

Brief des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen an den  
Bundesfinanzminister Peer Steinbrück vom 10.02.2007

## **Schuldenbremse für Bund und Länder – Für eine Neufassung der Verschuldungsgrenzen im Grundgesetz**

Die Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland ist seit mehr als drei Jahrzehnten nahezu unaufhörlich gestiegen. Die Schuldenstandsquote im Jahr 2005 betrug 67,7 Prozent, wovon fast zwei Drittel auf den Bund entfielen. Der Handlungsspielraum für zusätzliche staatliche Aufgaben wird erheblich eingeschränkt, wenn der Staat einen hohen Anteil seines Budgets für Zinszahlungen aufwenden muss. Drei Bundesländer sahen sich in jüngerer Zeit daher dazu veranlasst, die Anerkennung einer extremen Haushaltsnotlage und damit verbundener Sanierungshilfen von der bundesstaatlichen Gemeinschaft einzuklagen. Weiteren Ländern droht eine krisenhafte Zuspitzung ihrer Finanzlage. Aber auch der Bund benötigt angesichts der demographischen Herausforderungen zusätzliche Haushaltsspielräume, die nur durch eine konsequente Konsolidierung seiner Finanzen erzielbar sind.

Der Schuldenanstieg in Deutschland konnte weder durch die Beschränkungen des Art. 115 GG noch durch die Maastricht-Kriterien und den Stabilitäts- und Wachstumspakt der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion verhindert werden. Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG beschränkt die Nettoneuverschuldung im Haushaltsplan auf die veranschlagten Investitionsausgaben. Eine Überschreitung ist nur in Ausnahmefällen zur Abwehr einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ zulässig (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 2. Halbsatz GG i.V.m. Art. 109 Abs. 2 GG). Ähnliche, zum Teil weiter gefasste Regelungen finden sich in den Landesverfassungen. Sowohl in der Haushaltsplanung als auch im Haushaltsvollzug wurde die verfassungsmäßige Kreditobergrenze in der Vergangenheit häufig überschritten. Alleine von 1991 bis 2005 konnten der Bund in sieben Fällen und die Länder in 68 Fällen die Kreditobergrenzen nicht einhalten. Dabei wurde in den seltensten Fällen belegt, dass die Verschuldung zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geeignet war. Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt vermochte die deutsche Staatsverschuldung etwas zu dämpfen. Dennoch überstieg das gesamtwirtschaftliche Defizit in Deutschland im Jahr

2005 zum vierten Mal in Folge den Referenzwert des EG-Vertrages. Zwar werden für 2007 vor allem konjunkturell bedingte Konsolidierungsfortschritte erwartet, aber einen (materiell) ausgeglichenen Haushalt oder gar einen Haushaltsüberschuss werden trotz der guten konjunkturellen Lage weder der Bund noch die Mehrzahl der Länder vorlegen können. Der Weg in eine weiter zunehmende Verschuldung in der nächsten Rezession ist somit bereits vorgezeichnet. Die bestehenden Beschränkungen der Staatsverschuldung haben insoweit versagt.

Angesichts dieses Versagens stellt sich die Frage, wie einer weiter zunehmenden Staatsverschuldung institutionell entgegengewirkt werden kann. Ein erster bedeutsamer Schritt besteht darin, die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts in den kommenden Jahren einzuhalten und in der deutschen Finanzverfassung umzusetzen. Konkret muss in einem nationalen Stabilitätspakt die Verschuldungsgrenze zwischen Bund und Ländern aufgeteilt sowie die horizontale Verteilung der Verschuldungsmöglichkeiten zwischen den Ländern vereinbart werden. Der Beirat hat in seinem Gutachten *„Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern“* hierzu Lösungsvorschläge unterbreitet. In seiner Weiterentwicklung zielt der Stabilitäts- und Wachstumspakt zwar darauf ab, die strukturellen Defizite in den Haushalten der Mitgliedsländer abzubauen. Damit werden die Verschuldungsmöglichkeiten aber nur dann eingegrenzt, wenn die Länder sich an die Regeln halten. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt sieht für die konjunkturelle Normalsituation eine Verschuldung von Null oder gar einen überschüssigen Haushalt vor. Allerdings müssten diese Regelungen in der Weise ergänzt werden, dass bei guter Konjunkturlage entstehende Überschüsse zur Schuldentilgung und nicht für Ausgabenerhöhungen verwendet werden. Bisher hat der Stabilitäts- und Wachstumspakt den Anstieg der Verschuldung in Deutschland nicht hinreichend bremsen können.

