

Der Nationale Stabilitätspakt

1. Einsetzung einer gemeinsamen Bund-Länder-Kommission

Am 15. Dezember 2006 haben Bundestag und Bundesrat eine gemeinsame Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismusreform II) eingesetzt. Ein wichtiges Ziel der zweiten Stufe der Föderalismusreform ist die Errichtung eines wirksamen Nationalen Stabilitätspaktes in der Finanzverfassung. Unter den Begriff des Nationalen Stabilitätspaktes fallen Konzepte und Regelungen, die dazu dienen, künftige Haushaltskrisen zu vermeiden, eingetretene Haushaltsnotlagen zu bewältigen und die Staatsverschuldung zu begrenzen (Änderungen von Art. 109 und 115 GG).

2. Defizite der bisherigen Ausgestaltung aus ökonomischer Sicht

Wie das Bundesverfassungsgericht bereits in seiner Entscheidung vom 27. Mai 1992 und zuletzt in der Entscheidung vom 19. Oktober 2006 abermals deutlich gemacht hat, fehlt es im deutschen Bundesstaat in besonderem Maße an **Verfahrensregelungen und Verpflichtungen**, die sich an die einzelnen Gebietskörperschaften wenden und bereits der Entstehung einer Haushaltsnotlage entgegenwirken oder – ist eine solche bereits eingetreten – sie zu beseitigen helfen. Dem Bund steht hier gemäß Art. 109 Abs. 3 GG die Gesetzgebungskompetenz zu, um entsprechende Regelungen im Rahmen eines Nationalen Stabilitätspaktes zu schaffen.

Hinter der Frage der Notwendigkeit eines Nationalen Stabilitätspaktes steht das grundsätzliche Problem der **institutionellen Inkongruenz** von Entscheidungsträgern und Kostenträgern und die damit verbundenen Fehlanreize im Hinblick auf eine übermäßige Verschuldung der Gebietskörperschaften. Im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) bestehen Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Mitgliedstaaten im Falle eines übermäßig hohen gesamtstaatlichen Defizits. Ein nicht unerheblicher Teil dieses Defizits fällt gewöhnlich in den Länderhaushalten an; sie haben insoweit die Mitentscheidungskompetenz über das Ausmaß der gesamtstaatlichen Verschuldung inne. Im Rahmen der ersten Stufe der Föderalismusreform wurde zwar in Art. 109 Abs. 5 neu eine verbindliche Regelung zur Aufteilung eventueller Sanktionszahlungen infolge von Verletzungen des SWP zwischen Bund und Länder im Verhältnis 65 zu 35 implementiert. Beklagt wird allerdings, dass der Bundesanteil an den Sanktionszahlungen zu hoch ausgefallen und die Regelung insgesamt zu wenig verursachungsbezogen ausgestaltet sei. Auch greife diese Regelung in Ermangelung eines Frühwarnsystems zur Vermeidung von Haushaltskrisen zu spät. Dies führe im Falle einer Verletzung des SWP zu einer übermäßigen Sanktionierung des Bundes, während die Länder nicht im Ausmaß ihrer Verschuldung an den Sanktionszahlungen beteiligt würden. Damit dürfte auch weiterhin ein Anreiz für die Länder bestehen, eine übermäßige Verschuldung einzugehen und die Sanktionen zumindest teilweise auf den Bund abzuwälzen.

Ein weiteres Problemfeld in diesem Zusammenhang stellt das mit dem kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland verbundene **„bündische Prinzip“** dar, das den einzelnen Gliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, im Falle einer extremen Haushaltsnotlage Finanzhilfen von den anderen Gebietskörperschaften zu erhalten. Auch dies vermindert die Anreize zu einer eigenverantwortlichen und nachhaltigen Haushaltsführung. Vor diesem Hintergrund könnte es für jedes einzelne Land vorteilhaft sein, die eigene Verschuldung aufgrund der zu erwartenden Hilfen auf ein aus gesamtstaatlicher Sicht übermäßig hohes Niveau zu erhöhen.

