



Joachim Poß

Mitglied des Deutschen Bundestages
Stellvertretender Vorsitzender der
SPD-Bundestagsfraktion



Ortwin Runde

Mitglied des Deutschen Bundestages

4. Juli 2007

Mögliche Elemente einer sozialdemokratischen Position zu wichtigen Fragen im Zusammenhang mit der Föderalismuskommission II

1. Demokratie, Sozialstaatlichkeit und Bundesstaatlichkeit als gleichrangige Säulen unserer staatlichen Ordnung

Nach dem Grundgesetz sind Demokratie, Sozialstaatlichkeit und Bundesstaatlichkeit die gleichrangigen Grundpfeiler der staatlichen Ordnung der Bundesrepublik. Sofern nicht bereits allein das Kriterium der Bundesstaatlichkeit – in Abgrenzung zu einem bloßen Staatenbund – den Beziehungen der Gebietskörperschaften untereinander ein nicht einseitig auflösbares Spannungsverhältnis von Autonomie einerseits und solidarischer Kooperation andererseits einschreibt („bündisches Prinzip“), so erfolgt diese Einschreibung zumindest durch die gleichzeitige und gleichwertige Verpflichtung auf Sozial- und Bundesstaatlichkeit.

Die Aufgabe des Gesetzgebers in Bund und Ländern besteht demnach darin, einen angemessenen Ausgleich zwischen Autonomie und solidarischer Kooperation zu finden, nicht aber zwischen diesen beiden Polen eine exklusive Entscheidung zu treffen.

Die Sozialleistungen und Angebote der öffentlichen Daseinsvorsorge als konkrete Ausprägungen des Sozialstaatsgebots müssen in ihrer wesentlichen Substanz den Bürgerinnen und Bürgern in allen Gebietskörperschaften der Bundesrepublik gleichermaßen zur Verfügung stehen. Unterschiede in der primären Finanzausstattung der einzelnen Gebietskörperschaften können hiervon keine Ausnahme begründen, sondern begründen im Gegenteil eine Pflicht zur solidarischen Kooperation der Gebietskörperschaften auch auf dem Gebiet ihrer Finanzbeziehungen.

2. Die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen als Ausdruck der solidarischen Kooperation der Gebietskörperschaften

Es ist die Aufgabe der Finanzbeziehungen des Bundes zu den Ländern sowie des Länderfinanzausgleichs und der kommunalen Finanzausgleiche in den Ländern, - ausgehend von der grundgesetzlich garantierten Haushaltsautonomie der einzelnen Gebietskörperschaften - die gebotene solidarische Kooperation finanziell sicher zu stellen und konkret zu gestalten.

Der sich in der Bundesrepublik ständig vollziehende wirtschaftliche und gesellschaftliche Strukturwandel führt immer wieder auch zu dauerhaften regionalen Verschiebungen der Steuerkraft und der Ausgabebedarfe einzelner Gebietskörperschaften, denen gegebenenfalls durch Anpassungen im System der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen Rechnung zu tragen ist. Diese Anpassungen sind jeweils vornehmlich auf der bundesstaatlichen Ebene der Finanzbeziehungen vorzunehmen, innerhalb derer sich die regionalen Verschiebungen konkret ergeben haben.

3. Deutsche Einheit und die Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzkraft der Länder

Mit dem Beitritt der neuen Länder zur Bundesrepublik im Jahre 1990 hat das Ausmaß der Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern ein grundsätzlich neues Niveau angenommen. Die im Rahmen des Solidarpakts I und anschließend im Solidarpakt II bis zum Jahr 2019 festgeschriebenen Transfers an die neuen Länder sind Ausdruck des Willens, diesen Niveauunterschied durch eine gemeinsame Anstrengung aller Gebietskörperschaften in Deutschland zu überwinden.

