

H. Grosseckler

**Möglichkeiten zur Anpassung
der
Verschuldungspolitik
von Bund, Ländern und Gemeinden an den
Vertrag von Maastricht**



Der Autor:

Heinz Grosseckler, Prof. Dr.,

geboren 1939 in Istanbul Türkei. Studium der Volkswirtschaftslehre in Mainz. 1972 Promotion. 1975 Habilitation Berufung als o. Professor an die Universität Münster. 1976 Direktor des Instituts für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und Mitdirektor des Instituts für Genossenschaftswesen der Universität Münster. 1979 Berufung auf den Lehrstuhl Finanzwissenschaft I an der Universität Münster, Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Universität Münster. Seit 1989 Mitglied des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium der Finanzen.

Hauptforschungsgebiet: Markt- und staatswirtschaftliche Allokationstheorie.

Herausgegeben von der Leipziger Ökonomischen Societät e. V. Redaktion: Dr. H. Heinrich

© 1995

Druck: PINKVOSS Leipzig

Redaktionsschluß: 10.03.1995 Nachdruck, auch auszugsweise Veröffentlichung nur mit schriftlicher Genehmigung der Leipziger Ökonomische Societät

Möglichkeiten zur Anpassung der Verschuldungspolitik

von Bund, Ländern und Gemeinden

an den Vertrag von Maastricht

Vortrag vor der Leipziger Ökonomischen Societät

am 19. Oktober 1994 gehalten

von

Prof. Dr. Heinz Grossekketter

Heinz Grossekketter

Möglichkeiten zur Anpassung der Verschuldungspolitik

von Bund, Ländern und Gemeinden

an den Vertrag von Maastricht

Gliederung

1. Einführung: Basisproblem und Basisdaten
2. Überblick über die Koordinationsmöglichkeiten
3. Zwei konkrete Lösungsmöglichkeiten
 - 3.1. Das Modell einer Schlüsselaufteilung des Verschuldungsplafonds
 - 3.2. Das Modell der teilautonomen Verschuldungspolitik

1. Einführung: Basisproblem und Basisdaten

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kollegen und Kommilitonen, ich danke Ihnen für die Einladung zu einem Vortrag vor der Leipziger Ökonomischen Societät, die Sie bei der Wiederbegründung bewußt in eine 230jährige Tradition gestellt haben. In der Festschrift zur Wiederkehr des Gründungstages haben Sie als Devise der Societät den Leitspruch "Forschen, Prüfen, Wirken" aufgeführt und betont, daß Sie sich zunächst mit regionalen Problemen befassen wollen, die sich aus globalen Verflechtungen und vor allem aus dem europäischen Einigungsprozeß ergeben (Festschrift, S. 12). Ein Problem dieser Art bildet in gewisser Weise auch den Gegenstand meines Vortrages: Es geht um Veränderungen des gesetzlichen Rahmens für die Verschuldungspolitik, mit denen das Land Sachsen und die Stadt Leipzig ebenso wie die anderen Bundesländer und Kommunen aufgrund des europäischen Einigungsprozesses rechnen müssen, speziell aufgrund des Vertrages von Maastricht. Dieser Vertrag, meine Damen und Herren, verlangt in Art. 104c Abs. 2 in Verbindung mit Art. 1 und Art. 3 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, daß die Staaten der EU im Rahmen ihrer Verschuldungspolitik zwei Grenzen einhalten:

- ° eine Schuldenstandszenze, die bei maximal 60 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) liegt, und
- ° eine Netto-Neuverschuldungsgrenze in Höhe von maximal 3% des BIP.

Die Grenzen gelten jeweils für den Gesamtstaat, in der Bundesrepublik Deutschland also für die Gesamtheit aller Gebietskörperschaften einschließlich der von ihnen abhängigen Sondervermögen und für die Sozialversicherung. Der Bund hat nach dem Vertrag, dem auch die Bundesländer zugestimmt haben, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß ihn das innerstaatliche Haushaltsverfahren in die Lage versetzt, die Einhaltung der beiden Verschuldungsschranken zu garantieren. Die EG-Kommission überwacht die Entwicklung und wird - wie Sie der Presse entnommen haben werden¹ - in Kürze erst als Mahnbrieife an einschlägig auffällige Mitgliedsstaaten verschicken, darunter pikanterweise auch an Deutschland, das seinerzeit ja besonders auf die Einführung der Verschuldungsgrenzen gedrängt hat.

¹ Vgl. z. B. Handelsblatt Nr.196/ 41 vom 11.10.1994, S.1

Der Verpflichtung, ein Haushaltsverfahren zu schaffen, mit dessen Hilfe die Einhaltung der Maastricht-Grenzen im Prinzip garantiert werden kann, läßt sich in unitarischen Staaten relativ leicht nachkommen.² In einem Bundesstaat wie Deutschland, in dem die Verfassung in Art.109 Abs.1 GG die Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern postuliert, ist dies ganz anders. Zwar verfügen wir mit dem Finanzplanungsrat nach § 51 HGrG und dem Konjunkturrat nach § 18 StWG über Koordinationsgremien für die Haushalts- und Finanzplanung; aber diese Koordination ist unverbindlich und funktioniert - wie jeder Kenner der Materie weiß - praktisch so schlecht, daß man sich manchmal noch nicht einmal auf eine lehrformelhafte Empfehlung einigen kann, von harten Vorgaben für die einzelnen öffentlichen Haushalte ganz zu schweigen. Im Grunde genommen hatten wir in bezug auf die Koordination der Verschuldungspolitik in Deutschland faktisch also schon seit der Haushaltsreform gegen Ende der 60er Jahre eine Regelungslücke, und diese Regelungslücke ist die Mitursache dafür, daß die Verschuldung seither - und anders als vorher - so exorbitant gewachsen ist; der Vertrag von Maastricht zwingt uns nun aber, endlich das zu tun, was wir auch schon vorher hätten tun müssen, nämlich die Lücken zu schließen.

