

Finanzthemen der Föderalismuskommission II

Angesichts einer gesamtstaatlichen Verschuldung von rd. 1,5 Billionen Euro ist ein Umsteuern in der Finanz- und Haushaltspolitik ohne Alternative. Wir werden die Verschuldung nur unter Kontrolle bekommen, wenn Bund und Länder Haushaltsdisziplin wahren. Beim Thema Konsolidierung sind alle Gebietskörperschaften in der Pflicht, wobei der Bund auch für die Sozialversicherungen und die Länder auch für ihre Kommunen „gerade stehen“ müssen.

Bund und Länder sollen sich jeweils zu **mittelfristig ausgeglichenen Haushalten** verpflichten. Die gesamtstaatliche Neuverschuldung darf in keinem Jahr 0,5% des Bruttoinlandsprodukts überschreiten. Wer von der Möglichkeit der Kreditaufnahme Gebrauch macht, muss die zusätzlichen Schulden innerhalb von fünf Jahren durch Haushaltsüberschüsse ausgleichen.

Im Rahmen eines **Frühwarnsystems** soll die Einhaltung der Haushaltsdisziplin überwacht werden. Nachhaltige Verstöße müssen Sanktionen nach sich ziehen.

I. Neuverschuldungsgrenze – mittelfristig ausgeglichener Haushalt

Wenn wir Generationengerechtigkeit ernst nehmen und unsere Zukunft nicht verspielen wollen, müssen wir der ausufernden Staatsverschuldung Einhalt gebieten. Bund und Länder müssen zukünftig ohne neue Schulden auskommen. Wie erreichen wir das?

1. Verpflichtung zu mittelfristig ausgeglichenen Haushalten

Bund und Länder sollen sich zu **mittelfristig ausgeglichenen Haushalten** verpflichten. Dies bedeutet strukturell ausgeglichene Haushalte mit geringen Schwankungsmöglichkeiten im Konjunkturzyklus. Da die Länge eines Konjunkturzyklus nicht vorhergesagt werden kann, sollte die zeitliche Vorgabe für „mittelfristig“ mit **fünf Jahren** bemessen werden. Dies entspricht dem Finanzplanungszeitraum. Ein Defizit ist zulässig, darf für Bund und Länder zusammen jedoch 0,5% des Bruttoinlandsprodukts in keinem Jahr überschreiten. Zwischen den Ländern sollte die Aufteilung nach regionalisiertem Bruttoinlandsprodukt erfolgen.

Wer von der Möglichkeit der Kreditaufnahme Gebrauch macht, muss die zusätzlichen Schulden innerhalb von fünf Jahren durch Haushaltsüberschüsse ausgleichen. Dem Haushaltsgesetzgeber wird Flexibilität ermöglicht, ohne das Stabilisierungsziel zu gefährden oder mit den Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts in Konflikt zu geraten. Der mittelfristige Haushaltsausgleich ist verbindliche Vorgabe sowohl für die Mittelfristige Finanzplanung als auch für Haushaltsaufstellung und -vollzug.

2. Umsetzung in der Mittelfristigen Finanzplanung

Für jedes Planungsjahr der Mittelfristigen Finanzplanung ist ein „kumulierter Finanzierungssaldo“ auszuweisen, der sich aus der Summe der Finanzierungssalden des laufenden und der vier vorhergehenden Haushaltsjahre ergibt. Die Finanzplanung ist nur mit der Verschuldungsgrenze vereinbar und in diesem Sinne „schlüssig“, wenn der kumulierte Saldo mindestens eine „schwarze Null“ ausweist. In der Praxis bedeutet dies, dass Einnahmen vorsichtig anzusetzen sind. Sie sollten mit einem Risikoabschlag versehen werden, um Vorsorge für unvorhergesehene Entwicklungen zu treffen („Sicherheitsabstand“).

3. Umsetzung in Haushaltsaufstellung und -vollzug

Auch für die Finanzplanung gilt der Satz: „Papier ist geduldig“. Für eine erfolgreiche Konsolidierung kann die Finanzplanung den Boden bereiten. Entscheidend ist jedoch die Umsetzung im Haushaltsvollzug. Jede Gebietskörperschaft muss gewährleisten, dass der Finanzierungssaldo im „Soll“ und „Ist“ unter Berücksichtigung der vier vorhergehenden Jahre nicht negativ wird. Dies ist der Fall, wenn Einnahmen und Ausgaben sich im Rahmen der (schlüssigen) Finanzplanung bewegen und im Haushaltsvollzug eingehalten werden.

