

## Stabilität, Sicherheit und Handlungsfähigkeit

### - Strukturelle Lösung für das Problem der Altschulden der Länder -

#### **Kerngedanke**

*Im Zusammenhang mit der Diskussion um den europäischen Fiskalpakt gerät auch das Problem der Altschulden der Bundesländer verstärkt in den Blick. Die Länder werden sich im Zuge der abschließenden Umsetzung der Schuldenbremse ab 2020 nicht mehr neu verschulden. Damit wird der Markt für Länderanleihen austrocknen. Gleichzeitig laufen der Solidarpakt II und damit die Begründung für den Solidaritätszuschlag 2019 aus. Derzeit zahlen die Bundesländer für ihre Anleihen deutlich höhere Zinsen als der Bund.*

*Diese Entwicklungen erfordern neue Konzepte für den Haftungsverbund von Bund und Ländern. Die Länder sollen ab 2020 verbindlich mit der Tilgung der Altschulden beginnen. Dazu werden die Altschulden der Länder in der Hand des Bundes zusammengeführt. Unter Beteiligung des Stabilitätsrates wird für jedes Land ein klarer und verbindlicher, langfristiger Zahlungsplan entwickelt, mit dem in einem angemessenen Zeitraum (z.B. 50 Jahre) die Altschulden abgebaut und getilgt werden können.*

*Der Bund übernimmt im Gegenzug ab 2020 die Zinszahlungen für diese Altschulden der Länder. Zur Finanzierung der Zinslasten durch den Bund wird der bisherige Solidaritätszuschlag herangezogen, der in Form einer Ergänzungsabgabe über 2019 hinaus weiter erhoben wird und dann ausschließlich dem Bund zufließt.*

*Kurzfristig werden „Deutschland-Anleihen“ aufgelegt, um Bund und Ländern einen gemeinsamen Zugang zum Kapitalmarkt mit optimalen Zinskonditionen zu eröffnen.*

#### **1. Bewältigung der Altschulden der Länder**

Mit dem Jahr 2020 wird durch die Schuldenbremse des Grundgesetzes die aktive Rolle der Länder am Kreditmarkt beendet. Sie werden ab 2020 in der Regel netto keine neuen Schulden mehr aufnehmen dürfen, sondern lediglich die vorhandenen Schulden refinanzieren. Die politische Kompetenz für die gesamtstaatliche Verschuldung wird somit ab 2020 beim Bund konzentriert, ähnlich wie die Kompetenz zur Konjunktursteuerung mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz 1969 auf den Bund übergegangen war.

Zwar stärkt die Konzentration der Verschuldungskompetenz beim Bund dessen Rolle als fiskalpolitischer Akteur im europäischen Kontext und führt zu Zinsentlastungen auf Grund von Größenvorteilen und effektiverem Schuldenmanagement. Andererseits werden aber die Altschulden auf Länderseite als tote Last auf Dauer

konserviert, obwohl die Politik der öffentlichen Verschuldung künftig allein vom Bund gestaltet wird und bundespolitischen Erwägungen folgt.

Die Kreditmarktschulden der Länder (ohne Kommunen), die bis 2020 noch weiter anwachsen werden, beliefen sich 2010 auf 524 Mrd. EUR und erforderten einen jährlichen Zinsaufwand von 19,6 Mrd. EUR. Dabei ist vor allem das strukturelle Risiko beunruhigend. Denn die Zinslast des Jahres 2010 lag nominal nur wenig höher als im Jahr 2001 mit 19,4 Mrd. Euro, obwohl der Schuldenstand der Länder in dieser Zeit um rund 167 Mrd. Euro gestiegen ist. Dies ist ein klares Indiz dafür, dass die Länder systematisch auf kürzere Zinslaufzeiten oder reagiblere Kreditformen umgestiegen sind, um vom aktuell niedrigen Zinsniveau auch im Bestand zu profitieren. Damit steigt das Zinsrisiko für die Länder. Bereits ein Zinsanstieg um wenige Prozent schlägt durch auf das Bestandsvolumen und kann zu einer dramatischen Erhöhung der Zinslast innerhalb kurzer Frist führen. In Ermangelung von Handlungsspielräumen auf der Einnahmeseite müssten die Länder solche Mehrbelastungen auf der Ausgabenseite erwirtschaften – den Leistungshaushalten der Länder droht hier eine finanzwirtschaftliche Überforderung. Verschärfend tritt hinzu, dass die Verschuldung der Länder regional sehr stark streut und sich damit auch das Zins- oder Stabilitätsrisiko regional konzentriert. Das Problem betrifft dennoch die Ländergesamtheit, denn wenn ihre Bonität auch nur an einem peripheren Bereich einen Glaubwürdigkeitsverlust erleidet, werden die Zinsrisiken selbst die scheinbar stabilen Länder sehr schnell einholen.