Um zu verdeutlichen, was dies für uns bedeutet, möchte ich Ihre Aufmerksamkeit auf eine Reihe von Fakten richten:

(1) Die Art, wie die relevante Verschuldung zu berechnen ist, ist im Vertrag von Maastricht vorgeschrieben. Sie beruht auf den Konventionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und ist deshalb bei der Defizitberechnung um bis zu 30 Mrd. "günstiger" als die Verschuldung, die sich etwa aus dem Zahlenmaterial unserer Finanzstatistik ergäbe. Gleichwohl wurde der Nettoverschuldungsrahmen auch nach dieser Berechnungsart 1991 und 1993 mit 3,2 bzw. 3,3 % des BIP überschritten. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß zur "Bundesverschuldung" im Sinne der VGR auch die Kreditaufnahme des Lastenausgleichsfonds, des ERP-Sondervermögens, des Fonds Deutsche Einheit, des Kreditabwicklungsfonds, des Bundeseisenbahnvermögens (ab 1994) und des Erblastentilgungsfonds (ab 1995) gehören.

(2) Die Obergrenze für die Nettoverschuldung schließt auch diejenige Verschuldung ein, die aus konjunkturellen Gründen erforderlich werden kann. Sie stellt also die Summe aus einem unerwünschten strukturellen Defizit, einer jedenfalls vom Sachverständigenrat als hinnehmbar betrachteten Normalverschuldung und der

konjunkturellen Verschuldung dar. Will man Platz für ein evtl. erforderliches konjunkturelles Defizit schaffen, kann man die 3-Prozent-Grenze in Normalsituationen also nicht anvisieren; statt dessen muß man - darin sind sich der Wissenschaftliche Beirat beim BMF und der Sachverständigenrat einig - auf eine Normalverschuldungsobergrenze von maximal 1 bis 1,5 % des BIP zusteuern.²³ Für 1994 hätten das z. B. bedeutet, daß die Gesamtverschuldung nicht rund 92 Mrd. DM hätte betragen dürfen, sondern lediglich ca. 45 Mrd.

(3) Es ist nicht etwa so, daß der Bund die Entwicklung der Schuldenstände und der gesamtwirtschaftlichen Nettoneuverschuldung dominiert und deshalb allein die Einhaltung der Maastricht-Kriterien garantieren könnte. Statt dessen zeigt Schaubild 1 (S. 8), das auf Zahlenangaben aus einem einschlägigen Gutachten des

eilung als auch bei der Festlegung der erforderlichen Steuersätze mit Hilfe von Korrekturfaktoren berücksichtigen, bei der Steueraufteilung auch mit nachträglichen Ausgleichszahlungen.

Ein Vertragszustand für die Verschuldungspolitik, der die Verschuldungskompetenzen nach dem vorgeschlagenen Muster aufteilte, wiese eine Reihe von Vorteilen auf
 O Da die Kompetenzaufteilung unbefristet wäre, entfielen die Gefahr, daß es immer wieder zu Abstimmungskrisen kommt.

o Da die Länder nicht alle Kompetenzen für eine autonome Verschuldungskompetenzen verlören, sondern lediglich so gestellt würden, wie es ihrem Dejure-Status vor 1969 entsprach - dem Zustand vor Einräumung der Möglichkeit zur konjunkturellen Verschuldung, wäre die Gefahr einer Verfassungswidrigkeit der Lösung verringert.

O Da Länder und Gemeinden so gestellt würden, als ob es keine Konjunkturschwankungen gäbe, könnten sie ihre Ausgaben verstetigen. Das beseitigte die Gefahr eines prozyklischen Verhaltens, wie es heute oft bei den Gemeinden beobachtet werden kann, und es hätte eine Verstetigung der Auftragseingänge für wichtige Wirtschaftszweige - vor allem für die Bauindustrie - zur Folge; auch die Länder und ihre Gemeinden würden somit einen Beitrag zur Verringerung von Konjunkturschwankungen leisten.

O Der Bund würde in die Lage versetzt, im Normalfall eine potentialorientierte Stabilisierungspolitik zu betreiben, und könnte notfalls flexibel auf die Gefahr eines sich selbst verstärkenden Abschwungs reagieren.

o Die Einhaltung der Kriterien von Maastricht könnte sichergestellt werden.

Mir persönlich erscheint das vorgeschlagene Modell einer funktionellen Trennung der Verschuldungskompetenzen und einer teilautonomen Verschuldungspolitik deshalb vorzuziehen. Wie das politisch gesehen wird, steht freilich auf einem anderem Blatt.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

⁶ Vgl. z. B. Handelsblatt Nr.196/ 41 vom 11.10.1994, S.1

Wissenschaftlichen Beirats beim BMF beruht,³ daß die Länder sehr kräftig beteiligt sind, und die Gemeinden treten noch hinzu.

(4) Es ist auch nicht etwa so, daß die Nettoneuverschuldung und die Schuldenstände der Länder gleichmäßig seien. Schaubild 2 (S. 9) zeigt vielmehr, daß es hier ganz unterschiedliche Beiträge zur Gesamtverschuldung gibt, was bei unterschiedlichen politischen Mehrheiten im Bund und in den Ländern von erheblicher Bedeutung für die Einigung auf eine gemeinsame Strategie sein kann.

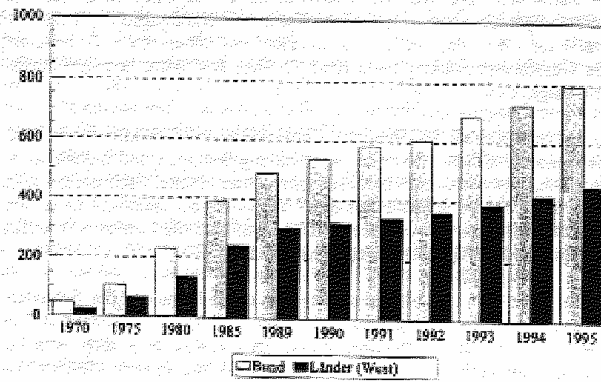
(5) Und schließlich sehen auch die Verschuldungsdaten pro Kopf höchst unterschiedlich aus (Schaubild 3, S.10). Dies deutet darauf hin, daß eine Einigung der Länder untereinander im Hinblick auf Verschuldungsbegrenzungen schwierig werden wird, zumal die alten Bundesländer demnächst von einer Pensionslastenlawine überrollt werden, die politische Entscheidungsspielräume nahezu auf den Wert Null reduzieren wird.

