

Die Schulden in den Griff bekommen
-
zur Reform der Verschuldungsgrenzen von Bund und
Ländern

Vortrag im Rahmen der SamstagsUni der VHS Bremen

9. Februar 2008

Gliederung

- **Allgemeines zur Kreditaufnahme**
- **Verschuldung von Bund und Ländern**
- **Gegenwärtige konstitutionelle Verschuldungsgrenzen und ihre Schwächen**
- **Reformansätze**
- **Rahmenbedingungen**

Gliederung

- **Allgemeines zur Kreditaufnahme**
- Verschuldung von Bund und Ländern
- Gegenwärtige konstitutionelle Verschuldungsgrenzen und ihre Schwächen
- Reformansätze
- Rahmenbedingungen

Zwei Zitate von Adam Smith...

„Die Politik der öffentlichen Verschuldung hat nach und nach jeden Staat geschwächt, der sich ihrer bedient hat.“

(An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Book V, Chapter 3, Paragraph V.3.58)

„Wenn nationale Schulden erst einmal zu einem bestimmten Ausmaß angehäuft worden sind, so gibt es, wie ich glaube, kaum ein einziges Beispiel dafür, dass sie anständig und gänzlich zurückgezahlt worden sind. Die Schuldenentlastung der Staatseinnahmen ist, sofern das jemals überhaupt geschehen ist, immer durch einen Bankrott zustande gebracht worden. Zuweilen hat man diesen sogar eingestanden; doch immer hat es sich um einen tatsächlichen Bankrott gehandelt, wenngleich unter Vorspiegelung von Zahlungsleistungen.“

(An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Book V, Chapter 3, Paragraph V.3.60)

... und ein Zitat von Lorenz von Stein

„Je höher sich der Blick hebt und je größer das Bewußtsein des Staats von seinen Aufgaben wird, um so gewisser ist die Staatsschuld ein Theil der Staatswirthschaft - ein Staat ohne Staatsschuld thut entweder zu wenig für seine Zukunft, oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart. Sie kann zu hoch, sie kann schlecht verwaltet, sie kann falsch verwendet werden, aber vorhanden ist sie immer - es hat nie einen civilisirten Staat ohne Staatsschuld gegeben, und wird, ja es soll nie einen solchen geben.“

(Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., 1871).

Die öffentliche Kreditaufnahme

- Die öffentliche Kreditaufnahme ist eine wichtige Finanzierungsquelle der öffentlichen Hand neben den Abgaben (Steuern, Gebühren, Beiträge) und den sonstigen Erwerbseinkünften (z.B. Gewinne aus Unternehmensbeteiligungen).
- Die öffentliche Kreditaufnahme beruht im Gegensatz zu Steuern, Gebühren und Beiträgen nicht auf Zwang.
- Öffentliche Kreditaufnahme erfordert die staatliche Beteiligung am wirtschaftlichen Prozess. Die öffentliche Hand unterliegt wie Private den Marktgegebenheiten bezüglich Kreditangebot und Kreditnachfrage. Nur so erhält die öffentliche Hand Kredite als freiwillige Leistungen der Kreditgeber.

Die öffentliche Kreditaufnahme

- Die öffentliche Kreditaufnahme wird auch als „vorläufige“ Einnahme bezeichnet, da sich aus ihr in zukünftigen Perioden Zins- und Tilgungszahlungen ergeben.
 - **Steuern:** **Endgültigkeit der Finanzbedarfsdeckung.**
 - **Kreditaufnahme:** **Keine Endgültigkeit der Finanzbedarfsdeckung.**

- Einnahmen aus Krediten sind deckungsfähige Einnahmen, d. h. mit Einnahmen aus Krediten dürfen öffentliche Ausgaben finanziert werden.
 - **Veranschlagte Kredite im Haushaltsplan** ⇒ **„fundierte Schuld“**
 - **(Kassenverstärkungskredite)** ⇒ **(„schwebende Schuld“)**

- Nach Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG muss der Haushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein.
 - **Formaler Haushaltsausgleich**
 - **Materieller (substanzieller) Haushaltsausgleich**

Rechtfertigung öffentlicher Kreditaufnahme

- In rezessiven Phasen ist es aus keynesianischer Sicht denkbar, dass eine als zu gering bewertete gesamtwirtschaftliche Güternachfrage durch eine expansive Fiskalpolitik stimuliert wird. Zyklische Schwankungen in der Auslastung der Produktionsfaktoren können somit geglättet werden. Zusätzliche kreditfinanzierte Ausgaben („deficit spending“) können somit wünschenswert sein.
- Hierzu müssen vorab Produktionspotential und effektive Nachfrage ermittelt werden.
- In der Rezession werden Defizite hingenommen. In der Boomphase innerhalb des Konjunkturzyklus ergeben sich dann Überschüsse durch Erhöhung des Steueraufkommens, auch aufgrund von Multiplikatorwirkungen, mit denen dann die Kredite getilgt werden können („antizyklische Fiskalpolitik“).
- Zyklischer Budgetausgleich („cyclical budgeting“).

Rechtfertigung öffentlicher Kreditaufnahme

Zur Rechtfertigung der öffentlichen Verschuldung kann u. a. die „**Goldene Regel**“ der Finanzpolitik herangezogen werden.

Goldene Regel der Finanzpolitik:

Orientierung der öffentlichen Kreditaufnahme an den öffentlichen Investitionen:

- **Es wird staatliches Vermögen geschaffen.**
- **Aus dem kreditfinanzierten staatlichen Vermögen erwachsen in der Zukunft monetäre Erträge.**

Zwei Funktionen der „**Goldenen Regel**“:

- **Öffentliche Investitionen als Schuldengrenze.**
- **Gewährleistung der Zukunfts- und Wachstumswirksamkeit der öffentlichen Haushalte.**

Öffentliche Kreditaufnahme und Rentabilität

Der rentabilitätsorientierte Grundsatz bei der öffentlichen Kreditfinanzierung zielt auf die Refinanzierung öffentlicher Investitionsausgaben ab:

- Ausgaben für öffentliche Investitionen können in zukünftigen Perioden monetäre Rückflüsse erzeugen.
- Somit stehen einer Kreditfinanzierung in der Herstellungsperiode Erträge in den Folgeperioden gegenüber.
- Diese können wiederum für die in den Folgeperioden anfallenden Zins- und Tilgungszahlungen verwendet werden.

