

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 Bundeseite ins Spiel gebrachte Bundessteuerverwaltung für die Gemeinschaftsteuern in den Bund-Länder-Verhandlungen nicht von vornherein ausgeschlossen werden.