Das Fazit aus all dem lautet, daß die deutsche Gesamtverschuldung im Moment nicht steuerbar ist und daß wir uns schleunigst die Mittel verschaffen müssen, die erforderlich sind, um unsere Verpflichtungen aus dem Vertrag von Maastricht erfüllen zu können. Diese Instrumente werden letztlich auch auf neuartige Schranken für die Haushaltspolitik jedes Bundeslandes und jeder Kommune hinauslaufen. Ich werde im nächsten Abschnitt zunächst einmal einen Überblick über die Möglichkeiten geben, die uns für entsprechende Regelungen offenstehen, und werde in den anschließenden beiden Abschnitten dann auf zwei spezielle Regelungsvorschläge näher eingehen.

8

Schaubild 1

Entwicklung der Schuldenstände des Bundes und der
Länder 1970 - 1995 in Mrd. DM



Entwicklung der Finanzierungssalden des Bundes und der
Länder 1970 - 1995 in Mrd. DM

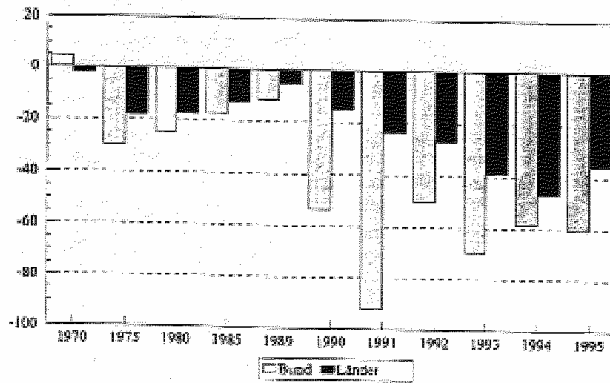
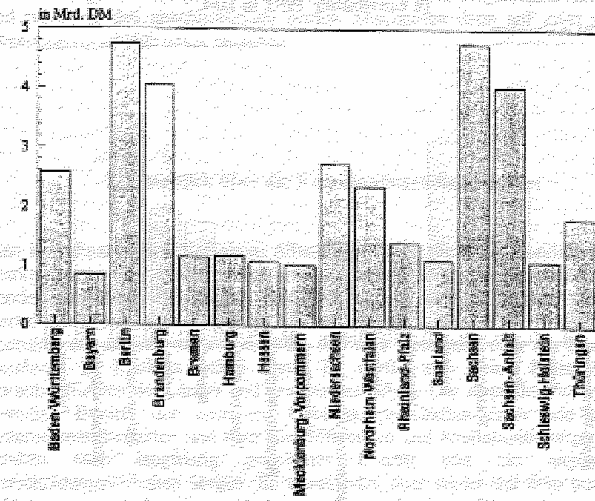


Schaubild 2

Neuverschuldung der Länder 1992 in Mrd. DM



Schuldenstand der Länder 1992 in Mrd. DM

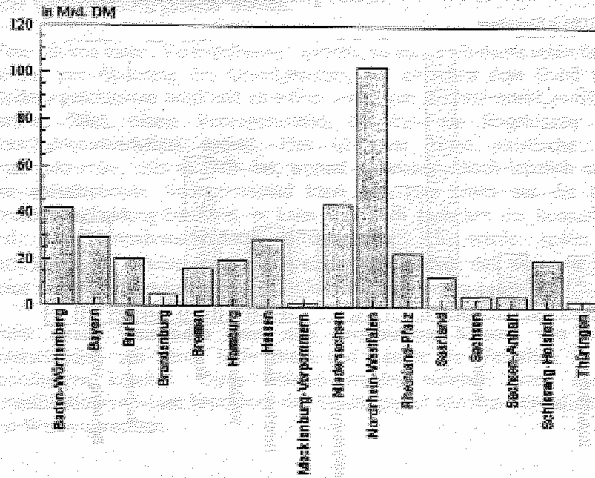
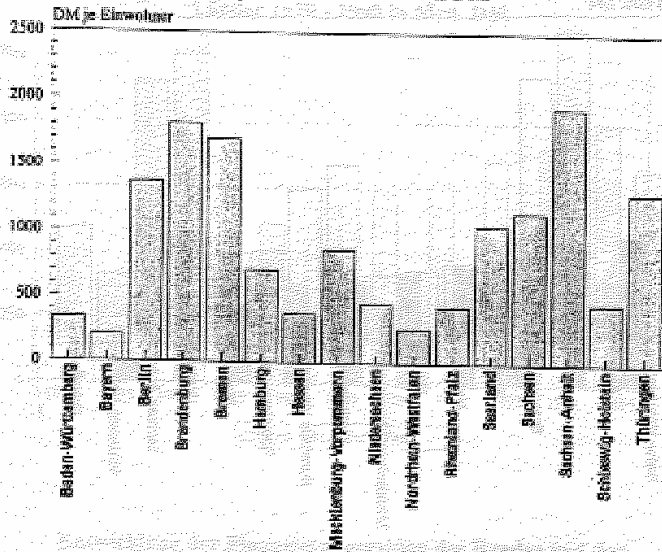
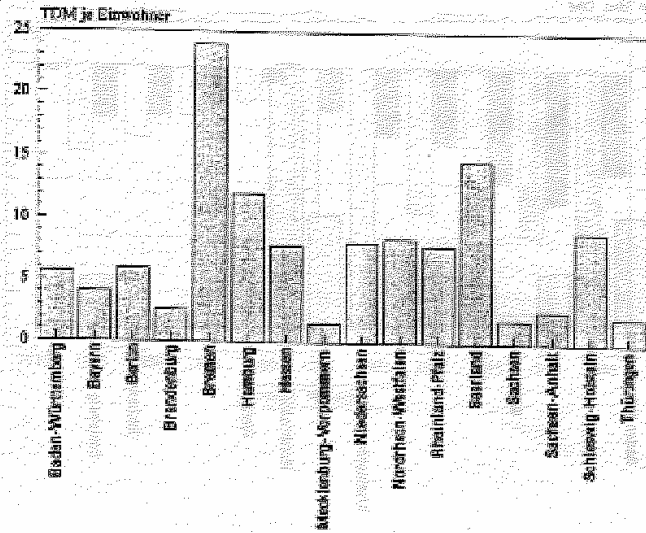


