Verfahren ergibt sich das Haushaltsvolumen durch die Summe der im Rahmen der Haushaltsverhandlungen als „notwendig“ identifizierten Ausgaben. Die verbleibende Deckungslücke nach Ansatz der verfügbaren ordentlichen Einnahmen ergibt dann – als Restgröße – die erforderliche Nettokreditaufnahme.

(34) Das von der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern praktizierte Verfahren der vorgelagerten Festlegung von Haushaltseckwerten (einschl. Nettokreditaufnahme/Tilgung) geht hingegen in die richtige Richtung. Die verfügbaren, vorsichtig veranschlagten ordentlichen Einnahmen und fixierten Beträge für die Nettokreditaufnahme bzw. Nettotilgung geben den Rahmen für die finanzierbaren Ausgaben vor. Der Landesrechnungshof begrüßt dieses Vorgehen und empfiehlt, diese Ansätze eines Top-Down-Verfahrens auch künftig der Haushaltsaufstellung zugrunde zu legen.

²⁵ Für diese Auslegung der verfassungsrechtlichen Regelkreditobergrenzen hat sich der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern bereits in der Vergangenheit ausgesprochen, vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern: Jahresbericht 1996, Tz. 11 f. sowie Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern: Jahresbericht 2005, S. 33.

3. Ansatzpunkte für die Neuordnung gesamtstaatlicher Verschuldungsgrenzen

(35) Aus der vorausgegangenen Defizitanalyse ergeben sich grundlegende Anforderungen an eine Neufassung der normativen Verschuldungsgrenzen. Darauf aufbauend werden Empfehlungen des Landesrechnungshofes hinsichtlich der notwendigen Neufassung von Regelkreditobergrenzen auf Bundes- und Länderebene formuliert, wobei in Teilen auch auf gegenwärtig in der Diskussion stehende Überlegungen und Modelle Bezug genommen wird.

3.1 Anforderungen an wirksame Verschuldungsregelungen

(36) Wirksame Verschuldungsgrenzen für die öffentlichen Haushalte sollten einer Reihe von grundlegenden Anforderungen genügen. Zwischen diesen bestehen zum Teil Zielkonflikte, die bei einer konkreten normativen Verschuldungsbegrenzung gegeneinander abgewogen werden müssen.

(37) Aus Sicht des Landesrechnungshofes sollte das Normengefüge

- mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes vereinbar und
- einer antizyklischen Finanzpolitik im Sinne eines Wirkens automatischer Stabilisatoren im Falle externer Schocks zuträglich sein,
- möglichst bundeseinheitlich und ebenenübergreifend für Bund und Länder (und mittelbar auch für die kommunale Ebene) gelten,
- eine Investitionsbindung unter Zugrundelegung eines restriktiver gefassten Investitionsbegriffs grundsätzlich beibehalten,
- nicht nur bei der Haushaltsaufstellung, sondern auch im Haushaltsvollzug verbindlichen Charakter haben,
- eine hohe Transparenz bzw. niedrige Komplexität aufweisen, um möglichst keine Interpretations- und Bewertungsspielräume zuzulassen und den Nachweis eines haushaltspolitischen Fehlverhaltens zweifelsfrei erlauben.

3.2 Ablehnung eines strikten Verschuldungsverbots

(38) Zur Eindämmung der Staatsverschuldung wird mitunter ein generelles Schuldenverbot (teilweise mit Ausnahmetatbeständen wie Naturkatastrophen und dgl.) gefordert. Insbesondere vor dem Hintergrund des gegenwärtig extrem hohen Schuldenstands der Gebietskörperschaften wäre ein Verschuldungsverbot aus Sicht des Landesrechnungshofes die naheliegende Antwort zur Verhinderung einer weiter wachsenden Staatsverschuldung. Auf denkbar transparente und unkomplizierte Art würden mit einem strikten Schuldenverbot die gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes eingehalten.

(39) Jedoch birgt das Verschuldungsverbot die Gefahr einer prozyklischen Finanzpolitik und eröffnet keine Handlungsspielräume bei externen Schocks. Ferner wären ein spürbarer Rückgang der öffentlichen Investitionen einschließlich aller negativen Folgen für das volkswirtschaftliche Potenzialwachstum und haushaltspolitisch unerwünschte Ausweichreaktionen der Haushaltsgesetzgeber zugunsten des Eingehens langfristig bindender Zahlungsverpflichtungen aus ÖPP-Projekten, Leasing-Geschäften (Dauerschuldverhältnissen) sowie einer Ausweitung von Eventualverbindlichkeiten wahrscheinlich, die – verstärkt eingesetzt – eine erhebliche Gefahr für die Stabilität öffentlicher Haushalte in der Zukunft darstellen können.

(40) Des Weiteren lassen die bestehenden strukturellen Haushaltsdefizite des Bundes und der Länder, welche derzeit von der überwiegend konjunkturell bedingt guten Einnahmeentwicklung verschleiert werden, einen vollständigen Verzicht auf Nettokreditaufnahmen zunächst wenig realistisch erscheinen.

(41) Unter Berücksichtigung dieser Aspekte würden bei Einführung eines strikten Verschuldungsverbotes für die öffentlichen Haushalte nach Auffassung des Landesrechnungshofes grundsätzlich eher diese Nachteile überwiegen.

3.3 EU-Stabilitäts- und Wachstumspakt als Ausgangspunkt eines Integrierten Neuverschuldungsgrenzenmodells

(42) Die gemeinschaftsrechtlich festgelegten Verschuldungsgrenzen sind aufgrund des Vorranges des Gemeinschaftsrechts (gegenüber dem Grundgesetz bzw. den Länderverfassungen) von den Mitgliedsstaaten dergestalt umzusetzen, dass ihre innerstaatlichen Verschuldungsgrenzen gleichzeitig europäische Vorgaben erfüllen.²⁶ Mithin gelten die Verschuldungs- bzw. Defizitgrenzen für den Gesamtstaat und damit auch für die Länder, wobei der Bund innerstaatlich für die Einhaltung der europarechtlichen Vorgaben verantwortlich ist.