Die Gesamtansätze der Finanzplanung sind für die Haushaltsaufstellung insoweit **verbindlich**, als die Vorgabe des mittelfristigen Haushaltsausgleichs dies erfordert. Höhere Ausgaben sind nur zulässig, wenn mit einem Überschuss geplant wurde. Verbesserte Einnahmen sollten vorzugsweise zum Schuldenabbau eingesetzt werden (hierüber ist von jeder Gebietskörperschaft eigenverantwortlich zu entscheiden).

II. Frühwarnsystem

Das Konzept des mittelfristigen Haushaltsausgleichs lässt den Gebietskörperschaften Handlungsspielräume, die verantwortungsvoll genutzt werden müssen. Wer allzu sorglos hiervon Gebrauch macht oder das Vorsichtsprinzip über Bord wirft, hat seinen Haushalt „auf Sand gebaut“, wenn es zu einem unerwarteten Abschwung kommt.

Es bedarf eines Frühwarnsystems, um Fehlentwicklungen rechtzeitig zu erkennen und Regelverstöße zu sanktionieren. Wir brauchen für Bund und Länder einen „Stabilitätsrat“, der die Haushaltsentwicklung überwacht. Dem Stabilitätsrat sollten die Finanzminister von Bund und Ländern sowie (beratend) ein Vertreter der Bundesbank angehören. Der Stabilitätsrat muss die Einhaltung der Verschuldungsgrenze überwachen und die Entwicklung der Haushaltslage sämtlicher Gebietskörperschaften beobachten. Die Gebietskörperschaften sind verpflichtet, dem Stabilitätsrat über die Entwicklung ihrer Haushalte zu berichten, insbesondere darzulegen, dass der mittelfristige Haushaltsausgleich gewährleistet ist. Der Stabilitätsrat überprüft die Darlegung. Soweit erforderlich, trifft der Stabilitätsrat seine Feststellungen und Entscheidungen mit einfacher Mehrheit.

1. Übergangsphase

Die vorgeschlagene Verschuldungsbegrenzung setzt strukturell ausgeglichene Haushalte voraus. Diese Bedingung wird zur Zeit noch nicht von allen Gebietskörperschaften erfüllt. Um Konsolidierung nicht auf den „Sankt-Nimmerleins-Tag“ zu verschieben, müssen Bund und Länder bereits jetzt ihre Bereitschaft zu solider Haushaltspolitik bekennen. Für den Abbau struktureller Defizite muss eine klare Perspektive entwickelt werden, Konsolidierungspfade sind festzulegen.

a. Abbau struktureller Defizite

Erste Aufgabe des Stabilitätsrats muss es sein, den Abbau struktureller Defizite bei den Gebietskörperschaften zu überwachen und zu begleiten. Hierbei wird es erforderlich sein, die Konsolidierungspfade der einzelnen Länder zu kontrollieren. Lassen wir uns nicht täuschen: Auch wenn sich die Steuereinnahmen in der jüngsten Vergangenheit unerwartet günstig entwickelt haben, ist Konsolidierung kein Selbstläufer. Alle Gebietskörperschaften müssen „am Ball bleiben“ und den Abbau struktureller Defizite entschlossen vorantreiben.

b. Empfehlungen zur Konsolidierung

Der Stabilitätsrat wird allen Gebietskörperschaften, die noch keinen strukturell ausgeglichenen Haushalt erreicht haben, Empfehlungen zur Herstellung der Haushaltsdisziplin aussprechen. Es bleibt Sache der Parlamente, über den Weg zur Konsolidierung zu entscheiden. Falls die Haushaltsdisziplin jedoch nicht eingehalten wird, kann das Land nicht mehr darauf zählen, im Krisenfall Sanierungshilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft zu erhalten. Jede Gebietskörperschaft handelt insofern auf eigenes Risiko. Dies ist Ausdruck der Eigenstaatlichkeit von Bund und Ländern.

2. Haushaltsüberwachung nach In-Kraft-Treten der neuen Verschuldungsgrenze

Nach In-Kraft-Treten der neuen Verschuldungsgrenze überwacht der Stabilitätsrat die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsausgleichs bei allen Gebietskörperschaften.

a. Mittelfristige Finanzplanung

In der Mittelfristigen Finanzplanung ist darzulegen, wie im Planungszeitraum ein ausgeglichener Haushalt beibehalten werden kann. Die Anforderungen an eine solide Finanzpolitik werden damit frühzeitig transparent gemacht. Jede Gebietskörperschaft ist verpflichtet, dem Stabilitätsrat eine „schlüssige“, ausgeglichene Finanzplanung vorzulegen.

b. Haushaltsaufstellung und -vollzug

Auch eine schlüssige Finanzplanung wird schnell „Makulatur“, wenn der Haushaltsausgleich im Vollzug nicht gewährleistet ist. Daher muss der Stabilitätsrat die Entwicklung der Haushaltsabschlusszahlen überwachen. Analog zur Finanzplanung sind der Finanzierungssaldo des betreffenden Jahres und die Salden der vier vorgehenden Jahre zu addieren; der kumulierte Saldo darf nicht negativ sein.