Schaubild 3
Neuerschuldung der Länder
je Einwohner 1992 in DM



Schuldenstand der Länder je Einwohner 1992 in TDM



2. Überblick über die Koordinationsmöglichkeiten

Eine Koordination des Verhaltens öffentlicher Haushalte kann grundsätzlich über Marktprozesse oder über Verträge erfolgen, wobei Gesetze wirtschaftlich als eine Sonderform von Verträgen zu betrachten sind. Wollten wir das Verschuldungsverhalten unserer Gebietskörperschaften über Marktprozesse koordinieren, müßten wir es gestatten, daß eine Kommune oder ein Bundesland gleichsam in Konkurs gehen kann. Es dürfte also keine Beistands- und Garantieplichten der Länder und des Bundes geben. Der Kapitalmarkt würde die jeweilige Bonität der einzelnen Gebietskörperschaften dann wie die von Unternehmen bewerten und über Zinsdifferenzen und Kreditlimitierungen für ein Streben nach langfristig gesicherter Bonität und ein angemessenes Verschuldungsverhalten sorgen. So etwas wäre aber weder mit dem bündischen Prinzip vereinbar, das unsere Verfassung in unabsehbarer Weise prägt, noch mit dem Vertrag von Maastricht. Eine Marktlösung scheidet also aus, und es muß nach einer Vertragslösung gesucht werden.

Wenn ich von einer "Vertragslösung" spreche, so meine ich damit einen faktischen Vertrag zur Änderung des Grundgesetzes, der zwischen dem Bund und den Ländern geschlossen wird und zu einem neuartigen Rechtszustand zwischen den Parteien führt, einem Vertragszustand, der bindende Regelungen für das Verschuldungsverhalten enthält. Das ist zwar keine juristische korrekte Ausdrucksweise, aber es trifft das, worauf es finanzpolitisch letztlich ankommt. Der anzustrebende Vertragszustand kann sich zum einen auf die jeweilige Gesamtverschuldung beziehen, er kann aber auch zwischen der konjunkturellen und der Normalverschuldung differenzieren. Ich werde später darauf zurückkommen, möchte aber vorerst einmal unterstellen, daß es - wie bisher keine solche Differenzierung in den rechtlichen Regelungen geben soll.

Unter diesen Umständen kann man verschiedene Klassen von Verträgen unterscheiden, mit deren Hilfe Bund und Länder ihr Verhalten in Zukunft koordinieren könnten. Diese Klassen werden sichtbar, wenn man zwei Klassifikationsvariablen betrachtet: den Bindungsgrad und den Zentralisationsgrad von Weisungsrechten.

o Der Bindungsgrad beschreibt, für wie lange sich Bund und Länder durch eine neue Regelung binden, d.h. wann die jeweiligen Verschuldungsrechte erneut zur Disposition

stunden. Im Prinzip kann man auf laufenden Verhandlungen beharren, also gar keine zukünftigen Festlegungen eingehen; man könnte aber auch eine Regelung treffen, die einer Bindung auf Dauer gleichkommt. Dies kann man auch so formulieren, daß man den Bindungsgrad als eine Variable im 0-1- Intervall auffaßt, die bei Abwesenheit von Festlegungen für das zukünftige Verschuldungsverhalten den Wert 0, bei Festlegungen für die Finanzplanungsperiode den Wert 0,5 und bei Dauerfestlegungen den Wert 1 hat und die auch Zwischenwerte annehmen kann. Mit der mathematischen Zuordnungsvorschrift, welche diese Umformulierung ermöglicht, will ich Sie nicht behelligen.⁴ Auf die Bedeutung der Wahl eines bestimmten Bindungsgradwertes für die Funktionsfähigkeit der Koordination der Verschuldung gehe ich nach der Besprechung des Zentralisierungsgrades ein.

o Die zweite Koordinationsvariable für Koordinierungsverträge, der Zentralisationsgrad von Weisungsrechten, gibt an, ob in dem ausgehandelten Vertragswerk ad hoc wahrnehmbare Weisungsrechte eines Partners gegenüber den anderen enthalten sind oder nicht. Als Weisungsgeber kommt im Rahmen der Verschuldungspolitik nur der Bund in Frage. Auch den Zentralisationsgrad kann man wieder als eine Variable im 0-1- Intervall darstellen. Sie hat den Wert 0, wenn es keinerlei Weisungsrecht gibt und alle Beschlüsse einstimmig gefaßt werden müssen, d.h. wenn jede Partei ein Vetorecht hat. Bei der Möglichkeit von verbindlichen Mehrheitsbeschlüssen hat der Zentralisationsgrad den Wert 0,5 und bei einseitigen Anordnungsbefugnissen des Bundes den Wert 1. Zwischenwerte sind denkbar, auf die mathematische Zuordnungsvorschrift einzugehen, erspare ich Ihnen wieder.⁵

Kombiniert man die eben genannten Klassifikationsvariablen, werden wie gesagt Klassen von Verträgen sichtbar, die man zur Abstimmung der Verschuldungspolitik von Bund und Ländern im Prinzip anwenden könnte. Sie sind im folgenden Schaubild 4 dargestellt:

Schaubild 4

Kooperations-

Beherrschungs-

verträge		verträge	
Konzertierungs- verträge	:	Geschäftsbesor- gungsverträge	
	0,5	I	a

Wir sehen hier vier Klassen von Vertragstypen, die durch unterschiedliche Werteintervalle für den Zentralisations- und den Bindungsgrad gekennzeichnet sind: Konzertierungsverträge, Kooperationsverträge, Geschäftsbesorgungsverträge und Beherrschungsverträge.

