

# Die Föderalismusreform II: eine sinnvolle Weiterentwicklung der Verschuldungsgrenzen

von Ingolf Deubel

*Bund und Länder haben sich auf Grundlage von Empfehlungen der Föderalismuskommission II auf eine weitreichende Reform der Finanzverfassung geeinigt. Kernpunkt der Reform ist eine Weiterentwicklung der Regeln zur Begrenzung der Neuverschuldung in den öffentlichen Haushalten sowie die Einrichtung eines Stabilitätsrats, der das Entstehen von Haushaltskrisen vermeiden soll. Dieser Beitrag fasst die wichtigsten Bestandteile der neuen Schuldenregel zusammen und geht dabei insbesondere auf die neuartige Unterscheidung zwischen struktureller Haushaltslage und vorübergehenden Einflüssen auf die öffentlichen Finanzen (Konjunktur, Notsituationen) ein. Im Anschluss setzt sich der Beitrag mit einer Reihe von Argumenten gegen die neue Schuldenregel auseinander, die in der bisherigen Diskussion besondere Popularität genossen.<sup>1</sup>*

*Based on the recommendations of the "Commission on Federalism Reform II", the federal and Länder levels in Germany have agreed upon a far reaching reform of fiscal federalism. Its core consists of enhanced rules for limiting public borrowing and the installation of a "Stability Council", which will be in charge of preventing budgetary crises. This contribution summarises the most important elements of the new rules on public borrowing, focussing especially on the new distinction between the structural situation of the public budgets and temporary influences (economic cycle, emergency situations). Thereafter, some popular arguments against the reform are being discussed.*

## 1. Einleitung

Mit der letzten von insgesamt 19 Sitzungen hat die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) ihre Arbeit am 5. März nach fast genau zwei Jahren zum Abschluss gebracht. Im Bereich der so genannten Finanzthemen hat die Kommission mit großer Mehrheit entschieden, eine weitreichende Reform der geltenden Regeln zur Begrenzung der öffentlichen Verschuldung mit Mechanismen zu verbinden, die das Entstehen von Haushaltskrisen frühzeitig erkennbar und in

1 Für hilfreiche Hinweise danke ich Hannes Schellhorn.

ihren Ursachen beherrschbar werden lassen.<sup>2</sup> Von finanzpolitischer Bedeutung ist daneben die angestrebte Erweiterung der Möglichkeiten des Bundes, zur Bewältigung einer schweren Wirtschaftskrise – wie gegenwärtig – Finanzhilfen an die Länder zu leisten. Schließlich wurde eine Verständigung bei einigen der so genannten Verwaltungsthemen erzielt, so bei der Ausweitung der Kompetenzen des Bundes im Rahmen des Steuervollzugs und der Verwaltung bestimmter Steuerarten, bei der Verankerung von Leistungsvergleichen zwischen den Verwaltungen im Grundgesetz und bei der Zusammenarbeit der staatlichen Ebenen im Bereich der Informationstechnologie. Die Weiterentwicklung der bestehenden Verschuldungsgrenzen dürfte von den meisten Beteiligten und auch von der politischen Öffentlichkeit jedoch als eigentlicher Kern der Beschlüsse angesehen werden. Das Ergebnis der Föderalismuskommission II wird daran gemessen werden, ob sich das Ziel einer dauerhaften Verringerung der Neuverschuldung in den öffentlichen Haushalten mit der neuen Schuldenregel tatsächlich erreichen lässt.

Die jetzt vorgelegten Empfehlungen sind, um mit den Worten des Ko-Vorsitzenden *Oettinger* zu reden, das Ergebnis einer „mühseligen Arbeit“. Dem wird man nur schwer widersprechen können. Bei einer Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen geht es nicht nur um wichtige (und unter Umständen teure), sondern auch um komplexe Sachverhalte. Den spezifischen Interessen einzelner Mitglieder kam in den Beratungen deshalb meist eine vorherrschende Stellung zu, und noch zur Jahreswende ging wohl kaum einer der Beteiligten – der Autor eingeschlossen – von einem erfolgreichen Abschluss der Beratungen aus. Dass es dennoch gelang, innerhalb weniger Wochen ein umfangreiches Reformpaket zu schnüren, lässt sich nicht ohne Verweis auf die wirtschaftliche Entwicklung erklären: Der außergewöhnlich kräftige Konjunkturabschwung hat die Aussichten für die öffentlichen Haushalte abrupt verschlechtert. Zudem wurde die Kreditaufnahme des Staates infolge des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes und mehrerer Maßnahmenpakete zur Stabilisierung der Konjunktur kurzfristig in erheblichem Umfang ausgeweitet. Die Forderung, statt einer graduellen Reform der Verschuldungsregeln ein ausnahmsloses Verbot der öffentlichen Verschuldung in der Verfassung festzuschreiben, erwies sich damit innerhalb kürzester Zeit als obsolet. Umgekehrt ergab sich die Notwendigkeit, den Ausnahmecharak-

2 Die Empfehlungen der Föderalismuskommission II (K-Drs. 174) und die Beratungsunterlagen sind im Internet unter der Adresse <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/index.html> abrufbar.

ter der gegenwärtigen Situation im Interesse tragfähiger öffentlicher Finanzen zu unterstreichen und die zusätzlich notwendig gewordene Neuverschuldung damit gleichzeitig besser eingrenzbar und längerfristig beherrschbar zu machen.

In gewisser Weise traten die Probleme der geltenden Verschuldungsregeln durch die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise nämlich besonders klar vor Augen: Bei genauer Betrachtung lässt sich die Reformbedürftigkeit der bestehenden Verschuldungsgrenzen gerade darin erkennen, dass zwischen der strukturellen Verfassung der öffentlichen Haushalte einerseits und vorübergehenden Effekten aufgrund äußerer Umstände (Konjunktur, Einmaleffekte) andererseits nur unvollkommen unterschieden wird. Erst die Differenzierung zwischen aktueller und struktureller Haushaltslage eröffnet jedoch die Möglichkeit, notwendige Konsolidierungsschritte im Blick zu behalten und gleichzeitig dennoch im Falle notwendiger kreditfinanzierter Eingriffe des Staates in das Marktgeschehen auch kurzfristig handlungsfähig zu sein.

Da traf es sich gut, dass mit dem Konzept des Bundesfinanzministeriums für die gesetzliche Ausformulierung einer neuen Schuldenregel bereits seit Längerem ein allgemein als vernünftig erachteter Vorschlag auf dem Tisch lag.<sup>3</sup> Der Vorteil des Modells bestand darin, dass es zwischen dem strukturellen Teil des Defizits und vorübergehenden Faktoren wie Konjunktur oder Krisensituationen unterschied und Mechanismen vorsah, um den Einfluss temporärer Effekte auf die mittelfristige Haushaltsentwicklung so gering wie möglich zu halten. Natürlich war der Vorschlag noch an verschiedenen Stellen anzupassen. Der Grundstein für eine einvernehmliche Lösung war aber gelegt.