(43) Folglich liegt der Ansatz nahe, ein neues gesamtstaatliches Verschuldungsregime für die Bundesrepublik Deutschland auf den Close-to-Balance-Ansatz des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes aufzusetzen. Dieser ist auch Grundlage eines Modells, welches vom Bundesminister der Finanzen im Namen der Kommissionsmitglieder der Bundesregierung in die Föderalismuskommission II eingebracht wurde.²⁷ Der Close-to-Balance-Ansatz orientiert sich grundsätzlich am Haushaltsausgleich und lässt für Deutschland insgesamt eine strukturelle Neuverschuldung von jährlich maximal 0,5 v. H. des BIP (nominal) zu. Gleichzeitig ermöglicht diese Regel eine symmetrische Berücksichtigung der Konjunkturlage. In konjunkturell guten Zeiten (BIP-Wachstum übersteigt Potenzialwachstum) würden Kreditfinanzierungsspielräume eingeschränkt und die Erzielung von Überschüssen vorgeschrieben. Hingegen würden in Abschwungphasen zusätzliche (konjunkturelle) Defizitspielräume eröffnet.

(44) Für die stringente Übertragung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes in die deutsche Finanzverfassung bedarf es im nächsten Schritt vertikal bindender Regelungen, welche die Aufteilung des gesamtstaatlich zulässigen Verschuldungsvolumens zwischen Bund (einschl. Sonderrechnungen) und Ländern (einschl. Kommunen) beinhalten. Dabei sollte die Aufteilung des Verschuldungsvolumens zwischen Bundes- und Länderebene stets in Entsprechung zur innerstaatlichen Aufteilung der Sanktionslasten gemäß Art. 104a Abs. 6 GG i. V. m. § 2 SZAG²⁸ erfolgen, welche Bund und Länder derzeit im Verhältnis 65 v. H. zu 35 v. H. verpflichten.

²⁶ Art. 3, Protokoll Nr. 20 von 1992 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.

²⁷ Komm.-Drs. 096 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

²⁸ Gesetz zur innerstaatlichen Aufteilung von unverzinslichen Einlagen und Geldbußen gemäß Artikel 104 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz – SZAG.

(45) Legt man der Aufteilung des Verschuldungsvolumens die gegenwärtige Sanktionslastenaufteilung sowie das nominale BIP der letzten drei Jahre mit konjunkturell bedingten Zu- und Abschlägen zugrunde, wären für Bund (einschl. Sonderrechnungen) und Länder (einschl. Kommunen) die in Abbildung 2 ausgewiesenen Defizite zulässig gewesen.

Abbildung 2: Modifizierte Defizitgrenzen für Bund (einschl. Sonderrechnungen) und Länder (einschl. Kommunen) in den Jahren 2005 - 2007

	2005	2006	2007
1) BIP nominal [in Mrd. EUR]	2.244,6	2.322,2	2.423,0
2) Zulässiges Defizit [in v. H. BIP nominal]	-1,4	-0,5	-0,2
close-to-balance	-0,5	-0,5	-0,5
Konjunkturkomponente ²⁹	-0,9	+0,0	+0,3
3) Zulässiges Defizit [in Mrd. EUR]	-30,5	-11,6	-5,2
Bund (65 v. H.)	-19,8	-7,6	-3,4
Länder (35 v. H.)	-10,7	-4,1	-1,8
4) Tatsächliches Defizit ³⁰ [in Mrd. EUR]	-75,6	-37,3	+0,2
Bund	-51,7	-31,5	-10,7
Länder	-23,9	-5,8	+11,0
5) Übermäßiges Defizit [= Diff. 3) und 4)]	45,0	25,6	–
Bund	31,9	23,9	7,3
Länder	13,2	1,7	–

Quelle: Arbeitskreis VGR; Statistisches Bundesamt; Bundesfinanzministerium; eigene Berechnungen.

(46) Deutlich wird, dass die zulässigen Defizite damit wie beabsichtigt erheblich von der konjunkturellen Entwicklung abhängig würden. In konjunkturell guten Jahren wie 2006 und 2007 hätten nur geringe Spielräume für eine öffentliche Verschuldung bestanden. Während 2006 damit trotz erheblicher Rückführung des Defizits auf 37,3 Mrd. Euro eine Überschreitung des zulässigen Defizits zu konstatieren gewesen wäre, ergibt die Modellrechnung für 2007 ein Verschuldungsbudget von 5,2 Mrd. Euro, welches aufgrund des festzustellenden Überschusses von 0,2 Mrd. Euro nicht in Anspruch genommen werden musste.

²⁹ Ermittelt aus Angaben des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2007/2008. Neben dem Konjunktoreffekt sind Einmaleffekte enthalten, die betragsmäßig vernachlässigbar waren.

³⁰ Finanzierungssaldo nach Abgrenzung der VGR.

(47) In den drei zurückliegenden Jahren hätte der Bund (einschl. Sonderrechnungen) durchgängig größere Probleme bei der Einhaltung der zulässigen Defizite gehabt als die Länder, wären diese nach der innerstaatlichen Aufteilung der Sanktionslasten gemäß Art. 104a Abs. 6 GG i. V. m. § 2 SZAG erfolgt. Auch die aktuell von der Bundesregierung vorgeschlagene Verteilung von 70:30 v. H. ändert daran nur wenig.

(48) Insofern sich eine Verschiebung des maximal zulässigen Gesamtverschuldungsvolumens zugunsten der Ländergesamtheit – denkbar wäre hier u. a. die im Zeitraum 2004 - 2006 vom Finanzplanungsrat für angemessen gehaltene Aufteilung auf Bund (einschl. Sonderrechnungen) und Länder (einschl. Kommunen) im Verhältnis 45 v. H. zu 55 v. H. – erreichen ließe, sollte aber auch einer entsprechenden Anpassung der innerstaatlichen Sanktionslastenaufteilung zugestimmt werden.