Den momentanen Vertragszustand zwischen Bund und Ländern können wir dadurch kennzeichnen, daß ein Konzertierungsvertrag ausgeführt wird: Es sind Koordinationsabsprachen im Finanzplanungsrat und im Konjunkturrat vorgesehen, aber der Bund hat keinerlei Weisungsrechte ($a = 0$) und es gibt auch keine verbindlichen Festlegungen für die Zukunft ($\beta = 0$). Dieser Zustand, bei dem es immer wieder zu einer Ad-hoc-Koordinierung kommen soll, ist unbefriedigend, weil eine effektive Abstimmung der Verschuldungspolitik im gesamtstaatlichen Interesse und zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien aus zwei Gründen erfahrungsgemäß verfehlt wird: wegen der Existenz von Willensmängeln und der von Fähigkeitsmängeln.

Die Willensmängel resultieren daraus, daß eine Begrenzung des gesamtstaatlichen Defizits aus der Sicht der Beteiligten ein Kollektivgut ist, von dessen Nutzen niemand ausgeschlossen werden kann. Deshalb ergeben sich Anreize zu einem Trittbrettfahrerverhalten, die insbesondere für kleinere Länder groß sind: Alle betonen, daß das Gesamtdefizit vertragsgerecht sein sollte, aber die entsprechende Zurückhaltung bei der Verschuldung sollten doch - bitte schön - jeweils die anderen üben. Da der Bund aufgrund seiner Größe und außenpolitischen

Verantwortung sowie der Gefährdung seiner Reputation noch das größte Eigeninteresse an der Einhaltung der Maastricht-Kriterien haben wird, droht außerdem das bekannte Phänomen der Ausbeutung von Großen (hier des Bundes) durch Kleine (die Länder). Man wird deshalb auch die Prognose wagen dürfen, daß die Länder im Rahmen anstehender Regelungsverhandlungen für eine Beibehaltung der bisherigen Regelungen plädieren werden. Sie werden nämlich hoffen, daß der Bund die Konsequenzen in der Verschuldungspolitik ziehen werde, die sie selbst nicht ziehen

wollen, und daß er eine zu große Länderverschuldung durch eine entsprechend kleinere Bundesverschuldung kompensieren werde. Aus der Sicht der Länder hätte das noch dazu die sicherlich nicht unwillkommene Nebenwirkung, daß man in Finanzausgleichsverhandlungen darauf verweisen könnte, daß den Ländern "offensichtlich" zu wenig Steuermittel zur Verfügung stünden und daß sie "gezwungen" seien, dies durch eine erhöhte Verschuldung auszugleichen.

Neben den Willensmängeln ergeben sich aber auch Fähigkeitsmängel. Sie resultieren vor allem daraus, daß die Konjunkturschwankungen im Bundesgebiet nicht völlig synchron verlaufen und daß es schwierig ist, Schlüsselgrößen zu finden, welche insbesondere den Gemeinden und den verschuldungsberechtigten Teilen der mittelbaren Verwaltung im Rahmen der konjunkturellen Verschuldung nicht nur als Orientierungshilfe dienen, sondern ihnen auch als verbindliche Grenzwerte vorgegeben werden könnten.

Aus all dem folgt wie gesagt, daß es im Hinblick auf den Vertrag von Maastricht in unserer Finanzverfassung im Moment faktisch eine Regelungslücke gibt. Sie zu schließen, wird schwierig werden. Schon die sehr moderaten - und nicht effektiven

Bestimmungen, die sich heute in Art. 109 Abs. 4 GG zur Kreditlimitierung und Konjunkturausgleichsrücklage finden, haben im juristischen Schrifttum nämlich die Frage aufgeworfen, ob sich Art. 109 nicht vielleicht als eine sogenannte "verfassungswidrige Verfassungsnorm" erweisen könnte, weil ein Verstoß gegen das förderale Bund-Länder-Verhältnis (Art. 79 Abs. 3 GG) und gegen das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 GG) vorliege.⁶ Auch wenn die herrschende Lehre dies verneint, zeigt die Diskussion doch, daß ein Abgehen von reinen Konzertierungsverträgen und eine Hinwendung zu effektiven Koordinationsformen wohl immer einer verfassungsrechtlichen Absicherung bedarf und rasch auf unüberwindbare Schranken stoßen kann.

Durch Geschäftsbesorgungsverträge würden dem Bund (allein oder zusammen mit einer Teilgruppe der Länder) die Rechte eines Geschäftsführers im Rahmen einer kurz- bis mittelfristig orientierten Verschuldungspolitik der Bund-Länder-Gemeinschaft übertragen. Dies hätte vor allem den Zweck, eine konjunkturgerechte Fixierung von Verschuldungsgrenzen für die Gesamtheit der Gebietskörperschaften zu ermöglichen.

Der Vorteil einer solchen Lösung bestünde in der Verringerung der Starrheiten, die mit vollständigen Verträgen verbunden sind, wie sie für Kooperationslösungen angestrebt werden. Nachteilig wäre, daß die Kürze der Bindungsfrist der Realisierung einer potentialorientierten Stabilisierungspolitik entgegensteht und daß eine einmalige Einigung (ohne die es ja gar nicht zu einer Geschäftsbesorgung käme) keinen Einigungszwang für eine Fortsetzung des Vertrages nach Ablauf der Bindungsfrist beinhaltet.

Bei Kooperationsverträgen sieht die Vorteils-Nachteils-Verteilung fast spiegelbildlich aus: Je mehr man sich unbefristeten gesetzlichen Regelungen nähert, desto geringer wird die Gefahr der zukünftigen Nichteinigung und desto eher wird eine potentialorientierte Stabilisierungspolitik möglich. Da Kooperationsverträge im Prinzip vollständige Verträge sind, steigt gleichzeitig aber die Starrheit der Regelungen und die Gefahr des Auftretens eines Verhaltens, das nicht konjunkturgerecht ist, weil entsprechende Datenänderungen nicht vorhergesehen wurden. Hinzu kommt, daß Langfristbindungen stets mit einer Stärkung des Gewichts der Exekutive bei der Planung verbunden sind und daß der faktische Einfluß der Parlamente – insbesondere wohl derjenige der Länderparlamente - dadurch reduziert wird.

