

„Es muss Schluss sein mit der dauernden Schuldenmacherei“

Die Neuregelung der Finanzverfassung im Zuge der Föderalismusreform II

von Torsten Niechoj¹

Trotz gesetzlicher Vorkehrungen und staatlicher Konsolidierungsanstrengungen ist die Staatsverschuldung in den letzten Jahrzehnten weiter angewachsen. Die Defizitgrenzen des Stabilitäts- und Wachstumspakts verstärkten den Druck, eine Bund wie Länder umfassende Lösung zu finden. Die Föderalismuskommission I brachte noch wenig handfeste Ergebnisse; die ihr nachfolgende Reformkommission hat jedoch 2009 einen Kompromiss für eine „Schuldenbremse“ erarbeitet, der die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat fand. Diese Einigung kam jedoch überraschend, da angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise von Konsolidierung keine Rede sein kann. Wichtiger noch ist, dass die Länder mit der Neuregelung einen signifikanten Teil ihrer fiskalischen Handlungsautonomie aufgeben. Zur Erklärung wird die Ausgangslage zu Verhandlungsbeginn rekonstruiert und es wird aufgezeigt, welche institutionellen Restriktionen, strategischen Interaktionen und Interessenasymmetrien zur verfassungsändernden Mehrheit führten.

Despite legal regulations and political efforts, public debt has continued to rise over the past decades. The Stability and Growth Pact added pressure to find an overarching solution for both the federal and Länder levels. No results were achieved by the Föderalismuskommission I, but a subsequent effort in 2009 led to a compromise that was ratified by both Bundestag and Bundesrat. This result is, however, rather puzzling, as the financial and economic crisis led to sharp increases in public debt. More importantly, the Länder, by accepting this new framework, abandon a significant part of their fiscal autonomy. In this paper, a solution to this puzzle is suggested by outlining the initial situation at the outset of negotiations and detailing the institutional restrictions, strategic interactions and interest asymmetries that led to a constitutional amendment.

I. Einleitung

Am 5. März 2009 hat sich die aus Vertretern von Bund und Ländern zusammengesetzte Föderalismuskommission II auf die Einführung einer Schuldengrenzen-

1 Für Anregungen und Hinweise danke ich Achim Truger und Heike Joebges.

regelung für Bund und Länder geeinigt.² Die Gesetzentwürfe passierten Ende März und Ende Mai erfolgreich den Bundestag, auch die Zustimmung des Bundesrates erfolgte Mitte Juni 2009. Die neue Schuldenregel wird 2011 in Kraft treten, wobei für den Bund eine Anpassungsfrist bis Ende 2015 und für die Länder eine Übergangsphase bis Ende 2019 vorgesehen ist. Für hochverschuldete Bundesländer wird es zudem Konsolidierungshilfen geben.

Die Einigung zu diesem Zeitpunkt kommt überraschend. Zum einen standen die Verhandlungen schon mehrfach kurz vor dem Scheitern, zum anderen scheint das Frühjahr 2009 ein denkbar ungünstiger Zeitpunkt, eine Schuldenbremse zu beschließen. Angesichts der Folgen der Finanzmarktkrise und verschiedener staatlicher Programme zur Dämpfung der Krisenfolgen ist die Verschuldung drastisch gestiegen. Die Erwartungen des Frühjahrs 2009 – im 2. Nachtragshaushalt der Bundesregierung war eine Nettokreditaufnahme von € 49,1 Mrd. eingeplant – haben sich letztlich nicht ganz erfüllt, doch die Nettokreditaufnahme wird laut Zahlen des Bundesministeriums für Finanzen 2009 immer noch bei etwa € 34 Mrd. liegen. Zudem ist 2010 mit einem weiteren starken Anstieg der Neuverschuldung in Bund und Ländern zu rechnen.³

Dennoch soll es mit der neuen Schuldenregel zukünftig gelingen, über eine institutionelle Selbstbindung der Politik nahezu ausgeglichene Haushalte zu erreichen. Denn, wie es *Jürgen Rüttgers* formuliert hat, „[e]s muss Schluss sein mit der dauernden Schuldenmacherei.“⁴ Trotz durchaus guten Willens und Konsolidierungsversuchen in der Vergangenheit ist die gesamtstaatliche Verschuldung (Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen) über die Zeit hinweg immer mehr gestiegen. 2008 betrug die Schuldenstandsquote, d.h. das Verhältnis von Schulden zu Bruttoinlandsprodukt (BIP), noch knapp 66 %. Mit der Finanzmarktkrise ist sie im Laufe des Jahres 2009 voraussichtlich auf etwa 73 % angewachsen. 2010 wird sie weiter steigen, die Europäische Kommission rechnet für

- 2 *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*: Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Beschlussdatum: 5. März 2009), Kommissionsdrucksache 174, 2009, <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/drucksachen/kdrs174.pdf>.
- 3 *Bundesministerium für Finanzen*: Monatsbericht des BMF, Januar 2010, http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_91648/DE/BMF__Startseite/Aktuelles/Monatsbericht_des_BMF/2010/01/inhalt/Monatsbericht-Januar-2010,templateId=raw,property=publicationFile.pdf, hier 7 u. 43f.
- 4 „Länderfinanzausgleich: Finanzminister wollen Kontrollsystem“, in: *Der Tagesspiegel* vom 20.10.2006, <http://www.tagesspiegel.de/politik/deutschland/Laenderfinanzausgleich;art122,1870128.>

Deutschland mit einem Anstieg auf fast 77 %.⁵ Der Finanzierungssaldo des Staates wird nach Schätzungen der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2010 -5,2 % des BIP betragen, was € 127 Mrd. entspricht.⁶ Auch wenn diese Werte die Handlungsfähigkeit des Staates nicht per se gefährden, kann es Schuldenstände geben, die über die Zins- und Tilgungslasten den Staat stark belasten; eine genaue Beobachtung der Verschuldung und eine wachstumsorientierte Politik sind also geboten. Die neue Schuldenregel soll hierzu beitragen, indem – anders als beim europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) – nicht einfach ein starres Defizitziel vorgeschrieben wird, ab welchem eine weitere Verschuldung unzulässig ist. Vielmehr lässt die neue Schuldenbremse die zulässige Verschuldung gegenläufig zur konjunkturellen Lage schwanken, um prozyklische Effekte auf das Wachstum zu vermeiden, und sieht eine Konsolidierung im Aufschwung vor. Die Hoffnung ist, ein Verfahren gefunden zu haben, das gleichsam automatisch (mithin ohne besondere politische Kraftakte) für annähernd ausgeglichene Haushalte sorgt und damit in der langen Frist die Schuldenstandsquote zurückführt. Das Verfahren ist so gewählt, dass es – jedenfalls der Intention nach – wachstumsneutral ist, aber die Schuldenaufnahme effektiv und nachhaltig eingrenzt.

Was gerade in der momentanen Krisensituation die Länder und den Bund dazu bewegt hat, Handlungskompetenzen abzugeben und sich einer Regel zu unterwerfen, die ihr Ausgabeverhalten massiv verändern und einschränken wird, soll im Folgenden analysiert werden. Dazu rekapituliert Abschnitt II Gründe für staatliche Verschuldung. Eine potentielle Erklärung für die Einführung einer Schuldengrenze liegt in den Anforderungen des europäischen SWP. Inwieweit diese trägt, klärt Abschnitt III. Nachfolgend werden, ausgehend von der Problemdefinition, die Verhandlungen zur Schuldenbremse im Rahmen der Föderalismuskommission II nachgezeichnet und analysiert (Abschnitt IV). Dieser Blick auf die Motive, bewussten Ausblendungen und Konflikte des politischen Prozesses plausibilisiert nicht nur den gefundenen Kompromiss zur Schuldenbremse. Er hilft gleichfalls abzuschätzen, ob eine – ökonomisch und politisch – sinnvolle institutionelle Ausgestaltung gefunden wurde, welche die Politik künftig effektiv binden wird (Abschnitt V).

5 *AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission*: Update vom 22.10.2009, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm.

6 *Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose*: Zögerliche Belegung – steigende Staatsschulden. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2009, Essen, 2009, 37.

II. Rationalität der Schuldenbegrenzung

Die bislang eingeführten fiskalischen Regeln konnten einen Anstieg der Staatsverschuldung häufig nicht vermeiden. Dies gilt sowohl für Schuldenregeln in Deutschland, wie die bislang in Art. 115 GG verankerte Bestimmung, dass die Neuverschuldung die Nettoinvestitionen nicht überschreiten darf (mit analogen Regelungen in den Verfassungen der Länder), als auch für ähnliche Vorgaben in anderen Staaten. Die Gründe hierfür können sowohl in unsachgemäßem Handeln der Politik als auch in ökonomischen Erfordernissen liegen.