Öffentliche Kreditaufnahme und Verteilung der Finanzierungslast

Hier steht die zeitliche Verteilung von öffentlichen Finanzierungslasten im Vordergrund:

- Öffentliche Investitionen haben in der Regel sehr lange Nutzungsdauern (z.B. Straßen, Brücken, Universitäten, Krankenhäuser etc.), können aber sowohl von der Bevölkerung in der Herstellungsperiode als auch von Bürgern in den Folgeperioden genutzt werden.
(„pay-as-you-use-principle“)
- Durch eine außerordentliche Situationen (z.B. nach einem Krieg, einer Naturkatastrophe oder Wiedervereinigung in Deutschland) kann ein Investitionsbedarf entstanden sein, der bei einer Steuerfinanzierung die Bevölkerung in der Herstellungsperiode überfordern würde.
(„intergeneration equity“)
- **Mit Hilfe der Kreditfinanzierung ist es möglich, die Finanzierungslasten auf zukünftige Generationen bzw. Nutzer zu verteilen.**

Öffentliche Kreditaufnahme in der Kritik

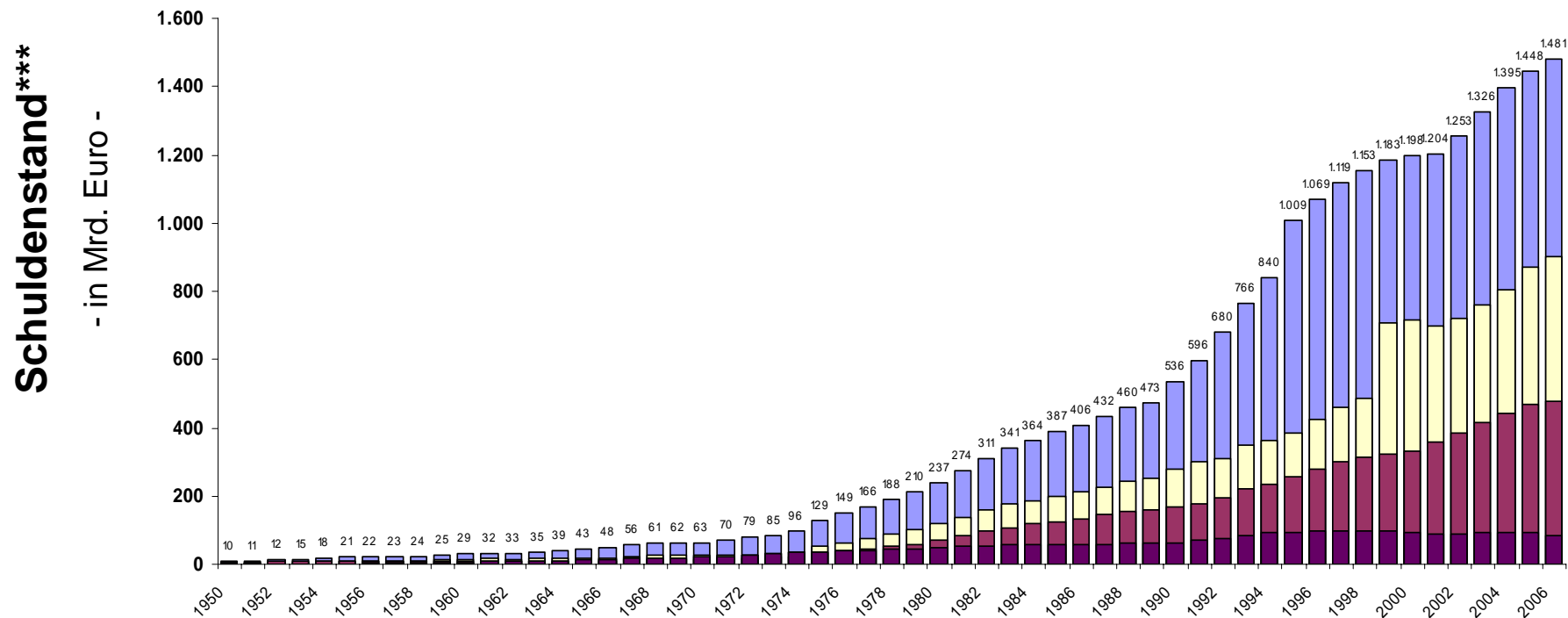
- Wenn öffentliche Investitionen rentabel sind stellt sich die ökonomische Frage, warum diese Güter nicht von der privaten Wirtschaft bereitgestellt werden.
- Möglicherweise kann die gleiche Maßnahme von Privaten effizienter durchgeführt werden als von der öffentlichen Hand. Jeder Ressourcenverbrauch erfordert die Gegenüberstellung von Alternativen.
- Die Argumentation der Verteilung von öffentlichen Finanzierungslasten ist nur bei großen Schwankungen der Pro-Kopf-Ausgaben zulässig. Fallen hingegen die Pro-Kopf-Ausgaben in allen Perioden gleichmäßig an, so gleichen sich die Ausgabenbelastungen durch Kreditfinanzierung und die steuerlichen Belastungen bei Steuerfinanzierung im Zeitablauf aus.
- Die zukünftige Nutzergeneration ist u. U. noch gar nicht geboren. Deshalb ist es in der Regel ungewiss, ob die nachkommende Generation überhaupt ein kreditfinanziertes öffentliches Investitionsobjekt nutzen und entsprechend sich an der Finanzierung beteiligen möchte.
 - **Demokratieproblem der öffentlichen Kreditaufnahme**

Gliederung

- Allgemeines zur Kreditaufnahme
- **Verschuldung von Bund und Ländern**
- Gegenwärtige konstitutionelle Verschuldungsgrenzen und ihre Schwächen
- Reformansätze
- Rahmenbedingungen

Empirie – Öffentliche Verschuldung in Deutschland

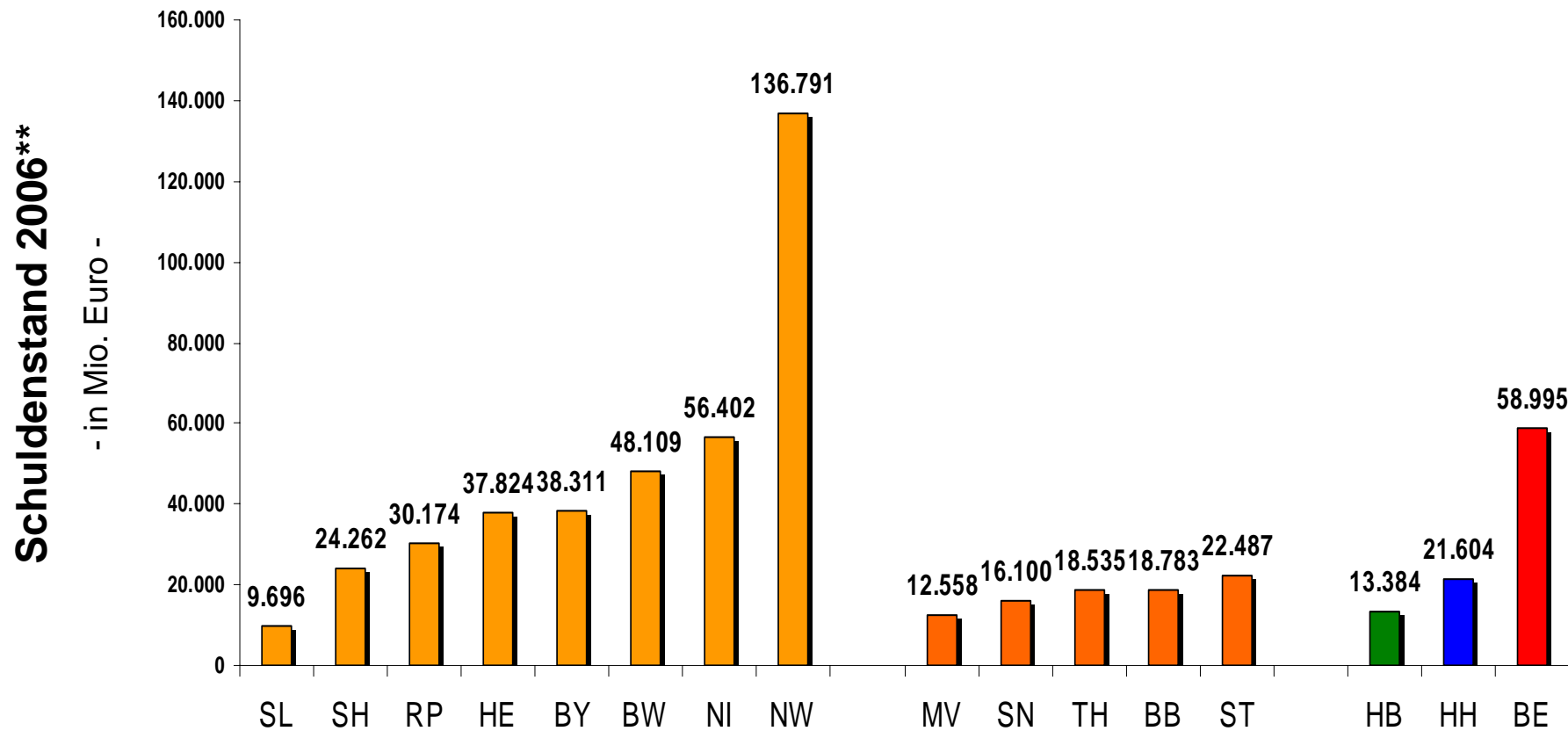
■ Gesamtverschuldung ■ Bund* ■ Länder ■ Gemeinden**