Vor diesem Hintergrund gliedert sich der Beitrag wie folgt: Abschnitt II. enthält eine Beschreibung der von der Föderalismuskommission II empfohlenen neuen Schuldenregel und erläutert, warum es sich dabei um eine ökonomisch sinnvolle und realitätstaugliche Reform der geltenden Verschuldungsregeln handelt.<sup>4</sup> Abschnitt III. setzt sich mit einer Reihe populärer Gegenargumente auseinander. Abschnitt IV. fasst zusammen.

3 *Bundesministerium der Finanzen*, Notwendigkeit und Inhalt einer neuen Schuldenregel im Grundgesetz, Januar 2008, K-Drs. 096.

4 Eine kurze, eher formal gehaltene Darstellung der Kommissionsbeschlüsse findet sich in *Oettinger, G. H.*: Föderalismuskommission II: Ergebnisse und Bilanz, in: *ZSE*, 7/1 (2009), 6–13.

## II. Die neue Schuldenregel

Artikel 115 GG begrenzt für den Bund die Aufnahme von Krediten auf die Höhe der im Haushalt veranschlagten Investitionsausgaben; Abweichungen sind zulässig, wenn eine so genannte „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ vorliegt oder drohend bevorsteht. Die Schwierigkeiten der geltenden Grenze für die Kreditaufnahme, die in ähnlicher Form auch Bestandteil der meisten Landesverfassungen ist, bestehen nach verbreiteter Auffassung insbesondere in drei Punkten:

(1) Eine Kreditaufnahme soll unter der Voraussetzung zugelassen werden, dass der damit verbundenen Lastverschiebung in die Zukunft ein Aufbau öffentlichen Vermögens in gleichem Umfang gegenübersteht. Strittige Fragen und Abgrenzungsprobleme sind bei einer solchen Vorgabe unumgänglich, denn streng genommen müsste man zunächst diejenigen staatlichen Investitionen identifizieren, die tatsächlich zu einer Erhöhung des Wohlstands künftiger Generationen führen. Zudem wären die Produktivitätseffekte der verschiedenen Investitionsprojekte im Einzelnen zu quantifizieren. Beides ist in der Haushaltspraxis meist nicht möglich. In jedem Fall ist der bestehende Investitionsbegriff für diesen Zweck aber zu weit gefasst, vor allem weil keine Gegenrechnung im Falle des Vermögensverzehr (Abschreibungen auf den öffentlichen Kapitalstock, Vermögensveräußerungen) erfolgt.

(2) Die Ausnahmeregelung ist unpräzise formuliert. Es fehlt ein haushaltsrechtliches Verfahren, um Vorzeichen und Umfang der konjunkturellen Effekte auf die öffentlichen Haushalte offenzulegen. Problematisch ist zudem die Asymmetrie der Regelung, denn es gibt keinen Zwang zur Erzielung von Haushaltsüberschüssen bei guter Konjunktur. Dies trägt wenig zu einer Begrenzung der Verschuldung und dafür häufig zu einer prozyklischen Fiskalpolitik im Aufschwung in Form von Steuersenkungen und umfangreichen neuen Ausgabenprogrammen bei.

(3) Die geltende Vorschrift bezieht sich auf die Haushaltsaufstellung, nicht auf den Haushaltsvollzug. Sie lässt darüber hinaus offen, wie im Fall von Haushaltsfehlbeträgen infolge nicht vorhersehbarer Ereignisse (wie Naturkatastrophen) und wegen Schätzungenauigkeiten bei der Haushaltsaufstellung und Haushaltsplanung zu verfahren ist.

Auch aufgrund dieser Probleme haben die geltenden Regelungen ihr – ökonomisch ja gut begründbares – Ziel, nach Maßgabe nachvollziehbarer intergenerativer Verteilungsurteile und unter Berücksichtigung des Konjunkturverlaufs für

eine Begrenzung der Staatsverschuldung zu sorgen, häufig verfehlt. Die neue Schuldenregel für Bund und Länder in Art. 109 Abs. 3 GG n.F. versucht, den genannten Kritikpunkten zu begegnen. Sie besteht aus drei Teilen: Aus der Festlegung einer Höchstgrenze für die strukturelle, das heißt von politisch nicht unmittelbar beeinflussbaren Umständen unabhängige Kreditaufnahme; aus einer Konjunkturkomponente, die im Abschwung automatisch eintretende Defizite zulässt und im Aufschwung entsprechende Überschüsse verlangt; und aus einer Regelung für die Aufnahme zusätzlicher Kredite in bestimmten Notsituationen. Hinzu tritt ein Kontrollkonto, auf dem Überschreitungen im Haushaltsvollzug infolge von Fehlschätzungen verbucht werden und dessen Saldo ab einer bestimmten Höhe verbindlich abzubauen ist.

Die Systematik der neuen Schuldenregel mit drei Komponenten und einem Kontrollkonto als Gedächtnis für übermäßige Defizite entstammt ursprünglich einem Vorschlag des Sachverständigenrates.<sup>5</sup> Das BMF-Konzept behielt die Systematik bei, wählte anstelle der investitionsorientierten Verschuldung aber einen Anteil am Bruttoinlandsprodukt als Höchstgrenze für das strukturelle Defizit.<sup>6</sup> Insbesondere bei der konjunkturgerechten Ausgestaltung der einzelnen Komponenten flossen schließlich Überlegungen der Projektgruppe „Nachhaltige Finanzpolitik“ in das Konzept der Föderalismuskommission II ein.<sup>7</sup>

## 1. Höchstgrenze für die strukturelle Kreditaufnahme

Artikel 109 Abs. 3 S. 1 GG n.F. enthält die Vorschrift, dass die Haushalte von Bund und Ländern „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten“ auszugleichen sind. Für den Bund gilt diese Vorgabe ab dem Jahr 2016 als erfüllt, wenn die die strukturelle Neuverschuldung einen Wert von 0,35 % in Relation zum nominalen BIP nicht übersteigt. Dies entspricht derzeit rund 8,5 Mrd. €, während sich der bisherige Neuverschuldungsrahmen des Bundes auf Basis der (Brutto-)Investitionsausgaben in den vergangenen Jahren auf jeweils ungefähr 25 Mrd € belief.

- 5 *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*: Staatsverschuldung wirksam begrenzen – Expertise im Auftrags des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, März 2007, K-Drs. 002.
- 6 Am nächsten am Konzept des Sachverständigenrates blieb der Vorschlag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen für ein Gesetz zur Sicherung der Handlungsfähigkeit von Haushaltspolitik in der Zukunft (Zukunftshaushaltsgesetz) vom Juli 2007, K-Drs. 040.
- 7 *Deubel, I.*: Wirksame Verschuldungsgrenzen für Bund und Länder und Vermeidung von Haushaltskrisen, September 2008, K-Drs. 132.