Das Gewicht der Schuldenrisiken, die außenpolitische Bedeutung und die Handlungsmöglichkeiten sprechen dafür, eine zentrale „Bundeslösung“ anzustreben. Mit dem Weg gemeinschaftlicher Lösungen in der Verschuldungspraxis lässt sich der Haftungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, dem das bündische Prinzip zugrundeliegt, materiell stärken. Der Haftungsverbund ermöglicht, dass jede deutsche Gebietskörperschaft im Grundsatz mit der gesamtstaatlichen Bonität am Markt operieren kann. Ohne diesen innerstaatlichen Haftungsverbund mit der Insolvenzunfähigkeit der einzelnen Gebietskörperschaften hätte Deutschland nicht zum fiskalischen Stabilitätsanker in Europa werden können. Die Stärkung und dauerhafte Sicherung des innerstaatlichen Haftungsverbundes muss heute als deutsche Stabilitätspflicht gegenüber Europa verstanden werden.

## **2. Lösungswege im Bundesstaat**

Anders als die Länder hat der Bund jederzeit die Möglichkeit, Zinsrisiken politisch auszusteuern. Mit einer Übernahme der Länderschulden in die Verantwortung des Bundes wäre eine Verschiebung der Zinslast in Höhe von knapp 20 Mrd. EUR verbunden. Durch die im Verhältnis zu den Ländern günstigeren Refinanzierungsmöglichkeiten des Bundes am Kapitalmarkt ist von einer deutlichen Verminderung dieser Last im Zeitablauf auszugehen. Für die Finanzierung käme grundsätzlich der Solidaritätszuschlag in Betracht, der 2010 mit 11,7 Mrd. EUR beim Bund zu Buche schlug und unter normaler wirtschaftlicher Entwicklung weitaus ertragreicher ausfallen dürfte (zum Vergleich 2008: 13,1 Mrd. EUR). Die Größenordnungen

bewegen sich jedenfalls in der Tendenz aufeinander zu. Das Volumen des Solidaritätszuschlages wird bis 2019 durch die Degression der Solidarpaktmittel für den Aufbau Ost sukzessive „frei“. Die Verwendung für eine solidarische und effiziente zentrale Schuldenverwaltung bei gleichzeitiger Tilgung der Altschulden durch die Länder würde eine weitere Erhebung des Zuschlags über 2020 hinaus politisch rechtfertigen.

Die Frage, wie eine solche Übernahme der Länderschulden durch den Bund realisiert werden könnte, ist eine komplexe Gestaltungsaufgabe. Als historische Vorbilder könnten der „Fonds Deutsche Einheit“ oder der Erblastentilgungsfonds dienen. Denkbar ist auch die umstandslose Übernahme in die Bundesschuld, da der Bund keine kreditemächtigten Sondervermögen mehr bilden darf. Zumal dann, wenn sich der Bund neue Finanzierungsquellen wie die Finanzmarkttransaktionssteuer erschließt.

Um die Verteilungsfolgen zwischen Bund und Ländern, aber auch unter den Ländern auszutarieren, ist eine Länderbeteiligung an den Lasten erforderlich. Die erheblichen Volumina, die mit einer solchen Transaktion umgeschichtet würden, erfordern dabei einen Blick auf die übrigen Ausgleichsbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Die Grundlinie sollte allerdings sein, dass die Entlastungswirkung auf Länderseite der bisherigen Zinsbelastung folgen muss. Denn es muss im Zuge dieser Operation gelingen, auf Länderseite drohende Haushaltsnotlagen und strukturelle Schief lagen dauerhaft zu beseitigen, damit für die Gesamtheit ein Stabilitätsgewinn erzielt werden kann.