* Ohne Sondervermögen des Bundes.
 ** Gemeinden /Gv. und Zweckverbände.
 *** Kreditmarktschulden i.w.S.; ohne Schulden der öffentlichen Haushalte untereinander und ohne Kassenverstärkungskredite.
 Ab 1992 ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5, 2006; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Verschuldung der Länder*

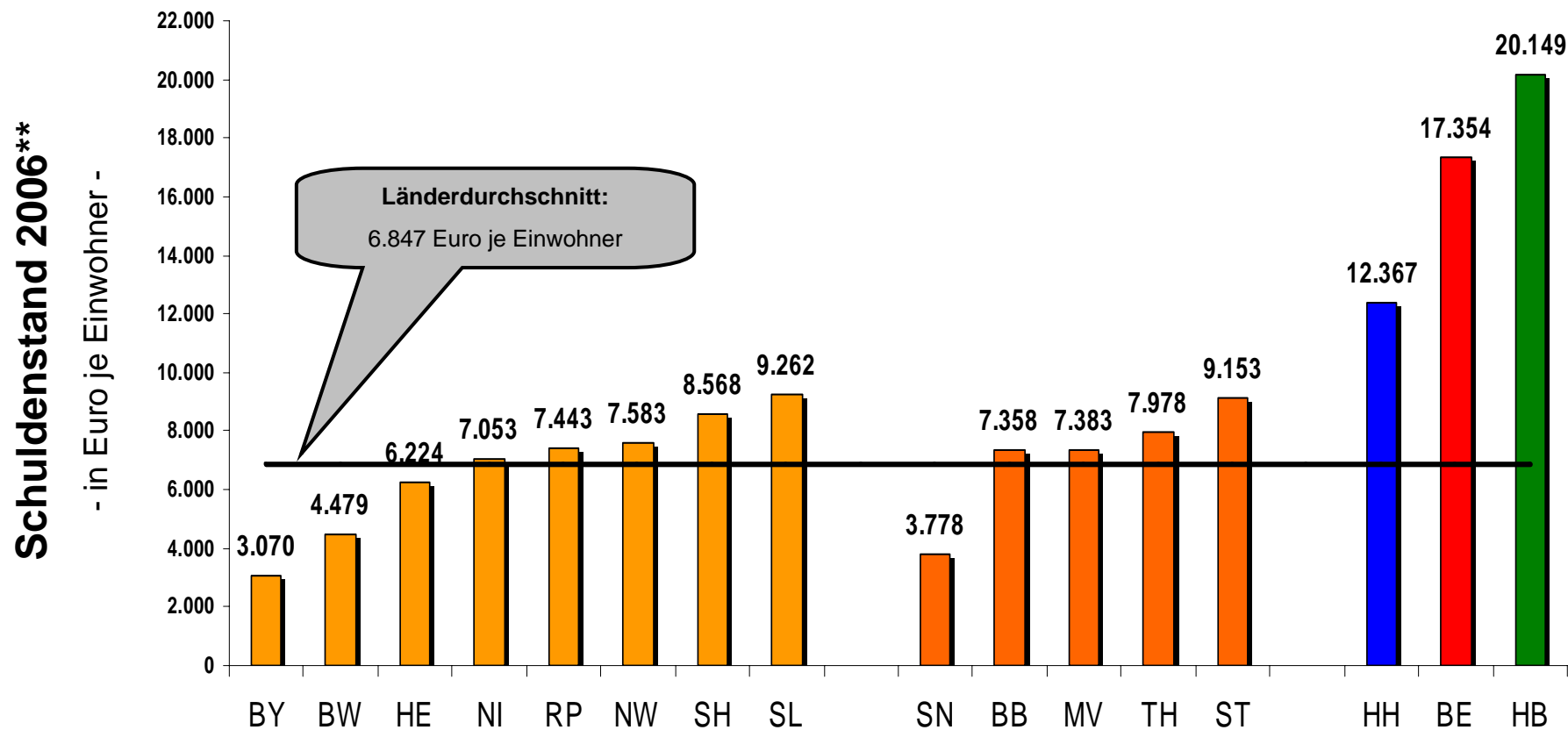


* Länder einschließlich Gemeinden/ Gv. und Zweckverbände.

** Kreditmarktschulden i.w.S.; ohne Schulden der öffentlichen Haushalte untereinander und ohne Kassenverstärkungskredite.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5, 2006; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Verschuldung der Länder*