Anstelle der investitionsorientierten Verschuldung markiert in Zukunft also ein auf die Wirtschaftsleistung bezogener Wert die Grenze für den strukturellen Teil der Neuverschuldung im Bundeshaushalt. Der Bund hat diesen Ansatz in den Beratungen als „pauschaliertes Netto-Investitionskonzept“ bezeichnet, denn die „echte“ Ausweitung des Vermögensbestands werde in Zukunft durch die Gewährung eines BIP-abhängigen Verschuldungsspielraums gewissermaßen pauschal (und gleichzeitig flexibel) abgegolten. Überzeugender scheint da der Hinweis, dass mit der neuen Regel der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt klarer als bisher umgesetzt wird, denn bekanntlich schreiben die europäischen Regelungen schon heute über den Konjunkturzyklus hinweg „nahezu ausgeglichene Haushalte“ vor. Dazu passt, dass der Bund das strukturelle Defizit im Bundeshaushalt künftig ebenfalls in Anlehnung an die EU-Vorgaben definieren wird: Art. 115 Abs. 2 S. 5 GG n.F. sowie § 3 des geplanten Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG sehen vor, zur Bestimmung der strukturellen Kreditaufnahme die tatsächliche Kreditaufnahme um finanzielle Transaktionen zu bereinigen. Ausgaben zum Erwerb von Beteiligungen erhöhen in Zukunft also den Kreditspielraum. Privatisierungserlöse hingegen können künftig nicht mehr zur Sicherstellung eines verfassungsgemäßen Haushalts verwendet werden – was einer nachhaltigen Haushaltspolitik im Kern ja schon bisher oft widersprach.

Für die Länder gilt ab dem Jahr 2020 das Verbot einer strukturellen Neuverschuldung. Die unterschiedliche Höchstgrenze mit Blick auf die strukturelle Kreditaufnahme des Bundes (0,35 %) und der Länder (0 %) lässt sich mit ökonomischen Kriterien alleine nicht ohne Weiteres rechtfertigen. Gerade auch im Bereich der Länderhaushalte wird die demographische Entwicklung allerdings in der Zukunft bereits für sich genommen spürbare Belastungen nach sich ziehen, was für eine strikte Begrenzung des expliziten Teils der staatlichen Verschuldung spricht.<sup>8</sup> Zu berücksichtigen ist ferner, dass gegenwärtig und wohl auch noch Ende des Jahres 2010 das strukturelle Defizit des Bundes dasjenige der Ländergesamtheit um etwa einen Prozentpunkt übersteigen dürfte. Dies bedeutet: Wenn es dem Bund gelingt, sein strukturelles Defizit bis zum Jahr 2016 wie im Grundgesetz vorgeschrieben auf einen Wert von 0,35 % in Relation zum nominalen BIP zurückzuführen, wird die Ländergesamtheit aus heutiger Sicht einen Haushaltsüberschuss ausweisen – natürlich unter der Voraussetzung, dass der

8 Der *Internationale Währungsfonds* schätzt die implizite Verschuldung insbesondere aufgrund zukünftiger Mehrausgaben im Gesundheitsbereich in einer aktuellen Studie noch immer auf rund 280 % des nominalen BIP; vgl. *International Monetary Fund: The State of Public Finances – Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis*. Prepared by the Fiscal Affairs Department, 2009, 45.

Bund die Verbesserung seiner Haushaltssituation nicht durch die Verschiebung von Einnahmepotenzialen und/oder Ausgabenverpflichtungen auf Kosten der Länder realisiert.

Artikel 109 Abs. 3 GG n.F. erstreckt sich auf die Haushalte des Bundes und der Länder. Im Bereich der Kommunen, die nach wie vor für rund 60 % der öffentlichen Investitionen verantwortlich zeichnen, gilt schon heute die Vorgabe grundsätzlich ausgeglichener laufender Haushalte. Eine strukturelle Kreditaufnahme ist bei positiven Netto-Investitionen möglich, insofern die kommunale Neuverschuldung in Übereinstimmung mit der dauerhaften Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht und ein nachhaltiger Umgang der Kommunen mit diesem Instrumentarium sichergestellt ist. An dieser Vorschrift wird es durch die Föderalismusreform II zu Recht keine Änderung geben. Die Höhe der Netto-Investitionen lässt sich für jede Gemeinde unmittelbar anhand von Haushaltsdaten beobachten, steuern und kontrollieren. Dies gilt erst recht, wenn der Grundsatz der doppischen Haushaltsführung in absehbarer Zeit flächendeckend umgesetzt worden sein wird.

## 2. Konjunkturkomponente

Selbst diejenigen Ökonomen, die die Spielräume für eine strukturelle Neuverschuldung des Staates strikt begrenzen möchten, stimmen darin überein, dass eine Konjunkturkomponente mit dem Ziel des Wirkenlassens der automatischen Stabilisatoren als Teil jeder Schuldenregel notwendig ist. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass es im Abschwung nahezu zwangsläufig zu Ausgabenenkungen bzw. Steuererhöhungen und damit zu einer prozyklischen und für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung schädlichen Parallelpolitik kommt. Simulationen auf der Basis makroökonomischer Modelle zeigen, dass in Deutschland zwischen einem Fünftel und einem Drittel eines exogenen Nachfrageschocks noch im selben Jahr durch das Wirken der automatischen Stabilisatoren abgefedert werden kann.<sup>9</sup>

Gemäß Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG n.F. können Bund und Länder künftig je für sich Regelungen erlassen, um die automatischen Auswirkungen der Konjunktur auf die öffentlichen Haushalte zu neutralisieren. Die Anwendung eines entsprechen-

9 Buti, M./van den Noord, P.: Fiscal Policy in the EMU: Rules, Discretion and Political Incentives, European Commission, Economic Papers 206, 2004 sowie Scharnagl, M./Tödter, K.-H.: How Effective Are Automatic Stabilisers? Theory and Empirical Results for Germany and Other OECD Countries, Deutsche Bundesbank Discussion Paper 21, 2004.

den Verfahrens ist fakultativ. Der Bund hat in Art. 115 Abs. 2 S. 3 GG n.F. sowie in § 5 des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG festgelegt, die über die strukturelle Komponente hinaus erlaubte Kreditaufnahme in konjunkturell schlechten Zeiten und die verringerten Kreditaufnahmespielräume in guten Zeiten durch das von der EU-Kommission angewandte Konjunkturbereinigungsverfahren zu ermitteln.<sup>10</sup> Die institutionelle Verankerung dieses Verfahrens bedeutet eine Lösung für das Problem, dass die konjunkturelle Entwicklung auf Basis von Art. 115 GG a.F. bislang nur qualitativ („Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“) zu erfassen war. Die im Konjunkturverlauf symmetrische Berücksichtigung der Konjunkturreffekte im Bundeshaushalt ist damit im Grundsatz gewährleistet: Die Zulässigkeit konjunkturbedingter Defizite im Abschwung korrespondiert mit dem Zwang zur Erzielung von Haushaltsüberschüssen (im Sinne verringerter Spielräume für die strukturelle Neuverschuldung) bei guter Konjunktur. Diese Vorschrift hat unmittelbar weitreichende finanzpolitische Konsequenzen, denn Mehreinnahmen im Aufschwung stehen damit – anders als dies bisher häufig der Fall war – für dauerhafte Steuersenkungen und umfangreiche neue Ausgabenprogramme nicht zur Verfügung.