Auch über 15 Jahre nach dem Beitritt liegt die Wirtschafts- und folglich auch die Finanzkraft der neuen Länder insgesamt weit hinter dem Bundesdurchschnitt zurück. Die Steuerkraft der neuen Länder liegt trotz der hohen Transfers noch immer zwischen 30 und 40% des Durchschnitts aller Länder. Insofern bedeutet die im Solidarpakt II angelegte Degression der Transfers bereits eine große Herausforderung für die Haushaltspolitik in den neuen Ländern. Ein Eingriff in die Vereinbarungen zum Solidarpakt II und in den mit ihm verbundenen geltenden Länderfinanzausgleich, der zu zusätzlichen Einnahmeverlusten der neuen Länder führt, ist angesichts dieser Lage unvermeidbar.

Ebenso unvermeidbar ist auch eine weitere Verlagerung einigungsbedingter Lasten im System der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen auf den Bund: Die vom Bund finanziell getragenen Transferelemente des Umsatzsteuerausgleichs und der Sonder-Bundesergänzungszuweisungen machten von Anfang an den größten Teil der Mittelumschichtungen zugunsten der neuen Länder aus. Im Zuge der Eingliederung des Fonds Deutsche Einheit hat der Bund darüber hinaus den alten Ländern und ihren Gemeinden weitere finanzielle Lasten abgenommen.

4. Deutsche Einheit und die strukturelle Unterfinanzierung der Haushalte von Bund und Ländern

Die Finanzierung der einigungsbedingten Transfers seit 1990 sowie deren Verteilung auf Bund und Länder prägt auch die Entwicklung und Verteilung der öffentlichen Verschuldung in Deutschland: Der gegenwärtige Schuldenstand des Bundes von rund 900 Mrd. € resultiert zu etwa 70% aus Nettoneuverschuldung in dieser Zeit.

Die Verschuldung der Länder und ihrer Gemeinden stieg im gleichen Zeitraum von rund 225 Mrd. € auf jetzt rund 525 Mrd. €. Für die alten Länder spiegelt sich in dieser Entwicklung – ähnlich wie beim Bund – auch die Belastung aus den Transferzahlungen. Der rasche Schuldenanstieg der neuen Länder war darin begründet, dass in der Hoffnung auf eine viel raschere Angleichung der wirtschaftlichen Verhältnisse in West und Ost die Transferleistungen im Rahmen des Solidarpakt I bewusst niedriger angesetzt waren, als es zur Deckung des unterstellten Ausgabenpfades erforderlich gewesen wäre.

Nachdem spätestens seit Mitte der 90er Jahre klar geworden war, dass die Angleichung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse sehr viel mehr Zeit und Mittel in Anspruch nehmen würde, als anfänglich geplant, verhinderten gegenläufige Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat über lange Zeit die notwendige Niveauekorrektur der laufenden Einnahmen der öffentlichen Haushalte. Diese gelang letztlich erst mit der Mehrwertsteuererhöhung durch die große Koalition zum 1.1.2007. Zwischenzeitlich war in keiner konjunkturellen Lage ein Ausgleich des öffentlichen Gesamthaushalts möglich – die Folge war der massive Anstieg der Staatsverschuldung in dieser Phase.

Diese langjährige, bewusst in Kauf genommene strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte gilt es unbedingt zu berücksichtigen, wenn vor dem Hintergrund des derzeit erreichten Standes der öffentlichen Verschuldung über mögliche Beschränkungen des verfassungsrechtlich eingeräumten Verschuldungsspielraums der Gebietskörperschaften diskutiert wird.