Normalerweise wird – angelehnt an die Theorie politischer Konjunkturzyklen⁷ und *public-choice*-Ansätze⁸ – als Grund für Defizite das unkontrollierte Ausgabeverhalten von Politikerinnen und Politikern angeführt, die insbesondere vor Wahlen besonderen Wert auf günstige Arbeitsmarktzahlen legen, auch wenn dies inflationstreibende Politiken nach sich zieht. Fiskalische Geschenke in der Vorwahlzeit versprechen die Sicherung von Beschäftigung und sollen so die Wiederwahl befördern. Auch wenn die empirische Evidenz einige Fragezeichen setzt,⁹ ist es plausibel und durch politikwissenschaftliche Forschung gedeckt, dass Politikern nicht einfach eine Gemeinwohlorientierung unterstellt werden kann.¹⁰ Der Versuch, Schulden begrenzende Regeln einzuführen, führt jedoch zu dem Problem, dass genau die Akteure, die an einem „lockeren“ Ausgabenverhalten interessiert sind, sich selbst binden sollen. Sie würden damit nicht nur ihre Wiederwahlchancen mindern, sondern zudem ihre eigene Handlungskompetenz beschneiden, einen Teil der eigenen Macht abgeben. Dabei handelt es sich nicht um eine Kollektivgutsituation, in der sich alle besserstellen, könnten sie nur abweichendes Verhalten unterbinden. Aus gesellschaftlicher Sicht mag ein Dilemma vorliegen, aus Politikersicht impliziert eine Schuldenrestriktion aber eine Schlechterstellung – individuell *und* als Kollektiv. Einzelne Politiker oder Parteien könnten sich dennoch für eine solche Regel einsetzen, um sich so zu profilieren und abzusetzen. Ohne zusätzliche Anreize ist dann aber immer noch unplausibel, dass sich eine Mehrheit für die Einschränkung der eigenen Handlungsautonomie ergeben wird. Wenn es doch zu einer Schuldeneingrenzung kommt,

7 Nordhaus, W. D.: The Political Business Cycle, in: Review of Economic Studies 42/130 (1975), 169–190.

8 Mueller, D. C.: Public Choice III, Cambridge, 2003.

9 Alesina, A./Roubini, N.: Political Cycles in OECD Economies, in: Review of Economics Studies 59 (1992), 663–688.

10 Niechoj, T.: Kollektive Akteure zwischen Wettbewerb und Steuerung. Effizienz und Effektivität von Verhandlungssystemen aus ökonomischer und politikwissenschaftlicher Sicht, Marburg, 2002, 216–220.

ist folglich die zentrale Frage, wie einige politische Akteure von einer solchen Regelung profitieren konnten – und als Folgefrage: wie sie sich durchsetzen konnten.

Verschuldung kann ihre Ursache aber auch nicht im politischen Prozess selbst, sondern in der – möglicherweise unzureichenden – Verarbeitung ökonomischer Probleme durch die Politik haben. Die aktuelle Finanzmarktkrise und die fiskalischen Belastungen im Zuge der deutschen Einheit zeigen, dass hohe Ausgaben (und nachlaufend: hohe Defizite) in Sondersituationen durchaus ihren Sinn haben können. Mehr noch: Will man kurzfristig drastische Steuererhöhungen vermeiden, sind sie unumgänglich, um die Folgen einer schweren Krise zu dämpfen oder, wie im Fall Ostdeutschlands, um eine nachholende Entwicklung einzuleiten. Doch auch wenn eine solche Krisensituation nicht vorliegt, kann Verschuldung zulässig und sinnvoll sein: zum einen, um Investitionen zu finanzieren und zum anderen, um die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen.¹¹ Hinzu tritt das Problem, dass Konsolidierungsbemühungen in der Situation eines konjunkturellen Abschwungs durchaus kontraproduktiv ausfallen und aufgrund nicht intendierter Nebeneffekte neue Probleme schaffen können. Die Minderausgaben entlasten nicht einfach den Staat, sie senken auch die staatliche Nachfrage und führen so zu negativen Einkommens- und Beschäftigungseffekten.¹² In der Folge können die Steuereinnahmen sinken, so dass die Konsolidierungserfolge zum Teil wieder zunichte gemacht werden und nicht im erhofften Umfang zur Rückführung der Schulden führen. Dies lässt sich etwa für Deutschland zwischen 2001 und 2005 nachzeichnen.¹³

Insofern muss eine neue Finanzverfassung für Deutschland nicht nur gegen Eigeninteressen in der Politik durchsetzbar, sondern später auch umsetzbar und

- 11 *Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung*: Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden, 2007; *Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung*: Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken. Jahresgutachten 2008/09, Wiesbaden, 2009; *Heun, W.*: Steuerung der Staatsverschuldung durch Verfassungsrecht im Widerstreit, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 7/3-4 (2009), 552–571.
- 12 *Oberhauser, A.*: Das Schuldenparadox, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 200/4 (1985), 333–348; *Scherf, W.*: Finanzpolitik: Sparen und Konsolidieren ist nicht dasselbe, in: *Wirtschaftsdienst* 4 (2002), 212–218.
- 13 *Bibow, J.*: Haushaltskonsolidierungsstrategien im Vergleich. Warum die deutsch-europäische Fiskalpolitik versagt, in: *Intervention. Zeitschrift für Ökonomie* 1/2 (2004), 75–106; *Hein, E./Truger, A.*: Germany's Post-2000 Stagnation in the European Context – A Lesson in Macroeconomic Mismanagement, in: *Arestis, P./Hein, E./Le Heron, E.* (Hrsg.): *Aspects of Modern Monetary and Macroeconomic Policies*, Basingstoke, 2007, 223–247.

dauerhaft verpflichtend für Bund und Länder sein. Sie muss auch dem Kriterium genügen, konjunkturneutral (oder besser noch: konjunkturstabilisierend) zu wirken und sowohl bei normalen konjunkturellen Schwankungen anwendbar als auch für Sondersituationen gewappnet zu sein. Eine institutionelle Ausgestaltung zu finden, die dem genügt, ist nicht trivial. Sie im politischen Prozess durchzusetzen, ist es noch weniger. Entsprächen Politikerinnen und Politiker tatsächlich der Modellvorstellung der Theorie politischer Konjunkturzyklen, wäre die Einführung einer effektiven Schuldenregel kaum zu erklären. Insbesondere bei einer Frage wie dieser, die den Kern föderaler Ordnung berührt, trifft ein Veränderungsimpuls auf eine potentielle institutionelle Blockadesituation. Wie zu Recht immer wieder von *Fritz W. Scharpf* betont,¹⁴ besteht hier die Gefahr, sich in einer Politikverflechtungsfalle zu verfangen: Für eine durchgreifende Reform müssten sowohl die Länder unter sich eine Einigung erzielen, die Koalitionsparteien im Bund müssten sich verständigen und beide Ebenen zusammen müssten gleichfalls noch einen tragfähigen Kompromiss trotz vieler Vetopositionen finden – und das zudem mit einer verfassungsändernden Zwei-Drittel-Mehrheit. Nicht zuletzt deswegen wurde der Weg einer Kommission gewählt, um eine gemeinsame Lösung zu erarbeiten. Doch auch die Föderalismuskommission I konnte die Politikverflechtungsfalle nicht überwinden.¹⁵ Dennoch ist es, obschon die Ausgangslage kaum besser aussah als zu Beginn der Reformkommission I, im Zuge der zweiten Kommission zu einem wirklich umfassenden und nicht nur graduellen Wandel gekommen.¹⁶

Damit stellt sich die Frage, welche treibende Kraft (oder welche Kombination aus Kräften und Gelegenheiten) es war, die ein Interesse an der Einführung hatte und die die entstehenden Kosten auf andere abwälzen konnte bzw. deren Interesse so hoch war, dass es die Kosten überkompensierte. Einen Baustein zur Erklärung liefert der SWP. Aufbauend auf einer Rekonstruktion der Ausgangslage der Interessen und fiskalischen Rahmenbedingungen im europäischen und föderalen Mehrebenensystem werden anschließend die strategischen Interaktionen der

14 *Scharpf, F. W.*: No Exit from the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself?, MPIfG Working Paper, Nr. 05/08, MPI Köln, 2005.

15 *Benz, A.*: Kein Ausweg aus der Politikverflechtung? – Warum die Bundesstaatskommission scheiterte, aber nicht scheitern musste, in: Politische Vierteljahresschrift 4/2 (2005), 204–214.

16 *Streeck, W./Thelen, K.*: Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies, in: dies. (Hrsg.): Beyond Continuity: Explorations in the Dynamics of Advanced Political Economies, Oxford, 2005, 1–39.

Akteure anhand öffentlich zugänglicher Dokumente und Presseberichte rekonstruiert und das gefundene Verfahren der Schuldenbegrenzung wird analysiert.

III. Die Schuldenregel – eine Folge des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts?

Vielleicht ist die Erklärung ganz einfach. Mit dem SWP existiert auf europäischer Ebene seit 1996 bereits eine Fiskalordnung, die eine Begrenzung von Verschuldung und Neuverschuldung festschreibt und ggf. Konsolidierungsaufgaben und Sanktionen beinhaltet. Mit Eingehen des Paktes hat sich Deutschland verpflichtet, diese Regeln einzuhalten. Eine nationalstaatliche Fortführung und Institutionalisierung des SWP liegt damit nahe. Dazu hätten Bund und Länder etwa die Kriterien und das Verfahren der EU übernehmen können. Wie eine nähere Auseinandersetzung mit dem SWP zeigt, greift diese funktionalistische Argumentation jedoch zu kurz – das Verhältnis von deutscher Schuldenbremse zu europäischem SWP ist komplizierter. Dazu sollen im Folgenden kurz Entstehung und Entwicklung des Paktes rekapituliert werden.