Um eine nachhaltige Finanzpolitik zu erreichen, sind daher in Ergänzung zu den europäischen Vorschriften Anpassungen von Art. 115 GG oder eine neue Regelung erforderlich. Angesichts der hohen Verschuldung in den Ländern muss hier ebenfalls eine Beschränkung der Staatsverschuldung verfassungsrechtlich vorgeschrieben werden. Dabei ist auch den unterschiedlichen Gegebenheiten von Bund und Ländern Rechnung zu tragen. Im Vergleich zur Situation auf der Bundesebene ist zu bedenken, dass ein einzelnes Land grundsätzlich nicht in der Lage ist, eine eigenständige Konjunkturpolitik zu betreiben, weil entsprechende Maßnahmen aufgrund regionaler Überschwappeneffekte wirkungslos verpuffen würden. Die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 2. Halbsatz GG i.V.m. Art. 109 Abs. 2 GG sollte demnach den Ländern nicht offen stehen, Überschreitungen der Ver-

schuldungsgrenze zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts also unzulässig sein.

Das Versagen des Art. 115 GG als wirksame Verschuldungsgrenze lässt sich vor allem auf zwei Schwächen zurückführen. Zum einen wurde die Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Haushaltsvollzug von Bund und Ländern in exzessiver Weise bemüht, um eine Überschreitung der Kreditobergrenze zu rechtfertigen. Wenn aus politischen Gründen der Mut zur Konsolidierung fehlte, war dadurch der Weg in eine weitere Verschuldung offen. Auch wenn man insbesondere dem Bund eine stabilitätspolitische Aufgabe zuerkennen wollte, müsste eine Neuregelung der verfassungsmäßigen Verschuldungsgrenzen somit die konjunkturellen Ausnahmen enger und genauer fassen.

Zum anderen sind mit dem Begriff der öffentlichen Investitionen erhebliche Abgrenzungsprobleme verbunden. Darauf hat der Beirat bereits im Jahr 1980 in seinem „*Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen*“ hingewiesen und sich für eine enge Fassung des Investitionsbegriffs ausgesprochen. Gegenwärtig werden die Investitionsausgaben als Bruttogröße angesetzt, Abschreibungen also nicht berücksichtigt. Ebenso werden Desinvestitionen (vor allem Privatisierungen) nicht erfasst. Dadurch hat sich der Verschuldungsspielraum erheblich vergrößert. Das spricht für eine Einengung des Investitionsbegriffs.

Bei einer Neudefinition des Begriffs der öffentlichen Investitionen besteht allerdings auch die Gefahr seiner Ausweitung und Verwässerung. Insbesondere staatliche Ausgaben für Bildung und Wissenschaft sind nach Ansicht vieler unter den Begriff der öffentlichen Investitionen zu subsumieren. So schrecken trotz wiederholter Einwände der Landesrechnungshöfe manche Länder bereits heute nicht davor zurück, Weiterbildungsaktivitäten ihres Verwaltungspersonals als Investitionen in Humankapital zu deklarieren und damit eine höhere Nettoneuverschuldung zu rechtfertigen. Einer weiteren Zunahme der Staatsverschuldung wäre angesichts der Bedeutung des Themas Bildung in der öffentlichen Diskussion Tür und Tor geöffnet. Dies verdeutlicht die Probleme, den Begriff der öffentlichen Investitionen genau abzugrenzen.