(49) Der vertikalen Verteilung der Defizitanteile folgend, sind auf der nächsten Stufe die Defizitanteile horizontal den einzelnen Ländern zuzuordnen. Als mögliche Verteilungsmaßstäbe werden dabei grundsätzlich die Einwohnerzahlen sowie das regionale BIP in Betracht gezogen. Aus Sicht des Landesrechnungshofes würde eine einwohnerbezogene Verteilung aufgrund der Einwohnerbezogenheit des geltenden, eher nivellierenden Länderfinanzausgleichssystems die Fähigkeit zur Bedienung des Schuldendienstes eindeutig besser als das regionale BIP der Länder abbilden. Zudem bestehen bei der Regionalisierung des BIP erhebliche methodische Probleme. So unterliegt das BIP regelmäßigen Revisionen mit erheblicher Schwankungsbreite auf regionaler Ebene, wie auch die nachträgliche Reduzierung des BIP-Wachstums für die Neuen Länder von 3,0 v. H. auf 2,2 v. H. für das Jahr 2006 verdeutlicht.³¹ Aufgrund einer unzureichenden Datenlage werden die Anteile der Länder am gesamtstaatlichen BIP im Rahmen eines „Top-Down-Ansatzes“ nach einem bestimmten Schlüssel ermittelt. Somit würde die Regionalisierung des BIP – als Grundlage für regionale Defizitanteile – möglicherweise streitbefangen werden und einen erheblichen Abstimmungsbedarf mit sich bringen.

(50) Bei einwohnerbezogener³² Verteilung des in Abbildung 2 ausgewiesenen zulässigen Defizits der Länder wären auf Mecklenburg-Vorpommern rückblickend Verschuldungskapazitäten von rd. 214 Mio. Euro (2005), 81 Mio. Euro (2006) bzw. 36 Mio. Euro (2007) entfallen. Neben der Landesebene i. e. S. (Landeshaushalt) hätten diese auch auf die

³¹ Ursache für die notwendige Neubewertung war das ursprünglich zu hoch angesetzte Wachstum der Bruttowertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe.

³² Einwohnerzahlen gemäß Statistischem Bundesamt zum 30. Juni des jeweiligen Jahres.

kommunale Ebene bzw. einzelne Kommunen aufgeteilt werden müssen. Im Jahr 2005 lag das Defizit³³ von Land und Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern bei -389 Mio. Euro und damit deutlich über dem modellhaft zulässigen Defizit. Im Jahr 2006 (+57 Mio. Euro) und höchstwahrscheinlich auch 2007 haben die öffentliche Haushalte in Mecklenburg-Vorpommern Überschüsse erwirtschaftet. Unabhängig davon zeigen die Modellrechnungen eine deutliche Einschränkung der potenziellen Möglichkeiten zur Defizitfinanzierung an.

(51) Die Umsetzung des europäischen Verschuldungsregimes auf Bundesebene sollte durch entsprechende Grundgesetzänderungen erfolgen. Mit Blick auf die normativen Verschuldungsgrenzen der Länder sind darüber hinaus Änderungen des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG)³⁴ als entsprechendes Ausführungsgesetz zur Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben notwendig.

(52) Sollten sich Bund und Länder im Rahmen der Föderalismuskommission II nicht auf einheitliche normative Verschuldungsgrenzen einigen können, empfiehlt der Landesrechnungshof der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern, eine Regelung in Anlehnung an das hier vorgeschlagene Verschuldungsregime landesgesetzlich zu verankern.

(53) Mit Blick auf die Stellungnahme der Landtage³⁵ weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass eine wie auch immer gefasste, restriktivere Verschuldungsgrenze offensichtlich notwendige Selbstbeschränkungen und keineswegs eine „budgetrechtliche Entmachtung“ der Landtage zum Ziel haben muss. Im Übrigen obliegt es den Landesparlamenten, im Rahmen ihrer Kompetenzen die Flexibilität der Länderhaushalte auch durch entsprechende Maßnahmen auf der Ausgabenseite zu gewährleisten.

3.4 Ergänzende Investitionsbindung der Defizitfinanzierung

3.4.1 Notwendigkeit einer Investitionsbindung normativer Verschuldungsgrenzen

(54) Im Folgenden plädiert der Landesrechnungshof für eine zusätzliche Bindung der in den vorangegangenen Schritten aus den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben abgeleiteten (regionalen) Verschuldungskapazitäten an die staatlichen Investitionsausgaben.

³³ In Abgrenzung des Finanzierungssaldos der Finanzstatistik.

³⁴ Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder vom 19. August 1969.

³⁵ Komm.-Drs. 100 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

(55) Diese ergänzende Investitionsbindung hält der Landesrechnungshof für erforderlich, um neben einer maßvollen Beteiligung künftiger Generationen an heutigen Investitionen der Gefahr einer Substitution notwendiger investiver durch konsumtive Ausgaben bzw. einer Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben vorzubeugen. In Anspruch genommene Defizite oberhalb der Investitionsbindung – etwa in einer konjunkturellen Abschwungphase – müssten in Folgejahren (innerhalb des Konjunkturzyklus) durch eine entsprechend verminderte Nutzung der zulässigen Defizitbudgets ausgeglichen werden. Damit wäre gewährleistet, dass der längerfristigen Verschuldung entsprechende Vermögenserhöhungen gegenüberstehen.

(56) Die Abkopplung der rechtlich zulässigen Nettoneuverschuldung von den öffentlichen Investitionen, wie sie der gegenwärtige Vorschlag des Bundes vorsieht, birgt dagegen die Gefahr eines beschleunigten Rückgangs der (Netto-)Investitionen in den öffentlichen Haushalten in sich.³⁶ Darüber hinaus sind Fehlanreize für die Haushaltspolitik von Bund und Ländern mit negativen Folgen für die notwendigen Investitionsausgaben zu erwarten. Die politische Präferenz zugunsten konsumtiver Ausgaben verstärkt das Anwachsen der bereits in Teilen festzustellenden Investitionslücke – notwendige Ersatz- und Modernisierungsinvestitionen werden zurückgestellt und damit das öffentliche Anlagevermögen „auf Verschleiß gefahren“.

