

Weiterdenken...

Diskussionsimpulse des Julius-Leber-Forums der Friedrich-Ebert-Stiftung

Raus aus der Altschuldenfalle

Ein Modell für einen Altschuldenfonds zur Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit von Ländern und Kommunen

Im Jahr 2009 wurde die Schuldenbremse im Grundgesetz verankert, die den Ländern ab 2020 eine strukturelle Neuverschuldung verbietet. Keine neuen Schulden zu machen, ist eine große, aber nicht die einzige Herausforderung. Ein anderes Problem sind die Altschulden, die mit ihrer Tilgungs- und Zinslast die Haushalte von Kommunen und Ländern regelrecht erdrücken können. Jahrzehntlang wurden notwendige Investitionen mit Krediten finanziert, so dass die Länder und Kommunen nun mit der enormen Summe von über 745 Milliarden Euro (2011) verschuldet sind. Sie befinden sich in einer Schuldenfalle. Dabei sind zum Beispiel öffentliche Investitionen in die Infrastruktur auch künftig bitter nötig. Der Investitionsstau beläuft sich allein für die Kommunen noch einmal auf 700 Milliarden Euro.

Von politischen Gestaltungsmöglichkeiten kann in den Ländern und Kommunen vor diesem Hintergrund oftmals kaum mehr die Rede sein. Doch in einer Demokratie muss Politik mehr Möglichkeiten haben, als Schulden zu verwalten. Wie können die Finanzen zukunftssicher gemacht und wie kann gleichzeitig die Handlungsfähigkeit von Ländern und Kommunen gesichert werden? Fest steht, es muss eine strukturelle Lösung für das Problem der Altschulden geben. Ein Vorschlag ist, Schulden in einem Fonds zu bündeln, wobei die Zinslast durch den Bund übernommen wird. Damit wären die Länder und Kommunen von den Zinsen befreit und könnten einerseits die Altschulden tilgen und zugleich notwendige Zukunftsinvestitionen angehen.

Was scheinbar einfach klingt, ist tatsächlich kompliziert. Es gibt bereits einige Vorschläge zur Umsetzung. Dr. Andreas Bovenschulte, Landesvorsitzender der SPD-Bremen, Prof. Dr. Rudolf Hickel, Universität Bremen und Dr. Carsten Sieling, MdB (Bremen), schlagen nun – in Anknüpfung an einen Vorschlag des Hamburger Bürgermeisters Olaf Scholz – ein Modell des Altschuldenfonds vor, das sich vor allem dadurch auszeichnet, die Kommunen in den Fonds mit einzubeziehen.

Einen solchen Altschuldenfonds einzuführen, haben als erstes die SPD-Landesverbände von Berlin, Bremen und Schleswig-Holstein zum politischen Programm gemacht. Schlussendlich muss eine erfolgreiche Altschuldenfondslösung von möglichst vielen Bundesländern mitgetragen und im Bund beschlossen werden.

Das vorliegende Positionspapier stellt die Idee eines nachhaltig wirksamen Altschuldenfonds vor. Damit wollen wir zur Klärung beitragen, wie mit dem Problem der Altschulden umgegangen werden kann, um die finanzielle Handlungsfähigkeit von Ländern und Kommunen für die Zukunft zu sichern.

Frederic Werner
Peter Hurrelbrink

Ein Fonds zur Tilgung der Altschulden der Länder und Kommunen – den Finanzföderalismus solidarisch und nachhaltig gestalten

Andreas Bovenschulte / Rudolf Hickel / Carsten Sieling

1. Altschuldenfonds als notwendige Ergänzung der Schuldenbremse

Die öffentliche Finanzpolitik wird heute durch die über Jahrzehnte angewachsenen Staatsschulden schwer belastet. Insbesondere die Zinsausgaben schränken den finanzpolitischen Spielraum der öffentlichen Hand auf allen Ebenen (Bund, Länder und Kommunen) ein. Hinzu kommen die Risiken, die sich aus der Finanzierung der fälligen Kredite durch Aufnahme neuer Kredite auf den Finanzmärkten ergeben. Wie lassen sich diese Altlasten so bewältigen, dass die politische Handlungsfähigkeit von Staat und Kommunen gesichert und gestärkt werden kann?