3. Verstöße und Sanktionen

Ein negativer kumulierter Saldo verstößt gegen die Verschuldungsgrenze. Hierzu kommt es, wenn bei Aufstellung des Haushalts die Verletzung der Verschuldungsgrenze offenkundig wird oder sich dies im Haushaltsvollzug ergibt. Automatische Folge ist eine Sanktion gegen die betreffende Gebietskörperschaft. Hierzu kommt in erster Linie die Pflicht zur Erhebung von Steuerzuschlägen in Betracht, deren Höhe sich nach dem Ausmaß der Überschreitung der Verschuldungsgrenze richtet.

Bei Gefahr eines Verstoßes ist die betreffende Gebietskörperschaft zu verwarnen („Blauer Brief“). Die Verwarnung ist öffentlich zu machen; ggf. verbunden mit Empfehlungen zur Wiederherstellung eines ausgeglichenen mittelfristigen Saldos.

Im Fall einer nachhaltigen Verletzung der Haushaltsdisziplin hat die betreffende Gebietskörperschaft keinen Anspruch auf Hilfe der bundesstaatlichen Gemeinschaft (über die bestehenden finanziellen Hilfen im Rahmen des Finanzausgleichs hinaus).

III. Rechtlicher Rahmen

Die Neuverschuldungsregelungen sollten für die staatlichen Ebenen möglichst übereinstimmend lauten. Ziel der Reform sollte die Einigung von Bund und Ländern auf mittelfristig ausgeglichene Haushalte und damit auf die „schwarze Null“ sein. Dies sollte für den Bund durch bundesrechtliche Regelungen umgesetzt werden. Der Eigenständigkeit der Länder wird durch von den Länderparlamenten verabschiedete Regelungen am besten Rechnung getragen.

Angesichts der in der Vergangenheit aufgebauten Verschuldung von rd. 1,5 Billionen Euro müssen klare und eindeutige Vorgaben geschaffen werden. Ausnahmetatbestände – z.B. der Tatbestand einer Naturkatastrophe – dürfen nur für ganz außerordentliche Notsituationen und nur bei Erfüllung besonderer verfahrensrechtlicher Vorgaben zugelassen werden. Namentlich eine Rezession sollte kein Grund für die Überschreitung der neuen Grenzen sein. Zudem sollte nur mit einer 2/3-Mehrheit im Parlament von einer Ausnahmeregelung Gebrauch gemacht werden dürfen.

Angesichts der unterschiedlichen Belastungen der Gebietskörperschaften mit bestehenden Altschulden und der hieraus resultierenden Zinsbelastungen bedarf es Übergangsregelungen. Um die Entwicklung zum strukturellen Haushaltsausgleich zu überwachen, sollte das Frühwarnsystem so bald wie möglich greifen.

IV. Altschuldenfonds

Forderungen nach Einrichtung von Altschuldenfonds – oder weiterer Mittel im Rahmen eines „Nebenfinanzausgleichs“ – sind abzulehnen. Mit dem bundesstaatlichen Finanzausgleich sowie mit den Gemeinschaftsaufgaben und den Finanzhilfen liegen ausreichende Instrumentarien vor, auch den finanzschwachen Ländern eine angemessene Finanzausstattung zu gewährleisten. Weitere Leistungen würden die finanzstarken Länder überfordern und die bundesstaatliche Einstandspflicht überziehen. Zudem gebietet es die Eigenverantwortung, für in der Vergangenheit eingegangene Verpflichtungen die Verantwortung für die finanziellen Folgen zu übernehmen. Durch Übergangsregelungen zu Neuverschuldungsregelungen ist hoch verschuldeten Gebietskörperschaften die Möglichkeit zu geben, aus eigener Kraft die Haushaltsdisziplin wieder zu erlangen.

V. Stärkung der Länderautonomie

Als Gegengewicht zu strengen Neuverschuldungsregelungen ist insbesondere die Länderautonomie auf der Einnahmenseite zu stärken. Den Ländern sollte mehr Steuerautonomie insbesondere durch Zuschlagsrechte auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer eingeräumt werden.