Die Länder können je für sich ein eigenes Verfahren anwenden, insofern dieses der Vorgabe einer symmetrischen Berücksichtigung der Konjunktur auf den Haushalt genügt.

### 3. Ausnahmeregelung

Artikel 109 Abs. 3 S. 2 GG n.F. erlaubt eine höhere Kreditaufnahme im Falle von „Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“. Für den Bund setzt nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG n.F. sowie § 6 des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG die Inanspruchnahme der Ausnahmerege-

<sup>10</sup> Das Verfahren beruht auf zwei Säulen: Einer Einschätzung der konjunkturellen Situation und einer Vorstellung davon, in welcher Intensität sich konjunkturelle Schwankungen in den Einnahmen und Ausgaben des Staates niederschlagen. Die konjunkturelle Lage wird durch die so genannte Produktionslücke beschrieben, d. h. durch die Abweichung des realen Bruttoinlandsprodukt (BIP) von demjenigen Niveau, das sich bei „normaler“ Konjunktur ergäbe. Auf die Frage, was genau unter „normaler“ Konjunktur zu verstehen ist, gibt es naturgemäß keine eindeutige Antwort. Verwendet wird deshalb meist der Trend des BIP, wie er sich in der Vergangenheit beobachten ließ. Die Verbindung zwischen der Produktionslücke und den öffentlichen Finanzen wird durch die so genannte Budget-Elastizität hergestellt. Durch Multiplikation von Produktionslücke und Budget-Elastizität erhält man den (positiven oder negativen) Betrag, um den der Finanzierungssaldo des Staates von seinem strukturellen beziehungsweise konjunkturunabhängigen Niveau abweicht.

lung die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Kanzlermehrheit) voraus. Ein gleichzeitig vorzulegender Tilgungsplan hat sicherzustellen, dass die zusätzliche Verschuldung „in einem angemessenen Zeitraum“ zurückgeführt wird, was sowohl „möglichst schnell“ als auch „unter Beachtung der konjunkturellen Entwicklung“ bedeuten kann und im Hinblick auf das Ziel einer gerechten intergenerativen Lastverteilung auch bedeuten sollte.

Es war in der Kommission unumstritten, dass die aktuelle Wirtschaftskrise als „plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks“ eine solche Notsituation darstellt. In der Gesetzesbegründung wird diese Konstellation zudem unterschieden von üblichen „zyklischen Konjunkturverläufen im Sinne von Auf- und Abschwung“, unter denen kein außergewöhnliches Ereignis zu verstehen und denen deshalb allein durch das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren zu begegnen sei. Man muss kein Prophet sein, um in dieser Frage künftige Auslegungsschwierigkeiten vorauszusehen. Es wäre deshalb zu erwägen, einen „erheblichen Abschwung“ unter Verwendung der Produktionslücke – die im Rahmen der Konjunkturkomponente des Bundes ja künftig regelmäßig berechnet wird – eindeutig und nachvollziehbar zu definieren.<sup>11</sup> Als Kriterium wäre etwa an eine Unterauslastung der Produktionskapazitäten von mindestens 1 % zu denken. Dies bewegt sich in dem Rahmen, der für den Tiefpunkt der Abschwünge in der Bundesrepublik seit den 1990er Jahren üblich war.<sup>12</sup>

Die Länder können nach Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG n. F. je für sich eine vergleichbare Regelung beschließen. Dabei stellt sich die Frage, ob aus Sicht eines Landes auch die Beteiligung an künftigen Konjunkturpaketen als Notsituation zu interpretieren ist. Ökonomisch spricht viel dafür, die Verantwortung für stabilisierungspolitische Maßnahmen und deren Finanzierung künftig komplett beim Bund anzusiedeln, denn diesem kommt im föderalen Gefüge die Aufgabe der Fiskalpolitik mit gesamtstaatlicher Zielsetzung zu.

- 11 Dieser Vorschlag geht auf *Musgrave* zurück, der mit dem Begriff „*formula flexibility*“ ein System beschrieb, in dem mit dem Ziel einer möglichst raschen aktiven anti-zyklischen Reaktion der Fiskalpolitik das Erreichen bestimmter Grenzwerte bei wichtigen Konjunkturindikatoren (Bruttoinlandsprodukt, Volkseinkommen, Beschäftigtenzahlen) gewissermaßen automatisch eine Anpassung von Steuertarifen oder festgelegter Ausgabenkategorien in den öffentlichen Haushalten nach sich zieht (*Musgrave, R. A.: The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy, New York, 1959, 512*).
- 12 Für die Jahre 2009 und 2010 gehen sowohl die Bundesregierung als auch die Europäische Kommission von einer Produktionslücke in mindestens einer solchen Größenordnung aus; vgl. Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands für 2008 bis 2012 vom 18.02. 2009, 10.

#### 4. Kontrollkonto des Bundes

Die neue Schuldenregel für den Bundeshaushalt wird komplettiert durch die Einrichtung eines Kontrollkontos, das der Verbuchung von Prognosefehlern und anderen Abweichungen von der höchstens zulässigen Kreditaufnahme dient (Art. 115 Abs. 2 S. 4 und 5 GG n.F. sowie § 7 des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG). Der Geltungsbereich der neuen Schuldenregel wird damit auf den Haushaltsvollzug ausgedehnt, was ein Vorteil im Vergleich zu den bisherigen Bestimmungen ist. Überschreitet ein etwaiger negativer Saldo des Kontrollkontos einen Schwellenwert von 1,5 % in Relation zum nominalen BIP, ist der überschießende Betrag nach den Vorgaben des Grundgesetzes konjunkturgerecht zurückzuführen. Die einfachgesetzlich normierte Abbauverpflichtung setzt bereits bei negativen Salden des Kontrollkontos von mehr als 1 % ein und ist auf Schritte von jährlich höchstens 0,35 % in Relation zum nominalen BIP begrenzt; die konjunkturgerechte Ausgestaltung des Abbaupfads setzt voraus, dass im entsprechenden Haushaltsjahr eine positive Veränderung der Produktionslücke<sup>13</sup> erwartet wird.

#### 5. Übergangspfad des Bundes und der Länder

Die neue Schuldenregel gilt erstmals für den Bundeshaushalt 2011, wobei nach Art. 143d Abs. 1 GG n.F. in Verbindung mit § 9 des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 das im Jahr 2011 ggf. noch vorhandene strukturelle Defizit bis spätestens zum Jahr 2016 „in gleichmäßigen Schritten“ zurückgeführt werden muss. Bei diesem Vorhaben soll auf die jeweilige konjunkturelle Lage nach dem Willen des Bundes keine Rücksicht genommen werden. Die Länder haben spätestens im Jahr 2020 Haushalte ohne strukturelle Neuverschuldung vorzulegen.