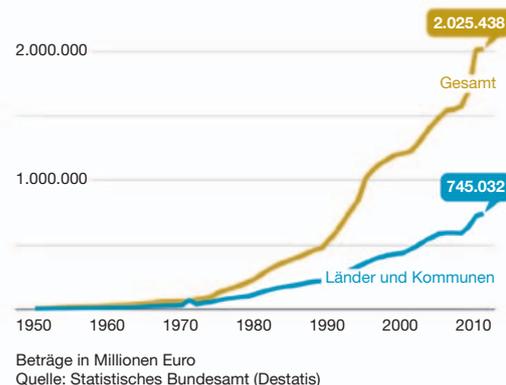
Die meisten Gebietskörperschaften sind nicht in der Lage, sich aus eigener Kraft von ihren Altschulden zu befreien. Diskutiert wird deshalb schon seit längerem die Einrichtung eines gemeinschaftlich verantworteten Fonds, der über einen langen Zeitraum die Zinszahlungen für die Altschulden und/oder deren Tilgung übernimmt. Zu dieser Grundidee liegen mittlerweile mehrere Modellvarianten vor. Eine ausführliche Debatte fand erstmalig im Rahmen der zwischen 2007 und 2009 tagenden Föderalismuskommission II statt, führte allerdings zu keinem konkreten Ergebnis (vgl. Seite 4). Neuen Schwung gewann die Diskussion dann wieder im Zuge der Finanz- und Schuldenkrise, diesmal allerdings mit europäischem Fokus. Der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ schlug in seinem Jahresgutachten 2011 für alle EU-Länder einen langfristig angelegten Schuldentilgungspakt vor (vgl. unter Ziffer 2 a). Auch die Finanzwissenschaft beschäftigte sich weiterhin mit dem Thema (vgl. unter Ziffer 2 b). Große Resonanz fand das vom Hamburger Bürgermeister Olaf Scholz im April 2012 vorgelegte Positionspapier „Stabilität, Sicherheit und Handlungsfähigkeit – Strukturelle Lösung für das Problem der Altschulden der Länder“. Ein auf dieser Grundlage weiterentwickeltes Modell eines Altschuldenfonds, in das auch die Kommunen einbezogen werden, wird nachfolgend begründet (vgl. unter Ziffer 3).

Eine Entlastung der Länder und Kommunen von den Kosten der Altschulden, wie wir sie hier vorschlagen, ist zum einen eine entscheidende Bedingung für die erfolgreiche Umsetzung der Schuldenbremse, durch die den Ländern eine strukturelle Neuverschuldung ab 2020 verboten wird. Zum anderen wird durch eine Lösung des Altschuldenproblems überhaupt erst die Voraussetzung für eine zukunftsfähige Reform des föderalen Finanzsystems geschaffen.

Die Föderalismuskommission II konnte sich, wie erwähnt, zu dieser Erkenntnis noch nicht durchringen. Am Ende reduzierte sich das Kommissionsergebnis auf die Verankerung einer Schuldenbremse für Bund und Länder im Grundgesetz. Dadurch wurde die zuvor mögliche Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen abgeschafft sowie die konjunkturelle Neuverschuldung massiv eingeschränkt. Die wichtigsten Regelungen sind: Der Bund muss seine strukturellen Defizite ab 2016 auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zurückfahren. Den Ländern ist ab 2020 eine strukturelle Neuverschuldung verboten. Folgende Ausnahmen sind vorgesehen: Zum einen ist die staatliche Neuverschuldung als Folge finanzieller Aufwendungen im Fall von „Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen“ erlaubt. Zum anderen sind eng definierte, konjunkturbedingte Defizite vor allem in Folge von krisenbedingten Steuerausfällen zulässig. Allerdings muss dem Symmetriegebot entsprechend im konjunkturellen Aufschwung die vorangegangene Neuverschuldung wieder abgebaut werden. Hervorzuheben ist, dass die Methoden zur angemessenen Erfassung der Konjunkturbereinigung umstritten sind. Allerdings ist eine antizyklische Fiskalpolitik etwa mit präventiven Konjunkturprogrammen den Ländern strikt untersagt.¹

Das Verbot einer strukturellen Neuverschuldung ab 2020 verlangt von den Ländern, einen klar definierten Pfad zum Abbau ihrer derzeitigen Kreditaufnahme auf den Finanzmärkten umzusetzen. Die kombinierbaren Instrumente sind: Ausgabenkürzungen und/oder Einnahmenerhöhungen. Da die Möglichkeiten der Länder zur Erzielung zusätzlicher