Darüber hinaus stellt sich grundsätzlich die Frage, ob eine Verschuldungsgrenze für Bund und Länder überhaupt an den öffentlichen Investitionen anknüpfen sollte. Für eine Orientierung an einem Investitionsbegriff wird zumeist das Prinzip der intergenerativen Lastenverteilung ins Feld geführt. Danach erhöhen öffentliche Investitionen das Vermögen einer Volkswirtschaft, das zukünftige Generationen nutzen und zu dessen Finanzierung sie daher beitragen sollten. Andererseits muss bedacht werden, dass im Rahmen der Sozialversicherungssysteme zukünft-

tige Generationen in erheblichem Umfang belastet werden, ohne dass dem Gegenleistungen gegenüber stehen. Insoweit müsste eher dafür Sorge getragen werden, diese Zukunftslasten abzubauen. Die Höhe der öffentlichen Investitionen überzeichnet daher die Möglichkeiten der intergenerativen Lastenverteilung durch staatliche Verschuldung.

Das Konzept der öffentlichen Investitionen ist somit wenig geeignet, eine nachhaltige Finanzpolitik in Deutschland zu erreichen und die Neuverschuldung wirksam zu begrenzen. Art. 115 GG sollte folglich gestrichen und durch eine Neuregelung ersetzt werden. Hier sollte vor allem dem Bund ein mittelfristiger Haushaltsausgleich vorgeschrieben werden. Die Orientierung am mittelfristigen Haushaltsausgleich wäre mit den europarechtlichen Regelungen kompatibel, die ebenfalls mittelfristig ausgeglichene Haushalte vorsehen.

Will man eine schnellere Rückführung der Staatsverschuldung erreichen, könnten für den Bund auch restriktivere Verschuldungsgrenzen eingeführt werden. Einen Ansatz hierzu bietet das Modell der *Schweizer Schuldenbremse*, die im Jahr 2003 nach einem Referendum eingeführt wurde. Im Kern sieht die Schuldenbremse Folgendes vor: Die Ausgaben müssen sich in der Haushaltsplanung an den konjunkturbereinigten Einnahmen ausrichten. Zur Konjunkturglättung wird ein gängiges Verfahren, der korrigierte Hodrick-Prescott-Filter, verwendet. Außerordentliche Einnahmen werden nicht berücksichtigt; sie sollen zur Rückzahlung von Schulden verwendet werden. ‚Normale‘, im Haushaltsvollzug auftretende Überschüsse und Defizite der Staatsrechnung sollen in einem gesondert geführten Ausgleichskonto verbucht und im Verlauf mehrerer Jahre durch Kürzung oder Aufstockung der für Ausgaben vorgesehenen Mittel ausgeglichen werden. Überschreiten die im Haushaltsvollzug auftretenden Defizite sechs Prozent der im vorausgehenden Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben, müssen diese Fehlbeträge bereits innerhalb der drei darauf folgenden Jahre ausgeglichen werden. Außergewöhnliche Ausgaben können mit der Mehrheit der Mitglieder beider Kammern des Parlaments zusätzlich beschlossen werden. Diese Sonderregelung ist für den Fall von Naturkatastrophen, Kriegen usw. gedacht. Obwohl die Schweizer Schuldenbremse den Schuldenanstieg des Bundes ab 2003 nicht verhindern konnte, gelang es der Schweiz dadurch dennoch, ihre strukturellen Defizite im weiteren Verlauf abzubauen und im Jahr 2006 einen Budgetüberschuss zu erwirtschaften. Nach dieser Übergangsfrist ist die volle Wirkung der Schuldenbremse ab 2007 zu erwarten.

Die Einführung einer solchen Regel für den Bund hätte den Vorteil, dass eine in der Öffentlichkeit nachvollziehbare Verschuldungsgrenze eingerichtet würde, welche die konjunkturel-

len Ausweichmöglichkeiten enger fassen und eine Orientierung an den öffentlichen Investitionen vermeiden würde, so dass die Nachteile des gegenwärtigen Art. 115 GG entfallen. Obwohl die Schuldenbremse keine expliziten Sanktionen vorsieht, kann der Druck, Haushaltsdisziplin zu wahren, gestärkt werden, indem man für die Überschreitung der Verschuldungsgrenze eine qualifizierte Mehrheit vorsieht. Gleichwohl lässt die Schuldenbremse den politisch Verantwortlichen in gesonderten Fällen einen hinreichenden Spielraum, um auf ungünstige Entwicklungen zu reagieren.