Geht man einmal davon aus, dass das strukturelle Defizit des Gesamtstaats im Jahr 2010 bei rund 4 % in Relation zum nominalen BIP liegen wird und dass das gesamtstaatliche Defizit zu ungefähr zwei Dritteln auf den Bund und zu einem

13 Die Bezugnahme auf die *Veränderung* der Produktionslücke bedeutet, dass auch bei negativer Produktionslücke (= Unterauslastung des Produktionspotenzials) konsolidiert werden muss, wenn für das bevorstehende Haushaltsjahr die Erwartung besteht, dass sich die Produktionslücke zu schließen beginnt – die negative Produktionslücke aber evtl. fortbesteht. Umgekehrt muss nicht konsolidiert werden, wenn bei positiver Produktionslücke (= Überauslastung des Produktionspotenzials) die Erwartung besteht, dass sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wieder – von oben her – dem Potenzialpfad nähert. Die Regelung lässt sich ökonomisch rechtfertigen, wenn man „Aufschwung“ und „Abschwung“ als Kategorien begreift, die sich an einer Entwicklung, nicht aber am Abstand zu einer absoluten Idealsituation (= Potenzial-BIP) orientieren.

Drittel auf die Länder entfällt, dürfte der Bund am Ende des Jahres 2010 noch über ein strukturelles Defizit von etwas weniger als 70 Mrd. € verfügen, während das strukturelle Defizit der Ländergesamtheit etwas mehr als 30 Mrd. € betragen wird.<sup>14</sup> Für den Bund würde das bei einem erlaubten Defizit von rund 9 Mrd. € eine strukturelle Konsolidierungsvorgabe von rund 10 Mrd. € *in jedem der Jahre 2011 bis 2016* bedeuten, was nach den Ergebnissen der aktuellen Steuerschätzung einem Anteil von jährlich rund 4,5 % der Steuereinnahmen des Bundes entspricht. Die Steuereinnahmen selbst steigen aller Erfahrung nach etwas stärker als das nominale Bruttoinlandsprodukt, so dass bei einem nominalen Trendwachstum von etwas mehr als 3 % mittelfristig mit einem Wachstum der Steuereinnahmen von jährlich 3,5 bis 4 % zu rechnen sein wird. Dies bedeutet: Bei gegebenem Steuerrecht – d. h. unter der Voraussetzung, dass die Konsolidierung sich ausschließlich auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts vollzieht – wird der Bund seine Ausgaben in jedem der Jahre 2011 bis 2016 um ungefähr 1 % *reduzieren* müssen, um die neue Schuldenregel im Jahr 2016 einhalten zu können.

Für die Ländergesamtheit ergibt eine analoge Berechnung, dass bei notwendigen Konsolidierungsschritten von etwas mehr als 3 Mrd. € *in jedem der Jahre 2011 bis 2020* ein Ausgabenwachstum von höchstens 2 % zulässig sein wird. Dies entspricht der Vorgabe, dass die Ausgaben in den Länderhaushalten über das komplette kommende Jahrzehnt hinweg *in realer Betrachtung weitgehend konstant* bleiben müssen. Diese Aussage gilt im Durchschnitt aller Länder. Für diejenigen Länder, die sich derzeit in einer besonders schwierigen Haushaltssituation befinden, läuft die neue Schuldenregel – ähnlich wie beim Bund – auf die Vorgabe nominal konstanter oder sogar rückläufiger Ausgaben hinaus.

Natürlich sind das nur überschlägige Berechnungen, die auf Schätzungen (in Bezug auf die Ausgangsposition im Jahr 2010) und auf Annahmen hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung beruhen. Es spricht allerdings nichts dafür, dass den Berechnungen ein übermäßig pessimistisches Szenario zugrundeliegt, so dass man mit einiger Sicherheit davon ausgehen kann: Für den Bund wird die

14 Der Bund ging in den Beratungen der Kommission davon aus, Ende des Jahres 2010 über ein strukturelles Defizit von rund 1,5 % in Relation zum nominalen BIP zu verfügen. Zwischenzeitlich aktualisierte Schätzungen weisen allerdings auf eine wesentliche höhere strukturelle Haushaltslücke hin. Die im Text genannte Größenordnung ergibt sich auf Grundlage von Angaben der *EU-Kommission*, die für das Jahr 2010 ein gesamtstaatliches strukturelles Defizit von 3,9 % erwartet. Eine Aufteilung auf Bund und Länder ist diesen Angaben und vergleichbaren Quellen nicht zu entnehmen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass auf den Bund vor allem aufgrund der Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung ein deutlich höherer Anteil entfällt.

Einhaltung der neuen Schuldenregel in den kommenden Jahren nominale Kürzungen auf der Ausgabenseite seines Haushalts erforderlich machen. Den Ländern steht ein Jahrzehnt mit real konstanten Ausgaben in ihren Haushalten bevor.

Es ist klar, dass diese Feststellungen mit weit reichenden Konsequenzen verbunden sind. Insbesondere drei Gesichtspunkte verdienen es, festgehalten zu werden:

Erstens handelt es sich bei der neuen Schuldenregel – anders als verschiedentlich behauptet – keineswegs um eine „weiche“ Vorgabe, die im Vergleich zu den bisherigen Bestimmungen keine Verhaltensänderung bewirken wird; auch kann, nimmt man die Bestimmungen der neuen Schuldenregel ernst, von einem Verschieben notwendiger Konsolidierungsschritte in die fernere Zukunft keine Rede sein. Zweitens liegt den zuvor beschriebenen Konsolidierungszielen die Annahme konstanter Steuertarife zugrunde, was aufgrund der so genannten kalten Progression einer steigenden Steuerquote im Zeitablauf entspricht. Es unterliegt keinem Zweifel, dass vor diesem Hintergrund in den kommenden Jahren überhaupt kein Spielraum für Steuersenkungen in den öffentlichen Haushalten besteht – und zwar auch nicht für solche Steuersenkungen, mit denen die kalte Progression gemildert oder rückgängig gemacht werden soll.<sup>15</sup> Drittens schließlich stellt sich angesichts der Konsolidierungsvorgaben der neuen Schuldenregel die Frage, wie häufig vertretene (und zum Teil ja auch gut nachvollziehbare) Forderungen nach Ausgabensteigerungen in bestimmten Politikbereichen in Zukunft ohne Steuererhöhungen finanziert werden sollen. Dies gilt vor allem für den Bildungsbereich, für den zum größten Teil die Länderhaushalte verantwortlich sind. Zu beachten sind in diesem Zusammenhang ferner die besonders dynamisch ansteigenden Versorgungslasten der Länder im kommenden Jahrzehnt.