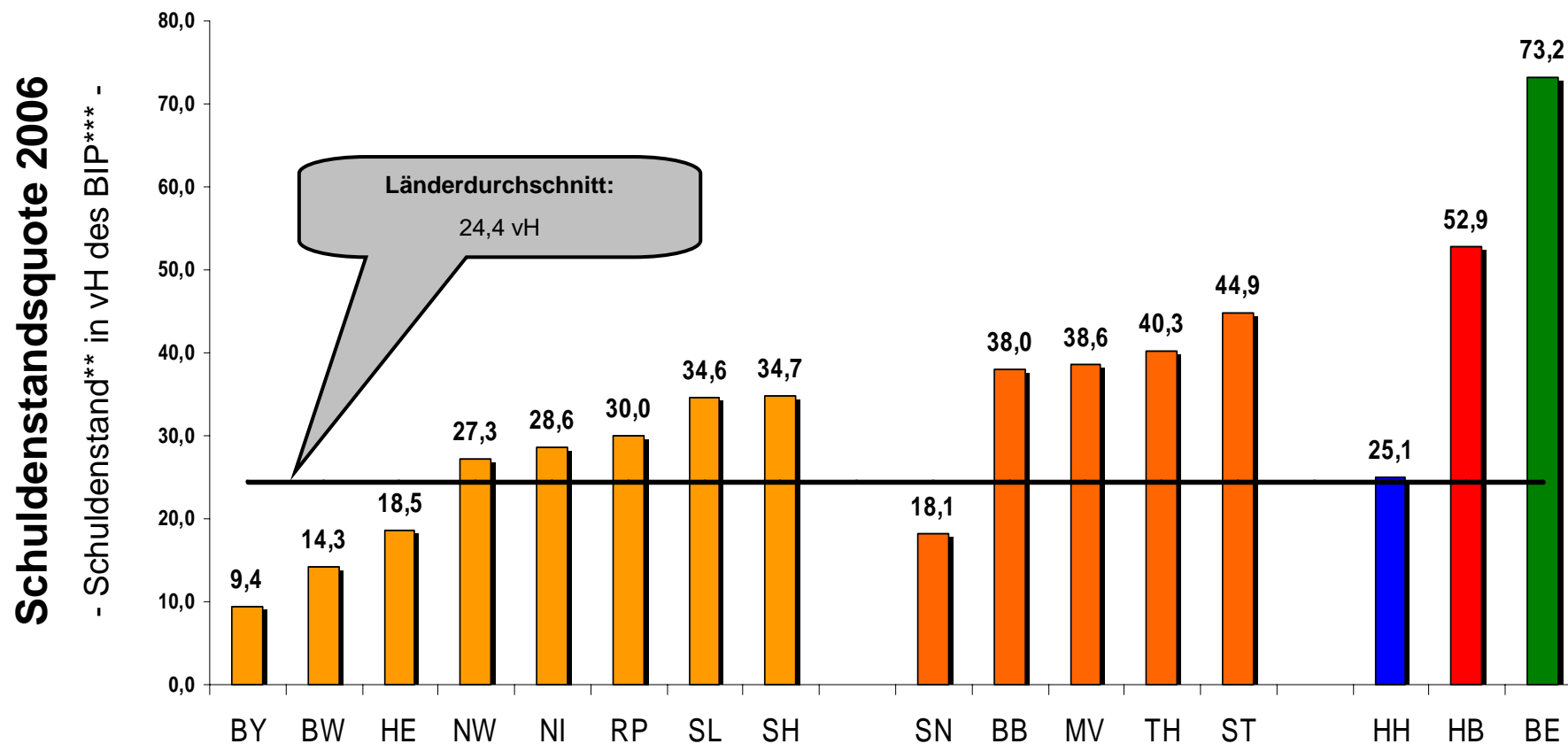


* Länder einschließlich Gemeinden/ Gv. und Zweckverbände.

** Kreditmarktschulden i.w.S.; ohne Schulden der öffentlichen Haushalte untereinander und ohne Kassenverstärkungskredite.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5, 2006; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Schuldenstandsquoten der Länder*



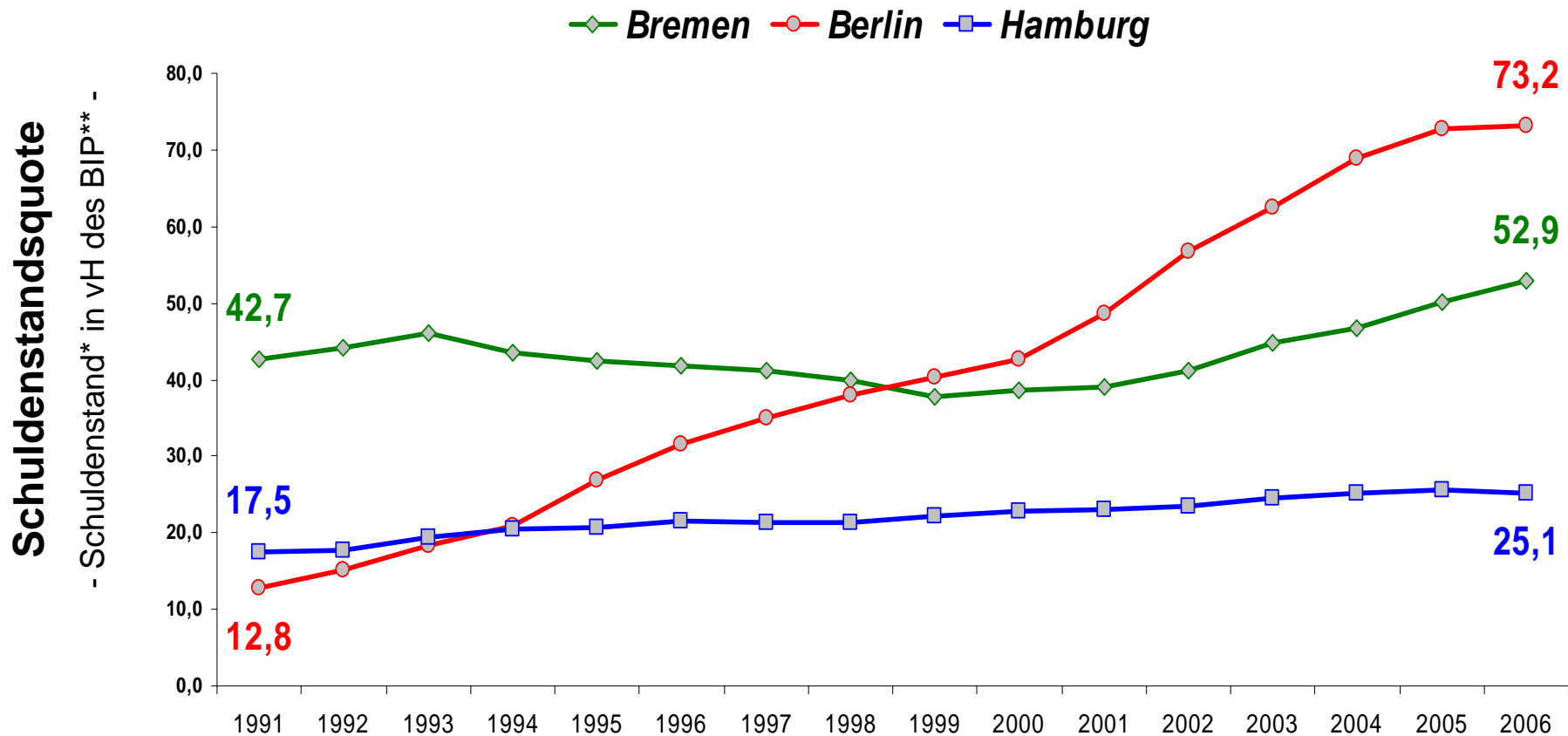
* Länder einschließlich Gemeinden/ Gv. und Zweckverbände.

** Kreditmarktschulden i.w.S.; ohne Schulden der öffentlichen Haushalte untereinander und ohne Kassenverstärkungskredite.

*** Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5, 2006, Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Schuldenstandsquoten der Stadtstaaten