Mit maßgeblichem Einfluss der damaligen Regierung *Kohl* und Unterstützung der Bundesbank wurde 1996 auf europäischer Ebene der SWP eingeführt, um die im Vertrag von Maastricht festgeschriebene Haushaltsüberwachung der EU-Mitgliedsstaaten auszubauen und stärker zu institutionalisieren.¹⁷ Die Idee dahinter war, ein Verfahren zu finden, welches für die Zeit bis zur Schaffung einer einheitlichen Währung, aber vor allem auch für die Zeit danach, garantieren sollte, dass einzelstaatliche übermäßige Defizite keinen Druck auf das – mit der Einführung des Euro – gesamteuropäische Zinsniveau ausüben können. So sollten Störungen der Geldpolitik der im Entstehen begriffenen Europäischen Zentralbank vermieden werden.¹⁸ Konkret beinhaltet der Vertrag von Maastricht eine Obergrenze für die Neuverschuldung der Mitgliedsstaaten von 3 % pro Jahr und eine Grenze der Gesamtverschuldung von 60 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP), die im Rahmen des Pakts in ein konkretes Überwachungsverfahren mit dem Ziel

17 *Dyson, K.*: Economic and monetary union in Europe. A transformation of governance, in: Kohler-Koch, B./Eising, R. (Hrsg.): *The Transformation of Governance in the European Union*, London/New York, 1999, 98–118; *Dyson, K./Featherstone, K.*: *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, 1999; *Garrett, G.*: *The Politics of Maastricht*, in: Eichengreen, B./Frieden, J. (Hrsg.): *The Political Economy of European Monetary Unification*, Boulder, 2001, 111–130.

18 *Stark, J.*: *Genesis of the Pact*, in: Brunila, A./Buti, M./Franco, D. (Hrsg.): *The Stability and Growth Pact. The Architecture of Fiscal Policy in EMU*, Houndmills/Basingstoke/Hampshire/New York, 2001, 77–105.

mittelfristig ausgeglichener oder sogar überschüssiger Haushalte überführt wurden:¹⁹ Überschreiten Staaten diese Grenzen, können von der EU-Kommission und dem europäischen Ministerrat im Rahmen eines Defizitverfahrens (*excessive deficit procedure*) Konsolidierungsempfehlungen an das Mitgliedsland gerichtet und letztlich auch Strafzahlungen verhängt werden, wobei ausgeglichene Haushalte und die Begrenzung der Staatsschuld auf 60 % des BIP zwar explizit Ziel des Verfahrens sind, beides jedoch in der öffentlichen und politischen Debatte hinter dem Drei-Prozent-Kriterium in den Hintergrund getreten ist.²⁰

Defizitverfahren sind bereits früh gegen mehrere kleinere europäische Länder eröffnet worden. Entscheidenden Einfluss für die weitere Entwicklung hatten aber die von 2003 bis 2007 laufenden Verfahren gegen Deutschland und Frankreich. Auf deutscher Seite bemühten sich die Finanzminister *Eichel* und *Steinbrück* (beide SPD), durch Einsparungen den Regeln des Pakts zu genügen. Die Bund und Länder umfassenden Staatsausgaben sind zu dieser Zeit teilweise deutlich gesunken; aufgrund sinkender Staatseinnahmen durch den konjunkturellen Einbruch und massive Steuersenkungen sowie flaches Wachstum blieb der Finanzierungssaldo dennoch negativ, und die Defizitgrenze wurde weiterhin überschritten.²¹ War es immerhin vorstellbar, dass auf kleinere Länder politischer Druck zur Konsolidierung ausgeübt werden konnte, fällt es schwer, sich ähnlich starken Druck gegenüber den beiden größten Ökonomien der EU vorzustellen. Deswegen, aber auch aus Einsicht in die Inflexibilität des Pakts – schon 2002 prägte *Romano Prodi*, damals Kommissionspräsident, das Bonmot „*I know very well that the stability pact is stupid*“ – wurde eine Reform eingeleitet, die im Ergebnis vier wichtige Änderungen mit sich brachte: eine Anpassung der Konsolidierungsempfehlungen an länderspezifische Erfordernisse; eine zeitlich gestreckte Konsolidierungsperiode; Defizitzahlen, die nun konjunkturbereinigt wurden und damit im Abschwung höher als bis dato ausfallen konnten; sowie eine Vorgabe für das strukturelle, d. h. konjunkturbereinigte Defizit von maximal

19 *European Council*: Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact – Amsterdam, 17 June 1997 in: Official Journal of the European Union, No. C 236 of 02.08.1997, 1–2; *Council of Ministers*: Council Regulation (EC) No. 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, in: Official Journal of the European Union, No. L 209 of 02.08.1997, 1–5; *Council of Ministers*: Council Regulation No. 1467/97 on the speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, in: Official Journal of the European Union, No. L 209 of 02.08.1997, 6–11.

20 *Huber, B./Runkel, M.*: Das Finanzsystem und der Stabilitätspakt als Schlüssel zur europäischen Entwicklung, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 3/4 (2005), 573–593.

21 *Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose*: *Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2009*, a.a.O., 61.

0,5 % des BIP.²² Damit ist es möglich geworden, mehr Rücksicht auf die konjunkturelle Lage und Situation in einem Land zu nehmen. Gleichzeitig kann dies aber auch höhere Defizite mit sich bringen.

Die seit 2006 wieder anziehende Konjunktur und die Umgestaltung des Regelwerks führten dazu, dass die Einhaltung der Regeln des SWP für Deutschland wieder möglich wurde. Der akute Druck auf die deutsche Regierung, nationalstaatlich gleichfalls Regeln analog dem SWP einzuführen, hat damit eher abgenommen. Dennoch offenbarte das Defizitverfahren auch ein Dilemma der Bundesregierung. Selbst wenn der Bund sich paktkonform verhält, kann Deutschland als Ganzes die Regeln verletzen, falls die Verschuldung in den Ländern zu hoch ausfallen sollte. Einen Zugriff auf die Ausgaben der Länder hat der Bund aufgrund der föderalen Struktur Deutschlands nicht,²³ er wird aber von der EU für alle Defizite verantwortlich gemacht. Daher besteht ein hoher Anreiz für den Bund, die Länder in eine Schuldenregelung einzubinden. Im föderalen System der Bundesrepublik ist der Bund dabei immer auf die Mitarbeit und Unterstützung der Länder zur Einführung und Umsetzung solcher fiskalischer Regeln angewiesen, da die Länder bei zustimmungspflichtigen Gesetzen, wie etwa einer Neuordnung der Fiskalverfassung, über den Bundesrat an der Gesetzgebung beteiligt sind. Gleiches gilt auch für die anschließende Implementierung, da die Länder ihre eigenen Haushalte verantworten und eigene Schulden aufnehmen können. Für den Bund trifft also zu, dass der SWP einen Anstoß zur Einführung der Schuldenbremse geliefert hat. Auch, dazu weiter unten mehr, greift die letztlich realisierte deutsche Schuldenbremse auf Berechnungsmethoden der EU zurück, um die Kompatibilität mit dem SWP zu wahren. Dennoch sollte die Rolle der EU nicht überbewertet werden, denn zum einen hat die Reform des Pakts bereits Druck vom Bund genommen und zum anderen zeigt das Beispiel der Schweiz, dass die europäischen Regelungen nicht allein die Einführung einer solchen Regel erklären können. Die Schweiz führte bereits 2001 nach positiven Voten von National- und Ständerat sowie einer Volksabstimmung (bei einer Zustimmung von 85 %) eine ähnliche Regelung ein, ohne Mitglied der EU zu

22 *European Council*: Presidency Conclusions of the European Council Brussels 22 and 23 March 2005, Annex II: Improving the implementation of the Stability and Growth Pact, 7619/1/05 REV 1 CONCL 1, URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/conclusions-march-2005_en.pdf.

23 Es existiert zwar ein Finanzplanungsrat aus Bund und Ländern, der auch konkrete Absprachen zur Konsolidierung treffen kann und getroffen hat, doch hat dies nicht die bindende Kraft einer Verfassungsregelung, und der Bund ist im Finanzplanungsrat auch immer auf die Kooperationsbereitschaft der Länder angewiesen.

sein und dem SWP zu unterliegen.²⁴ Ein weiteres Argument ist, dass in den wenigsten EU-Ländern bisher eine Schuldenbremse oder ähnliches eingeführt wurde. Die Hauptursachen, die zur Einführung der deutschen Schuldenbremse geführt haben, sind also auf nationaler Ebene zu suchen.

IV. Die Neugestaltung der deutschen Finanzverfassung

Nicht immer wird in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union registriert und diskutiert, was auf europäischer Ebene an Direktiven und Leitlinien entwickelt wird. Anders sieht es im Fall des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts aus. Die fiskalische Regel, die Mitgliedsstaaten sollten auf ausgeglichene oder überschüssige Haushalte abzielen und dürften ihre Neuverschuldung nur auf maximal 3 % des BIP ausdehnen, wurde auch in Deutschland umfassend und kontrovers in Politik und Medien diskutiert, nicht zuletzt weil diese Maximalgrenze von 2002 bis 2005 regelmäßig überschritten wurde und bereits Strafzahlungen an die EU drohten.²⁵ Danach und bis zur Finanzmarktkrise lagen die Defizite unterhalb des Kriteriums; leicht überschüssige Haushalte wurden 2007 und 2008 erreicht. Zugleich musste die Bundesregierung mehrfach eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ausrufen, wenn die Neuverschuldung wieder die Höhe der staatlichen Investitionen überschritten hatte, um so wenigstens formal dem bundesrepublikanischen Stabilitäts- und Wachstumsgesetz aus dem Jahr 1967 gerecht zu werden. Diese Situation wollte der Bund nutzen, um auch gegenüber den Ländern auf eine neue Fiskalordnung zu drängen.

