

# MITTEILUNGEN

## **Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – Eine Zwischenbilanz. Eine Veranstaltung der Bucerius Law School und der Freien Universität Berlin am 13./14. Oktober 2011 in Hamburg**

Seit 2009 gilt für Bund und Länder die Vorbereitung auf die ab 2016 – beziehungsweise ab 2020 für die Länder – geltende neue Schuldenregelung in Deutschland.<sup>1</sup> Die Bucerius Law School und die Freie Universität Berlin luden daher am 13. und 14. Oktober 2011 zu dem Workshop „Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – Eine Zwischenbilanz“ nach Hamburg ein. Die Veranstaltung richtete sich vorrangig an Nachwuchswissenschaftler. Neben Juristen und Volkswirten nahmen auch einige Politikwissenschaftler und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung teil.

In einem Impulsvortrag machte der maßgeblich an der Ausarbeitung der Grundgesetzänderung beteiligte *Christian Kastrop* alle Teilnehmer mit den vorrangigen Motivationen zur Neuregelung vertraut: Sowohl Bund als auch Länder sahen dringenden Handlungsbedarf, um die seit 1969 stark gestiegenen Schuldenstände zu begrenzen und möglichst abzubauen. Sie einigten sich auf ein striktes Neuverschuldungsverbot, das durch genaue Ausnahmeregelungen Umsetzbarkeit und Glaubwürdigkeit erlangen sollte. Daneben wurde dem Bund, um die Aufgaben als Zentralstaat ausreichend wahrnehmen zu können, eine strukturelle Neuverschuldung von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zugestanden. Insgesamt sollte die neue Regelung Anreize setzen, die Haushalte von Bund und Ländern zu sanieren und auf künftige Herausforderungen vorzubereiten. Zudem sollte sie die Glaubwürdigkeit Deutschlands im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts und gegenüber internationalen Finanzinvestoren trotz des hohen Schuldenstands stärken.

Die neue Schuldenregelung wurde von *Christoph Bravidor* detailliert beschrieben: „Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“ (Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG). Dabei kann eine symmetrische Anpassung an die konjunkturelle Entwicklung vorgenommen werden (Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG). Ausnahmen sind zudem zulässig bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen (Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG) und müssen von einem Tilgungsplan begleitet werden (Art. 109 Abs. 3 S. 3 GG1). Für den Bund ist Art. 109 Abs. 3 S. 1 entsprochen, wenn die Einnahmen durch Kredite 0,35 Prozent des BIP nicht überschreiten (Art. 109 Abs. 3 S. 4), für die Länder ist Satz 1 nur entsprochen, wenn keine Einnahmen aus Krediten erfolgen (Art. 109 Abs. 3 S. 5). Die nähere Ausgestaltung bestimmen die Länder gemäß ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen (Art. 109 Abs. 3 S. 5). Für den Bund gilt diese Regelung erstmals für das Haushaltsjahr 2016, für die Länder spätestens für das Haushaltsjahr 2020. Bis dahin dürfen diese nach Maßgabe der geltenden Regelungen abweichen (Art. 143d GG).

Der „Haushalt“ (Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG) wird bestimmt als Finanzierungssaldo zwischen Einnahmen und Ausgaben. Für den Bund werden diese zudem um finanzielle Trans-

1 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009, BGBl. I 2009, S. 2248 ff.

aktionen bereinigt (Art. 115 Abs. 2 S. 5 GG).<sup>2</sup> Damit ist nur die Nettoneuverschuldung verboten, nicht die Kreditaufnahme im Allgemeinen. Zudem ist aufgrund der Anpassung an die konjunkturelle Entwicklung nur eine strukturelle Neuverschuldung verboten. Für den Bund gilt das Verbot erst ab einem strukturellen Defizit von über 0,35 Prozent des BIP. Zusätzlich wird ein Kontrollkonto eingerichtet, auf dem die Abweichungen von der Kreditobergrenze bei Schwankungen um die konjunkturelle Normallage vermerkt werden (Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG). Sobald das Konto ein Defizit von 1,5 Prozent des BIP ausweist, muss es „konjunkturgerecht“ (Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG) zurückgeführt werden. Der Begriff der „konjunkturgerechten“ Rückführung bleibt unbestimmt und ließ zahlreiche Teilnehmer des Workshops eine breite politische Interpretation vermuten. Damit war die Grundlage für eine rege Debatte gelegt.