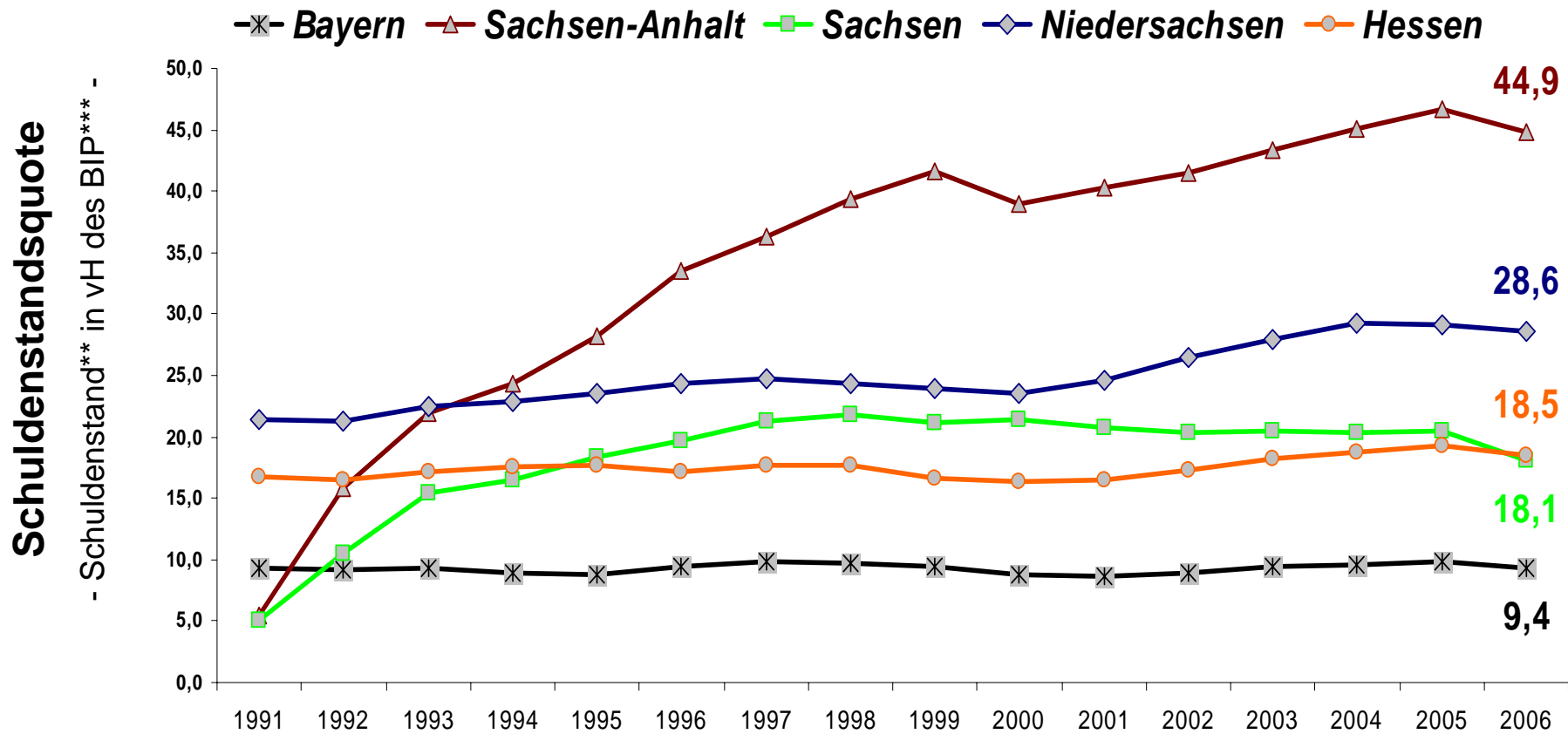


* Kreditmarktschulden i.w.S.; ohne Schulden der öffentlichen Haushalte untereinander und ohne Kassenverstärkungskredite.

** Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5, 2006, Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Schuldenstandsquoten von Flächenländern*



* Länder einschließlich Gemeinden/ Gv. und Zweckverbände.
 ** Kreditmarktschulden i.w.S.; ohne Schulden der öffentlichen Haushalte untereinander und ohne Kassenverstärkungskredite.
 *** Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5, 2006, Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Gliederung

- Allgemeines zur Kreditaufnahme
- Verschuldung von Bund und Ländern
- **Gegenwärtige konstitutionelle Verschuldungsgrenzen und ihre Schwächen**
- Reformansätze
- Rahmenbedingungen

Konstitutionelle Verschuldungsgrenze in Deutschland

Art. 115 GG

- (1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbar Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.
- (2) Für Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz Ausnahmen von Absatz 1 zugelassen werden.

In „Normalzeiten“:

- Begrenzung der jährlichen Kreditaufnahme auf die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen, d.h. Verbot der Kreditfinanzierung von konsumtiven Ausgaben.
 - ⇒ Differenzierung zwischen investiven und konsumtiven Ausgaben.

In „Ausnahmezeiten“:

- Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.
 - ⇒ Kreditfinanzierte Maßnahmen zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.
 - ⇒ § 1 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz.

Die konstitutionelle Verschuldungsgrenze auf Bundesebene

- Das Parlament hat auch entsprechend der Rechtsprechung des BVerfG von 1989 (BVerfGE 79, 311) für eine Inanspruchnahme der verfassungsrechtlich vorgesehenen Ausnahmeregelung nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2 2. HS (Überschreitung der Kreditobergrenze) eine besondere ***Darlegungspflicht***.
- Die Bundeshaushaltsordnung sieht in § 18 Abs. 1 vor, dass Ausnahmen nur zulässig sind zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Dann muss im Gesetzgebungsverfahren aber dargelegt werden, dass
 - **das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist und**
 - **die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.**
 - **Hohe Anfälligkeit für Willkür, da zusätzlich keine rechtlichen und politischen Sanktionen zu erwarten sind.**
 - **In der Praxis auch Diskrepanz zwischen Einhaltung der Kreditobergrenze im Haushaltsplan und Haushaltsvollzug.**

Beschränkung der Kreditaufnahme auf Investitionen

- Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze ist die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen. D.h.
 - **Investitionssumme** → **unendlich**
 - **Maximal zulässiges Kreditvolumen** → **unendlich**

- **Investitionsbegriff:** § 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 HGrG (§ 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 BHO)
 - Ausgaben für
 - a) Baumaßnahmen, soweit sie nicht militärische Anlagen betreffen,
 - b) den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden oder soweit es sich nicht um Ausgaben für militärische Beschaffungen handelt,
 - c) den Erwerb von unbeweglichen Sachen,
 - d) den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen,
 - e) Darlehen,
 - f) die Inanspruchnahme von Gewährleistungen,
 - g) Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a bis f genannten Zwecke.

Die konstitutionelle Verschuldungsgrenze auf Landesebene

- Regelung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 ist in vielen Länderverfassungen wortgleich übernommen worden (z.B. Art. 131a Landesverfassung Bremen), zum Teil aber auch in veränderter Form (z.B. Art. 108 Landesverfassung Saarland).
- Übernahme der besonderen Darlegungspflicht bei Überschreitung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze aus § 18 BHO bislang nur in acht Landeshaushaltsordnungen übernommen worden (Kitterer / Groneck, 2006, S. 560), z.B. nicht in der LHO der Freien Hansestadt Bremen.
 - **In 8 von 16 Bundesländern ist eine sorgfältige Begründung für ein Überschreiten der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze zumindest nach LHO gar nicht erforderlich.**

Begründung der Überschreitung der Kreditobergrenze auf Landesebene

Von den Ländern werden zur Begründung einer Überschreitung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Kreditobergrenze folgende Ausnahmetatbestände vorgetragen:

- ***Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts***
 - Kann auf Länderebene nicht in einem einzelnen Land vorliegen.
 - Auch kann durch erhöhte Kreditaufnahme eines einzelnen Bundeslandes nicht einer aus dem Gleichgewicht geratenen Volkswirtschaft geholfen werden.