3.4.2 Anteilsmäßige Berücksichtigung eigenfinanzierter Nettoinvestitionen

(57) Um die Mängel des gegenwärtig zu weit gefassten Investitionsbegriffs zu vermeiden, sollte für die vorgeschlagene zusätzliche Investitionsbindung der Verschuldungskapazitäten eine methodisch sauber gefasste Größe konzipiert werden. Neben dem Ziel, die Neuverschuldungsmöglichkeiten wirksam einzuschränken, ist zu gewährleisten, dass lediglich Vermögenszuwächse kreditär finanziert werden können. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes würden diese Anforderungen durch die „eigenfinanzierten Nettoinvestitionen“ erfüllt (vgl. Abbildung 3).

³⁶ Zum Rückgang der staatlichen (Netto-)Investitionen vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Juni 2007, S. 19.

Abbildung 3: Ableitung eigenfinanzierter Nettoinvestitionen

Summe der Bruttoinvestitionen (HG 7/8)		
-	investive Zuweisungen und Zuschüsse (OG 33/34)	
-	investiver Teil der SoBEZ (85 v. H. der SoBEZ gemäß § 11 Abs. 3 FAG)	
-	Vermögenserlöse (OG 13)	
-	Darlehensrückzahlungen (OG 17/18)	
-	Ausgaben für Gewährleistungen	
=	eigenfinanzierte Investitionen	⇒ = eigenfinanzierte Investitionen
-	Abschreibungen	- pauschalierter Abzug
=	reale eigenfinanz. Nettoinvestitionen	= eigenfinanz. Nettoinvestitionen

Quelle: Eigene Darstellung.

(58) Die eigenfinanzierten Investitionen sollten sich im Vergleich zur gegenwärtigen Rechtslage in den Ländern durch eine Absetzung investiver Zuweisungen, Vermögenserlöse, Darlehensrückzahlungen und den Inanspruchnahmen der Gewährleistungen von den Bruttoinvestitionen errechnen. In den Neuen Ländern sollte zusätzlich der (voraussichtlich)³⁷ investiv zu verausgabende Teil der SoBEZ in Abzug gebracht werden.

(59) Während die Bestimmung eigenfinanzierter Investitionen aufgrund entsprechender Haushaltsdaten eindeutig möglich und damit kaum Streitbefangen wäre, ist jedoch die Berücksichtigung notwendiger Wertminderungen der Vermögensgegenstände durch Abschreibungen in hohem Maße strategiefällig. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Bewertungs- bzw. Abschreibungsgrundlagen, der Nutzungsdauer von Vermögensgegenständen sowie der notwendigerweise einheitlichen Abschreibungsregeln.³⁸

(60) Um die Strategiefälligkeit der Absetzung von Abschreibungen zu vermeiden, wäre die Festsetzung eines pauschalen Anteils der eigenfinanzierten Investitionen denkbar. Einem zu berücksichtigenden Anteil von beispielsweise 50 v. H. läge die plausible Annahme zugrunde, dass rd. 50 v. H. der eigenfinanzierten Investitionen der zusätzlichen Sachvermögensbildung dienen, die restlichen 50 v. H. hingegen der Werterhaltung des staatlichen Sachvermögens-

³⁷ Der genaue Betrag ergibt sich erst ex-post, d. h. nach Ermittlung des Betrages, der für den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft aufgewendet werden musste, sodass bspw. von den durchschnittlichen Ergebnissen der Vorjahre ausgegangen werden könnte.

³⁸ Dieser Umstand verdeutlicht überdies den Reformbedarf des staatlichen bzw. kommunalen Rechnungswesens sowie die Notwendigkeit entsprechender Standardisierungen bzw. Vereinheitlichungen.

bestandes (Ersatzinvestitionen). Durch eine nur anteilmäßige Berücksichtigung eigenfinanzierter Investitionsausgaben wäre auch die finanzwirtschaftliche Fehlentwicklung vergangener Jahre, öffentliche Investitionen vollständig über Kreditaufnahmen zu finanzieren, umzukehren.

(61) Negative Nettoinvestitionen (Vermögensverzehr) müssten bei konsequenter Umsetzung dieses Modells Nettotilgungen in entsprechender Höhe nach sich ziehen.³⁹

(62) In die Höhe der Investitionsausgaben als Anknüpfungspunkt für Kreditobergrenzen sollten konsumtive Ausgaben, z. B. für Bildung und Wissenschaft, weiterhin nicht einfließen. Wenn gleich diesen Ausgaben gewisse investive Merkmale („zukunftsfördernder Charakter“) nicht grundlegend abzusprechen sind, wäre eine derart an Investitionen gekoppelte Schuldengrenze konturlos, beliebig und letztlich unwirksam. Auch wären die betragsmäßigen Auswirkungen einer diesbezüglichen Ausweitung des Investitionsbegriffs für die Bemessung von Schuldengrenzen nur gering. So würde der investitionsorientierte Verschuldungsspielraum durch eine Berücksichtigung von Ausgaben für Humankapital zunächst erweitert, durch die notwendige Berücksichtigung von schwer zu bestimmenden und tendenziell sehr hohen Abschreibungen jedoch wiederum erheblich eingeschränkt werden.⁴⁰

3.5 Zusammenfassende Darstellung des Integrierten Neuverschuldungsgrenzenmodells

(63) In dem vom Landesrechnungshof befürworteten **Integrierten Neuverschuldungsgrenzenmodell** werden die Regelungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes mit der, gegenüber den bisherigen Regelungen erheblich restriktiveren, Investitionsbindung der Neuverschuldung verknüpft. Abbildung 4 fasst diesen Vorschlag zusammen.

³⁹ Demnach hätten im Jahr 2006 bei staatlichen Bruttoinvestitionen von 32,37 Mrd. Euro und Abschreibungen von 36,44 Mrd. Euro Schulden in Höhe von rd. 4,1 Mrd. Euro getilgt werden müssen. Zu den Daten, vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Juni 2007, S. 18 ff.

⁴⁰ Vgl. Vesper, Dieter: Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen. Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung (Komm.-Drs. 087 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen), S. 32 f.