Schuldenverlauf



Einnahmen eng begrenzt sind – die Steuergesetzgebungskompetenz liegt im Wesentlichen beim Bund –, ist für die Zukunft mit deutlichen Einschnitten sowohl bei den konsumtiven als auch bei den investiven Ausgaben zu rechnen. Darüber hinaus werden über mehrere Jahre festgelegte Pfade zum Defizitabbau durch kaum vorsehbare Risiken, wie die konjunkturelle Entwicklung, Einnahmeausfälle aus Steuerrechtsänderungen sowie unverzichtbare Mehrausgaben bedroht. Schon jetzt ist klar, dass Planungsanpassungen unumgänglich sein werden. Lediglich zeitlich befristet und für Länder mit schwacher Finanzkraft ist für den Zeitraum 2011 bis 2019 eine finanzielle Unterstützung in Höhe von 800 Mio. Euro jährlich, insgesamt also 7,2 Mrd. €, vorgesehen: Geregelt im Konsolidierungshilfegesetz erhalten jährlich die Freie Hansestadt Bremen 300 Mio. €, das Saarland 260 Mio. €, Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein jeweils 80 Mio. €. Die Finanzierung dieser Hilfen tragen der Bund und die Länder hälftig. Diese Hilfe zur Anpassung an die strukturelle Nullverschuldung läuft nur bis 2019. Ab 2020 müssen auch die durch unterdurchschnittliche Finanzkraft gekennzeichneten Länder ohne weitere Finanzhilfen die Schuldenregel einhalten.

Nicht unter die Schuldenbremse des Grundgesetzes fallen die Gemeinden und die Gemeindeverbände, obgleich sie staatsrechtlich Teil der Länder sind. Grundsätzlich haben die Kommunen deshalb auch nach 2020 die Möglichkeit, ihre Investitionen über Kredite zu finanzieren. Grenzen setzt hier allerdings der europäische Fiskalpakt, der die jährliche strukturelle Neuverschuldung des Gesamtstaates (Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungen) im Prinzip auf 0,5% des Bruttoinlandsprodukts begrenzt. Die Einzelheiten der innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpakts sind zwischen Bund und Ländern noch umstritten.

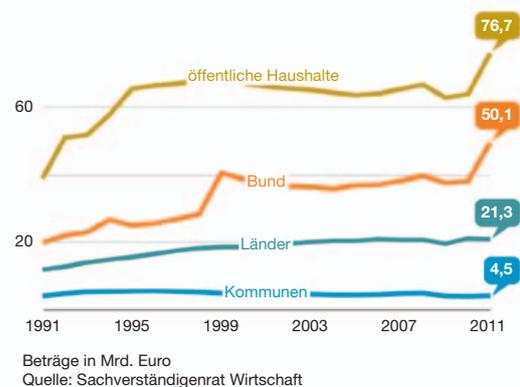
Die Schuldenregeln des Grundgesetzes für den Bund und die Länder beziehen sich ausschließlich auf die Neuverschuldung. Im Umfang der Altschulden, die nach den vorgegebenen Fristen an die Gläubiger zurückzuzahlen sind, werden auch künftig Kredite zur Anschlussfinanzierung auf den Geld- und Kapitalmärkten aufgenommen werden (müssen). Das durch die Schuldenbremse verankerte Verbot der strukturellen Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben bezieht sich nicht nur auf die eigentlichen Leistungsausgaben, die sog. Primärausgaben, sondern auch auf die Kosten der Altschulden. Diese Kosten, die durch Höhe und Konditionen der Kredite exogen vorgegeben sind, müssen aus den Länderhaushalten vorab finanziert werden. Tilgungsverpflichtungen und Zinszahlungen aus den Altschulden schränken den Spielraum der Finanzpolitik der Länder dauerhaft empfindlich ein.

Mit wenigen Kennziffern lässt sich die Dimension der Belastung abschätzen. Der Schuldenstand der Länder belief sich zum Stichtag 30.9.2012 auf rund 650 Mrd. Euro (Kreditmarktschulden und Kassenkredite), der Schuldenstand der Gemeinden und Gemeindeverbände auf rund 133 Mrd. Euro (Kreditmarktschulden und Kassenkredite).