Die Reduzierung des strukturellen anstatt des Gesamtdefizits scheint politisch äußerst attraktiv: Ein Haushalt kann als ausgeglichen ausgewiesen werden bei gleichzeitiger Finanzierung von Konjunkturprogrammen über Kredite. Zudem soll es zu hohe konjunkturunabhängige Ausgaben aufdecken. Die Berechnung der Konjunkturbereinigung ist jedoch anfällig für Schätzfehler, da mehrere prognostizierte Werte einbezogen werden. In diesem Zusammenhang stellte *Clemens Hetschko* verschiedene Berechnungsmethoden vor und zeigte, wie erheblich sich die Zahlen je nach Verfahren unterscheiden. Jedoch wies *Christian Kastrop* darauf hin, dass das Kontrollkonto Schätzfehler im Nachhinein bereinigt. Der Bund und jene Länder, die Konsolidierungshilfe empfangen, haben bereits ein Konjunkturfahrplan beschlossen. Alle anderen Länder sind in der Wahl des Verfahrens frei. Das könnte dazu führen, dass die jeweiligen Zahlen nicht direkt vergleichbar sind. Zudem könnte der Anreiz bestehen, die Berechnungsmethode zu ändern – dies soll in Reaktion auf wissenschaftliche Erkenntnisse geschehen (Artikel 115-Gesetz § 5 Abs. 4 S. 2) – wenn dies politisch günstigere Zahlen liefert. Insgesamt schätzte *Henner Will* die gesamte Defizitregel als zu intransparent ein und sprach sich für eine Ausgabenregel aus. Einige Teilnehmer kritisierten jedoch, dass dies die konjunkturelle Lage nicht technisch berücksichtigt, sondern politisch und damit hohen Interpretationsspielraum biete.

Im Weiteren ging *Christoph Bravidor* darauf ein, dass die Länder ihr Haushaltsrecht entsprechend der neuen grundgesetzlichen Regelungen ändern müssen. Werden keine Ausnahmeregelungen festgelegt, gilt ab 2020 das strikte Neuverschuldungsverbot. Der entsprechende Abschnitt in der Verfassung wird dann durch Art. 31 GG ungültig. Derzeit würden nur die Regelungen in den Verfassungen von Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein Gültigkeit behalten, da diese Länder bereits neue Schuldenregeln entsprechend der grundgesetzlichen Vorgaben beschlossen haben. In den Landeshaushaltsordnungen haben Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen strengere Regelungen bestimmt. Nur Berlin, Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland haben bisher keine neuen Regelungen beschlossen – wobei Berlin, Bremen und das Saarland als Konsolidierungshilfeempfänger bereits an strenge Regeln gebunden sind. *Bravidor* wies zudem auf das „Verschlechterungsverbot“ in Art. 143d Abs. 1 S. 3 GG hin, nach dem es den Ländern untersagt ist, ihre 2009 geltenden Schuldenregelungen in schwächere Regelungen zu ändern.

- 2 Dazu zählen der Erwerb oder die Veräußerung von Beteiligungen, die Kreditaufnahme oder Tilgungen an den öffentlichen Bereich sowie die Darlehensvergabe oder Darlehensrückflüsse (Artikel 115-Gesetz § 3).