## 6. Frühwarnsystem und Konsolidierungshilfen

Artikel 109a GG n.F. sieht die Einrichtung eines neuartigen Gremiums (Stabilitätsrat) vor. Im Rahmen eines kooperativen Frühwarnsystems kommen dem Stabilitätsrat drei Aufgaben zu: (1) die Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern, (2) die Regelung eines Verfahrens zur Feststellung einer

<sup>15</sup> Diese Einschätzung wurde im Rahmen der Sachverständigenanhörung zu den Föderalismusreform II-Gesetzen allgemein geteilt. Unter anderem hat auch der Sachverständige *Fuest* festgestellt, dass die neue Schuldenregel aus heutiger Sicht *de facto* einem Steuersenkungsverbot gleichkomme. In jedem Fall kann man argumentieren, dass solche Steuersenkungen den Vorgaben der Verfassung explizit widersprechen.

drohenden Haushaltsnotlage und (3) die Vermeidung von Haushaltsnotlagen durch die Vereinbarung von Sanierungsprogrammen. Auf die Möglichkeit, „unsolide“ Haushaltspolitik etwa durch verpflichtende Steuerzuschläge oder Einschränkungen auf der Ausgabenseite des jeweiligen Etats zu sanktionieren, wurde verzichtet. Allerdings werden sämtliche Beschlüsse des Stabilitätsrats veröffentlicht, um auf diese Weise öffentlichen Druck auf die Beteiligten zu erzeugen.

Artikel 143d Abs. 2 und 3 GG n.F. sieht vor, dass fünf Ländern in den Jahren 2011 bis 2019 so genannte Konsolidierungshilfen von insgesamt 800 Mio. € p. a. gezahlt werden. Dabei handelt es sich um Berlin (80 Mio. €), Bremen (300 Mio. €), das Saarland (260 Mio. €), Sachsen-Anhalt (80 Mio. €) und Schleswig-Holstein (80 Mio. €), die ihre Haushaltssituation in den Beratungen der Kommission selbst als besonders problematisch bezeichnet hatten. Die Finanzierung der Hilfen erfolgt je hälftig durch den Bund und die Gesamtheit der Länder, deren Umsatzsteueranteil sich entsprechend verringert. Die Hilfen werden an strikte Konsolidierungsvorgaben geknüpft, um sicherzustellen, dass die Empfängerländer im Jahr 2020 das Ziel einer strukturellen Null-Neuverschuldung auch tatsächlich erreichen. Die Überprüfung der Konsolidierungsschritte erfolgt im Stabilitätsrat.

Die Kosten der Konsolidierungshilfen belaufen sich beispielsweise für das (finanzschwache) Land Rheinland-Pfalz auf jährlich rund 19 Mio. €, wenn es zu einer vollständigen Auszahlung der Hilfen kommt, d. h. wenn die Empfängerländer vollständig die Vorgaben erfüllen. Der Gewinner des neu geschaffenen Frühwarnsystems ist allerdings eindeutig der Bund, gegen den sich Ansprüche, die Länder in einer Haushaltsnotlage gegenüber der bundesstaatlichen Gemeinschaft geltend gemacht haben, bislang ausschließlich richteten. Artikel 143d Abs. 2 S. 6 GG n.F. sieht nunmehr aber ausdrücklich vor, dass die gleichzeitige Gewährung von Konsolidierungshilfen und Sanierungshilfen aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage bis zum Jahr 2020 ausgeschlossen sein wird; Bremen und das Saarland haben dementsprechend angekündigt, ihre derzeit anhängigen Verfassungsklagen auf Feststellung einer extremen Haushaltsnotlage zurückzuziehen, sobald die Gesetze verabschiedet und die Staatsverträge unterzeichnet sind. Und zweitens wird der Stabilitätsrat – wenn er seine Sache gut macht – dafür sorgen, dass es zukünftig gar nicht mehr zu Haushaltsnotlagen einzelner Länder mit entsprechenden Ansprüchen kommen wird.

## 7. Gesamtbewertung

Alles in allem stellt die nun beschlossene neue Schuldenregel eine erhebliche Verbesserung gegenüber den geltenden Vorschriften zur Begrenzung der Neuverschuldung in den öffentlichen Haushalten dar. Von besonderer Bedeutung ist die Unterscheidung zwischen der strukturellen Haushaltslage und lediglich vorübergehenden Effekten auf die öffentlichen Haushalte, die Folge der konjunkturellen Entwicklung oder bestimmter Sondersituationen sind. Die Differenzierung zwischen aktueller und struktureller Haushaltslage eröffnet die Möglichkeit, notwendige Konsolidierungsschritte im Blick zu behalten und gleichzeitig dennoch im Falle notwendiger kreditfinanzierter Eingriffe des Staates in das Marktgeschehen auch kurzfristig handlungsfähig zu sein. In jedem Fall wird es durch die Trennung von Struktur und Konjunktur in Zukunft ausgeschlossen sein, dass Mehreinnahmen im Aufschwung – wie bisher – für dauerhafte Steuersenkungen verwendet werden und dadurch über den Zyklus hinweg ein immer höherer Schuldensockel entsteht.

Durch die neue Höchstgrenze für die strukturelle Neuverschuldung ist zudem ein Abbau der öffentlichen Schulden auf längere Sicht vorgezeichnet: Abhängig vom zu erwartenden Wachstumspfad wird sich der Schuldenstand der öffentlichen Hand von derzeit ungefähr 70 % in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt langfristig deutlich verringern. Die relative Zinsbelastung wird zurückgehen, und die finanzpolitischen Gestaltungsspielräume für künftige Generationen werden sich entsprechend erhöhen.

## III. Einige populäre Argumente gegen die neue Schuldenregel

Die von der Föderalismuskommission II empfohlene neue Schuldenregel wird zwar von einer großen Mehrheit von Wissenschaftlern aus dem Bereich der Volkswirtschaftslehre sowie in verschiedenen juristischen Stellungnahmen begrüßt. Gleichwohl gibt es auch Gegenstimmen. So hat sich etwa das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung im Rahmen der Sachverständigenanhörung zu den Föderalismusreform II-Gesetzen nachdrücklich gegen die neue Schuldenregel ausgesprochen. Im Mai 2009 wurde ein Aufruf unter der Überschrift „Die Schuldenbremse gefährdet die gesamtwirtschaftliche Stabilität und die Zukunft unserer Kinder“ gestartet und nach Angaben der Initiatoren zwischenzeitlich von mehr als 60 Hochschulprofessoren unterstützt.

Im Folgenden werden vier Argumente gegen die neue Schuldenregel aufgeführt und bewertet, die in der bisherigen Diskussion besondere Popularität genossen.

## 1. Die neue Schuldenregel ist konjunkturpolitisch schädlich

Der wichtigste Vorwurf vieler Gegner der neuen Schuldenregel besteht darin, dass künftig in den öffentlichen Haushalten ohne Rücksicht auf die konjunkturelle Situation gespart werden müsse. Dem ist nicht so. Im Gegenteil wurde in den Empfehlungen der Kommission auf eine konjunkturgerechte Ausgestaltung der neuen Schuldenregel an allen wichtigen Stellen großer Wert gelegt. Dies betrifft den Übergangszeitraum bis zum Jahr 2016 (Bund) bzw. 2020 (Länder), in dem eine Verringerung der noch bestehenden strukturellen Defizite zwar konsequent, aber nicht ohne Rücksicht auf die konjunkturellen Gegebenheiten zu erfolgen hat. Gleiches gilt für den negativen Saldo des Kontrollkontos des Bundes, auf dem Überschreitungen der Obergrenze für die Kreditaufnahme verbucht werden und das ab einem bestimmten Schwellenwert verbindlich – aber mit Rücksicht auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zurecht eben nur in konjunkturell guten Zeiten – abzubauen ist.