Der Anteil der Kassenkredite auf kommunaler Ebene, also der Kredite, die nicht zur Finanzierung von Investitionen, sondern nur für die Finanzierung laufender Ausgaben aufgenommen werden, liegt mittlerweile bei rund 44 Mrd. Euro (vgl. Gemeindefinanzbericht 2011 und 2012). Seit dem Ende des Jahres 2008, dem Beginn der Finanzmarktkrise, wuchsen diese „kommunalen Dispokredite“ um mehr als 18 Mrd. Euro. Das entspricht einer Steigerung um 62 Prozent in drei Jahren! Gerade in Bereichen, die für Kommunen nicht oder nur sehr begrenzt steuerbar sind, wie bei den sozialen Leistungen, steigen die Ausgaben stetig weiter.

Die Länder mussten im Jahr 2011 trotz der historisch niedrigen Zinssätze 21,3 Mrd. Euro an Zinsen bezahlen. Das entsprach 10,5% ihrer Steuereinnahmen und 6,6% ihrer Gesamtausgaben. Die Zinsausgaben je Einwohner und ihr Anteil an den Steuereinnahmen und den Gesamtausgaben variieren dabei erheblich zwischen den Bundesländern. Die Gemeinden und Gemeindeverbände mussten im Jahr 2011 insgesamt 4,5 Mrd. Euro an Zinsen schultern, wobei auch hier hinter den aggregierten Zahlen eine sehr unterschiedliche Belastung der einzelnen Gebietskörperschaften steht.

Zinsausgaben



Diese Zahlen verdeutlichen noch einmal: Eine erfolgreiche Umsetzung der Schuldenbremse im Bereich der Neuverschuldung setzt zwingend eine Lösung des Altschuldenproblems voraus. Nur so kann eine tragfähige Grundlage für ein zukunftsfähiges föderales Finanzsystem geschaffen werden. Denn bei Beibehaltung der schuldenbedingten Altlasten der Länder und Kommunen würde eine nachhaltige Weiterentwicklung des Finanzföderalismus zumindest schwer belastet, wenn nicht sogar scheitern.

1 Eine ausführliche Darstellung der Grundlagen, Wirkungen und Probleme der Schuldenbremse: Rudolf Hickel, Die Schuldenbremse; Stellungnahme für den nichtständigen Ausschuss der „Bremischen Bürgerschaft“ am 6.2.2013 (erscheint in: Forschungsstelle Bremer Finanzen, Bremer Diskussionsbeiträge zur Finanzpolitik).

Die Diskussion über einen Altschuldenfonds in der Föderalismuskommission II

Im Wesentlichen wurden im Rahmen der Föderalismuskommission II zunächst drei Modelle eines Altschuldenfonds diskutiert:

Das Hessische Modell des damaligen Ministerpräsidenten Roland Koch *„verband den Vorschlag einer Lösung des Altschuldenproblems durch Überführung in einen Altschuldenfonds mit einem strikten Neuverschuldungsverbot. Danach sollten Bund und Länder – möglicherweise auch die Kommunen – ihre jeweiligen Altschulden in einen Entschuldungsfonds übertragen, wobei nicht differenziert wurde, ob die Verschuldung das Ergebnis einer nicht angemessenen Haushaltspolitik, einer nicht aufgabenadäquaten Finanzausstattung oder einer ungünstigen demographischen Entwicklung darstellt. [...] Zins- und Tilgungsaufwand des Schuldenfonds sollten Bund und Länder entsprechend ihrem Anteil der in den Fonds eingebrachten bzw. noch verbleibenden Schulden finanzieren. Diese Finanzvorteile könnten dann entweder die Kreditkosten der Beteiligten senken oder für Zinshilfen an finanzschwache Länder verwendet werden.“* (Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Die Beratungen und ihre Ergebnisse [im Folgenden: FöKo II-Bericht], S. 118, Berlin 2010)

Ein vom damaligen schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Peter Harry Carstensen eingebrachter Vorschlag *„basierte ebenfalls auf einer solidarischen Zusammenfassung der Altschulden der Länder in einem Fonds. Im Unterschied zum „Hessischen Modell“ sollten die Belastungen durch Zins- und Tilgungslasten dieses Altschuldentilgungsfonds aber anders verteilt werden. Der individuelle Fondsbeitrag eines Landes sollte sich nicht am anteiligen Schuldenbestand, sondern an der Finanzkraft des jeweiligen Landes orientieren. Ergänzend sollten ab dem Jahr 2014 die freiwerdenden Mittel aus dem Solidarpaket II zur Fondsfinanzierung beitragen. Den Bund lud er ein, sich am Altschuldenfonds zu beteiligen.“* (FöKo II-Bericht, S. 119)