Einige Länder erhalten finanzielle Unterstützung, um ihre Haushalte bis 2019 zu sanieren (Art. 143d Abs. 2 und 3 GG). Die Empfänger dieser Konsolidierungshilfen sind im Gegenzug verpflichtet, einen stetigen Defizitabbaupfad einzuhalten.<sup>3</sup> Gelingt ihnen das nicht, können Hilfen ausgesetzt oder zurückgefordert werden. Der Stabilitätsrat überwacht die Einhaltung der Vorgaben und spricht Sanktionen aus. Allerdings mahnte *Bravidor*, dass es fraglich sei, ob dies einem Land mit schlechter finanzieller Lage überhaupt möglich sei. Die Konsolidierungshilfen werden hälftig vom Bund und von der Ländergesamtheit, einschließlich der Empfängerländer, gezahlt und betragen jährlich 800 Millionen Euro (Kons-HilfG § 1 Abs. 1). Konsolidierungshilfeempfänger sind Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

Spezielle Sanktionsmaßnahmen für jene Länder, die keine Konsolidierungshilfen empfangen, gibt es nicht. *Bravidor* zufolge entsteht aus Art. 143d Abs. 1 S. 4 GG eine „justiziable Rechtspflicht zum Schuldenabbau“, die Kommentarliteratur ist dazu jedoch uneins. Wie *Sven Simon* aufzeigte, kann ein Haushalt nur durch eine abstrakte Normenkontrolle dem Verfassungsgericht vorgelegt werden. Dabei ist aber unklar, welches Gericht über die Einhaltung von Haushalten der Länder entscheidet, die keine eigene verfassungsrechtliche Regelung besitzen. Besonders fraglich ist die Wirkung einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung, da sie nachgelagert ist: Der Haushalt ist beschlossen und bereits ganz oder zum Teil umgesetzt. Für den Bund könnte in solch einem Fall das Kontrollkonto ein Korrekturinstrument sein – die Länder haben dies bisher nicht. Besonders mit Auslaufen des Solidarpakts und des Länderfinanzausgleichs 2019 ist zu befürchten, dass sich einige Länder nicht ausreichend auf das Neuverschuldungsverbot 2020 vorbereiten und im Zuge von Neuverhandlungen auf weitere Unterstützung hoffen. Nach *Daniel Buscher* sollte dafür daher auch die Behandlung der Altschulden neu geregelt werden.

*Johannes Pinkl* zeigte Umgehungsmöglichkeiten der neuen Schuldenregel auf. Im Zentrum stand dabei die Auslegung neuer Rechtsbegriffe bezüglich der Ausnahmetatbestände. Wird der Begriff „Normallage“ sehr eng gefasst, kommt es häufiger zu einer konjunkturellen Ausnahme. Im Abschwung bedeutet dies eine erlaubte Neuverschuldung, im Aufschwung erzwingt dies allerdings einen rascheren Schuldenabbau. Die Umgehung der Schuldenregel über Sonderhaushalte ist mit der Streichung des Art. 115 Abs. 2 GG a.F. laut *Pinkl* nicht mehr möglich. Der Absatz erlaube Sondervermögen die Kreditaufnahme außerhalb der geltenden Schuldenregel. Für am 31. Dezember 2010 bestehende Sondervermögen bleibt der Artikel jedoch gültig (Art. 143d Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG). Zudem ist juristisch nicht klar, ob die Schuldenregel auch für rechtlich selbstständige Nebenhaushalte gilt. Daneben ist auch die Bereinigung um finanzielle Transaktionen ein mögliches Schlupfloch für Kosten. Andererseits verhindert sie laut *Kastrop* eine Haushaltssanierung beispielsweise über Privatisierungen. *Pinkl* warnte zudem davor, dass die Länder den Konsolidierungsdruck durch die Übertragung zusätzlicher Aufgaben oder Senkung finanzieller Mittel an die Kommunen weitergeben könnten, um so ihre Haushalte zu entlasten. Dabei merkte *Mario Hesse* an, dass starke Schuldenbremsen bereits in zahlreichen Gemeindeordnungen verankert sind, die jedoch – so *Karolin Herrmann* – durch Kassenkredite umgangen werden.