1. Die Ausgangslage

Schon seit mehreren Jahren war versucht worden, eine Neuordnung der Fiskalverfassung zwischen Bund und Ländern auszuhandeln. Die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (kurz: Föderalismuskommission I) aus Vertretern von Bund und Ländern beschäftigte sich seit 2003 nicht nur,

24 *Colombier, C.*: Eine Neubewertung der Schuldenbremse, Working Paper der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Bern, 2004; *Colombier, C.*: Die Schweizer Schuldenbremse – nachhaltiger und konjunkturgerechter als der neue Stabilitäts- und Wachstumspakt? in: *Schmollers Jahrbuch* 126/4 (2006), 521–533.

25 *Le Cacheux, J./Touya, F.*: The Dismal Record of the Stability and Growth Pact, in: *Linsmann, I./Meyer, Ch. O./Wessels, W. T.*: Economic Government of the EU. A Balance Sheet of New Modes of Policy Coordination, Houndsmills u.a., 2007, 72–90.

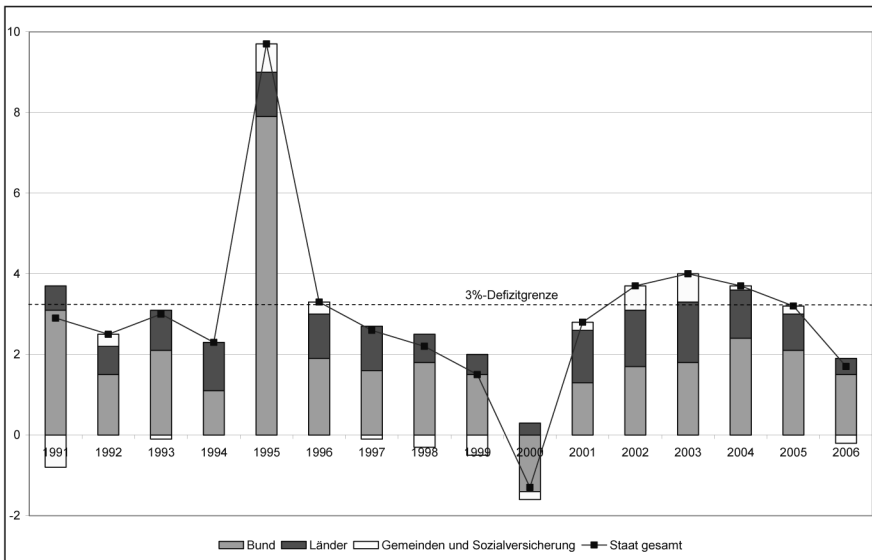
aber auch mit dem Thema Finanzen, was in einer Föderalismusreform mündete, die am 1. September 2006 in Kraft trat.²⁶

Die Ausgangslage deutete eigentlich auf Handlungsbedarf hin. Einige Bundesländer wiesen seit Jahren einen hohen Schuldenstand und hohe Neuverschuldungszahlen auf, mitunter durchaus auch über 3 %. Während der Beratungen der Föderalismuskommission I hat sich die Schuldensituation von Bund und Ländern nicht unbedingt zum Besseren hin entwickelt. Der Gesamtstaat hat im Vorfeld der Währungsunion seine Defizite zurückgeführt, dann aber seit 2002 wiederholt die Kriterien des SWP nicht einhalten können (*Abbildung 1*). Erst 2006 lag er wieder unter dieser Grenze. Dabei ist der Bund für den größeren Teil der Defizite verantwortlich, er trägt allerdings auch einen höheren Anteil an den Gesamtausgaben als die Länder.

Aus den gegenüber dem Bund moderateren Defiziten der Bundesländer könnte nun gefolgert werden, die Einführung von Schuldengrenzen wäre für die Länder ohne Probleme umsetzbar gewesen. Dies vernachlässigte aber das geringere Haushaltsvolumen der Länder gegenüber dem Bund und insbesondere die sehr unterschiedlichen Verschuldungssituationen der Länder, siehe *Tabelle 1*. Vor allem die Stadtstaaten Berlin und Bremen wiesen für den Zeitraum bis zur Föderalismusreform 2006 sowohl einen hohen Schuldenstand als auch eine hohe jährliche Neuverschuldung auf. Solche Defizite müssen jedoch nicht Folge schlechten Wirtschaftens sein, sie können auch schlicht darauf beruhen, dass entsprechend der Größe und Wirtschaftsstruktur eines Landes sich sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben im Ländervergleich stark unterscheiden können. Entsprechend haben Bund und Länder Instrumente geschaffen, um solche Disparitäten auszugleichen: die Bundesergänzungszuweisungen und den horizontalen Länderfinanzausgleich, also den Umsatzsteuervorwegausgleich und den Finanzausgleich im engeren Sinne. Insbesondere letzterer dürfte für die Wahrnehmung der Länder untereinander eine besondere Rolle spielen, da nicht alle Länder Gelder erhalten, sondern finanzstärkere Länder Mittel an finanzschwächere abführen müssen. *Abbildung 2* zeigt für das Jahr 2006, welche Zahlungen im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Ländern flossen. Fünf Geberländern mit überdurchschnittlicher Steuerkraft je Einwohner steht eine Reihe von Nehmerländern gegenüber.

26 *Holtschneider, R./Schön, W.*: Die Reform des Bundesstaates. Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004, Baden-Baden, 2006.

Abbildung 1: Defizitquoten der staatlichen Akteure 1991 bis 2006 (in %)



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten aus *Sachverständigenrat: Staatsverschuldung wirksam begrenzen*, a.a.O., 17.

Anmerkungen: Defizitquoten (Finanzierungssaldo zu nominalem Bruttoinlandsprodukt) nach Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Die Jahre 1995 und 2000 werden durch Einmal-effekte – Übernahme von Schulden der Treuhand und der ostdeutschen Wohnungswirtschaft im Fall des Jahres 1995 sowie Einnahmen aus dem UMTS-Lizenzverkauf im Jahr 2000 – verzerrt. Negative Werte entsprechen Überschüssen.

Die Verschuldungspositionen sind nicht in Stein gemeißelt. Eine erfolgreiche Rückführung von Defiziten ist bei einem positiven wirtschaftlichen Umfeld und entsprechenden Einnahmen möglich, wie die Budgetüberschüsse in Bremen (in den Jahren 1994 bis 1999) und dem Saarland (1994 bis 2000) zeigen (*Tabelle 1*). Da sich die Konjunktur in Deutschland aber von 2000 bis 2005 nur schwach entwickelte, konnte der Verschuldungstrend nicht umgekehrt werden.²⁷ Während die Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau stagnierte und hohe Kosten für Sozialleistungen beim Staat anfielen, blieb die Einnahmeseite schwach und litt unter Steuersenkungen, die der Konjunkturbelebung dienen sollten. Die Einnahmeseite wurde weiter untergraben, die positiven Wachstumseffekte der Steuersenkungen blieben weitgehend aus. Der private Konsum entwickelte sich weiterhin nur schwach. Zudem waren immer noch Belastungen aus dem Prozess der Deutschen Einheit zu spüren und zu finanzieren.

27 Hein, E./Truger, A.: a.a.O.

Tabelle 1: Verschuldungsentwicklung der Bundesländer bis zum Abschluss der Föderalismuskommission I