Die Begrenzung der Verschuldung des Bundes durch eine Schuldenbremse dürfte das Verschuldungsverhalten der Länder beeinflussen und deren politische Bereitschaft verändern, auf Länderebene wirksame Mechanismen zur Begrenzung von Verschuldung zu installieren. Eine wirksame Schuldenbremse für den Bundeshaushalt wird mit der Zeit die Haushaltssituation des Bundes verbessern und verschafft ihm damit Spielräume, einem Land, das sich in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, Sanierungshilfen zu gewähren. Damit könnte der unbeabsichtigte Effekt auftreten, dass das Interesse der Länder abnimmt, aus eigener Kraft ihren Haushalt zu konsolidieren und selbst Maßnahmen zur Schuldenbegrenzung zu ergreifen. Deswegen sollte die Einführung einer Schuldenbremse beim Bund mit wirksamen Mechanismen zur Haushaltskonsolidierung in den Ländern einhergehen.

Dabei stellt sich die Frage, ob ein auf Bundesebene funktionierender Mechanismus der Schuldenbremse auf Länderebene übertragen werden kann. Länder haben im Rahmen der geltenden Finanzverfassung im Vergleich zum Bund nur eingeschränkte Möglichkeiten, ihre Ausgaben zu gestalten. Noch geringer ist die Autonomie der Länder auf der Einnahmenseite; vor allem die Steuereinnahmen werden im Wesentlichen durch Bundesgesetze bestimmt und hängen ansonsten von der bundesweiten Konjunktur- und Wachstumsentwicklung ab. Die Möglichkeit der Verschuldung gehört zu den Kernelementen der Haushaltsautonomie der Länder. Einschränkungen der Verschuldungskompetenz müssten deshalb mit einer Stärkung der Länderautonomie im Bereich der Aufgabengestaltung oder mit mehr Steuerautonomie kompensiert werden. Es bedürfte also einer weit reichenden Veränderung der Struktur der deutschen Finanzverfassung.

Ein weiteres Problem einer Schuldenbremse, aber auch anderer Formen der Verschuldungsgrenzen auf Länderebene, besteht in ihrer Durchsetzbarkeit. Das Bundesverfassungsgericht hat 2006 in seinem Urteil zur Berliner Haushaltsnotlage bestätigt, dass extrem verschuldete Länder Anspruch auf Bundeshilfen haben. Es besteht also faktisch eine Haftungsgemeinschaft

zwischen Bund und Ländern. Die Länder könnten deshalb Verschuldungsverbote einfach missachten, eine extreme Haushaltsnotlage in Kauf nehmen und Bundeshilfen einfordern. Diesem Anreiz kann letztlich nur durch ein Aufbrechen der Haftungsverflechtung innerhalb der Bund-Länder-Gemeinschaft oder durch eine Aufhebung der Verschuldungsautonomie der Länder begegnet werden. Der Beirat hat im Rahmen seines Gutachtens zu „*Haushaltskrisen im Bundesstaat*“ Lösungsvorschläge unterbreitet.

Zusammenfassend stellt der Beirat fest: Die aus dem Ruder gelaufene Staatsverschuldung in Deutschland muss durch strengere Verschuldungsgrenzen eingedämmt werden. Durch eine Veränderung des Investitionsbegriffs in Art. 115 GG ist eine nachhaltige Finanzpolitik nicht zu erreichen. Der Beirat befürwortet daher eine Ersetzung des Art. 115 GG durch eine Neuregelung, die dem Bund einen mittelfristigen Haushaltsausgleich vorschreibt. Diese sollte sich am Modell der Schweizer Schuldenbremse orientieren. Auch bei den Ländern ist eine Begrenzung der Verschuldung dringend geboten. Wirksame Verschuldungsgrenzen auf Länderebene erfordern aber auf jeden Fall einen Umbau der Finanzverfassung im Rahmen der Föderalismusreform II.