Der Vorschlag von Winfried Kretschmann, damals Vertreter von Bündnis 90/Die Grünen in der FöKo II, heute baden-württembergischer Ministerpräsident (...) *„ging davon aus, dass die finanzschwachen Länder einer verbindlichen Begrenzung der Kreditaufnahme nur zustimmen (könnten), wenn sie im Gegenzug eine Konsolidierungshilfe erhielten. Er schlug deshalb vor, einen Altschuldenentlastungsfonds einzurichten. Aus diesem sollten die mit weit überdurchschnittlichen Zinszahlungen belasteten Länder Finanzbeiträge erhalten. Finanziert werden sollte der Fonds ab dem Jahr 2010 aus dem stufenweise frei werdenden Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag.“* (FöKo II-Bericht, S. 119)

Zudem wurden in der Föderalismuskommission II auch Vorschläge diskutiert, die Tilgungszuschüsse oder Tilgungshilfen vorsahen. So war der Kerngedanke des vom damaligen baden-württembergischen Ministerpräsidenten und Co-Vorsitzenden der FöKo II, Günther Oettinger, vorgeschlagenen Modells, unter der Bedingung des verbindlichen Verzichts auf künftige Neuverschuldung der Länder einen Entschuldungsfonds einzurichten, der Tilgungshilfen für finanzschwache Länder bereitstellt – beispielsweise einen Euro Zuschuss für jeden getilgten Euro Landesschulden. Ingolf Deubel, der damalige rheinland-pfälzische Finanzminister,

stellte ein Modell vor, das neben der Einrichtung eines Stabilisierungsfonds aus konjunkturbedingt hohen Steuereinnahmen und einem Frühwarnsystem zur Beobachtung der strukturellen Haushaltsentwicklung auch an strenge Bedingungen geknüpfte Zinsspitzen- und Tilgungshilfen beinhaltete.

Die zentrale Kritik an allen vorgeschlagenen Fondslösungen richtete sich vor allem gegen die Anreizwirkungen, die aus der Sicht einiger Beteiligter mit der Einrichtung eines Altschuldenfonds einhergingen. So würden neben dem Bund gerade jene Länder mit solider Haushaltsführung für die teilweise Entschuldung der Bundesländer zur Rechenschaft gezogen, die in der Vergangenheit verantwortungslos gewirtschaftet hätten. Wegen der Anreizproblematik wäre eine solche Lösung nur in Verbindung mit strengen Auflagen und entsprechenden Sanktionen denkbar.

Auch wurde angebracht, dass eine solche Lösung unzureichend wäre für jene Länder, *„deren Finanzausstattung gemessen an den zu berücksichtigenden finanziell relevanten Strukturunterschieden unangemessen niedrig sei“* oder deren Altlasten sich *„in Gestalt von überdurchschnittlich hohen Versorgungsaufgaben“* manifestieren.

Schließlich wurde wegen der hohen Verschuldung des Bundes selbst dessen Beteiligung an einer Fondslösung für die Altschuldenproblematik besonders kritisch betrachtet – vor allem dann, wenn es durch die Umwidmung von Mitteln aus dem Solidarpaket ggf. noch zu einer einseitigen Belastung des Bundes käme. Im Rahmen dieser recht eng gesteckten Grenzen bestand in der Föderalismuskommission II dennoch eine grundsätzliche Einigkeit darüber, dass sich die Einführung einer Schuldenbremse auf der einen Seite und die Lösung der Altschuldenproblematik auf der anderen Seite gegenseitig bedingen würden (FöKo II-Bericht, S. 120).

Entsprechend wurde ein modifiziertes Modell diskutiert, das der Kritik an den vorangegangenen Vorschlägen entgegenkommen sollte.

Dem modifizierten Modell zufolge *„sollten nur solche Schulden der Länder in einen Altschuldenfonds eingebracht werden, die nicht das absehbare Ergebnis eigener politischer Entscheidungen der Länder seien, also – nach engen Maßstäben definiert – durch äußere Umstände verursacht bzw. als strukturbedingt anzuerkennen seien. Die Abfinanzierung dieses Fonds sollte dann solidarisch durch die Länder erfolgen. Ähnlich sprach sich auch die Deutsche Bundesbank dafür aus, zumindest einen Teil der Altschulden der besonders hoch verschuldeten Länder in einen Altschuldenfonds mit solidarischer Abfinanzierung durch Bund und Länder zu überführen.“* (FöKo II-Bericht, S. 121)

Eine Einigung im Hinblick auf den Umgang mit den Altschulden konnte jedoch nicht erzielt werden. Ersatzweise wurden zeitlich befristete Konsolidierungshilfen ohne umfassende Lösung der Altschuldenproblematik beschlossen.