| | Baden-Württemberg | | Bayern | | Berlin | | Brandenburg | | Bremen | | Hamburg | | Hessen | | Mecklenburg-Vorpommern | |
|------|-------------------|---------|--------|---------|--------|---------|-------------|---------|--------|---------|---------|---------|--------|---------|------------------------|---------|
| | Stand | Defizit | Stand | Defizit | Stand | Defizit | Stand | Defizit | Stand | Defizit | Stand | Defizit | Stand | Defizit | Stand | Defizit |
| 1992 | 8,9 | 0,4 | 5,5 | 0,1 | 15,1 | 2,4 | 10,0 | 7,4 | 44,3 | 1,9 | 17,7 | 1,7 | 10,0 | 0,3 | 4,3 | 2,6 |
| 1993 | 9,3 | 0,3 | 5,6 | 0,1 | 18,3 | 4,4 | 16,3 | 8,0 | 46,1 | 3,5 | 19,3 | 2,0 | 10,4 | 0,5 | 8,9 | 4,9 |
| 1994 | 9,2 | 0,3 | 5,0 | 0,0 | 20,9 | 5,8 | 20,3 | 6,5 | 43,6 | -0,8 | 20,4 | 2,1 | 10,9 | 0,7 | 11,3 | 5,3 |
| 1995 | 9,2 | 0,7 | 4,7 | 0,0 | 27,0 | 7,1 | 21,6 | 4,0 | 42,5 | -0,1 | 20,6 | 1,3 | 11,2 | 0,9 | 14,6 | 3,9 |
| 1996 | 9,7 | 0,7 | 5,2 | 0,6 | 31,6 | 7,2 | 24,6 | 3,2 | 41,9 | -0,1 | 21,6 | 1,3 | 11,3 | 0,7 | 17,7 | 4,2 |
| 1997 | 9,9 | 0,3 | 5,6 | 0,4 | 34,9 | 1,6 | 26,4 | 3,4 | 41,2 | -0,3 | 21,4 | 1,3 | 12,2 | 0,9 | 20,6 | 2,7 |
| 1998 | 10,0 | 0,1 | 5,6 | 0,1 | 37,9 | 3,3 | 27,7 | 3,6 | 39,9 | -0,6 | 21,3 | 0,9 | 12,4 | 0,3 | 23,0 | 2,3 |
| 1999 | 9,9 | 0,0 | 5,3 | -0,5 | 40,4 | 2,3 | 27,4 | 2,4 | 37,7 | -1,3 | 22,2 | 0,9 | 11,8 | 0,3 | 23,9 | 1,7 |
| 2000 | 9,9 | 0,2 | 5,0 | -0,3 | 42,7 | 3,3 | 28,5 | 1,7 | 38,5 | 1,8 | 22,9 | 1,0 | 11,8 | 0,2 | 24,9 | 1,2 |
| 2001 | 10,3 | 0,9 | 4,9 | 0,1 | 48,7 | 6,6 | 29,4 | 0,3 | 39,1 | 1,6 | 23,1 | 1,8 | 12,1 | 0,6 | 26,6 | 1,3 |
| 2002 | 10,7 | 0,8 | 5,1 | 0,5 | 56,7 | 6,1 | 31,5 | 3,2 | 41,2 | 2,8 | 23,4 | 0,3 | 13,0 | 1,1 | 28,1 | 2,7 |
| 2003 | 11,3 | 0,7 | 5,3 | 0,7 | 62,5 | 5,6 | 34,6 | 2,2 | 44,7 | 3,4 | 24,6 | 1,7 | 14,0 | 1,0 | 30,5 | 2,9 |
| 2004 | 11,8 | 0,6 | 5,4 | 0,2 | 68,8 | 3,7 | 33,9 | 1,3 | 46,8 | 3,7 | 25,2 | 1,1 | 14,4 | 0,9 | 32,3 | 1,9 |
| 2005 | 12,1 | 0,5 | 5,8 | 0,3 | 72,8 | 4,0 | 35,2 | 1,1 | 50,0 | 4,3 | 25,5 | 0,4 | 15,1 | 0,3 | 34,0 | 1,2 |

| | Niedersachsen | | Nordrhein-Westfalen | | Rheinland-Pfalz | | Saarland | | Sachsen | | Sachsen-Anhalt | | Schleswig-Holstein | | Thüringen | |
|------|---------------|---------|---------------------|---------|-----------------|---------|----------|---------|---------|---------|----------------|---------|--------------------|---------|-----------|---------|
| | Stand | Defizit | Stand | Defizit | Stand | Defizit | Stand | Defizit | Stand | Defizit | Stand | Defizit | Stand | Defizit | Stand | Defizit |
| 1992 | 15,2 | 1,1 | 13,6 | 0,3 | 15,7 | 0,7 | 31,8 | 1,9 | 5,5 | 4,0 | 9,9 | 5,7 | 19,9 | 1,1 | 7,0 | 4,8 |
| 1993 | 16,4 | 1,5 | 14,1 | 0,6 | 16,3 | 0,8 | 34,9 | 2,4 | 8,8 | 3,0 | 14,3 | 5,4 | 21,1 | 1,3 | 10,5 | 5,0 |
| 1994 | 17,0 | 1,4 | 14,1 | 0,8 | 16,6 | 1,0 | 31,9 | -0,9 | 8,7 | 1,9 | 16,2 | 5,3 | 21,2 | 1,3 | 14,4 | 5,2 |
| 1995 | 17,7 | 1,4 | 14,8 | 0,7 | 16,8 | 1,0 | 29,7 | -0,6 | 10,7 | 1,8 | 19,0 | 4,7 | 21,8 | 1,4 | 17,2 | 3,0 |
| 1996 | 18,6 | 0,8 | 15,5 | 0,9 | 18,2 | 1,2 | 30,1 | -0,9 | 11,8 | 1,4 | 23,9 | 3,0 | 22,5 | 1,4 | 19,8 | 3,6 |
| 1997 | 19,2 | 0,8 | 16,3 | 1,2 | 19,1 | 1,2 | 28,4 | -1,0 | 12,7 | 1,0 | 26,0 | 4,0 | 23,2 | 1,0 | 21,9 | 2,7 |
| 1998 | 19,2 | 0,6 | 16,6 | 0,7 | 19,9 | 1,1 | 26,9 | -1,0 | 13,3 | 0,1 | 28,2 | 2,5 | 23,6 | 0,8 | 23,9 | 2,3 |
| 1999 | 19,1 | 0,6 | 16,8 | 0,5 | 20,1 | 0,7 | 26,5 | -0,5 | 13,0 | 0,0 | 29,9 | 1,9 | 23,7 | 0,5 | 25,4 | 2,3 |
| 2000 | 18,9 | 0,5 | 16,9 | 0,5 | 20,2 | 0,5 | 24,8 | -0,4 | 13,3 | 0,3 | 31,4 | 1,8 | 23,9 | 0,5 | 26,8 | 1,8 |
| 2001 | 20,3 | 1,5 | 18,0 | 1,5 | 21,5 | 1,1 | 24,5 | 0,2 | 13,1 | 0,1 | 32,8 | 1,7 | 24,3 | 1,1 | 27,8 | 1,9 |
| 2002 | 22,0 | 2,1 | 18,9 | 1,0 | 22,3 | 1,6 | 25,9 | 1,5 | 13,1 | 0,8 | 34,2 | 3,0 | 26,3 | 1,7 | 28,7 | 2,2 |
| 2003 | 23,6 | 1,7 | 20,2 | 1,5 | 23,6 | 1,3 | 27,5 | 1,7 | 13,7 | 0,7 | 36,0 | 2,2 | 28,0 | 1,8 | 30,1 | 2,2 |
| 2004 | 25,1 | 0,9 | 21,4 | 1,4 | 24,1 | 1,2 | 27,9 | 1,6 | 13,8 | 0,5 | 38,0 | 1,6 | 28,9 | 1,2 | 31,6 | 2,3 |
| 2005 | 25,0 | 1,4 | 22,4 | 1,4 | 25,2 | 0,9 | 29,6 | 2,8 | 14,2 | 0,2 | 39,9 | 2,2 | 30,5 | 2,2 | 33,8 | 2,3 |

Quelle: Sachverständigenrat: Staatsverschuldung wirksam begrenzen, a.a.O., 15 u. 176–183. Horizontaler Länderfinanzausgleich im Jahr 2006 (in Mio. Euro)

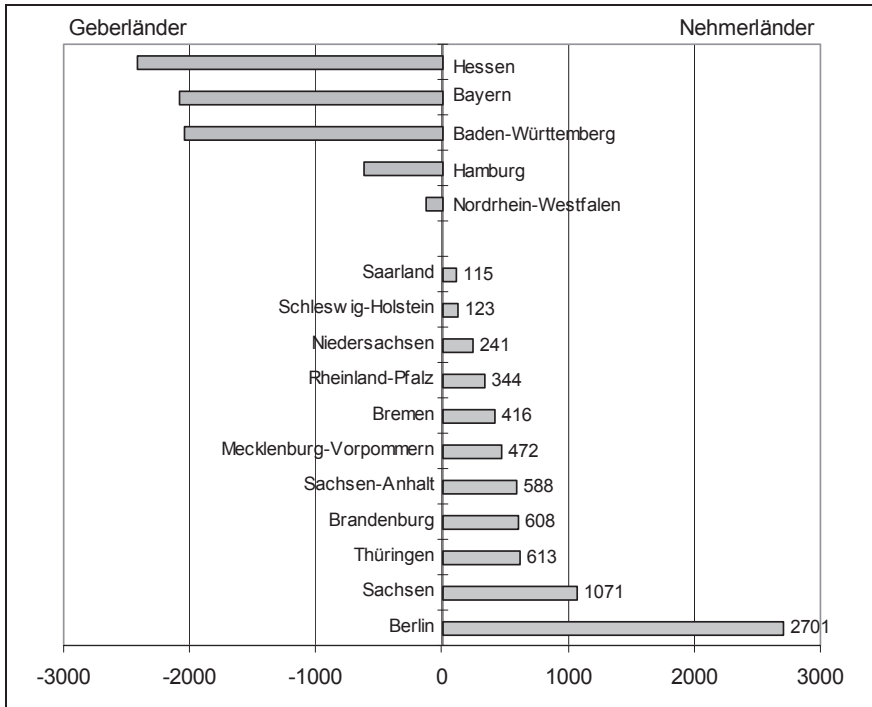
Anmerkung: Schuldenstand in Relation zum jeweiligen nominalen Bruttoinlandsprodukts in %, Defizite in % des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts.