Beherrschungsverträge können die Vorteile von Dauerhaftigkeit und Flexibilität in sich vereinen: Würde dem Bund auf Dauer das Recht übertragen durch Vorgaben für eine konjunkturgerechte Koordination des Verschuldungsverhaltens zu sorgen, entfielen die Probleme der Nichteinigung in der Zukunft und der Verhaltensstarrheit. Dem stünde als Hauptnachteil gegenüber, daß die Länderparlamente, deren Einfluß auf die Steuereinnahmen gering und auf die Ausgaben ebenfalls beschränkt ist, nun praktisch auch noch aus der Verschuldungspolitik ausgeschaltet würden. Dies wäre vielleicht vertretbar, wenn die Verschuldungspolitik ausschließlich der Stabilisierungspolitik z.Zt. dienen hätte und wenn die Vorgaben des Bundes nur zu einer Versachlichung der Politik führten. Tatsächlich ist aber beides nicht der Fall: Es gibt neben dem Ziel, Schwankungen im Auslastungsgrad des Produktionspotentials zu dämpfen und ein Abgleiten in eine schwere Depression zu verhindern, weitere legitime Verschuldungsziele; und die Vorgabe von Indikatorwerten beinhaltet nicht nur technische Entscheidungen, sondern auch solche, bei denen es um die Bewertung und Festlegung von Zielen geht. Deshalb wäre die faktische Ausschaltung der Parlamente

ein ernsthaftes Problem. Hinzu käme, daß das bereits bei den Konzertierungsverträgen erwähnte Argument einer, verfassungswidrigen Verfassungsnorm“ bei Beherrschungsverträgen ein übermächtiges Gewicht erhalte und daß die Übertragung der Kompetenz zur Volumensbegrenzung auf den Bund allein deshalb wohl von Verfassung wegen als blockiert betrachtet werden muß.

Das Fazit aus der bisherigen Musterung der Regelungsmöglichkeiten ist vor allem aus föderalistischer Sicht relativ unbefriedigend: Wir brauchen längerfristige Regelungen, damit wir nicht dauernd an Einigungsmängeln scheitern.

, Kooperationsverträge, die möglichst viel einvernehmlich regeln, wären jedoch der Sache nach zu starr, denn die konjunkturelle Komponente der Verschuldung muß situationsgerecht geregelt werden und kann daher ex ante nicht im einzelnen geplant werden. Deshalb scheint sich einzig und allein ein Vertrag anzubieten, der als Mischung aus Kooperations- und Beherrschungsvertrag anzusehen ist und die Aufteilung des in Maastricht formulierten Verschuldungsplafonds auf die Gebietskörperschaften zum einen über gemeinsam beschlossene Schlüsselgrößen regelt - das ist das kooperative Element - und zum anderen über konjunkturgerecht nutzbare konjunkturpolitische Weisungsrechte des Bundes, was dann das herrschaftliche Element darstellt. Solch einen Regelungsvorschlag hat der Wissenschaftliche Beirat beim BMF vorgeschlagen. Auf ihn ist nun einzugehen.

3. Zwei konkrete Lösungsmöglichkeiten

3.1 Das Modell einer Schlüsselaufteilung des Verschuldungsplafonds

Der Beirat legt in seinem Gutachten zunächst einmal dar, daß ein Abweichen von Konzertierungsverträgen einen wesentlichen Eingriff in die bundesstaatliche Struktur darstellen würde und deshalb einer grundgesetzlichen Ermächtigung bedürfte. Hierzu erscheint ihm eine Änderung des Art. 109 GG erforderlich. Sie soll die Basis für ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz sein, mit dessen Hilfe der Verschuldungsplafonds für Normalsituationen über Schlüssel aufgeteilt wird, und für eine Rechtsverordnung, die situationsgerechte Abweichungen von der Normalverschuldung aus konjunkturellen Gründen gestattet und bei der die Aktionsrechte dem Bund zustehen.

Die Grundgesetzänderung sollte nach Meinung des Beirats wie gesagt den Art.109

betreffen (Beiratsgutachten S. 48 f). Dessen Absatz I, der die grundsätzliche Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern postuliert, bliebe ungeändert. Die Absätze 2 und 3 müssen dagegen auf den Vertrag von Maastricht zugeschnitten werden. Deshalb soll in Absatz 2 zusätzlich zur bisherigen Forderung nach Berücksichtigung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auch die Forderung nach Berücksichtigung der gesamtstaatlichen Verpflichtung Deutschlands aus dem Vertrag von Maastricht aufgeführt werden. Im Absatz 3 soll schließlich zusätzlich zu den bisherigen Regelungsmöglichkeiten auf ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz verwiesen werden, das der Vermeidung eines übermäßigen öffentlichen Defizits im Sinne des Vertrages von Maastricht dienen soll.

In dem Bundesgesetz, das auf der Basis der grundgesetzlichen Ermächtigung dann ja kooperativ (also mit Zustimmung des Bundesrats) zustande zu kommen hätte, soll eine schlüsselmäßige Aufteilung des Verschuldungsplafonds auf die Gebietskörperschaften geregelt werden. Dies wäre die Regelung für die konjunkturelle Normalsituation und beträfe einen Verschuldungsplafonds von maximal 1,5 % des BIP. Geregelt werden müßte zum einen die Aufteilung des Plafonds zwischen dem Bund einerseits und der Ländergesamtheit andererseits, wobei die Gemeinden als Bestandteile der Länder zu betrachten wären. Zum anderen müßte die horizontale Aufteilung des Länderkontingents geregelt werden. Der Beirat hat in seinem Gutachten verschiedene Schlüssel geprüft und kommt zu dem Ergebnis, daß für die Bund-Länder-Aufteilung ein "50:50-Regelung" vorgesehen werden und das Länderkontingent nach Einwohnerzahlen umgelegt werden sollte. Die Länder hätten dabei dafür zu sorgen, daß die Gemeinden, die ja rechtlich zu den Ländern zählen, in dem jeweiligen Kontingent zweckmäßig berücksichtigt werden. Das würde für die Stadt Leipzig z.B. bedeuten, daß sie ihre Verschuldungspolitik nicht nur - wie bisher - an der längerfristigen Tragfähigkeit des Kapitaldienstes und damit an der Höhe ihrer sogenannten "freien Spitze" ausrichten dürfte, sondern daß sie zusätzlich eine vom Land gesetzte Schranke zu beachten hätte. Eine zustimmungspflichtige Rechtsverordnung für abweichende Regelungen im Falle einer nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ist in Absatz 4 des Art. 109 auch heute schon vorgesehen. Der Beirat hat deshalb über ihre Ausgestaltungsmöglichkeiten keine näheren Ausführungen gemacht. Man muß freilich zugeben, daß die bisherigen Erfahrungen Zweifel an der Funktionsfähigkeit der

Regelung aufkommen lassen.