2. Modelle zur Lösung des Altschuldenproblems in der Diskussion

a) Der Schuldentilgungspakt des Sachverständigenrats

Der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ (SVR) hat erstmalig in seinem Jahresgutachten 2011 zur Lösung des Altschuldenproblems auf der europäischen Ebene das vielbeachtete Modell eines Schuldentilgungspakts vorgeschlagen.²

Nach dem SVR-Vorschlag werden die Schulden der Mitgliedsländer des Euro-Raums, deren Schuldenstand zu einem Stichtag mehr als 60 % des Bruttoinlandsprodukts beträgt, in einen Schuldentilgungsfonds mit gemeinschaftlicher Haftung übernommen. Der Fonds finanziert sich über die Ausgabe von Anleihen, die durchaus mit Euro-Bonds vergleichbar sind. Als Gegenleistung müssen die teilnehmenden Länder in den Schuldentilgungsfonds einzahlen. Die Einzahlungen sind so berechnet, dass jedes Land seine ausgelagerten Schulden innerhalb von insgesamt 25 Jahren getilgt haben wird. Verbunden wird allerdings die gemeinschaftliche Haftung durch die Fonds mit Auflagen, die die aktuell hochverschuldeten Länder in ihren Haushalten realisieren müssen. Dazu zählen insbesondere eigens zum Zwecke der Tilgung zu erhebende Steuern. Vorgesehen ist ein Aufschlag auf gewichtige nationale Steuern (Mehrwert- und/oder Einkommensteuer). Darüber hinaus werden die Hinterlegung von Sicherheiten und die Verpflichtung zur Aufstellung verbindlicher Konsolidierungs- und Strukturreformpläne eingefordert. Vor allem aber dürfen die verbleibenden nationalen Schulden die Quote von 60 % des Bruttoinlandsprodukts nicht erneut übersteigen. Um dies zu sichern, werden Schuldenbremsen in Anlehnung an die deutschen und schweizerischen Regelungen in allen teilnehmenden Ländern vorgeschlagen. Mit diesen Schuldenbremsen sollen die mittelfristigen Defizitvorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts umgesetzt werden. Im Rahmen einer Weiterentwicklung seines Modells hat der SVR eine schnell beginnende „Roll-in-Phase“ für den Schuldentilgungsfonds vorgesehen.

Der SVR bestätigt mit seinem Vorschlag die These, dass Schuldenbremsen und gemeinschaftliche Anstrengungen zur Tilgung von Altschulden zwei Seiten einer Medaille sind. Allerdings würden die vorgesehenen Aufschläge auf Steuern sowie die per Auflagenpolitik vorgeschriebene Austeritätspolitik in den einzelnen Ländern zu erheblichen binnenwirtschaftlichen Belastungen führen, weshalb das SVR-Modell nicht ohne weiteres zur Umsetzung empfohlen werden kann.

b) Finanzierung der Altschuldentilgung aus der Umverteilung der Umsatzsteuer

In der finanzwissenschaftlichen Diskussion wird im Rahmen der Finanzierung des Altschuldenfonds eine Veränderung der

vertikalen Verteilung der Umsatzsteuer zwischen dem Bund und den Ländern durch André Heinemann vorgeschlagen.³ Nach diesem Modell übernimmt der Bund die Schulden der Kernhaushalte der Länder und Kommunen. Der Bund bedient die Zinsausgaben und verpflichtet sich mit zwei Prozent pro Jahr, die übernommenen Schulden zu tilgen. Die im Zeitablauf abnehmenden Zinsausgaben werden aus den Einnahmen des bisherigen Solidaritätszuschlags finanziert. Zur Finanzierung der jährlichen Tilgungsverpflichtungen erhält der Bund aus der vertikalen Umsatzsteuerverteilung (§ 1 Finanzausgleichsgesetz) einen Festbetrag in Höhe von rund 13 Mrd. Euro.