Kein Land – mit Ausnahme des Saarlandes – hat seinen Schuldenstand im Zeitablauf von 1992 bis 2005 reduzieren können. Zwei Länder – Berlin und Bremen – weisen trotz Länderfinanzausgleich am Ende einen Schuldenstand über oder gleich 50 % auf. Hohe Zins- und Tilgungszahlungen erschweren in einer solchen Situation eine Umkehr aus eigener Kraft. Zudem besteht die Gefahr, dass Einsparungen bei öffentlichen Investitionen ansetzen. Es besteht der Anreiz, sich fiskalischen Spielraum zu erhalten, indem der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben zurückgenommen wird, da die negativen Effekte des Nichtinvestierens erst später zum Tragen kommen, wenn die aktuelle Regierung möglicherweise nicht mehr in der Verantwortung ist.²⁸ Damit konsistent zeigt sich

28 Dur, R. A. J./Peletier, B. D./Swank, O. H.: The Effect of Fiscal Rules on Public Investment If Budget Deficits Are Politically Motivated, Working Paper No. TI97-125/1, Rotterdam, 1997; Peletier, B.

empirisch ein rückläufiger Trend beim Investitionsanteil an den Ausgaben (*Abbildung 3*). Solche ungetätigten öffentliche Investitionen wirken in mittlerer Frist jedoch wachstumsbeschränkend: zukünftige Erträge aus Investitionen fallen nicht an.

Abbildung 2: Horizontaler Länderfinanzausgleich im Jahr 2006 (in Mio. Euro)



Quelle: *Statistisches Bundesamt: Datenreport 2008. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 2008, 103.*

Angesichts dieser Lage zu Beginn und während der Verhandlungen der Föderalismuskommission I hätte man – ginge es alleine nach dem Bedarf – eine umfangreiche Reform zur Verbesserung der Finanzsituation erwarten können, denn das Problem – die Verschuldung – war virulent und ist virulent geblieben. Soweit es die Finanzverfassung betrifft, zeitigte die Arbeit der Kommission jedoch nur wenige Ergebnisse. Art. 109 (5) GG weist seit der Reform dem Bund 65 % anfallender Sanktionszahlungen nach dem SWP zu und bezieht die Länder mit

D./Dur, R. A. J./Swank, O. H.: Voting on the Budget Deficit: Comment, in: American Economic Review 89/5 (1999), 1377–1381.

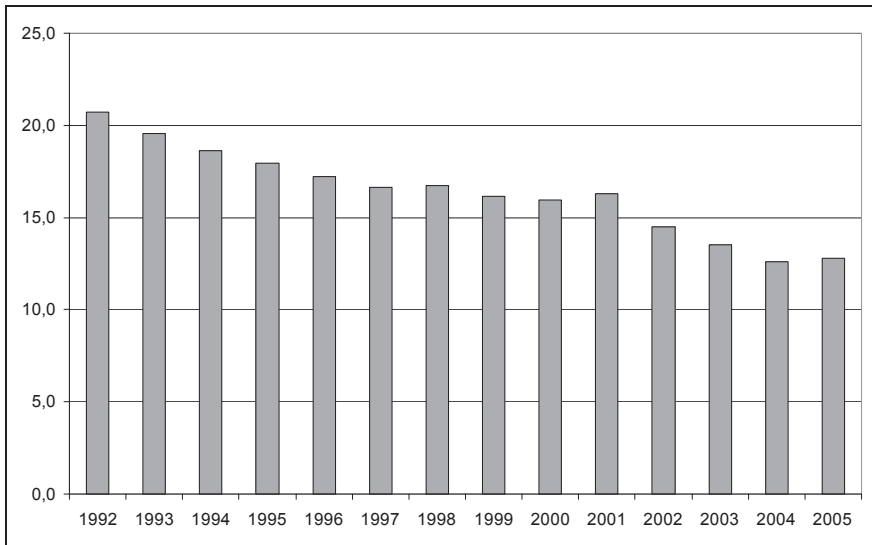
35 % in die Haftung ein – was im Großen und Ganzen auch den Anteilen von Bund und Ländern an den Defizitüberschreitungen der letzten Jahre entspricht. Die Aufteilung unter den Ländern erfolgt dabei nach dem Verursacherprinzip sowie der jeweiligen Einwohnerzahl. Wer also hohe Defizite und viele Einwohner aufzuweisen hat, muss mehr zahlen als kleine Niedrigdefizitländer. Dennoch löste diese Regelung das eigentliche Verschuldungsproblem nur ansatzweise. Zwar war nun die Haftung auch auf die Länder ausgeweitet, sonstige Anreize und Instrumente zur präventiven oder aktiven Begrenzung von Länderdefiziten wurden jedoch nicht geschaffen. Auch die anderen rechtlichen Regelungen der deutschen Finanzverfassung boten hier keine Handhabe. Im Haushaltsgrundsätzegesetz (§51a) ist zwar das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts (für Bund und Länder als Ganzes) verankert, und das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 in Verbindung mit Art. 115 GG führt aus, dass die Nettoneuverschuldung die Höhe der Investitionen außer bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht überschreiten darf. Falls die Länder jedoch trotzdem Defizite anhäufen, kann der Bund dies kaum verhindern. Es sind auch durch die Reform der Föderalismuskommission I keine Verfahren einer verpflichtenden gemeinsamen Planung und keine Maßnahmen bei dauerhaft hoher Verschuldung definiert worden. Im Finanzplanungsrat können nun zwar Empfehlungen an die Länder gerichtet werden, diese sind jedoch nicht bindend, da dem die im Grundgesetz festgelegte Haushaltsautonomie der Bundesländer entgegensteht (Art. 109 Abs. 1). Gleichfalls relativiert wird die Neuregelung der Sanktionszahlungen dadurch, dass bis heute noch kein Mitgliedsstaat der EU Strafzahlungen beibringen musste und somit dieser Punkt für die Fiskalverfassung als eher nachrangig behandelt werden kann. Zudem wurde Entscheidendes in der Föderalismuskommission I ausgespart, wie etwa eine Neuordnung des Länderfinanzausgleichs oder die Definition eines Verfahrens, wie genau übermäßige Budgetdefizite vermieden werden sollen.²⁹

Angesichts der geringen Änderungen der Finanzverfassung durch die Föderalismusreform und weiterhin hoher Schuldenstände bei einigen Ländern und auch beim Bund bestand unverändert Bedarf für eine Fiskalneuordnung, die Wachstum fördert, Asymmetrien zwischen den Ländern abbauen hilft und übermäßige Verschuldungen vermeidet. Es zeichnete sich also sehr deutlich ab, dass das

29 *Hrbek, R./Eppler, A.*: Deutschland vor der Föderalismus-Reform – Eine Dokumentation, EZFF Occasional Papers Nr. 28, Tübingen, 2003; *Bräuer, C.*: Finanzausgleich und Finanzbeziehungen im vereinten Deutschland, Wiesbaden, 2005.

Inkrafttreten der Föderalismusreform 2006 nicht das letzte Wort in Sachen Fiskalverfassung sein konnte.

Abbildung 3: Prozentualer Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben der Bundesländer



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten aus Sachverständigenrat, Staatsverschuldung wirksam begrenzen, a.a.O., 184.

Anmerkung: Investitionen nach Abgrenzung der Finanzstatistik, Ausgaben der Bundesländer inklusive Gemeinden.

2. Interessenkonstellationen in den Beratungen der Föderalismuskommission II

Bereits während der Beratungen der Föderalismuskommission I hatte es weitergehende Vorstöße gegeben, eine Verschuldungsgrenze festzuschreiben. Seit 2005 wurden immer wieder Vorschläge für nationale Entschuldungspakte und Nulldefizite in die politische Debatte eingebracht. Einige Ministerpräsidenten CDU-geführter Länder – *Wulff* (Niedersachsen), *Koch* (Hessen), *Oettinger* (Baden-Württemberg) und *Rüttgers* (Nordrhein-Westfalen) – riefen Ende 2006 bereits wieder nach einem Schuldenpakt als Kern einer neuen Finanzverfassung.³⁰

30 „Zuversicht und leise Zweifel. Die Reaktion in den Ländern“, in: Süddeutsche Zeitung vom 20.10.2006, S. 2; *Wulff, C.*: Wir brauchen einen nationalen Entschuldungsplan, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 4/2 (2006), 181–187.

Ähnlich dem europäischen SWP sollte ein Verfahren für die Begrenzung der öffentlichen Nettoneuverschuldung oder sogar ein generelles Verschuldungsverbot definiert und in die zu reformierende Finanzverfassung aufgenommen werden. Hierzu wurde die Schweizer Schuldenbremse häufig als Vorbild genannt, nicht nur von Mitgliedern der Großen Koalition, sondern auch von Seiten der Opposition. So gab die Bundestagsfraktion Bündnis '90/Die Grünen eine Simulationsstudie³¹ zur Schuldenbremse für Deutschland in Auftrag. Entsprechend richtete sich im späteren Verlauf der Diskussionen die Kritik der Opposition zumeist nicht gegen die Einführung einer Schuldenregel, sondern drängte eher auf eine Verschärfung der Verschuldungsregeln.³² Auch von Seiten der wissenschaftlichen Politikberatung gab es immer wieder Lob für eine Verschuldungsgrenze und das Schweizer Modell. So hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2006 sowie in einer zusätzlichen Expertise für die Bundesregierung aus dem Jahr 2007 auf Reformbedarf verwiesen und die Schweizer Schuldenbremse als sinnvolle Basis einer neuen Finanzverfassung diskutiert.³³ Ebenso gab es vom Wissenschaftlichen Beirat des BMWI Unterstützung für das Schuldenbremsenkonzept.³⁴

Rückhalt für eine weitere Reform seitens der Parteien und der Politikberatung sowie Bedarf existierte also; die Einsetzung einer neuen Kommission zur Lösung der verbliebenen Probleme erschien folgerichtig. Entsprechend schloss auch an die Föderalismuskommission I fast nahtlos eine Föderalismuskommission II an. Am 15. Dezember 2006 berief der Bundestag eine Kommission aus Vertretern von Bund und Ländern, die Vorschläge für eine neue Finanzverfassung im Rahmen einer weiteren Föderalismusreform vorlegen sollte. Als Vorsitzende fungierten für den Bund der SPD-Fraktionsvorsitzende *Peter Struck* und für den Bundesrat der Ministerpräsident von Baden-Württemberg, *Günther Oettinger*

31 Müller, C./Hartwig, J./Frick, A.: Eine Schuldenbremse für den deutschen Bundeshaushalt. Ein Vorschlag zur Reform der Haushaltsgesetzgebung, Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis '90/Die Grünen der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich, Zürich, 2007.