Das einzelne Land kann dabei nicht aus der Verantwortung für seinen Verschuldungsaufbau entlassen werden. Deshalb sollte unter Beteiligung des Stabilitätsrates ein verbindlicher „Tilgungsplan“ für jedes Land entwickelt werden, mit dem es in einem angemessenen Zeitraum – denkbar wären fünfzig Jahre – den von ihm zu vertretenden Umfang an den Altschulden abbaut. Mit fortschreitender Tilgung entwickelt sich auch die Zinslast des Bundes degressiv und damit das Refinanzierungsbedürfnis, für das er den Solidaritätszuschlag in Anspruch nimmt.

Neben das Verbot der Neuverschuldung für die Länder ab dem Jahre 2020 tritt somit ein verbindlicher Abbauplan für die bestehende Verschuldung der Länder im Interesse künftiger Generationen.

### **3. Deutschland-Anleihen als erster Schritt**

Ein erster Schritt in die Richtung einer Stärkung der gesamtstaatlichen Rolle des Bundes in der öffentlichen Verschuldungspolitik wäre die Ausgabe von „Deutschland-Anleihen“.

Ein gemeinsamer, einheitlicher und volumenstarker Marktauftritt von Bund und Ländern könnte insgesamt, vor allem aber für die Länder, im Vergleich zum Status quo zu günstigeren Zinsbedingungen führen. Der Vorschlag ist zwar nicht neu, allerdings hat sich das Umfeld, in dem Bund und Länder heute agieren, erheblich gewandelt. Die innerstaatliche Verschuldungspolitik darf jedenfalls keinen geringeren Grad an Kooperation, koordinierter Stabilitätspolitik und gegenseitiger Inpflichtnahme aufweisen, als sie sich zwischenstaatlich auf europäischer Ebene bereits durchgesetzt hat.

Tabelle

**Beispielrechnung: Be- und Entlastungswirkungen einer zentralen Altschuldenlösung**

Stand: 31.12.2010

	Schulden- stand zum 31.12.2010	Zins- zahlungen 2010	Tilgungs- zahlung 2 % p.a.	Tilgungs- zahlung mit Rabatt (1 % p.a.)	Entlastung T = 2 %	Entlastung pro EW	Entlastung T = 1 %
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	€	Mio. €
<b>BW</b>	43.328	1.830	867	433	964	90	1.397
<b>BY</b>	29.259	1.038	585	293	453	36	746
<b>BB</b>	17.756	632	355	178	277	110	455
<b>HE</b>	37.140	1.332	743	371	589	97	961
<b>MV</b>	9.807	381	196	98	185	112	283
<b>NI</b>	54.030	1.869	1.081	540	789	99	1.329
<b>NW</b>	123.231	4.486	2.465	1.232	2.021	113	3.254
<b>RP</b>	28.113	1.060	562	281	497	124	778
<b>SL</b>	11.289	496	226	113	270	265	383
<b>SN</b>	6.544	368	131	65	237	57	302
<b>ST</b>	20.542	780	411	205	369	157	574
<b>SH</b>	25.630	969	513	256	456	161	712
<b>TH</b>	16.232	644	325	162	319	142	482
<b>BE</b>	60.384	2.201	1.208	604	994	289	1.598
<b>HB</b>	17.572	658	351	176	307	465	482
<b>HH</b>	23.569	881	471	236	409	230	645
<b>Summe</b>	<b>524.426</b>	<b>19.623</b>	<b>10.489</b>	<b>5.244</b>	<b>9.135</b>	<b>2.548</b>	<b>14.379</b>

Anmerkung:

Der oben gezeigte Vorschlag geht von einer Verpflichtung der Länder zur Tilgung aus, wobei beispielhaft die Varianten einer fünfzigjährigen (Tilgungsrate = 2%) resp. einer hundertjährigen (T = 1 %) gerechnet wurden. Auf Grund der unterschiedlichen finanziellen Leistungsfähigkeit der Länder muss der individuelle Tilgungsplan auf die objektiven Möglichkeiten der Länder Rücksicht nehmen und einvernehmlich ausgehandelt werden.