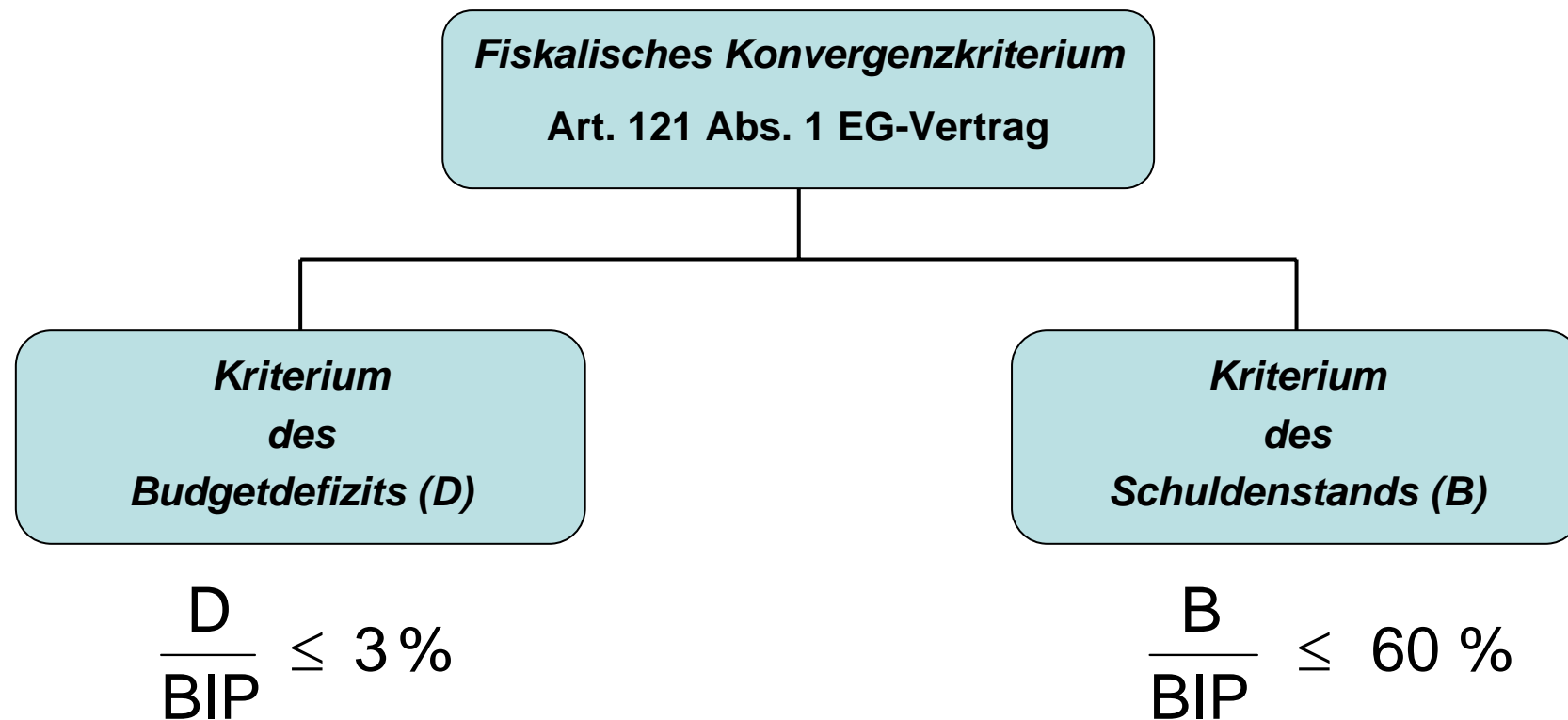
- ***Extreme Haushaltsnotlage***
 - Dieser Ausnahmetatbestand existiert in keiner Landesverfassung.
 - Lediglich in der Landesverfassung des Saarlandes heißt es in Art. 108 Abs. 2:
„... oder bei Vorliegen eines außerordentlichen Bedarfs.“
 - Alternativ wird verwiesen auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin vom 31. Oktober 2003 (VerfGH 125/02).

Begrenzung der Verschuldung auf EU-Ebene

⇒ Art. 104 EG-Vertrag

- (1) Die Mitgliedstaaten vermeiden übermäßige öffentliche Kredite.
- (2) Die Kommission überwacht die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler. Insbesondere prüft sie die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand von zwei Kriterien, nämlich daran,
 - a) ob das **Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt** einen bestimmten Referenzwert überschreitet, es sei denn, dass
 - entweder das Verhältnis erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwertes erreicht hat
 - oder der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwertes bleibt,
 - b) ob **das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstandes zum Bruttoinlandsprodukt** einen bestimmten Referenzwert überschreitet, es sei denn, dass das Verhältnis hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert.

Fiskalisches Konvergenzkriterium im Euro-Währungsraum



Gliederung

- Allgemeines zur Kreditaufnahme
- Verschuldung von Bund und Ländern
- Gegenwärtige konstitutionelle Verschuldungsgrenzen und ihre Schwächen
- **Reformansätze**
- Rahmenbedingungen

Föderalismusreform II

- Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen
- Beschluss des Bundesrates zur Einsetzung einer gemeinsamen Kommission vom 15. Dezember 2006
- Konstituierende Sitzung am 8. März 2007
- Mitglieder:
 - 16 Mitglieder des Bundestages
 - 16 Mitglieder des Bundesrates
 - 4 Vertreter der Landtage
 - 3 Vertreter der Kommunen

Föderalismusreform II - Themensammlung

1. **Haushaltswirtschaft; Vorbeugung von Haushaltskrisen**
 - Etablierung eines Frühwarnsystems (z.B. Aufwertung Finanzplanungsrat) zur Erkennung und Bekämpfung von Haushaltskrisen
 - Entwicklung materieller Kriterien zulässiger Verschuldung (Einführung von Verschuldungsgrenzen und „Schuldenbremsen“), Änderung von Art. 115 und Art. 109 GG zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen
 - Instrumentarium zur Durchsetzung dieser Kriterien (Anreizsysteme, Sanktionen, Gläubigerbeteiligung an Kosten einer Finanzkrise)
 - Strukturunterschiede zwischen den Ländern
 - Vergleichbare Datengrundlagen
2. **Bewältigung bestehender Haushaltskrisen – Konzepte zur Sanierung, Konzepte erweiterter Autonomie –**
(insbesondere unter Berücksichtigung der Vorgaben des BVerfG)
3. **Aufgabenkritik und Standardsetzung**
4. **Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung**
5. **Stärkung der aufgabenadäquaten Finanzausstattung**
6. **Stärkung der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften**
7. **Verstärkte Zusammenarbeit und Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern**
8. **Bündelung fachpolitischer Leistungen und Auswirkungen auf die Bund-Länder-Finanzbeziehungen**
9. **Sonstiges**

Verbot der öffentlichen Kreditaufnahme

Beispiel Bund im Jahr 2008:

Ber. Ausgaben:	283,2 Mrd. Euro
geplantes Defizit:	12,1 Mrd. Euro
Konsolidierungsbedarf:	4,3 % des Haushaltsvolumens

Beispiel Stadtstaat Bremen im Jahr 2008:

Ber. Ausgaben:	4.127 Mio. Euro
geplantes Defizit:	712 Mio. Euro
Konsolidierungsbedarf:	17,3 % des Haushaltsvolumens

Vorschlag des SVR

- **Modul 1:** Die Goldene Regel
Langfristige objektbezogene Verschuldungsbegrenzung

- **Modul 2:** Die Schuldenschranke
Grenze für die kurzfristige Verschuldung

- **Modul 3:** Verfahrensregeln und Sanktionen

Vorschlag des SVR – Modul 1

- Festhalten an Art. 115 GG
- „Distributiver Arm“ des SVR-Vorschlages
- Modifikation:
Nettokreditaufnahme nur für Erhöhung des staatlichen Reinvermögens

$$\begin{array}{rcl} & & \text{Investitionsausgaben} \\ & & - \text{ Investitionseinnahmen} \\ & & - \text{ kalkulatorische Abschreibungen} \\ & & \text{-----} \\ \text{Langfristige Nettokreditaufnahme} & \leq & = \text{Nettoinvestitionen} \end{array}$$