32 „Union will noch schärfere Schuldenregel“, in: FAZ vom 13.02.2008, S. 12.

33 *Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung*: Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen. Jahresgutachten 2006/07, Wiesbaden, 2006; *Sachverständigenrat*: Staatsverschuldung wirksam begrenzen, a.a.O.

34 *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*: Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, Gutachten Nr. 01/08, 2008.

(CDU). Die Kommission nahm ihre Arbeit am 8. März 2007 auf. Hauptthema der konstituierenden Sitzung war dann auch das Schweizer Modell.³⁵

Wenngleich für die Vertreter des Bundes plausibel ist, dass sie die Länder in eine Regelung zur Verschuldungsbegrenzung einbinden wollten, gilt dies für die Ministerpräsidenten nicht. Sie mussten auf ihre Handlungsautonomie bedacht sein und Wählerstimmenverluste fürchten. Auch das noch bei der Einführung des SWP angeführte Argument, staatliche Verschuldung schüre Inflation und störe die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank – mag es für die EU richtig sein oder nicht – dürfte für die eher europaferne Landespolitik keine Rolle gespielt und keinen Handlungsdruck erzeugt haben. Warum wollten dann Ministerpräsidenten wie *Wulff* oder *Rüttgers* strengere fiskalische Defizitregeln?

Hier ließe sich die Überlegung formulieren, dass die Ministerpräsidenten vorausschauend gesehen haben, dass die Zinslast langfristig zur fiskalischen und faktischen Handlungsunfähigkeit der Länder hätte führen können. Um später nicht in eine ausweglose Situation zu geraten, wären Konsolidierungslasten in Kauf genommen worden. Soviel Gemeinwohlorientierung würde jedoch auch wieder überraschen, da positive Auswirkungen erst einige Dekaden später eintreten können. Die Ministerpräsidenten hätten selbst nicht mehr davon profitieren können. Außerdem wäre dann ein konzertiertes Vorgehen unnötig gewesen, jedes Land hätte alleine die Konsolidierung angehen und seine Schuldenlast mindern können. Zudem hätten – nach dieser Logik – insbesondere die bereits mit hohen Schulden kämpfenden Länder besonders konsolidierungsfreudig sein müssen, was jedoch nicht der Fall war.

Als alternative Erklärung drängt sich die Parteizugehörigkeit auf. Es fällt ins Auge, dass alle Ministerpräsidenten, die sich im Vor- und Verlauf der Beratungen der Kommission öffentlich für einen Schuldenpakt ausgesprochen haben, den Unionsparteien angehören. Zudem war zu Zeiten der Kommission in drei dieser Länder die FDP an der Regierung beteiligt, die traditionell für eine Einschränkung der Staatstätigkeit und ausgeglichene Haushalte eintritt. Somit könnte gefolgert werden, die Dringlichkeit der Schuldenbegrenzung werde innerhalb des konservativ-liberalen Lagers eher als in den sozialdemokratisch regierten Ländern gesehen. Dies stimmt in der Tendenz, kann allerdings nur eine Teilerklärung sein, nimmt man zur Kenntnis, dass die Ministerpräsidenten des Saar-

35 *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*: Stenografischer Bericht der 1. Sitzung vom 08. März 2007, Kommissionsprotokoll 1.; <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/protokolle/prot01.pdf>.

landes, *Peter Müller*, und Schleswig-Holsteins, *Peter Harry Carstensen*, ebenfalls aus dem konservativen Lager stammen, jedoch einer Schuldenbegrenzung reserviert gegenüber standen, solange diese nicht mit einer vorherigen Entschuldung der Länder kombiniert würde.³⁶ Ebenso muss bei alleiniger Orientierung an der Parteizugehörigkeit irritieren, dass sich Bundesfinanzminister *Peer Steinbrück* und der Ko-Vorsitzende der Föderalismuskommission *Struck* (beide SPD) vehement für eine Schuldengrenze der Länder eingesetzt haben.³⁷ Des Weiteren wurden die bisherigen Regelungen zur Schuldenbegrenzung auf Bundesebene – Art. 115 GG, der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie die Aufteilung etwaiger Sanktionen des Pakts gemäß den Bestimmungen der Föderalismusreform I – mit einer breiten überparteilichen Mehrheit verabschiedet; ein nicht nur in der Union konzentrierter Konsens zur Begrenzung fiskalischer Defizite war erkennbar.³⁸

Lenkt man den Blick auf die aktuelle Verschuldungssituation der unterschiedlichen Länder, so rückt eine andere Erklärung in den Vordergrund: Alle Länder in Finanzschwierigkeiten zum Ende der Föderalismuskommission I – Bremen, Berlin, das Saarland und Schleswig-Holstein – haben sich gegen einen Schuldenpakt ausgesprochen. Einsicht in die Notwendigkeit eines Umstuerns ist es also gerade nicht – die hochverschuldeten Länder wehrten sich gegen eine fiskalische Defizitgrenze. Für fiskalische Restriktionen setzten sich vorrangig die Länder ein, die – wie Hessen, Baden-Württemberg, Bayern oder Nordrhein-Westfalen – selbst kaum Schwierigkeiten mit ihrer Haushaltslage haben. Dies waren zugleich auch finanzstarke Länder, die im System des Finanzausgleichs die höchsten Lasten, sprich: Ausgleichszahlungen an die finanzschwachen Länder, tragen. Trotz eigener Konsolidierung, so die Wahrnehmung der Geberländer, mussten sie Schulden aufnehmen, um die Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs leisten zu können. In den Worten des Hessischen Ministerpräsidenten und seines Innenministers *Bouffier* liest sich dies in einem offenen Brief an die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes so: „Ohne den Länderfinanzausgleich würden wir in Hessen Überschüsse erzielen, so aber haben

36 *Ehrenstein, C.*: Mehrwertsteuer soll Schuldenkrise lösen, in: Die Welt vom 21.06.2007, S. 4.

37 „Steinbrück fordert harte Schuldengrenze“, in: Handelsblatt vom 28.11.07, S. 4; *Struck, P./Deubel, I.*: Jetzt erst recht eine Schuldenregel, in: FAZ. vom 04.12.2008, S. 8.

38 Einmal abgesehen von der im Land Berlin mitregierenden Partei „Die Linke,“ die einseitig auf Einnahmeverbesserungen setzte; *Linke.PDS Landersverband Berlin*: Bund-Länder-Finanzbeziehungen sozial gerecht neuordnen. Beschluss der Linksfraktion zur Föderalismusdebatte (Pressemitteilung vom 25.04.2007), <http://www.linkspartei-berlin.de/nc/politik/presse/detail/zurueck/presse/artikel/bund-laen-der-finanzbeziehungen-sozial-gerecht-neuordnen>.

wir in den letzten acht Jahren (1999–2006) € 8,95 Mrd. neue Schulden aufnehmen müssen, weil wir parallel € 17 Mrd. in den Länderfinanzausgleich einzahlen mussten.“³⁹ Eine Defizitgrenze hätte für die Geberländer des Finanzausgleichs den Vorteil, dass bei einer wachstumsneutralen Reduzierung der Neuverschuldung der Empfängerländer auch die Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich und damit die Belastung für die Geberländer reduziert würden.⁴⁰ Aus dieser Perspektive stellt sich eine Schuldenregel als indirektes Mittel dar, das System des Länderfinanzausgleichs zu beeinflussen, was auf direktem Wege bislang nicht gelungen ist und angesichts der Stimmenmehrheit der Nehmer gegenüber den Geberländern im Bundesrat auch erst einmal nicht ansteht. (2019 allerdings muss der Länderfinanzausgleich mit dem Auslaufen des Solidarpakts II für den Aufbau Ost neu verhandelt werden.) Wenn ein Systemwechsel zu mehr Wettbewerbsföderalismus, eine Neuordnung der Länderzuschnitte inklusive Fusionen und eine Abschaffung des Länderfinanzausgleichs in kurzer Frist nicht zu haben sind, bietet eine Schuldenbegrenzung immerhin die Aussicht auf eine mittelfristige Minderung der Lasten. Er kann auch einen Mentalitätswechsel einleiten, da neue fiskalische Regeln auf die Eigenverantwortung der Länder abheben und die Grundlage dafür legen, dass die Länder ihre Defizite selbst kontrollieren können und müssen. In der langen Frist kann dies dann doch wieder zu einem System des Wettbewerbsföderalismus führen, der die Eigenverantwortung der Länder betont und auf eigene Steuerkompetenzen der Länder setzt. Länder wären dann für ihre Finanzlage selbst verantwortlich. Wäre dies so, dann relativierte sich auch die Notwendigkeit eines Ausgleichs der Finanzkraft über den Länderfinanzausgleich.