5. Ökonomische Argumente für eine öffentliche Kreditaufnahme

Ökonomisch gesehen ist die Finanzierung öffentlicher Ausgaben durch Kreditaufnahme mindestens in zwei Fällen akzeptabel: Einerseits zur Vermeidung prozyklischer Effekte der öffentlichen Haushaltsführung in Phasen wirtschaftlicher Abschwächung. Zum anderen zur Finanzierung langfristig wohlstandserhöhender öffentlicher Investitionen, deren Kosten so angemessen auf die gesamte ökonomische Nutzungsdauer verteilt werden. Die Akzeptanz öffentlicher Verschuldung in diesen Situationen ist erkennbar nicht an bestimmte ökonomische Theorien gebunden, so dass Verfassungsregeln, die eine Verschuldung von Gebietskörperschaften in diesem Rahmen zulassen, daher auch nicht der Gefahr ausgesetzt sind, sich nur als Ausfluss zeitgebundener wissenschaftlicher Strömungen zu erweisen.

Sofern keine strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte vorliegt und damit eine Kreditfinanzierung in Normallagen nicht mehr erforderlich ist und soweit gleichzeitig bei kreditfinanzierten Investitionen die langfristigen Wohlfahrtswirkungen auch wirklich eintreten, stellen spätere Zins- und Tilgungszahlungen keine zusätzliche wirtschaftliche Belastung künftiger Generationen dar. Sie können aus einem entsprechend gewachsenen Inlandsprodukt finanziert werden. Es ergeben sich allerdings Verteilungsfragen in bezug darauf, aus wessen Anteil am künftigen Sozialprodukt diese Zahlungen geleistet werden, d.h. mit welchen Steuern die künftigen Zins- und Tilgungszahlungen finanziert werden.

Daneben stellt sich die Frage, wie die Belastungen der öffentlichen Haushalte zur Bewältigung besonderer Situationen wie etwa der Deutschen Einheit oder von Naturkatastrophen auch auf der Zeitachse angemessen zu verteilen sind. Inwieweit in solchen Fällen eine ausschließliche Belastung der zufällig zum gegebenen historischen Moment vorhandenen Steuerzahler statthaft ist, oder andererseits ein Teil des erforderlichen Wohlfahrtsverzichts späteren Steuerzahlern aufgebürdet werden kann, dürfte letztlich allein einem auf den Einzelfall bezogenen politischen Werturteil zugänglich sein. Eine konkret gefasste und allgemein anwendbare Verfassungsregel kann diesen Fällen nicht gerecht werden.

6. Die gesamtwirtschaftliche Verantwortung der öffentlichen Haushalte

Die Staatsquote, der Anteil der staatlichen Ausgaben am gesamten Bruttoinlandsprodukt, liegt in Deutschland mit rund 45% zurzeit im internationalen Mittelfeld – etwa gleich auf mit Großbritannien, allerdings deutlich unterhalb der Werte in den skandinavischen Ländern und in Frankreich.

Allein die Staatsquote von rund 45% erlegt den Haushaltsgesetzgebern in Bund und Ländern aber unabweisbar eine große Verantwortung für die Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Konjunkturverlauf auf, zumindest im Sinne einer Vermeidung prozyklischen Ausgabeverhaltens. Alles andere würde zu unerwünschten und unnötigen gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten führen. Ein absolutes verfassungsrechtliches Verschuldungsverbot, sei es auf Bundesebene oder in einzelnen Ländern, ist daher abzulehnen.

Insofern ist die Beibehaltung der Einschränkung der in Art. 109 GG Abs. 1 festgeschriebenen Autonomie von Bund und Ländern bei der Führung ihrer Haushalte durch die Verpflichtung auf die Beachtung der gesamtwirtschaftlichen Erfordernisse durch Art. 109 Abs. 2 dringend geboten. Es gibt eine gemeinsame gesamtwirtschaftlichen Verantwortung: Ein unkoordiniertes Ausgabeverhalten, in dem sich die Maßnahmen verschiedener Gebietskörperschaften gesamtwirtschaftlich ganz oder teilweise aufheben, bedeutet ebenfalls unnötige Wohlfahrtsverluste.