Vorschlag des SVR – Modul 2

- Begrenzung der kurzfristigen Verschuldung durch Regelbindung für Ausgaben
- „Allokativer Arm“ des SVR-Vorschlages
- Orientierung an der Schweizer Schuldenbremse

$$\frac{\text{Produktionspotential}}{\text{Bruttoinlandsprodukt}} = \text{Konjunkturfaktor}$$



$$k \times \text{geschätzte Einnahmen} = \text{Ausgabenplafond}$$

Vorschlag des SVR – Modul 1 und 2

Bund	in Mrd. Euro	2008	2009	2010
1.1	Steuereinnahmen des Bundes	237,1	247,9	252,6
1.2	Konjunkturfaktor k (in vH)	0,993	0,996	0,998
1. 1.1 x 1.2	Konjunkturbereinigte Einnahmen	235,6	246,8	252,0
2.	Sonst. Einnahmen ohne NKA	33,2	27,1	30,0
3.	Nettoinvestitionen gem. Vorschlag SVR	4,0	9,9	7,0
4. 1. + 2. + 3.	Ausgabenplafonds	272,8	283,8	288,9
5. 1. + 2.	Bereinigte Einnahmen gem. Planung	270,3	275,0	282,5
6. 4. – 5.	Zulässige NKA gem. Vorschlag SVR	2,5	8,8	6,4
7.	NKA gem. Planung	12,9	10,5	6,0
8. 7. – 6.	Konsolidierungsbedarf gem. Vorschlag SVR	10,4	1,7	- 0,4

Quelle: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, K.-Drs. 080;
 Bundesministerium der Finanzen und Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL).

Vorschlag des SVR – Modul 1 und 2

Bremen	in Mio. Euro	2008	2009	2010
1.1	Steuereinnahmen der Länder	2.172,4	2.266,4	2.369,4
1.2	Konjunkturfaktor k (in vH)	0,993	0,996	0,998
1. 1.1 x 1.2	Konjunkturbereinigte Einnahmen	2.157,2	2.257,3	2.364,7
2.	Sonst. Einnahmen ohne NKA	1.143,2	1.166,1	1.192,7
3.	Nettoinvestitionen gem. Vorschlag SVR	216,6	201,1	182,1
4. 1. + 2. + 3.	Ausgabenplafonds	3.517,0	3.624,5	3.739,5
5. 1. + 2.	Bereinigte Einnahmen gem. Planung	3.315,6	3.432,6	3.562,0
6. 4. – 5.	Zulässige NKA gem. Vorschlag SVR	201,4	191,9	177,5
7.	NKA gem. Planung	746,2	639,6	565,5
8. 7. – 6.	Konsolidierungsbedarf gem. Vorschlag SVR	554,8	447,7	388,0

Quelle: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, K.-Drs. 080;
 Bundesministerium der Finanzen und Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL).

Vorschlag des SVR – Modul 1 und 2

Sachsen-Anhalt	in Mio. Euro	2008	2009	2010
1.1	Steuereinnahmen der Länder	5.321,0	5.489,0	5.671,0
1.2	Konjunkturfaktor k (in vH)	0,993	0,996	0,998
1. 1.1 x 1.2	Konjunkturbereinigte Einnahmen	5.283,8	5.467,0	5.659,7
2.	Sonst. Einnahmen ohne NKA	4.819,1	4.499,9	4.423,2
3.	Nettoinvestitionen gem. Vorschlag SVR	561,5	443,5	363,4
4. 1. + 2. + 3.	Ausgabenplafonds	10.664,4	10.410,4	10.446,3
5. 1. + 2.	Bereinigte Einnahmen gem. Planung	10.140,1	9.988,9	10.094,2
6. 4. – 5.	Zulässige NKA gem. Vorschlag SVR	524,3	421,5	352,1
7.	NKA gem. Planung	0,0	- 25,0	- 100,0
8. 7. – 6.	Konsolidierungsbedarf gem. Vorschlag SVR	- 524,3	- 446,5	- 452,1

Quelle: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, K.-Drs. 080;
 Bundesministerium der Finanzen und Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL).

Vorschlag des SVR – Modul 1 und 2

MV	in Mio. Euro	2008	2009	2010
1.1	Steuereinnahmen der Länder	3.539,0	3.662,0	3.710,0
1.2	Konjunkturfaktor k (in vH)	0,993	0,996	0,998
1. 1.1 x 1.2	Konjunkturbereinigte Einnahmen	3.514,2	3.607,5	3.702,6
2.	Sonst. Einnahmen ohne NKA	3.495,2	3.388,4	3.299,1
3.	Nettoinvestitionen gem. Vorschlag SVR	201,3	193,3	172,5
4. 1. + 2. + 3.	Ausgabenplafonds	7.210,7	7.189,2	7.174,2
5. 1. + 2.	Bereinigte Einnahmen gem. Planung	7.034,2	7.010,4	7.009,1
6. 4. – 5.	Zulässige NKA gem. Vorschlag SVR	176,5	178,8	165,1
7.	NKA gem. Planung	- 100,0	- 150,0	- 180,0
8. 7. – 6.	Konsolidierungsbedarf gem. Vorschlag SVR	- 276,5	- 328,8	- 345,1

Quelle: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, K.-Drs. 080;
 Bundesministerium der Finanzen und Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL).

Vorschlag des SVR – Modul 3

- Verfahrensregeln und Sanktionen
- Zentraler Anknüpfungspunkt: Das **Ausgleichskonto**
 - Ausgleichskonto als das „Gedächtnis der Schuldenschranke“
 - Ausgleichskonto als „Frühwarnsystem“

Modifiziertes Maastricht-Kriterium „3 % der eigenen Finanzkraft“

2006	Finanzkraft (nach LFA / BEZ)	Plafonds 0,03 x Finanzkraft
Bund	190,2	5,7
Länder	180,4	5,4
Gemeinden	59,8	1,8
Gesamt	430,4	12,9

Quelle: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, K.-Drs. 091;
Vorschläge von Winfried Kretschmann MdL

Modifiziertes Maastricht-Kriterium „3 % der eigenen Finanzkraft“

	Anteile Finanzkraft nach LFA / BEZ	Gesamtplafond Länder	Länderanteile am Gesamtplafond	Tatsächl. NKA 2006	Saldo
Baden-Württemberg	0,123	5,4	0,668	1,531	- 0,86
Bayern	0,143	5,4	0,772	- 0,005	0,78
Brandenburg	0,036	5,4	0,196	0,283	- 0,09
Hessen	0,071	5,4	0,382	- 0,869	1,25
Mecklenburg-Vorpommern	0,025	5,4	0,135	- 0,04	0,17
Niedersachsen	0,087	5,4	0,473	0,919	- 0,45
Nordrhein-Westfalen	0,201	5,4	1,088	3,961	- 2,87
Rheinland-Pfalz	0,044	5,4	0,241	0,614	- 0,37
Saarland	0,012	5,4	0,064	0,634	- 0,57
Sachsen	0,061	5,4	0,331	- 0,494	0,82
Sachsen-Anhalt	0,036	5,4	0,195	0,079	0,12
Schleswig-Holstein	0,031	5,4	0,169	0,847	- 0,68
Thüringen	0,034	5,4	0,182	0,753	- 0,57
Berlin	0,059	5,4	0,318	1,615	- 1,30
Bremen	0,010	5,4	0,054	1,081	- 1,03
Hamburg	0,027	5,4	0,145	0,444	- 0,30