Abbildung 4: Integriertes Neuverschuldungsgrenzenmodell



Quelle: Eigene Darstellung.

Legt man das **Integrierte Neuverschuldungsgrenzenmodell** für das laufende Haushaltsjahr 2008 zugrunde, ergeben sich folgende Obergrenzen für die Defizite:

- Unter den gegenwärtigen Annahmen einer Steigerungsrate des nominalen BIP von +3,3 v. H. (real +1,7 v. H.)⁴¹ und einem Potenzialwachstum von +1,4 v. H.⁴² ergibt sich bei Übernahme des gemeinschaftsrechtlichen Defizitregimes ein zulässiges Defizit von rd. 9 Mrd. Euro für den Gesamtstaat. Auf Mecklenburg-Vorpommern würde davon ein Anteil von insgesamt rd. 63 Mio. Euro entfallen, wovon ein gewisser Teil der kommunalen Ebene zuzuordnen wäre.
- Die vorgeschlagene Investitionskopplung würde für den Landeshaushalt gegenwärtig deutlich restriktiver ausfallen, wie Abbildung 5 unter Bezugnahme auf den Haushaltsplan 2008 verdeutlicht.

⁴¹ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Jahreswirtschaftsbericht 2008, S. 53.

⁴² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2007/2008, S. 451.

Abbildung 5: Herleitung der eigenfinanzierten Nettoinvestitionen für M-V

- in Mio. Euro -	Soll 2008
Bruttoinvestitionen (HG 7/8)	1.170,1
- investive Zuweisungen und Zuschüsse (OG 33/34)	586,7
- investiver Teil der SoBEZ (85 % von 1.077 Mio. Euro)	915,8
- Vermögenserlöse (OG 13)	4,4
- Darlehensrückzahlungen (OG 17/18)	59,2
- Gewährleistungen	15,0
= eigenfinanzierte Investitionen	(-411,0)
- Abschreibungen (pauschaler Abzug von 50 v. H.)	-
= eigenfinanzierte Nettoinvestitionen	-

Quelle: Landeshaushalt Mecklenburg-Vorpommern 2008/2009; eigene Berechnungen.

(64) Mecklenburg-Vorpommern finanziert seine Investitionen gegenwärtig vollständig über investive Zuweisungen und Zuschüsse bzw. die investiv zu verwendenden Solidarpaktmittel.

Formuliertes Ziel der Landesregierung ist es allerdings, durch fortschreitende Konsolidierung der laufenden Ausgaben mittelfristig eigene Haushaltsmittel zur Finanzierung von Investitionen einzusetzen. Mit Auslaufen des Solidarpaktes sollen die eigenfinanzierten Investitionen das Niveau der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer erreichen.

Mit Blick auf den hier dargelegten Vorschlag wäre für Mecklenburg-Vorpommern und andere Neue Länder eine Finanzierung des Landeshaushaltes über Nettokreditaufnahme gegenwärtig ausgeschlossen. Die Wirkung des **Integrierten Verschuldungsgrenzenmodells** würde damit für die Neuen Länder de facto einem Schuldenverbot bis zur Herstellung der Normallage der Länderhaushalte entsprechen, die mit Auslaufen des Solidarpaktes und der fortschreitenden Degression der SoBEZ (§ 11 Abs. 3 FAG) angestrebt werden muss.

(65) Dieses Ergebnis ist insofern unproblematisch, dass keine zusätzlichen Einschränkungen der Haushaltsspielräume gegenüber den gegenwärtigen Planungen der Landesregierung bestehen. Diese sehen für die kommenden Jahre Nettotilgungen vor, um zumindest die einwohnerbezogene Verschuldung zu stabilisieren.

4. Rahmenbedingungen für effektive normative Verschuldungsgrenzen

4.1 Einstandspflichten und Aufsichtsrechte

(66) Die Wirksamkeit normativer Verschuldungsgrenzen hängt im Allgemeinen u. a. von der Reichweite bundesstaatlicher Einstandspflichten ab. Die derzeitige Verbindung von Haushaltsautonomie der Gliedstaaten im Bundesstaat und mehr oder minder expliziten Einstandspflichten der Solidargemeinschaft von Bund und Ländern führt zu Fehlanreizen, die eine höhere Verschuldung verursachen können. Die Aussicht, die eigene, sehr hohe Verschuldung auf die föderale Solidargemeinschaft überwälzen zu können, führt in der Tendenz zu einem sorgloseren Umgang mit Schuldenaufnahmen. Wenngleich im sog. Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts⁴³ die Eigenverantwortlichkeit der Länder hervorgehoben sowie die Hürden bzw. Maßstäbe zur Gewährung von Haushaltsnotlagehilfen deutlich angehoben wurden, bedarf es nach wie vor einer verfassungsrechtlichen Konkretisierung und Begrenzung bundesstaatlicher Einstandspflichten.

(67) Diese Begrenzung könnte beispielsweise dergestalt gefasst werden, dass die Einstandspflichten der Solidargemeinschaft nur künftige Nettokreditaufnahmen bis zur definierten Verschuldungsgrenze des betreffenden Jahres umfassen.

(68) Einstandspflichten führen dazu, dass der Kapitalmarkt derzeit alle Gliedstaaten im Bundesstaat trotz sehr heterogener Haushalts- und insbesondere Verschuldungssituationen hinsichtlich der Verfügbarkeit von Fremdkapital und der Kreditkonditionen gleich behandelt. Damit können sich die Länder unabhängig von ihrer jeweiligen Haushaltssituation und daraus resultierenden Kennziffern auf den Finanzmärkten zu nahezu identischen Zinssätzen (re-)finanzieren. Eine disziplinierende Funktion der Kapitalmärkte in Richtung solider Haushaltspolitik ist wegen bundesstaatlicher Einstandspflichten damit nicht gegeben. Es bedarf daher einer festzulegenden Einstandsgrenze in Höhe der verfassungsrechtlichen Verschuldungsgrenze und damit einer Haftungsbeteiligung der Gläubiger bei allen über diese Einstandsgrenze hinausgehenden Neuverschuldungen. Infolgedessen werden sich die unterschiedlichen Kreditrisiken durch Risikoaufschläge in den Kreditfinanzierungskosten niederschlagen, was tendenziell einer fiskalischen Disziplinierung und damit der Einhaltung verfassungrechtlicher Regelkredit-

⁴³ BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006.

obergrenzen dienen dürfte. Länder, deren Neuverschuldung sich unterhalb der definierten und durch die bundesstaatlichen Einstandspflichten „abgedeckten“ Verschuldung bewegt, wären von einer derartigen Verteuerung der Kreditaufnahme nicht betroffen.