Der Vorschlag von Heinemann ist in sich schlüssig und nachvollziehbar. Allerdings würde die vorgeschlagene Umverteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern einerseits zu sehr unterschiedlichen Wirkungen bei einzelnen Ländern führen. Andererseits würde die Ländergesamtheit in die Finanzierung einbezogen. Dies widerspricht dem Ziel, die Länder im Zuge der Altschuldentilgung nicht erneut zu belasten. Deshalb wird aufbauend auf dem Vorschlag von Olaf Scholz ein anderes Modell präferiert: Finanzierung der Zinseinsparungen aus den frei werdenden Mitteln des Solidarpakts II bzw. des Solidaritätszuschlags, wodurch zugleich der Spielraum für eine langfristige Tilgung der Altschulden geschaffen wird.

3. Ein Altschuldenfonds unter Einbeziehung der Kommunen

Olaf Scholz hat vorgeschlagen, die Schulden der Länder mit der abschließenden Umsetzung der Schuldenbremse im Jahr 2020 in einem Altschuldenfonds beim Bund zusammenzuführen, um die Zins- und sonstigen Kostenvorteile einer solchen Lösung realisieren zu können. Historische Vorbilder für einen solchen Fonds bilden der „Fonds Deutsche Einheit“ und der „Erblastentilgungsfonds“. Dabei werden die in dem Fonds zusammengefassten Länderaltschulden gemäß der Schuldenbeiträge der einzelnen Länder von diesen getilgt, sodass weiterhin die Verantwortung für den Abbau der Altschulden bei den jeweiligen Ländern bleibt. Zugleich einigen sich Bund und Länder unter Beteiligung des Stabilitätsrates auf verbindliche, langfristige Tilgungspläne für jedes einzelne Bundesland.

-
- 2 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2011/12, „Verantwortung für Europa wahrnehmen“, 3. Kapitel: „Ein Schuldentilgungspakt für Europa“; www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/aktuelles/jahresgutachten0.html, sowie nachgebessert im Sondergutachten vom 5. Juli 2012, „Nach dem EU-Gipfel: Zeit für langfristige Lösungen“, Kapitel II: „Ein Pakt für solide Staatsfinanzen“; www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/sg2012.pdf.
 - 3 André Heinemann, Lösung des Altschuldenproblems als Schlüssel für eine „Föderalismusreform III“? Manuskript Bremen 2012

Raus aus der Schuldenfalle

So funktioniert der Altschuldenfonds

Die Schulden der Länder (L) und Kommunen (K) werden in einem zentralen Altschuldenfonds (AF) zusammengefasst.



Unter Verwendung der freiwerdenden Mittel aus dem Solidarpakt II – bei gleichzeitiger Weitererhebung des Solidaritätszuschlags – übernimmt der Bund ab dem Jahr 2020 die Zinslast der im Fonds zusammengefassten Altschulden. Grundsätzlich soll auch die Zinsentlastung proportional zu der Zinslast der einzelnen Bundesländer erfolgen. Es wird zu Recht darauf hingewiesen, dass hierbei auch ein Blick auf die Ausgleichsbeziehungen zwischen Bund und Ländern erforderlich ist.

Nach dem Scheitern einer effizienten und solidarischen Lösung für die Altschuldenproblematik im Rahmen der Föderalismuskommission II liegt damit ein Vorschlag auf dem Tisch, der einer Lösung des Altschuldenproblems für die Länder wieder Schub verliehen hat und zugleich eine politisch machbare und kluge Grundlage liefert.

Das von uns vorgeschlagene Modell baut auf dem Vorschlag auf, erweitert es aber an zwei zentralen Stellen. Zum einen sollen die Kommunen, die immerhin auch Schulden in Höhe von einem Viertel der Gesamtverschuldung der Länder zu stemmen haben, an der solidarischen Fondslösung beteiligt werden. Zum anderen schlagen wir vor, eine Übernahme der Altschulden bereits ab 2014 proportional zu den freiwerdenden Mitteln des Solidarpakts II, die zur Bedienung der Zinslast verwendet werden, schrittweise zu beginnen.

Die Einbeziehung der Kommunen in jede Form einer Altschuldenlösung ist dabei aus folgenden Gründen geboten:

(1) Zwar gilt die deutsche Schuldenbremse im Grundgesetz nur für Bund und Länder, über die Regeln des europäischen Fiskalpakts wird aber mittelbar auch der Neuverschuldungsspielraum der Kommunen beschnitten. Vor diesem Hintergrund müssen die Altschulden der Kommunen mit vergleichbarer Dringlichkeit wie die Altschulden der Länder in einem Lösungsmodell, wie dem hier vorgeschlagenen, berücksichtigt werden.