7. Die gemeinsame Verantwortung der Gebietskörperschaften zur Verhinderung von Haushaltskrisen und Überschuldung

Ein Zusammenwirken von Bund und allen Ländern ist darüber hinaus zur rechtzeitigen Vermeidung von Haushaltsnotlagen in einzelnen Gliedern des Gesamtstaates erforderlich. Ohne ein solches präventives Zusammenwirken ergibt sich die Gefahr, dass das bündische Prinzip, dass im eingetretenen Notlagenfall bei einem Glied des Bundesstaates alle anderen Glieder zum finanziellen Beistand verpflichtet, von einzelnen Gebietskörperschaften als Einladung zu einem unsoliden Haushaltsgebaren missinterpretiert und damit auch politisch delegitimiert wird.

In seinem Berlin-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht die Kriterien für das Vorliegen einer Haushaltsnotlage, die die solidarische Beistandspflicht der übrigen Gebietskörperschaften in Erfüllung des bündischen Prinzips schließlich auslöst, weiter verdeutlicht. Es hat betont, dass dabei nicht nur der relative Vergleich

der einschlägigen Haushaltskennziffern, sondern auch die absolute Höhe der Verschuldung und die Möglichkeit, diese aus eigener Kraft zurück zu führen, heran zu ziehen ist.

Die eindeutige Feststellung, dass insbesondere der letztgenannte Aspekt zurzeit gegen die Annahme einer tatsächlichen Haushaltsnotlage in Berlin spricht, lässt gegenwärtig verfassungsrechtlich keinen Raum für eine gesamtstaatliche Anstrengung zu einer umfassenden Verminderung der Schuldenlast Berlins und ggf. auch anderer hoch verschuldeter Länder. Die kurzfristig positiven Effekte einer solchen Gemeinschaftsanstrengung für die zurzeit von überdurchschnittlicher Verschuldung betroffenen Gebietskörperschaften können auch keinesfalls als Äquivalent für eine dauerhafte Sicherstellung der erforderlichen solidarischen Kooperation im System der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen betrachtet werden.

Gerade die sehr restriktive Definition einer Haushaltsnotlage durch das Bundesverfassungsgericht in seinem Berlin-Urteil lässt allerdings eine effektive Prävention dringlich erscheinen, da die ultimative Beseitigung einer so definierten Haushaltsnotlage stets einen enormen Mitteleinsatz der dem bündischen Prinzip folgend in Anspruch genommenen Glieder des Gesamtstaates erfordert. Ein rechtzeitig korrigierendes Eingreifen der gesamtstaatlichen Gemeinschaft in die durch Art. 109 Abs. 1 grundsätzlich geschützte Haushaltsautonomie jedes einzelnen Gliedes – auch darauf hat das Bundesverfassungsgericht eindringlich verwiesen – erfordert vordringlich die Herstellung einer wirklich umfassenden und vergleichbaren Darstellung der Haushalte von Bund und Ländern. Die bisherigen Regelungen dazu im Haushaltsgrundsätzegesetz sind zu diesem Zwecke zu präzisieren und wo nötig zu ergänzen.

8. Öffentliche Neuverschuldung, Wachstum und die Entwicklung des Schuldenstandes

Der Zusammenhang zwischen dem Schuldenstand eines Staates (gemessen in Relation zum BIP) und der Wachstumsrate seines BIP ist im Lichte eines internationalen Vergleichs keineswegs eindeutig. Während in Deutschland in den letzten Jahren niedrige Wachstumsraten und ein von mittlerem Niveau stetig ansteigender Schuldenstand zu beobachten waren, erwies sich ein ähnlich hoher Schuldenstand in den USA nicht als Hindernis für die deutlich höheren Wachstumsraten dort. Sogar in Japan war trotz eines mehr als doppelt so hohen Schuldenstandes seit 2004 die reale Wachstumsrate stets deutlich höher als hierzulande.