(69) Soll an der Haushaltsautonomie (Art. 109 Abs. 1 GG) in ihrer gegenwärtigen Form festgehalten werden, empfiehlt sich eine maßgebliche Reduzierung der (impliziten) Einstandspflichten. Wird jedoch für eine Beibehaltung (impliziter) bundesstaatlicher Einstandspflichten in der gegenwärtigen Form plädiert, sind diese mit (umfangreichen) Aufsichtsrechten über die Haushaltspolitik der Länder zu verknüpfen, was die Haushaltsautonomie der Länder entsprechend begrenzen würde. Ein System einer Finanzaufsicht des Bundes über die Länder wäre dabei in Anlehnung an die Kommunalaufsicht der Länder mit den Aufsichtsmitteln einer Rechtsaufsicht auszugestalten.

(70) Die vielfach geforderte Implementierung eines Frühwarnsystems zur Erkennung von Haushaltskrisen und -notlagen erscheint von untergeordneter Bedeutung, weil es nach Ansicht des Landesrechnungshofes gegenwärtig kein Erkenntnisproblem – alle Haushaltsdaten sind öffentlich verfügbar und einer kontinuierlichen Analyse zugänglich –, sondern vielmehr ein Regelungs- und Umsetzungsproblem gibt. Zwingend scheint diesbezüglich eher die Sicherung der Datenvergleichbarkeit bzw. der Aussagefähigkeit öffentlicher (Finanz-)Statistiken zu sein. Zur Gewährleistung einer länderübergreifenden Transparenz wäre ferner der Aufbau eines umfassenden Kennzahlenvergleichs (Benchmarking) anzuraten.

Die Implementierung eines Frühwarnsystems mit dem alleinigen Ziel der Veröffentlichung bzw. Bekanntmachung von finanz- bzw. haushaltspolitischen Verfehlungen („name and blame“) dürfte sich ohne flankierende Sanktionsmöglichkeiten als wenig wirksam erweisen.

4.2 Erfordernis von Sanktionsmechanismen

(71) Wie die bisherige Verschuldungsentwicklung gezeigt hat, entfalten nicht-sanktionsbewehrte Regelkreditobergrenzen kaum eine schuldenbegrenzende Wirkung, weil die Überschreitung normativer Verschuldungsgrenzen keinerlei Konsequenzen, entweder direkt für die Entscheidungsträger oder indirekt für die Bürger einer Gebietskörperschaft, zur Folge haben. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind zur Gewährleistung der Einhaltung normativer Verschuldungsgrenzen verbindliche Mechanismen vorzusehen, die bei übermäßigen Defiziten sowohl in der Aufstellung als auch der Ausführung des Haushaltsplans zum Tragen kommen.

(72) Grundsätzlich ist bei der Ausgestaltung des Sanktionssystems darauf hinzuwirken, dass wirksame Rechtsfolgen zeitnah an die Überschreitung der Verschuldungsgrenzen anschließen können.

(73) Auch deshalb ist bei der Umsetzung des Verschuldungsregimes ein selbstregulatives System einer Gremienlösung vorzuziehen, sodass die mit dem selbstregulativen System implementierten Sanktionen automatisch in Kraft treten können.

(74) Die Überwachung der Einhaltung normativer Verschuldungsgrenzen sollte möglichst politikfern erfolgen. Ähnlich wie bei geldpolitischen Entscheidungen, die zur Vermeidung institutioneller Selbstgefährdung ebenfalls der Politik entzogen sind, käme hierfür bspw. die Deutsche Bundesbank infrage. Die Erfahrungen mit dem ECOFIN-Rat bei der Sanktionierung übermäßiger Defizite legen den Schluss nahe, dass die für Haushaltsplanung und -vollzug maßgeblich verantwortlichen Akteure nicht an der Beurteilung der finanziellen Situation, der Entscheidung über etwaige Defizitverfahren sowie dem Verhängen von Sanktionen beteiligt sein sollten. Entgegen der ablehnenden Haltung der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern hält der Landesrechnungshof es für geboten, die Beachtung normativer Verschuldungsgrenzen durch eine von der Politik unabhängige bzw. nicht direkt beeinflussbare Institution überwachen zu lassen, welcher bei Feststellung eines übermäßigen Defizits auch die Initiierung eventueller automatischer Sanktionen obliegen müsste.

(75) Sanktionen in Form von Strafzahlungen sind bei verschuldeten Verwaltungseinheiten kaum zielführend. Sie wirken sich durch eine tendenzielle Erhöhung der Verschuldung eher kontraproduktiv aus und leisten mithin keinen Beitrag zur Schuldenrückführung.⁴⁴

(76) Denkbar wären hingegen automatisch wirksame, temporäre ausgabeseitige (Ausgabebeschränkungen, Leistungskürzungen) oder einnahmeseitige Konsequenzen (Abgabeerhöhungen). Zu prüfen wäre etwa, ob einzelnen Ländern und ihren Kommunen in begründeten Fällen Abweichungen von bundeseinheitlichen (Leistungs-)Standards zugebilligt werden könnten.

⁴⁴ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern: Jahresbericht 1997, Tz. 25.

Einnahmeseitig sind Zuschlagsrechte der Länder bei der Lohn-, Einkommens- und Körperschaftsteuer insbesondere aufgrund des (auch regional) unterschiedlichen einwohnerbezogenen Aufkommens vor allem für die Neuen Länder problembehaftet. Stattdessen könnte die Einführung eines temporären Zuschlagsrechts der Länder auf kommunale Realsteuern wie die (durch alle Einwohner entweder direkt oder indirekt zu zahlende) Grundsteuer B in Betracht gezogen werden.

