

---

Wolfgang Kitterer<sup>1</sup>  
Universität zu Köln

## **Nachhaltige Finanz- und Investitionspolitik der Bundesländer**

Vortrag auf der Jahrestagung 2006 des Vereins für Socialpolitik  
26. – 29. September in Bayreuth

### **Zusammenfassung**

In Deutschland wird die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu einem wesentlichen Teil durch die Bundesländer bestimmt. Ihr Anteil an der öffentlichen Verschuldung beträgt fast vierzig Prozent. Daher beschäftigt sich dieser Beitrag in einem ersten Abschnitt mit der Frage, ob die öffentlichen Finanzen der Bundesländer als langfristig tragbar gelten können. Da nach dem Grundgesetz (Art. 115 GG) und den Länderverfassungen die laufenden Haushaltsdefizite die Summe der im jeweiligen Haushaltsplan veranschlagten Investitionen im Normalfall nicht überschreiten darf, wird in einem zweiten Abschnitt untersucht, inwiefern diese häufig als Goldene Regel bezeichnete Vorschrift geeignet ist, die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in den Bundesländern zu sichern.

Langfristige Tragbarkeit der öffentlichen Finanzen im ökonomisch-theoretischen Sinne verlangt nicht, dass der Anteil des Schuldenstandes am Bruttoinlandsprodukt konstant bleibt. Die Schuldenquote kann durchaus steigen. Ihre Wachstumsrate darf allerdings den Zinssatz auf die Staatsverschuldung nicht überschreiten. Ökonometrische Tests für die einzelnen Bundesländer zeigen, dass nur drei Länder – zwei westliche (Hessen und Nordrhein-Westfalen) und ein östliches (Sachsen) – die Tragbarkeitsbedingung in dem betrachteten Zeitraum (1992-2004) erfüllt haben, wobei das Ergebnis für Nordrhein-Westfalen nicht völlig eindeutig ist.

Die Bedeutung der Goldenen Regel für die langfristige Entwicklung des Staatshaushaltes wird zunächst formal untersucht. Dabei stellt sich heraus, dass die Vorgabe einer Grenze der Kreditfinanzierung durch öffentliche Investitionsausgaben keine hinreichende Bedingung für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen darstellt. Außerdem zeigt sich, dass die verfassungsmäßige Kreditgrenze als Schuldenbremse in der finanzpolitischen Praxis wirkungslos ist. Einerseits wird die Schuldengrenze des Art. 115 GG von den Bundesländern häufig umgangen, in manchen Fällen ohne Darlegung einer Begründung, in vielen Fällen mit dem relativ willkürlichen und auf Landesebene kaum adäquat begründbaren Hinweis auf eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Sinne des Art. 109 Abs. 2 GG.

Andererseits ist die an den Investitionsbegriff gebundene Kreditgrenze des Art. 115 GG auch ohne die konjunkturpolitische Umgehungsmöglichkeit derart „gestaltungsfähig“, d.h. wegen ihrer weiten Abgrenzung und inhaltlichen Widersprüche strategisch anfällig, dass sie weder hinsichtlich ihrer normativen Begründung noch hinsichtlich ihrer Begrenzungsfunktion wirksam ist. Alleine in den Jahren 2000 bis 2005 waren bei

---

<sup>1</sup> Adresse des Autors: Universität zu Köln, Seminar für Finanzwissenschaft, Albertus-Magnus-Platz, D-50923 Köln, Tel.: 0221/470-3366; Fax: 0221/470-5033; e-mail: kitterer@wiso.uni-koeln.de

---

insgesamt 27 Haushalten der Bundesländer die Defizite höher als die Investitionsausgaben. Weder wurde die verfassungsmäßig vorgeschriebene Darlegungspflicht ernst genommen, noch hatten die Verfassungsverstöße durch Überschreitung der Kreditgrenzen irgendwelche einschränkenden Folgen. Auch der viel zitierte Hinweis, die Staatsverschuldung rechtfertige sich dadurch, dass zukünftige Generationen an den Finanzierungslasten öffentlicher Investitionen beteiligt werden könnten (Prinzip der gerechten Lastenverteilung), ist völlig obsolet angesichts der Tatsache, dass die Schuldenquoten ständig steigen, während der Anteil der Investitionsausgaben in den Haushalten der Bundesländer ständig abnimmt.

Da die Umgehungsmöglichkeiten der Kreditobergrenze des Art. 115 GG mit dem Hinweis auf eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch die Bundesländer offensichtlich missbraucht werden und die öffentlichen Investitionsausgaben als Kreditgrenze Fehlentwicklungen der Staatsverschuldung nicht verhindern können, wird in diesem Beitrag vorgeschlagen, Art. 115 GG abzuschaffen. Vorzuziehen wären klare quantitative Grenzen der Staatsverschuldung wie beispielsweise im Europäischen Stabilitätspakt und ihre ebenso quantitativ bestimmte Umsetzung auf der Ebene der Bundesländer. Die Kompetenz für eine aktive Konjunkturpolitik sollte ausschließlich auf den Bund verlagert werden, so dass den Bundesländern die Möglichkeit verschlossen bleibt, übermäßige Defizite mit konjunkturpolitischen Argumenten zu begründen.

Verfassungsmäßige oder einfachgesetzliche Verschuldungsgrenzen erfordern institutionelle Kontrollmechanismen, deren Glaubwürdigkeit und Durchsetzbarkeit erfahrungsgemäß fragwürdig ist. Wirksamer wären Regeln, die die Haushaltskonsolidierung stärker an die Eigenverantwortung der Bundesländer binden. Dies könnte durch landesspezifische Zuschläge zur Einkommen- und Körperschaftsteuer oder zur Grundsteuer geschehen. Noch effizienter und glaubwürdiger für die Durchsetzung der Haushaltsdisziplin wäre eine gesetzliche Regelbindung für die einzelnen Länder, aber auch für den Bund, die – ähnlich wie in manchen Kantonen der Schweiz – automatisch zu Steuererhöhungen zwingt, sobald bestimmte Defizitgrenzen überschritten werden. Vorschläge, die die Ausgaben- und Steuerautonomie der Länder stärken sind jedoch nur im Rahmen einer grundlegenden Föderalismusreform realisierbar.