

Institutionelle Kongruenz durch Autonomie und Integration

von David Christoph Ehmke

1. Finanzielle Stabilität im Verhältnis unterschiedlicher Gebietskörperschaften zueinander setzt ein hohes Maß **institutioneller Kongruenz** voraus, d.h. die Kreise der Nutznießer, der Entscheidungsträger und der Kostenträger sollten übereinstimmen, so dass keine Gebietskörperschaft auf Kosten der andern leben kann. **Institutionelle Kongruenz führt zu harten Budgetrestriktionen**. Es gibt zwei Wege, auf denen institutionelle Kongruenz erreicht werden kann: **Autonomie** und **Integration**.
2. Im **Autonomiemodell** bestimmt jede Gebietskörperschaft selbst, was sie ausgibt und wie sie die Ausgaben zur Erfüllung ihrer Aufgaben deckt. Sie kann Steuern erheben und Schulden aufnehmen. Für ihre Schulden haftet sie alleine. In den **Vereinigten Staaten von Amerika** und in der **Schweiz** ist der Föderalismus weitgehend nach dem Autonomiemodell organisiert.
3. Im **Integrationsmodell** haben die untergeordneten Gebietskörperschaften keine Haushaltsautonomie. Sie sind bezüglich ihrer Ausgaben, Steuern und Schulden von den Weisungen einer übergeordneten zentralen Ebene abhängig, die damit den Spielraum der fiskalischen Verwaltung für die untergeordneten Gebietskörperschaften festlegt. Die Gesamtverantwortung für den Haushalt aller Gebietskörperschaften trägt die Zentralebene. **Frankreich** ist zum Beispiel weitgehend nach dem Prinzip Integration organisiert.
4. Sowohl im Autonomiemodell wie im Integrationsmodell herrschen klare Verantwortlichkeiten und damit institutionelle Kongruenz. Es steht fest, wer Nutznießer, wer Entscheidungsträger und wer Kostenträger ist. Wenn aber Autonomie und Integration miteinander vermischt werden, führt dies zu einem **Mischsystem** mit **institutioneller Inkongruenz und weichen Budgetbeschränkungen**.
5. Ein solches **Mischsystem** besteht in **Deutschland**. Die Länder haben die Ausgabenkompetenz, während die wesentlichen Steuern im Bund festgelegt werden. Über den Finanzausgleich werden Unterschiede auf der Einnahmenseite ausgeglichen. Die Erwartung ist, dass Schulden über einen finalen Bailout gemeinschaftlich getragen werden.
6. Die Europäische Währungsunion ist im Vertrag von Maastricht nach dem Autonomiemodell organisiert. Jedes Mitglied soll für die Finanzierung seiner Ausgaben selbst verantwortlich sein. Tatsächlich hat sich aber die **Eurozone** zu einem **Mischsystem** entwickelt. Die Kompetenz für Ausgaben und Steuern liegt bei den Mitgliedsstaaten. Die Verantwortung für die Schulden der Mitgliedsstaaten übernimmt die Gemeinschaft im Bailout. Dabei führt bereits die Erwartung des Bailouts dazu, dass die Gläubiger nicht mehr zwischen guten und schlechten Schuldnern unterscheiden, so dass die Kreditkosten im Pooling-Gleichgewicht bestimmt werden. Marktdisziplin schwindet. Eine solide Haushaltspolitik zahlt sich für den einzelnen Staat nicht mehr aus.
7. Schuldnerstaaten außerhalb des Euro können i.d.R. nicht auf einen Bailout hoffen. Im Fall der untragbaren Schuldenlast dominiert strategisches Verhalten auf Seiten des Schuldners und der Gläubiger, was zu einem Wertverlust für alle Parteien führt. Ein klar geregeltes **Staateninsolvenzverfahren** (privater oder öffentlicher Ordnung) verspricht eine ex ante und ex post effiziente Lösung.