Quelle: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, K.-Drs. 091;
Vorschläge von Winfried Kretschmann MdL

Weitere Vorschläge

- Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
 - **Schwankungsreserven zur Finanzierung der automatischen Stabilisatoren**
 - **Bis zu 5 vH des Ausgabenvolumens des Bundes können Kredite mit einfacher Mehrheit des Bundestages beschlossen werden (ca. 0,5 vH des BIP).**
 - **Für eine darüber hinaus gehende Kreditaufnahme ist eine qualifizierte Mehrheit von 3/5 der Mitglieder des Bundestages erforderlich.**
 - **Tilgung der Neuverschuldung innerhalb von vier Jahren.**

- Einführung eines „Insolvenzrechtes“ für Gebietskörperschaften

- „Natürliche“ Schuldengrenze im Länderfinanzausgleich

Gliederung

- Allgemeines zur Kreditaufnahme
- Verschuldung von Bund und Ländern
- Gegenwärtige konstitutionelle Verschuldungsgrenzen und ihre Schwächen
- Reformansätze
- **Rahmenbedingungen**

Entschuldung

Möglichkeit a)

Zuweisung von Entschuldungshilfen durch den Bund an bestimmte Länder.

Möglichkeit b)

Übernahme von festzulegenden Anteilen von Schuldenständen bestimmter Länder durch den Bund („Schuldenfonds“)

- vertikale Lösung

Möglichkeit c)

Übernahme von festzulegenden Anteilen von Schuldenständen bestimmter Länder durch Ländergesamtheit („Schuldenfonds“)

- horizontale Lösung

Zu klärende Fragen vor Entschuldung

- **Festlegung eines Stichtages**
Schuldenstand zum 31.12.2006?
- **Festlegung der Schuldenarten**
- **Festlegung der Höhe des Entschuldungsbetrages**
Zielgrößen:
Schuldenstand in Euro je Einwohner
Schuldenstandsquote, Defizitquote, Zins-Steuer-Quote
- **Festlegung von zukünftigen Verschuldungsrestriktionen**

Ein einfaches Beispiel zur Entschuldung

- **Festlegung eines Stichtages**

Schuldenstand zum 31.12.2006

- **Festlegung der Schuldenarten**

Kreditmarktschulden i.w.S., Länder + Gemeinden/ Gv. + Zweckverbände

- **Festlegung der Höhe des Entschuldungsbetrages**

Zielgröße: Schuldenstand in Euro je Einwohner

Bedingung: Kein Land darf nach Entschuldung niedrigeren Schuldenstand aufweisen als nicht-entschuldete Länder

Flächenländer: Übernahme des Schuldenstandes $> 125\%$ des Länderdurchschnitts

Stadtstaaten: Übernahme des Schuldenstandes $> 160\%$ des Länderdurchschnitts

Ein einfaches Beispiel zur Entschuldung

	Einwohner 30.06.2006	Schulden 31.12.2006		Teilentschuldung		Schuldenlast in € je EW	Schulden (neu)	
		in Mio. €	in € je EW	in € je EW	in Mio. €		in € je W	in Mio. €
BY	12.478.468	38.311	3.070	- 5.489		+ 463	3.534	44.094
SN	4.261.896	16.100	3.778	- 4.781		+ 463	4.241	18.075
BW	10.740.337	48.109	4.479	- 4.080		+ 463	4.943	53.086
HE	6.077.299	37.824	6.224	- 2.335		+ 463	6.687	40.640
NI	7.996.942	56.402	7.053	- 1.506		+ 463	7.516	60.108
BB	2.552.845	18.783	7.358	- 1.201		+ 463	7.821	19.966
MV	1.700.989	12.558	7.383	- 1.176		+ 463	7.846	13.346
RP	4.054.081	30.174	7.443	- 1.116		+ 463	7.906	32.053
NW	18.039.847	136.791	7.583	- 976		+ 463	8.046	145.151
TH	2.323.210	18.535	7.978	- 581		+ 463	8.442	19.612
SH	2.831.810	24.262	8.568	9	25		8.559	24.237
ST	2.456.687	22.487	9.153	594	1.460		8.559	21.027
SL	1.046.882	9.696	9.262	703	736		8.559	8.960
HH	1.746.893	21.604	12.367	1.412	2.466		10.955	19.138
BE	3.399.511	58.995	17.354	6.398	21.752		10.955	37.243
HB	664.258	13.384	20.149	9.193	6.107		10.955	7.277
Länder	82.371.955	564.015	6.847		32.545	463	6.847	564.015

Alternatives Entschuldungsmodell (Kretschmann)

- **Festlegung eines Stichtages**

Schuldenstand zum 31.12.2006

- **Festlegung der Schuldenarten**

Kreditmarktschulden i.w.S., Länder + Gemeinden/ Gv. + Zweckverbände

- **Festlegung der Höhe des Entschuldungsbetrages**

Zielgröße: Schuldenstand pro Steuereinnahmen

Länder: Übernahme des Schuldenstandes > 125 % des Länderdurchschnitts

Alternatives Entschuldungsmodell (Kretschmann)

	Schulden 31.12.2006	Steuereinnahmen	Schulden / Steuereinnahmen	2,32 x 1,25 x Steuereinnahmen	Schuldendifferenz	Zinsentlastung r = 0,05
	in Mio. €	in Mio. €		in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €
BW	48.109	32.192	1,49	93.367	- 45.258	
BY	38.310	37.156	1,03	107.765	- 69.455	
BB	18.782	6.835	2,75	19.824	- 1.042	
HE	37.824	18.868	2,00	54.724	- 16.900	
MV	12.559	4.604	2,73	13.352	- 793	
NI	56.402	22.313	2,53	64.715	- 8.313	
NW	136.792	52.240	2,62	151.513	- 14.721	
RP	30.174	11.330	2,66	32.860	- 2.686	
SL	9.696	2.971	3,26	8.616	1.080	54
SN	16.100	11.444	1,41	33.191	- 17.091	
ST	22.487	6.640	3,39	19.259	3.228	161
SH	24.262	7.967	3,05	23.106	1.156	58
TH	18.534	6.216	2,98	18.028	506	25
BE	58.995	12.398	4,76	35.959	23.036	1.152
HB	13.384	2.481	5,39	7.197	6.187	309
HH	21.604	7.424	2,91	21.533	71	4
Länder	564.014	243.081	2,32			1.763

Abschließende Bemerkungen

- Reformlösung kann nur aus einem Maßnahmenbündel bestehen.
- Einführung von engeren Schuldengrenzen auf Bundesebene / Länderebene muss verbunden sein mit einem Ausgleich außerordentlicher Schuldenvorbelastungen.
 - **Altschuldenregelung / Neuschuldenregelung sind zwei Seiten der gleichen Medaille.**
- Engere Kreditspielräume der Länder erfordern aber auch Erweiterungen der steuerlichen Spielräume der Länder.
 - **Stärkung der Länderautonomie**
 - **Möglichkeiten für Steueraufschläge sind zu diskutieren (allerdings für Mehrangebot an öffentlichen Gütern, nicht als Sanierungsinstrument)**
 - **Sogar Verbindung mit Stärkung plebiszitärer Elemente vorstellbar (Erhebung eines Steuerzuschlages über Volksentscheid)**