3.2 Das Modell der teilautonomen Verschuldungspolitik

Obwohl ich den Vorschlag des Beirats mittrage, bin ich mit ihm doch nicht ganz zufrieden. Mich stört hauptsächlich, daß die konjunkturelle Verschuldungskomponente weiterhin Gegenstand von Konzertierungsverträgen sein soll, von Verträgen, die dann jeweils konkret in Gestalt einer zustimmungsbedürftigen Rechtsverordnung auftreten. Mein Unbehagen resultiert aus der allgemeinen ökonomischen Erfahrung, daß das Postulieren einer kollektiven Verantwortung in aller Regel dazu führt, daß sich niemand verantwortlich benimmt. Es ist zu erwarten, daß aus der Einschränkung der Verschuldungsmöglichkeiten ein ständiger Bund-Länder-Streit über die Angemessenheit einer zusätzlichen konjunkturellen Verschuldungskomponente resultiert ("zusätzlich" heißt: über den 1,5-Prozent-Plafonds des Normalfonds hinaus). Deshalb habe ich zur Ausschaltung solcher Konflikte dafür plädiert, die Verschuldungskompetenzen von Bund und Ländern nach funktionellen Gesichtspunkten aufzuteilen:

Bezüglich der nichtkonjunkturellen Verschuldung - also der Verschuldung im Rahmen des 1,5-Prozent-Normalkontingents - schließe ich mich dem Beiratsvorschlag und der dort propagierten Aufteilung nach der "50:50" - bzw. Einwohnerzahlenregelung an. Bei der Horizontalverteilung wäre es an sich sachgemäßer, statt der Einwohner das BIP zur Verteilungsgrundlage zu machen und damit die EU-Regelung gleichsam "nach unten" fortzusetzen; dies scheidet vorerst jedoch noch an erheblichen statistischen Erhebungs- und Abgrenzungsproblemen.

Bezüglich der konjunkturellen Verschuldung schlage ich dagegen eine Kompetenzumverteilung im Vergleich zum heutigen Zustand vor: Die Befugnis zur konjunkturellen Verschuldung sollte den Ländern und ihren Gemeinden genommen und allein dem Bund überlassen werden. Dies bedeutete, daß die Länder und Gemeinden bei der Verschuldung allein auf ihr Kontingent aus dem 1,5-Prozent-Normalverschuldungsplafonds angewiesen wären und ansonsten ihren Haushalt auszugleichen hätten. Sie sollen aber nicht nur Verschuldungskompetenzen, über die sie seit Ende der 60er Jahre verfügen, wieder abgeben, sie sollen nach meinem Vorschlag auf der anderen Seite auch etwas bekommen: eine Freistellung ihrer

Steuereinnahmen von konjunkturell bedingten Schwankungen, eine Stabilisierung ihrer Einnahmeseite also, die der Bund im Rahmen einer trendorientierten Steueraufteilung zu garantieren hätte, auf welche ich gleich eingehen werde.

Wie ist eine solche Kompetenzaufteilung zu begründen? Nun, es gibt wenigstens vier Gründe die dafür sprechen:

(1) Eine Konjunktursteuerung mit Hilfe fiskalpolitischer Instrumente ist auf hinreichend große Multiplikatorwirkungen, eine Abstimmung mit der Geldpolitik und eine Abstimmung im internationalen Rahmen angewiesen. Die Bundesländer und ihre Gemeinden sind hierzu nicht in der Lage, denn sie gleichen kleinen, weit offenen Volkswirtschaften mit hohen marginalen Importquoten und folglich geringen Multiplikatorwirkungen; außerdem gibt es keine Geldpolitik, die lediglich auf das jeweilige Territorium dieser Körperschaften beschränkt ist, und sie sind auch zur internationalen Koordination der Stabilisierungspolitik nicht in der Lage. Die Funktionsvoraussetzungen der Stabilisierungspolitik sind also ohnehin nur beim Bund erfüllt.

(2) Durch die vorgeschlagene Kompetenzaufteilung wird eine Konzentration von Teilkompetenzen beim Bund verfassungsrechtlich erträglicher, denn die Länder und ihre Gemeinden könnten über ihre Normalverschuldungsmöglichkeiten nun *völlig autonom* verfügen. Ihnen verblieben dabei gerade diejenigen Verschuldungskompetenzen, die sie nach der Aufgabenverteilung des Grundgesetzes benötigen: die Kompetenz zur nicht-konjunkturellen Verschuldung, zur Verschuldung aus allokativen Gründen nämlich, insbesondere zur Vorfinanzierung,

von Infrastrukturinvestitionen, die sich via Wachstumsbeschleunigung und dadurch vermehrte Steuereinnahmen längerfristig indirekt selbst finanzieren.

(3) Die vorgeschlagene Kompetenzaufteilung beseitigt außerdem Konflikte aus der Vermischung von Allokations- und Stabilisierungspolitik, wie sie sich etwa zeigen, wenn aus stabilisierungspolitischen Gründen das Vorziehen von Basisinvestitionen gefördert wird, bei denen ein Abweichen vom Normalablauf kostentreibend wirkt,

(4) Hinzu kommt, daß die Kompetenzverteilung auch für klare Verantwortungsstrukturen sorgt: Alle Gebietskörperschaften sind für die nicht-konjunkturelle Verschuldung im Rahmen der Erledigung ihrer Infrastrukturaufgaben jeweils allein zuständig, und der Bund trägt darüber hinaus *allein* die Verantwortung für die konjunkturelle Verschuldung.