Nicht zuletzt ist gemäß der Ausnahmeregel in Art. 109 Abs. 3 S. 2 im Fall von Notsituationen eine zusätzliche Kreditaufnahme möglich, so dass die Handlungsfähigkeit der Regierungen in dieser Hinsicht ungeschmälert gewährleistet ist. Die Kommission hat ausdrücklich festgehalten, dass aktive stabilisierungspolitische Maßnahmen zur Bekämpfung der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise im Sinne der neuen Regel eindeutig eine solche Sondersituation – mit entsprechenden zusätzlichen Verschuldungsrechten des Staates – darstellen würden. Die zwischenzeitlich beschlossenen und in der gegenwärtigen Situation ökonomisch ja gut begründbaren Konjunkturpakete wären also auch unter der neuen Schuldenregel grundsätzlich in voller Höhe zulässig gewesen.<sup>16</sup> Zwar sind die neu aufgenommenen Kredite künftig in Zeiten besserer Konjunktur zu tilgen. Der Bund hat eine solche Tilgung mit der Schaffung des Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ zur Finanzierung zusätzlicher Investitionen von Ländern und Kommunen allerdings ganz im Sinne der neuen Regel bereits vorgesehen.<sup>17</sup>

- 16 Es ist wenig bekannt, das auch der Stabilitäts- und Wachstumspakt seit dem im Jahr 2005 mit der Verordnung 1055/2005 vorgenommenen Änderungen vorsieht, dass neben Naturkatastrophen auch z. B. negative oder unter dem Potenzialwachstum liegende Wachstumsraten eine zeitweise Überschreitung des Referenzwerts für das gesamtstaatliche Defizit in Höhe von 3 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt rechtfertigen können.
- 17 Durch die vorgesehene Streichung des bisherigen Art. 115 Abs. 2 GG kann die Regelgrenze für die strukturelle Neuverschuldung des Bundes künftig im Übrigen nicht mehr durch die Bildung von Sondermögen mit eigener Kreditermächtigung überschritten werden.

Zu berücksichtigen ist umgekehrt aber auch, dass jedenfalls ein Teil der Vorhaben in den Konjunkturpaketen I und II mit der neuen Schuldenregel *nicht* vereinbar gewesen wäre. Dies gilt für all diejenigen kreditfinanzierten Maßnahmen, die die öffentlichen Haushalte eben nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft (und folglich strukturell) belasten. So dürfte beispielsweise die im Dezember 2008 ohne entsprechende Gegenfinanzierungsmaßnahmen beschlossene Senkung des Einkommensteuertarifs auf Grundlage der neuen Schuldenregel nicht mehr Bestandteil künftiger Konjunkturpakete sein.

## **2. Die Konjunkturkomponente führt zu systematischen Verzerrungen.**

Die neue Schuldenregel verfolgt das Ziel, das strukturelle Defizit in den öffentlichen Haushalten offenzulegen und zu begrenzen. Abweichungen sind zulässig in Abhängigkeit von der konjunkturellen Situation: Im Abschwung ist eine zusätzliche Kreditaufnahme erlaubt in Höhe der verringerten Steuereinnahmen und der höheren Ausgaben infolge der schlechten Konjunktur. Im Aufschwung sind entsprechende Überschüsse zu erwirtschaften, so dass die konjunkturbedingte Verschuldung über den Zyklus hinweg näherungsweise ausgeglichen wird. Voraussetzung für die symmetrische Berücksichtigung der Konjunktur ist ein Konjunkturbereinigungsverfahren. Bisher gab es ein solches Verfahren nicht, sondern man verließ sich auf die politische Feststellung einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“. Die neue Regel versucht stattdessen, die konjunkturbedingten Defizite (im Abschwung) bzw. Überschüsse (im Aufschwung) messbar zu machen. Das ist technisch schon deswegen keine einfache Aufgabe, weil man sich über die gegenwärtige Situation im Konjunkturzyklus und über die Auswirkungen der konjunkturellen Lage auf die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben im Klaren sein muss: Wie weit ist die Wirtschaft in einer bestimmten Situation von einem ausgeglichenen Zustand entfernt? Um wie viel liegen die Steuereinnahmen unter oder über dem Niveau, das sich bei ausgeglichener Konjunktur ergeben würde? Bei einem solchen Verfahren ist man auf Schätzungen angewiesen. Dementsprechend wird es Schätzfehler geben.

Es ist richtig, dass die vom Bund angewandte Methode zur Konjunkturbereinigung – die im Wesentlichen der Methode der EU-Kommission entspricht – bestimmte Schwächen aufweist. Insbesondere ergibt sich die Schwierigkeit, dass die jeweils aktuelle Konjunkturlage den ermittelten Trendwert für das Bruttoinlandsprodukt relativ stark bestimmt, was in einer unerwünscht geringen Stabilität

aufgrund von Prognosefehlern resultieren kann. Dem lässt sich allerdings durch eine geeignete Modifikation des Verfahrens begegnen.<sup>18</sup> Auch ist die häufig vorgetragene Behauptung, dass die hierzu verwendeten Methoden systematisch in eine Richtung verzerrten, nicht korrekt; vielmehr werden sich die Fehler immer über einen längeren Zeitraum hinweg ausgleichen. Schließlich können die Länder eigene Verfahren wählen. Anders als beim Bund bietet sich bei den Ländern eine einfachere und weniger fehleranfällige Methode an<sup>19</sup>, die sich am Konzept des Stabilisierungsfonds für die rheinland-pfälzischen Kommunen orientiert und die ohne Schätzungen und Prognosen auskommt und sich den genannten Kritikpunkten deshalb gerade nicht gegenüberstellt.<sup>20</sup>

Grundsätzlich gilt: Es ist nicht ausreichend, mögliche Fehlerquellen des Konjunkturbereinigungsverfahrens aufzuzählen, um die neue Schuldenregel *in ihrer Gesamtheit* abzulehnen. Denn man kann durchaus der Auffassung sein, dass das – unvollkommene – neue Verfahren nach heutigem Wissensstand die beste Möglichkeit darstellt, Verschuldungsspielräume des Staates unter Berücksichtigung konjunktureller Schwankungen zu bemessen. Die geltende Schuldenregel hat dies nicht geleistet. Insofern stellt die neue Schuldenregel eindeutig eine Verbesserung gegenüber dem derzeitigen Zustand dar.