- 3 Das Land schließt mit dem Bund eine Verwaltungsvereinbarung, die genaue Vorgaben für den Zeitraum bis 2020 enthält sowie das Konjunkturbereinigungsverfahren. Daneben bleibt diesen Ländern keine Möglichkeit mehr, bei einer „extremen Haushaltsnotlage“ finanzielle Unterstützung zu erhalten (Art. 143d Abs. 2 S. 6 GG).

Diese stellen für einige Kommunen erhebliche finanzielle Schwierigkeiten da. Sie mahnte, dass die Überwachung durch die Länder verstärkt werden sollte und schlug dafür unter anderem eine Beanstandungspflicht, eine zeitliche und quantitative Begrenzung der Kassenkredite und die Einführung eines Insolvenzrechts für Kommunen im Sinne eines Sanierungs- oder Planverfahrens vor. Zudem sollten die Kommunen beim Abbau der Kassenkreditsockel unterstützt werden.

Der Stabilitätsrat überwacht die Einhaltung der Regeln durch Bund und Länder. Er setzt sich aus dem Finanzministern der Länder, dem Bundesfinanz- und des Bundeswirtschaftsminister zusammen (StabiRatG § 1 Abs. 1). Jedes Land und der Bund haben je eine Stimme, Entscheidungen werden mit der Stimme des Bundes und zwei Dritteln der Länder unter Ausschluss der Stimme des betroffenen Landes (oder des Bundes) gefasst (StabiRatG § 1 Abs. 4). Wie *Marius Thye* allerdings anmerkte, könnte die Zusammensetzung des Rates die Entscheidungen beeinflussen, da „Überwachte [...] sich selbst [überwachen]“. Es gebe daher Anreize für die Mitglieder des Stabilitätsrates, die Haushaltskontrolle nicht ganz so streng durchzuführen. Zudem werden auch die Kennzahlen gemeinsam beschlossen. Da sich die Schwellenwerte jedoch am Länderdurchschnitt orientieren, kann ein Land, so *Thye*, welches schlechte Kennzahlen aufweist als solches jedoch nicht identifiziert werden, wenn es allen Ländern „schlecht geht“. Die Besetzung mit Politikern wird vorrangig mit der demokratischen Legitimation begründet. *Thye* widersprach dieser Ansicht jedoch und bemerkte, dass ein mit Experten besetzter Stabilitätsrat auch hinreichend dadurch legitimiert sei, dass er ein im Grundgesetz bestimmtes Interesse an einer begrenzten Staatsverschuldung nach den Vorgaben des Grundgesetzes und eines Ausführungsgesetzes verfolge. Dabei ginge die Staatsgewalt weiter vom Volke aus, wie es Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG fordert. *Sebastian Thomasius* würdigte dagegen die Erweiterung des Finanzplanungsrates zum Stabilitätsrat: Die Haushalte würden nun kontinuierlich überwacht und drohende Haushaltsnotlagen frühzeitig erkannt. Zudem stellt seiner Ansicht nach die Veröffentlichung der Kennzahlen ein erhebliches öffentliches Druckmittel zugunsten der Haushaltskonsolidierungen dar. Zuletzt wies er darauf hin, dass die Finanzminister in Verhandlungen mit ihren Fachministerkollegen und Ministerpräsidenten beziehungsweise dem Kanzler durch diese Zusammensetzung erheblich gestärkt würden.

Die neue Schuldenbremse ist im Gegensatz zur alten Regelung technischer formuliert. Zahlreiche neue Begriffe bedürfen einer juristischen Bestimmung. Der Erfolg der Bestimmung der Normallage sowie der Abweichungen von ihr und die Umsetzung durch Konkurrentenbereinungsverfahren sahen einige Teilnehmer skeptisch. Offen bleiben die Behandlung von Altschulden, die Finanzausstattung der Länder und die Einbeziehung der Kommunen. Die überarbeiteten Vorträge werden in Kürze in einem Tagungsband erscheinen, den die Bucerius Law School Press sowohl als Buch als auch als frei verfügbare Internetressource veröffentlicht.

*Sarah Ciaglia*