Wie könnte solch eine Kompetenzaufteilung nun aber praktisch realisiert werden? Die Antwort wird sichtbar, wenn man sich einmal die Steueraufkommenselastizitäten ansieht, die sich heute aus der Aufteilung der Steuererträge auf die Gebietskörperschaften ergeben. An sich müßte es so sein daß die Aufkommenselastizitäten von Ländern und Gemeinden nahe beim Wert 1 liegen - d.h. daß sich die Einnahmen vergleichsweise stetig entwickeln - und daß der Bund die Hauptlast der Schwankungen zu tragen hat. In der Realität schwanken nun aber ausgerechnet die Steuereinnahmen der Gemeinden prozyklisch. Dies ließe sich korrigieren, wenn man im Sinne der vorgeschlagenen Kompetenzverteilung zu einer potentialorientierten Stabilisierungspolitik des Bundes überginge, die mit einer trendorientierten Aufteilung der Verbundsteuern über die Gebietskörperschaften kombiniert wird.

Sieht man von den Normalverschuldungsplafonds einmal ab verlangt eine potentialorientierte Stabilisierungspolitik viererlei, nämlich,

(1) daß die Gebietskörperschaften mittel- bis längerfristig festlegen, welchen Anteil am Produktionspotential sie für öffentliche Zwecke in Anspruch nehmen wollen,

(2) daß sie ihre Ausgaben entsprechend dieser Festlegung planen, d.h. daß die Staatsausgaben einen mittel- bis längerfristig konstanten Prozentsatz des Produktionspotentials ausmachen,

(3) daß die Steuersätze so zugeschnitten werden, daß die Staatsausgaben mittel bis längerfristig vollständig durch Steuereinnahmen gedeckt werden, und

(4) daß die Potentialorientierung der Ausgaben unabhängig von den Schwankungen der jeweils aktuellen Steuereinnahmen beibehalten wird und somit kurzfristig Unter- und Überdeckungen in Kauf genommen werden.

Eine trendorientierte Aufteilung des Verbundsteueraufkommens verlangt, daß man denjenigen Gebietskörperschaften, die keine Stabilisierungspolitik betreiben sollen

- also Länder und Gemeinden - dasjenige Steueraufkommen zufließen läßt, welches ihnen in einer Wirtschaft ohne Konjunkturschwankungen zugeflossen wäre, in einer Wirtschaft also, die einem mittel- bis längerfristigen Entwicklungstrend folgt.

Das Aufkommen, welches Ländern und Gemeinden bei einer trendmäßigen Entwicklung zufließen würde, kann der Arbeitskreis Steuerschätzung etwa mit Hilfe von gleitenden 5-Jahres-Trends feststellen. Würde der Bund dazu verpflichtet, Ländern und Gemeinden das ihnen trendmäßig zustehende Steueraufkommen auszuzahlen, würden deren Einnahmeschwankungen vermindert; seine eigenen Schwankungen würden dagegen erhöht, denn er hätte nun ja allein alle Abweichungen des Gesamtsteueraufkommens vom mittelfristigen Entwicklungspfad aufzufangen. Gerade dies entspräche aber der Konzeption einer potentialorientierten Stabilisierungspolitik und der vorgeschlagenen Kompetenzverteilung: Länder und Gemeinden würden so gestellt, als gäbe es keine Konjunkturschwankungen, und könnten sich ganz einer mittel- bis längerfristig orientierten Entwicklung ihrer Infrastruktur widmen. Kompetenzen zur konjunkturellen Verschuldung benötigten sie nicht. Der Bund hätte alle Konjunkturschwankungen aufzufangen und mit Hilfe seiner Verschuldungspolitik zu dämpfen; die vorgeschlagene Kompetenzverteilung verschaffte ihm die hierzu erforderliche Kompetenz zur konjunkturellen Verschuldung.

Auf lange Sicht dürften von einer potentialorientiert ausgestalteten Stabilisierungspolitik an sich keine Tendenzen zur Erhöhung der Schuldenstandsquote und der Nettoneuverschuldungsrate ausgehen, weil sich Überschüsse und Defizite bei richtig eingestellten Steuersätzen mittel- bis langfristig ja ausgleichen müßten oder allenfalls ein Defizit in Höhe der als tragfähig angesehenen Normalverschuldung auftreten dürfte. Sollte die Erfahrung zeigen, daß eine Trendextrapolation zu systematischen Schätzfehlern führt, könnte man dies sowohl bei der Steueraufteilung als auch bei der Festlegung der erforderlichen Steuersätze mit Hilfe von Korrekturfaktoren berücksichtigen, bei der Steueraufteilung auch mit nachträglichen Ausgleichszahlungen.

Ein Vertragszustand für die Verschuldungspolitik, der die Verschuldungskompetenzen nach dem vorgeschlagenen Muster aufteilte, wiese eine Reihe von Vorteilen auf

° Da die Kompetenzaufteilung unbefristet wäre, entfiere die Gefahr, daß es immer wieder zu Abstimmungskrisen kommt.

° Da die Länder nicht alle Kompetenzen für eine autonome Verschuldungskompetenzen verlören, sondern lediglich so gestellt würden, wie es ihrem Dejure-Status vor 1969 entsprach - dem Zustand vor Einräumung der Möglichkeit zur konjunkturellen Verschuldung , wäre die Gefahr einer Verfassungswidrigkeit der Lösung verringert.

° Da Länder und Gemeinden so gestellt würden, als ob es keine Konjunkturschwankungen gäbe, könnten sie ihre Ausgaben verstetigen. Das beseitigte die Gefahr eines prozyklischen Verhaltens, wie es heute oft bei den Gemeinden beobachtet werden kann, und es hätte eine Verstetigung der Auftragseingänge für wichtige Wirtschaftszweige - vor allem für die Bauindustrie - zur Folge; auch die Länder und ihre Gemeinden würden somit einen Beitrag zur Verringerung von Konjunkturschwankungen leisten.

° Der Bund würde in die Lage versetzt, im Normalfall eine potentialorientierte Stabilisierungspolitik zu betreiben, und könnte notfalls flexibel auf die Gefahr eines sich selbst verstärkenden Abschwungs reagieren.

° Die Einhaltung der Kriterien von Maastricht könnte sichergestellt werden.

Mir persönlich erscheint das vorgeschlagene Modell einer funktionellen Trennung der Verschuldungskompetenzen und einer teilautonomen Verschuldungspolitik deshalb vorzuziehen. Wie das politisch gesehen wird, steht freilich auf einem anderem Blatt.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.