### 3. Die neue Schuldenregel ist verfassungsrechtlich unzulässig

Von Beginn der Beratungen an haben die Vertreter der Landtage in der Kommission die diskutierten Vorschläge für eine gesamtstaatliche Schuldenregel im Grundgesetz als „verfassungsrechtlich bedenklich“ bezeichnet, weil die Unabhängigkeit ihrer Haushaltswirtschaften zum Kernbereich der Staatlichkeit von Bund und Ländern gehöre. Seit der Konkretisierung der vorgesehenen Grundge-

18 In der Schweiz wird von Seiten der Eidgenössischen Finanzverwaltung im Rahmen der dortigen Schuldenbremse seit einiger Zeit ein modifizierter HP-Filter verwendet, der das so genannte Randwertproblem vermindert (vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*: Staatsverschuldung wirksam begrenzen – Expertise im Auftrags des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, März 2007, K-Drs. 002, 134–140.

19 Deubel, I.: Der Stabilisierungsfonds – Ausgleich konjunktureller Schwankungen, Abbau struktureller Defizite und Bewältigung von Haushaltskrisen, September 2007, K-Drs. 056.

20 Für eine ausführliche Beschreibung der Wirkungsweise vgl. Deubel, I.: Vom Beistandspakt zum Stabilisierungsfonds – Ein Beitrag zur Verfestigung der kommunalen Einnahmen, in: Milbradt, G./Deubel, I. (Hg.): Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik, Berlin, 2004, 33–43; Müller, W./Meffert, H.: Der Stabilisierungsfonds in Rheinland-Pfalz im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs, in: Der Gemeindehaushalt, 106/3 (2005), 56–58. Eine finanzwissenschaftliche Würdigung bietet Döring, T.: Verfestigung des kommunalen Finanzausgleichs durch Einrichtung eines Stabilisierungsfonds, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 45/2 (2006), 103–120.

setzänderungen in den Sitzungen der Föderalismuskommission II ist eine Verfassungsklage gegen Art. 109 GG n.F. im Gespräch. Solche Vorbehalte von Seiten der Landtage sind erstzunehmen. Die Staatsrechtler, die im Rahmen der Sachverständigenanhörung zu den Föderalismusreform II-Gesetzen Stellung bezogen haben, waren jedoch in ihrer großen Mehrzahl der Auffassung, dass die in Art. 109 GG n.F. vorgesehene Rahmenvorschrift für die Haushalte von Bund und Ländern die laut Bundesverfassungsgericht grundlegenden Elemente der Eigenstaatlichkeit der Länder – namentlich einen „Kern eigener Aufgaben“ und die Zuweisung eines angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen – unangetastet lasse.

Daneben gibt es weitere Gründe, dass die neue Schuldenregel unter Verweis auf verfassungsrechtliche Vorgaben kaum abzulehnen sein dürfte. Zum einen handelt es sich um die Umsetzung europarechtlicher Vorschriften, denn in den Bestimmungen des Vertrags von Maastricht ist schon heute eine gemeinsame Verantwortung aller Ebenen für die gesamtstaatliche Verschuldung angelegt.<sup>21</sup> Zum anderen verlangt das bündische Prinzip – das solidarische Einstehen füreinander in Notlagen –, dass sich im Gegenzug alle Beteiligten an gemeinsam vereinbarte Regeln zur Vermeidung von Haushaltskrisen halten. Dies entspricht auch einer Forderung, die das Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen wiederholt erhoben hat, zuletzt im Rahmen der Haushaltsnotlageklage des Landes Berlin.

Für die jeweiligen Landesgesetzgeber stellt sich nunmehr die Aufgabe, über die Ausgestaltung der landesrechtlichen Regelungen zur Umsetzung der neuen Schuldenregel zu befinden. Neben der Vorgabe einer strukturellen Null-Neuverschuldung ab dem Jahr 2020 verfügen die Länder in diesem Zusammenhang über einen erheblichen eigenen Gestaltungsspielraum, der die Definition des Defizitbegriffs (Korrektur um finanzielle Transaktionen), das Verfahren zur Konjunkturbereinigung, den Umgang mit bestimmten Sondersituationen (Naturkatastrophen u. ä.), die Kontrolle der neuen Regel im Haushaltsvollzug (Kontrollkonto) sowie die Ausgestaltung des Übergangszeitraums bis zum Jahr 2020 betrifft. Der Grundsatz der eigenständigen Haushaltswirtschaft der Länder und damit das grundgesetzlich verankerte Bundesstaatsprinzip wird durch die vorge-

21 Die gemeinschaftsrechtliche Vorgabe ist geltendes Recht, und wegen des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts ist jedes Land verpflichtet, Regelungen zur innerstaatlichen Umsetzung der europarechtlich vorgegebenen Haushaltsdisziplin zu schaffen (vgl. etwa *Häde, U.*: Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der gemeinsamen öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags und des Finanzausschusses des Bundesrates am 04.05. 2009).

sehenen Grundgesetzänderungen demzufolge auch in dieser Hinsicht vollständig gewahrt.

#### **IV. Schlussbemerkungen**

Die von der Föderalismuskommission II beschlossene Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist ein komplexes Unterfangen. Das Ziel dieses Beitrags bestand darin, die Schwächen der geltenden Verschuldungsregeln in Art. 109 und 115 GG a.F. sowie den Verfassungen der Länder zu beschreiben und vor diesem Hintergrund sowohl die Empfehlungen der Föderalismuskommission für eine neue Schuldenregel zu bewerten als auch auf einige besonders populäre Argumente gegen die neuen Regelungen einzugehen.

Alles in allem stellt die neue Schuldenregel eine erhebliche Verbesserung gegenüber den geltenden Vorschriften zur Begrenzung der Neuverschuldung in den öffentlichen Haushalten dar. Die Regel sieht vor, neben einer strikten Begrenzung des strukturellen Teils der Neuverschuldung die automatischen Stabilisatoren im Konjunkturverlauf ungehindert wirken zu lassen. Die in Aufschwung und Abschwung symmetrische Ermittlung konjunkturbedingter Salden wird verhindern, dass es wie bisher im Überschwang konjunkturbedingter Mehreinnahmen nahezu zwangsläufig zu Forderungen nach Steuersenkungen oder umfangreichen neuen Ausgabenprogrammen kommen kann. Gleichzeitig bleibt dem Gesetzgeber die Möglichkeit, in Ausnahmefällen und mit einer präzisen Begründung eine temporäre Erhöhung der Kreditaufnahme zur Bewältigung von akuten Krisen – etwa Naturkatastrophen oder ein starker Einbruch der Konjunktur – zu beschließen und auf diese Weise im Falle notwendiger kreditfinanzierter Eingriffe des Staates in das Marktgeschehen auch kurzfristig handlungsfähig zu sein.

In der Gesamtbetrachtung wird die Transparenz der Entwicklung der öffentlichen Haushalte durch die neue Schuldenregel erhöht. Entscheidungen lassen sich künftig leichter anhand der strukturellen Verfassung der öffentlichen Haushalte treffen, was zu einer Verstetigung der Finanzpolitik führen wird. In diesem Sinne handelt es sich bei der neuen Schuldenregel um eine vernünftige, verlässliche und verantwortungsvolle Grenze, die den Interessen von gegenwärtigen und zukünftigen Generationen gleichermaßen ausgewogen Rechnung trägt.