(77) Im Vergleich zu temporären Abgabenerhöhungen müsste bei Leistungsreduzierungen zum Abbau übermäßiger Defizite lediglich beachtet werden, dass Abweichungen im Sozialrecht nicht dazu führen dürfen, dass die nach der Leistungsreduzierung verbleibenden Leistungen einen aus dem Sozialstaatsprinzip abzuleitenden Mindeststandard unterschreiten.

(78) In jedem Fall wäre sicherzustellen, dass die durch Leistungsreduzierungen bzw. Abgabenerhöhungen freiwerdenden bzw. zusätzlich eingenommenen Mittel zweckgebunden zum Haushaltsausgleich bzw. Abbau des übermäßigen Defizits eingesetzt werden.

4.3 Einrichtung von Ausgleichskonten

(79) Aufgrund der notwendigen Bindungswirkung der Verschuldungsrestriktion auch im Haushaltsvollzug können nicht aussteuerbare Fehlbeträge auftreten, welche innerhalb eines festgelegten Zeitraumes über Haushaltsfehlbeträge auszuweisen und durch kurzfristige Kassenkredite temporär zu decken wären. Dazu sind aus haushaltsrechtlicher Sicht die Etablierung von Ausgleichskonten sowie geeignete Ausgleichsfristen notwendig. Zur Reduzierung der Gefahr einer eventuell prozyklischen Fiskalpolitik ist der Ausgleich bzw. die Rückzahlung dieser kurzfristigen Kredite innerhalb des Konjunkturzyklus bzw. von fünf Jahren vorzunehmen – ein Zeitrahmen, der strukturelle Anpassungen auch auf der Ausgabenseite erlaubt.

4.4 Aufnahme annuitätischer Darlehen

(80) Zur Anschlussfinanzierung endfälliger⁴⁵ Kredite werden in der gegenwärtigen Staatspraxis zumeist neue endfällige Darlehen aufgenommen. De facto unterbleibt bei dieser Art der prolongierenden Finanzierung eine Kredittilgung, was wiederum zu einer Vervielfachung des Schuldenberges führt. Im Sinne einer fiskalischen bzw. intergenerativen Äquivalenz sollten die Aufnahme endfälliger Darlehen und Anleihen zukünftig ausgeschlossen und die zulässige Verschuldung nur noch in Form von Annuitätenkrediten bzw. -anleihen aufgenommen werden

⁴⁵ In dem vorliegenden Papier werden die Begriffe „endfällig“ und „gesamtfällig“ gemäß dem üblichen Sprachgebrauch synonym verwendet.

dürfen. Während die Kapitaldienste verschuldeter Gebietskörperschaften bislang zumeist aus Zinsen bestanden, würden die dann zu leistenden Annuitäten immer einen Zins- und Tilgungsanteil beinhalten und somit zur Reduzierung der Schuldendynamik beitragen.

5. Ansätze zur Lösung der Altschuldenproblematik

(81) Wie ein Vergleich der Zinsbelastungen in Abschnitt 2.1 gezeigt hat, variieren die jährlichen Zinsausgaben je Einwohner zwischen 79 Euro (Bayern) und 399 Euro (Saarland) unter den Flächenländern bzw. 861 Euro (Bremen als Stadtstaat) erheblich. Die damit einhergehende deutliche Einschränkung von haushaltspolitischen Handlungsspielräumen für hochverschuldete Länder ist nicht von der Hand zu weisen.

Zur einvernehmlichen Einführung wirksamer Regelkreditobergrenzen auf Bundes- und Länderebene wird im Rahmen der Verhandlungen zur Föderalismusreform II insbesondere von den hochverschuldeten Ländern eine Verknüpfung der Neuregelung normativer Verschuldungsgrenzen mit einer Lösung der Altschuldenproblematik diskutiert. Aus ihrer Sicht seien ein mittelfristiger Haushaltsausgleich sowie engere und wirksamere Regelkreditobergrenzen nur dann einzuführen, wenn die Schuldenstände bzw. die daraus resultierenden Zinslasten eine (zumindest partielle) Reduzierung erfahren.

(82) Prinzipiell darf die Lösung des Altschuldenproblems nach Ansicht des Landesrechnungshofes weder eine in der Vergangenheit unsolide Finanzpolitik belohnen noch zu finanz- und haushaltspolitischen Fehlanreizen in der Zukunft führen. Daher sind jegliche Formen unkonditionierter Finanzhilfen wie Altschulden- bzw. Entschuldungsfonds abzulehnen.

(83) Diesbezügliche Vorschläge zielen im Grundsatz darauf ab, die Haushaltsspielräume hochverschuldeter Länder zu erhöhen und Chancengleichheit wiederherzustellen. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen alle bzw. ein Teil der bis zu einem bestimmten Stichtag aufgelaufenen Schulden in einen Entschuldungsfonds eingebracht werden. In Abhängigkeit von der konkreten Ausgestaltung des Fonds⁴⁶ wären die Finanzierungslasten zur Bedienung des Kapitaldienstes von der Ländergesamtheit und/oder dem Bund zu tragen.

⁴⁶ Beschränkung des Entschuldungsfonds auf die Altschulden der Länder oder zusätzliche Einbeziehung der Schulden des Bundes; Berücksichtigung fundierter Kreditmarktschulden sowie von Versorgungslasten; Tragung der Zinslasten durch die Länder nach Leistungs- bzw. Lastentragungsfähigkeit oder Übernahme gesamter Zinslast durch den Bund mit aufkommensneutraler Finanzierung durch Abgabe von Umsatzsteueranteilen durch die Ländergesamtheit; Schuldentilgung gemäß Leistungsfähigkeit oder Verursacherprinzip.