Umgekehrt kam es in Frankreich und Belgien bei sehr ähnlichen realen Wachstumsraten in den letzten Jahren zu einer sehr unterschiedlichen Entwicklung des Schuldenstandes der öffentlichen Haushalte: Während die Entwicklung des Schuldenstandes in Frankreich nahezu identisch mit der Entwicklung in Deutschland verlief, gelang in Belgien eine Reduktion des Schuldenstands um immerhin knapp ein Drittel gegenüber 1995.

Offensichtlich gibt es also keinen „richtigen“ verfassungsrechtlich zu verordnenden Schuldenstand im Hinblick auf bestimmte Wachstumsziele. Für das Ziel einer

kontinuierlichen Absenkung des Schuldenstandes ist hingegen ein einfacher und eindeutig ableitbarer Zusammenhang vorhanden: Der relative Anstieg der Verschuldung (das Verhältnis von Neuverschuldung zum Schuldenstand am Jahresanfang) muss unterhalb der Wachstumsrate des nominalen BIP liegen. Ein Abbau des Schuldenstandes (in Relation zum BIP) setzt nicht unbedingt Haushaltsüberschüsse voraus, sondern ist bei positiven Wachstumsraten stets auch bei entsprechend niedriger Neuverschuldung möglich.

9. Öffentliche Verschuldung, privates Vermögen und die Belastung künftiger Generationen

Die gegenwärtige öffentliche Kreditaufnahme führt unvermeidbar zur Belastung künftiger öffentlicher Haushalte mit Zins- und Tilgungszahlungen. Die staatlichen Einnahmen der Zukunft müssen um den zur Erfüllung dieser Zahlungspflichten erforderlichen Betrag höher sein, als die allein zur Finanzierung künftiger laufender Ausgaben benötigten Summen. Isoliert betrachtet ergibt sich daraus ein grundsätzlich dämpfender Effekt öffentlicher Verschuldung auf den zukünftigen Wachstumspfad der Volkswirtschaft.

Dieses Bild ist aber nicht vollständig: Kreditfinanzierte öffentliche Ausgaben in der Gegenwart können – an der richtigen Stelle getätigt – durchaus dazu führen, das Wachstumspotenzial der Volkswirtschaft nachhaltig zu steigern, indem sie die Produktivität einzelner Faktoren auf ein zukünftig höheres Niveau anheben und entsprechend höhere Faktoreinkommen ermöglichen. Den Belastungen künftiger öffentlicher Haushalte durch Zins- und Tilgungszahlungen stehen so bei gleichen Steuersätzen höhere Erträge aus der Einkommensbesteuerung der Faktoren und auch aus der Umsatzbesteuerung gegenüber.

Zudem stehen den zusätzlichen Lasten in den öffentlichen Haushalten entsprechende Forderungen im inländischen privaten Sektor entgegen, sofern und soweit die von den Gebietskörperschaften zur Kreditaufnahme ausgegebenen Titel von Inländern gehalten werden. Dieses private Vermögen ist in der Zukunft eine eigenständige Quelle wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit seiner Inhaber. Eine künftige steuerliche Belastung dieses Vermögensbestandes wäre eine Möglichkeit, die zusätzliche Besteuerung zukünftiger Einkommensströme zumindest zu verringern.

Die Frage ob die aktuelle Verschuldung der öffentlichen Haushalte künftige Generationen belastet und wie diese Last ggf. innerhalb dieser künftigen Generationen verteilt ist, lässt sich nur bei einer umfassenden Betrachtung all dieser Einflussfaktoren beurteilen.

10. Öffentliche Investitionen und Wachstum im weltwirtschaftlichen Strukturwandel

Im Hinblick auf die langfristige Wachstumswirksamkeit unterschiedlicher öffentlicher Ausgabenbereiche ist der wirtschaftliche Strukturwandel als ein wesentlicher Erklärungsfaktor unbedingt zu berücksichtigen. Angesichts der fundamentalen Entwicklung zumindest der entwickelten Volkswirtschaften von industrieprodukti-

ons- zu wissensbasierten Ökonomien ist der gesamtwirtschaftliche Investitionsbegriff einer Überprüfung zu unterziehen.