3. Lösungsvorschläge aus Wissenschaft und Politikberatung

Es ist eine Reihe von Analysen und Reformvorschlägen von wissenschaftlichen und öffentlichen Institutionen zur Errichtung eines effektiven Nationalen Stabilitätspaktes vorgelegt worden, so insbesondere von den Wissenschaftlichen Beiräten bei den Bundesministerien der Finanzen und für Wirtschaft, vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, von der Deutschen Bundesbank, vom Bundesrechnungshof und von der Stiftung Marktwirtschaft.

Diese Vorschläge plädieren durchgängig für die Schaffung einer **stärkeren individuellen Haushaltsverantwortung** der Länder. Die **verursachungsbezogene Ausgestaltung** des Nationalen Stabilitätspakts sollte erhöht werden. Darüber hinaus kommt aus Sicht der meisten politikberatenden Institutionen dem Einsatz von länderspezifischen **Frühindikatoren** zur rechtzeitigen Diagnose von Haushaltskrisen eine zentrale Bedeutung zu. Eine angemessene Reaktion auf eingetretene oder drohende Krisen könnte in einer begrenzten **Einschränkung der Haushaltsautonomie** des jeweiligen Landes inklusive extern auferlegten Ausgabenbeschränkungen bestehen. Zur Stärkung der **Glaubwürdigkeit** wird zudem die Implementierung **automatisch einsetzender Sanktionen** in den Nationalen Stabilitätspakt empfohlen.

Nicht ganz eindeutig sind die Empfehlungen zu einer möglichen **Lockerung des „bündischen Prinzips“**, des Eintretens der Gliedstaaten füreinander im Krisenfall. Fehlanreize zur Verschuldung für die einzelne Gebietskörperschaft stehen dabei – grundsätzlich wünschenswerte – Versicherungswirkungen gegen unverschuldete Haushaltskrisen für die Ländergesamtheit gegenüber.

Einen weiteren Schwerpunkt der Vorschläge bilden Verschärfungen der Umgehungsmöglichkeiten und der Abgrenzung des Investitionsbegriffs gemäß der Regelung in **Art. 115 GG** und der entsprechenden Regelungen in den Länderverfassungen, die in ihrer gegenwärtigen Form, insbesondere wegen der Begrenzung der Neuverschuldung auf die Höhe der Investitionsausgaben zum Zeitpunkt der Haushaltsverabschiedung und der Nichtberücksichtigung von Desinvestitionen (Vermögensveräußerungen), eine übermäßig hohe Verschuldung nicht zu verhindern vermögen. Daneben werden auch **fixe Verschuldungsquoten** analog zu den so genannten **Maastricht-Kriterien** diskutiert. Des Weiteren finden nicht nur quantitative, sondern auch qualitative, die **Haushaltsstruktur** berücksichtigende Maßstäbe Berücksichtigung. Die **politische Kontrolle** des Regierungshandelns könnte eventuell durch **direktdemokratische Elemente** im politischen System verbessert werden. Schließlich wird auch die Schaffung von **Insolvenzverfahren für Gebietskörperschaften** angeregt, was zur Disziplinierung der Gliedstaaten durch die Finanzmärkte beitragen könnte.

Quellen:

- **Bundesverfassungsgericht**, BVerfGE 86, 148; 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006.
- **Deutsche Bundesbank** (2005), *Monatsbericht April 2005*, 57. Jahrgang, Nr. 4.
- **Deutscher Bundestag** (2005/2006), *Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof* (BT-Drucksache 16/160, 16/3200), Dezember 2005.
- **Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2004), *Jahresgutachten 2004/05: „Erfolge im Ausland - Herausforderungen im Inland“*, Teil V.
- **Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen** (2003), Stellungnahme „Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Deutschen Stabilitätspaktes“.
- **Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen** (2005), *Gutachten „Haushaltskrisen im Bundesstaat“*.
- **Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit** (2005), *Gutachten „Zur finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaates“*.
- Siehe zu weiteren Einzelheiten der Reformvorschläge auch:
Krawietz, B./Koenig, A. (2006), Reformvorschläge für den Nationalen Stabilitätspakt, Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, Fachbereich Haushalt und Finanzen.
Intranet: <http://www.bundestag.btg/ButagVerw/Abteilungen/W/Ausarbeitungen/Dossiers/Dossier.php?Dossier=958>