(84) Im Ergebnis würden Länder mit einer bislang solideren Haushalts- und Finanzpolitik oder der Bund die Haushaltssanierung hochverschuldeter Länder übernehmen und explizit für deren Schulden aufkommen. Dieser Wechsel vom Verursacher- zum Leistungsfähigkeits- bzw. Lastentragungsprinzip impliziert die Abwälzung der Einstandspflichten für politische Entscheidungen, eine in der Vergangenheit unsolide Finanzpolitik bliebe damit ohne erkennbare Konsequenzen.

(85) Neben den gravierenden finanziellen Nachteilen für die haushaltspolitisch solide agierenden Länder läge der schwerwiegende Nachteil dieser (Teil-)Entschuldung vor allem in den massiven Fehlanreizen für eine zukünftig solide Haushaltspolitik. Eine (teilweise) Sozialisierung der Verschuldung würde hochverschuldeten Ländern einen Bail-out in Aussicht stellen und damit die Gefahr wiederholter extensiver Verschuldung zulasten der Gemeinschaft in sich bergen.⁴⁷

(86) Aus gesamtstaatlicher Sicht könnte stattdessen in Betracht gezogen werden, denjenigen hochverschuldeten Ländern, die alle Potenziale zur selbstständigen Haushaltssanierung umfassend erschlossen haben, zur (partiellen) Sanierung ihrer Haushalte „Hilfe zur Selbsthilfe“ mit Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen (Sanierungs-BEZ) neuen Types zu gewähren. Diese als Haushaltskonsolidierungshilfen gefassten Zuweisungen wären zweckgebunden mit äußerst restriktiven Konditionen bzw. Auflagen für Maßnahmen des Aufgabenabbaus und damit der laufenden Ausgabenreduzierung (z. B. als strikt konditionierte Personalabbauhilfen) einzusetzen und würden damit zur nachhaltigen Entlastung betroffener Länderhaushalte beitragen.

(87) Insofern den hochverschuldeten Ländern auch eine direkte Senkung ihrer Zinsausgaben ermöglicht werden soll, sollten lediglich Spitzen in der Zinsbelastung an den Länder-Durchschnitt angenähert und dabei die gegenwärtige Rangfolge belassen werden.

(88) Da eine Sozialisierung der Verschuldungskosten auch im Falle von Sanierungs-BEZ bzw. Entschuldungshilfen abgelehnt werden sollte, bedarf es zu deren Finanzierung neuer fiskalischer Verteilungsspielräume. Diese könnten über steuerpolitische Maßnahmen wie z. B. die in Teilen diskutierte, unbestimmte Fortsetzung der Erhebung des Solidaritätszuschlages zur Lohn- und Einkommensteuer trotz der Degression der Bundesausgaben für teilungsbedingte SoBEZ in den Jahren 2009 - 2019 erreicht werden.

⁴⁷ Diese könnte aufgrund der Vorbildfunktion der Länder zukünftig auch von der Kommunalebene eingefordert werden und deren Bemühungen um eine solide Haushaltspolitik abträglich sein.

Davon ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes aus gesamtstaatlicher Sicht jedoch eher abzuraten, weil die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag während der Degression der teilungsbedingten SoBEZ Bestandteil der einnahmeseitigen Konsolidierungsstrategie des Bundes sein könnten. Über entsprechende Umverteilungen würden einzelne Länderhaushalte einseitig zulasten des Bundes saniert, was angesichts der Verschuldungssituation des Bundes unververtretbar wäre.

(89) Vorzuziehen wäre vielmehr die Erschließung neuer fiskalischer Spielräume durch eine effizientere Aufgabenerledigung. In diesem Zusammenhang sollte auch die von Bundesseite ins Spiel gebrachte Bundessteuerverwaltung für die Gemeinschaftsteuern von der Länderseite nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

Mögliche Effizienzpotenziale sieht der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung u. a. in der Beseitigung deutlicher Schwachstellen in der Finanzverwaltung.⁴⁸ Diese beruhen danach v. a. auf der Aufgabenverteilung in der bestehenden Finanzverfassung. Die damit einhergehenden Verflechtungsstrukturen bedingen unzureichende bzw. negative Steueranreize und behindern den einheitlichen Gesetzesvollzug sowie notwendige Modernisierungsbestrebungen, insbesondere im Bereich der Informationstechnik und des Risikomanagements.

(90) Wenngleich der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern hierzu keine eigenen Prüfungserfahrungen haben kann, sind für ihn derzeit keine Argumente erkennbar, die gegen die Relevanz der Bestandsaufnahme des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung sprechen.

Durch mögliche Aufgabenreduzierungen in der Steuerverwaltung Mecklenburg-Vorpommerns könnten Stellen aus der Landesverwaltung in die Verantwortung des Bundes überführt und zukünftig laufende Personalausgaben und Pensionsverpflichtungen reduziert werden. Die durch den Bund übernommenen Personal- und Sachausgaben wird dieser durch die Realisierung möglicher Synergieeffekte bzw. mutmaßlicher Effizienzrenditen zu decken haben.

⁴⁸ Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern, Gutachten für die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Komm.-Drs. 055, S. 55 ff.

(91) Insofern wären zumindest aus fiskalischer Sicht Vorteile für den Landeshaushalt Mecklenburg-Vorpommerns sowie die Haushalte der anderen Länder zu erwarten. Somit könnte sich die durch den Bund auf die Agenda der Föderalismuskommission II gesetzte Einführung einer Bundessteuerverwaltung auch als tragfähige Lösung hinsichtlich der Altschuldenproblematik erweisen. Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern würde eine Offenheit der Landesregierung gegenüber derartigen Vorschlägen, auch vor dem Hintergrund des Koalitionsvertrages (Tz. 339), im Rahmen ergebnisoffener Verhandlungen begrüßen. Insbesondere die finanzschwachen Länder sollten sich Verhandlungen über eine Bundessteuerverwaltung nicht generell verschließen.

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen am 25.04.2008.

Dr. Schweisfurth	Dr. Hempel	Dr. Schuelper	Dipl.-Ing. Scheeren
Präsident	Ministerialdirigent	Ministerialdirigent	Ministerialdirigent