Sicher ist nicht jede im weitesten Sinne dem Bildungssektor zuzuordnende öffentliche Ausgabe langfristig wohlfahrtssteigernd und in diesem Sinne eine Investition. Dasselbe lässt sich aber auch von so manchem in der Vergangenheit mit öffentlichen Mitteln errichteten Infrastrukturbauwerk sagen, das bisher fraglos unter den Begriff der Investition gefasst wurde.

In diesem Zusammenhang fällt es im Übrigen auf, dass diejenigen europäischen Staaten (insbesondere in Skandinavien), deren öffentliche Ausgabenstrukturen stärker als in Deutschland bereits heute im Einklang mit der Lissabon-Agenda stehen, durchweg eine höhere Staatsquote als die Bundesrepublik aufweisen - ohne dass sie dabei Sonderlasten, wie sie sich aus der deutschen Einheit ergeben haben, zu tragen hätten.

11. Die innerstaatliche Verteilung konjunktureller und investiver Finanzierungsbedarfe

Eine tragfähige Aufteilung eines auch künftig verfassungsrechtlich erlaubten gesamtstaatlichen Verschuldungspotenzials auf Bund und Länder muss sich an der Zuordnung der tatsächlichen Finanzierungsanteile für die zulässigen konjunkturellen und investiven Verschuldungszwecke orientieren.

Die gegenwärtige Zuordnung der konjunkturellen Finanzrisiken führt einnahmeseitig zu einer annähernden Gleichbelastung von Bundes- und Länderebene. Ausgabenseitig wird die Pufferfunktion jedoch weit überproportional durch den Bundeshaushalt mit seiner Verantwortung für die Renten- und Arbeitslosenversicherung sowie für die Kosten der Unterkunft im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende übernommen.

Wegen der besonderen Bedeutung der kommunalen Investitionen im Gesamtrahmen der öffentlichen Investitionen in Deutschland wäre im Hinblick auf diesen Verschuldungszweck ein überproportionaler Länderanteil durchaus angemessen. Dabei ist die gegebenenfalls erforderliche Anpassung des Investitionsbegriffs an die veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Zukunft zusätzlich zu berücksichtigen.

12. Die Verantwortung des (Verfassungs-)Gesetzgebers in der Demokratie

Jede neu formulierte verfassungsrechtliche Verschuldungsgrenze muss – zumindest in konjunkturellen Normallagen – von allen Gebietskörperschaften, die ihr unterworfen werden, einhaltbar sein. Ein von vorn herein bewusst in Kauf genommener ständiger Widerspruch zwischen Verfassungsgebot und Staatspraxis beschädigt zwangsläufig sowohl das Ansehen der Verfassung als auch das Ansehen des (Verfassungs-)Gesetzgebers.

Der demokratisch legitimierte Gesetzgeber kann die Wahrnehmung seine Verantwortung zur Bekämpfung wirtschaftlicher, sozialer oder politischer Probleme

nicht mit einem Hinweis auf von ihm selbst geschaffene einschränkende Verfassungsgrundsätze verweigern, ohne den Wesenskern der Demokratie selbst zu beschädigen. Die gleiche Gefahr liegt in der Auslagerung politischer Entscheidungskompetenzen in demokratisch nicht legitimierte Gremien.

Auf europäischer Ebene ist diesen Gefahren durch den intensiven politischen Prozess, der die Anwendung der Verschuldungsregeln des Maastricht-Vertrages und die Sanktionierung im Fall dauerhafter Verstöße begleitet, effektiv vorgebeugt. Alle Weichenstellungen innerhalb des Verfahrens erfolgen durch politischen Beschluss und nicht durch starre Regelautomatismen.