(2) Die Lösung der Altschuldenproblematik muss auch vor dem Hintergrund der anstehenden Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen konzipiert werden und darf daher die Verschuldung auf kommunaler Ebene nicht unberücksichtigt lassen. Schließlich haften aus verfassungsrechtlicher Perspektive letztlich die Länder für die Kommunen.

(3) Verschiedene Länder haben in der Vergangenheit ihren Haushalt über den kommunalen Finanzausgleich entlastet und damit die Verschuldungssituation der Kommunen verschärft. Es wäre den Kommunen gegenüber nicht vertretbar, wenn diese Entwicklungen unberücksichtigt und die Kommunen bei einer Altschuldenlösung außen vor blieben.

(4) Die Kommunen tätigen traditionell einen Großteil der öffentlichen Investitionen. Ohne Entlastung bei den Altschulden können sie diese Aufgabe nur noch

eingeschränkt erfüllen. Dies droht den ohnehin schon bestehenden Investitionsstau bei der öffentlichen Infrastruktur weiter zu verschärfen.

Eine sukzessive Übertragung der Altschulden in einen Fonds beim Bund schon ab 2014 proportional zu den freiwerdenden Mitteln aus dem Solidarpakt ist ebenfalls gut begründbar.

Der Fonds könnte so konstruiert werden, dass er ab 2014 jährlich so viele Schulden neu übernimmt, wie sich aus den frei werdenden Mitteln des Solidarpakt II (rund 715 Mio. Euro p. a. im Zeitraum 2014 bis 2019) finanzieren lassen. Ein Zuwarten bis 2020 würde einen unnötigen Zeitverlust im Hinblick auf die potentiellen Zins- und sonstigen Kostenvorteile (Schuldenverwaltung etc.) bedeuten. Außerdem bietet ein früherer Beginn der Neuverschuldungsreduktion die Chance eines sanfteren Einstiegs in die Phase der Altschuldentilgung.

Ab 2019 könnte dann der im Umfang bereits reduzierte Altschuldenfonds über eine Ergänzungsabgabe, die den bisherigen Solidaritätszuschlag ablöst, finanziert werden. Um den Zweck dieser Ergänzungsabgabe transparent zu machen, wird die Bezeichnung „Tilgungs-Soli“ vorgeschlagen. Alternativ könnte geprüft werden, inwieweit für diesen Kraftakt des Schuldenabbaus unter Einbeziehung des Bundes alternativ zum Tilgungs-Soli eine zeitlich befristete Vermögensabgabe erhoben wird.

Der Gewinn dieser Altschuldentilgung liegt in der deutlichen Ausweitung der Souveränität der öffentlichen Haushaltspolitik. Die Entlastung ist das notwendige Gegenstück zur Schuldenbremse und zugleich die Voraussetzung für einen Neuanfang des föderalen Finanzsystems in Deutschland.

Zu den Autoren:

Dr. Andreas Bovenschulte, Jurist, ist seit Mai 2007 Erster Gemeinderat der Gemeinde Weyhe bei Bremen. Seit 1994 hatte er verschiedene Funktionen in der Bremer SPD inne und wurde im Juni 2010 zum Landesvorsitzenden gewählt.

Rudolf Hickel, Professor für Wirtschaftswissenschaft mit dem Schwerpunkt Finanzwissenschaft; seit 1974 an der Universität Bremen. Von 2001 bis Herbst 2009 Direktor des „Instituts Arbeit und Wirtschaft“ (IAW; Kooperationsinstitut der Arbeitnehmerkammer und der Universität Bremen); derzeit Forschungsleiter für Finanzpolitik am IAW.

Dr. Carsten Sieling, Wirtschaftswissenschaftler, ist 1995 in die Bremische Bürgerschaft gewählt worden. Dort war er von 2005 bis zur Bundestagswahl 2009 Vorsitzender der SPD-Fraktion. Seit 2009 ist er Mitglied des Deutschen Bundestages und dort Mitglied des Finanzausschusses.

Impressum: © Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: **Julius-Leber-Forum** · Büro für die Bundesländer Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein

Redaktion: Dr. Peter Hurrelbrink/ Frederic Werner · Rathausmarkt 5 · 20095 Hamburg

Telefon 040/32 58 74-0 · Fax 040/32 58 74-30 · E-Mail hamburg@fes.de · www.julius-leber-forum.de

Verantwortlich: Dr. Peter Hurrelbrink

ISBN 978-3-86498-486-0

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.