Nimmt man alle diese Einzelaspekte zusammen, kann die Forderung nach einem Pakt zur Schuldenbegrenzung zwischen Bund und Ländern analytisch auf die folgende paradoxe Formel gebracht werden: Ziel der Geberländer des Finanzausgleichs war es, Autonomie aufzugeben, um ihre Autonomie auszubauen. Die Geberländer schränkten zwar ihre Haushaltsautonomie institutionell ein, angesichts der Verschuldungslage und -entwicklung dieser Länder zum Zeitpunkt der Verhandlungen erschien es aber als relativ unwahrscheinlich, dass sie selbst in Schwierigkeiten kommen konnten, die Defizitregeln nicht einzuhalten. Auf der Habenseite konnte verbucht werden, dass die zu findende Fiskalneuordnung

39 Koch, R./Bouffier, V.: Brief an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes zur Veränderung der Beamtenbesoldung (15.05.2007), Wiesbaden, 2007, 1.

40 Vgl. dazu auch Oettinger, G.: Föderalismuskommission II: Ergebnisse und Bilanz, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 7/1 (2009), 6–13, hier: 8 u. 11.

nicht dem Bund allein überlassen würde, sondern von den Ländern mitgestaltet werden könnte. Da der Bund stark an einer Begrenzung der Defizite interessiert war, um gegenüber der EU nicht unverschuldet in die Situation geraten zu können, den SWP zu verletzen, hätten die Länder durch geschickte Verhandlungen dem Bund Zugeständnisse abhandeln können. Letztlich hätten die Geberländer finanziell gestärkt aus einer Neuregelung hervorgehen können, wenn sie deutlich machten, dass Länder nicht auf die Unterstützung anderer zählen könnten und Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zukünftig geringer ausfallen müssten. Nicht zuletzt hätte ein Entschuldungspakt so einen Teileinstieg in mehr Eigenverantwortung der Länder anstoßen und einen Zuwachs an Steuererhebungs Kompetenzen nach sich ziehen können.

Dies gilt jedoch nur für die Geberländer. Bei den hochverschuldeten Ländern sah die Situation anders aus, sie konnten durch eine Schuldenbegrenzung wenig gewinnen, hätten aber massive Sparmaßnahmen einleiten müssen. Dies erkennend wurde vom Vorsitzenden der Föderalismuskommission II, Ministerpräsident *Oettinger*, im März 2007 zum Ausgleich der Vorschlag eingebracht, vor oder mit der Einführung einer Schuldenbremse eine Entschuldung der Bundesländer – etwa als Übertragung der Länderschulden auf den Bund – durchzuführen.⁴¹ Anders als bei den Geberländern konnte ein Abgehen vom bestehenden Modus des Länderfinanzausgleichs nicht im Interesse der Nehmerländer sein.

Trotz konstanter Verhandlung seit Beginn der Kommissionsarbeit im Jahr 2007 konnte angesichts dieser Interessenkonstellationen erst einmal kein tragfähiger Kompromiss erzielt werden. In dieser Situation übernahm Bundesfinanzminister *Steinbrück* die Initiative und brachte im Februar 2008 einen Gesetzesentwurf für eine neue Fiskalordnung in die 11. Sitzung der Kommission ein.⁴² Das spätere inhaltliche Kernelement des Schuldenbremsenkonstrukts, zyklische Schwankungen innerhalb enger Grenzen zuzulassen, ist im Entwurf bereits ausgearbeitet. Der Vorschlag sah jedoch, da im Vorfeld keine Einigung mit den Ländern erzielt werden konnte, einen Alleingang des Bundes vor. Die Ausführungen zum Bund-Länder-Verhältnis sind knapp gehalten und beschränken sich darauf, ungleiche Ausgangslagen der Länder berücksichtigen zu wollen und eine Aufteilung der Verschuldung zwischen Bund und Ländern als Ganzes vorzuschlagen, die der

41 *Krüger, P.-A.*: Länder planen Hilfe für Berlin, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 31.03/01.04.2007, 5.

42 *Bundesministerium für Finanzen*: Notwendigkeit und Inhalt einer neuen Schuldenregelung im Grundgesetz, Kommissionsdrucksache 96, <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/kommissionsdrucksachen/kdrs096.pdf>; *Kastrop, C./Snelting, M.*: Das Modell des Bundesfinanzministeriums für eine neue Schuldenregel, in: *Wirtschaftsdienst* 6 (2008), 375–382.

Regelung zur Aufteilung von EU-Sanktionen entsprechen. Nähere Vorschläge, wie im Fall von Abweichungen von den Schuldenbremsevorgaben vorzugehen ist, inwieweit also Sanktionen bei den Ländern definiert werden könnten, finden sich nicht. Da der Bund die Haushaltsautonomie der Länder achten musste, konnte er nicht direkt Verschuldungsgrenzen für die Länder vorgeben und musste darauf setzen, dass die Bundesländer freiwillig ähnliche Regelungen wie der Bund schafften. Eine unterstützende Regelung für hochverschuldete Länder, um vor Einsetzen der Schuldenbegrenzung zu einem ausgeglichenen Haushalt zu kommen, war nicht vorgesehen.

Der Entwurf stieß bei den Ländern auf wenig Gegenliebe, da sie weder an einem Alleingang des Bundes interessiert waren, noch sich einer vom Bund gesetzten Regelung unterwerfen wollten.⁴³ Die inhaltlichen Differenzen bezüglich der Ausgestaltung der Schuldenregelung waren allerdings nicht besonders groß, sie zeigten sich vor allem in Fragen nach der Aufteilung des Verschuldungsspielraums zwischen Bund und Ländern aufgeteilt und der allgemeinen Zulässigkeit von Neuverschuldung und wenn ja, in welcher Höhe. CDU/CSU votierten tendenziell für eine Nullverschuldung, die SPD diskutierte eine Ausweitung der Verschuldung im konjunkturellen Abschwung bei einer maximalen Grenze für die strukturelle Verschuldung von 0,75 % des BIP.

Für den weiteren Verlauf entscheidend war, dass in der Kommission an einer gemeinsamen Lösung festgehalten und in den Sitzungen im Juni und Juli ein für die kommenden Verhandlungen entscheidendes Signal gesetzt wurde: In einem Eckpunktepapier⁴⁴ der Kommissionsvorsitzenden *Struck* und *Oettinger* betonten diese, nicht nur weiterhin eine Bund und Länder umfassende Regelung anzustreben, sondern machten sich für Konsolidierungshilfen stark, um finanzschwache Länder unterstützen und für einen Kompromiss gewinnen zu können.⁴⁵ Diese Hilfen waren für die Nehmerländer ein entscheidender Punkt, der eine Zustim-

43 *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*: Stenografischer Bericht der 11. Sitzung der Föderalismuskommission II am 14. Februar 2008, Kommissionsprotokoll 11, <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/protokolle/prot11.pdf>.

44 *Struck, P./Oettinger, G.*: Eckpunkte zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Vorschlag der Vorsitzenden (Berlin, den 23. Juni 2008), Kommissionsdrucksache 128, <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/kommissionsdrucksachen/kdrs128.pdf>.

45 *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*: Stenografischer Bericht der 14. Sitzung der Föderalismuskommission II am 26. Juni 2008, Kommissionsprotokoll 14, <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/protokolle/prot14.pdf>; *dies.*: Stenografischer Bericht der 15. Sitzung der Föderalismuskommission II am 3. Juli 2008, Kommissionsprotokoll 15, <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/protokolle/prot15.pdf>.

mung zur Schuldenbremse möglich machte und die Diskussion um Verfassungsklagen gegen die Bremse in den Hintergrund drängte.⁴⁶

3. Der Kompromiss

Obschon die Jahre 2006 und 2007 einen kräftigen Wirtschaftsaufschwung mit sich brachten und – 2007 unterstützt durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer und der Versicherungsteuer – somit auch fiskalisch gute Jahre waren, wandelte sich die ökonomische Situation bald wieder drastisch. Mit der in den USA startenden Hypothekenkrise und ihrem Übergreifen auf die internationalen Finanzmärkte und das Bankensystem rutschte die Wirtschaft Ende 2008 in eine Rezession.⁴⁷ Die Verschuldung des Staates wurde in Deutschland ausgeweitet, um zwei Konjunkturprogramme zu finanzieren und mit Bürgschaften und Hilfen die Banken vor dem Kollaps zu bewahren. Knapp € 80 Mrd. wurden für zwei Konjunkturstabilisierungsprogramme und weitere € 80 Mrd. für die Rekapitalisierung von Banken und den Erwerb von Risikopositionen vorgesehen. Bis zu € 400 Mrd. können zusätzlich als Kreditgarantien vergeben werden.⁴⁸ Zu berücksichtigen ist jedoch, dass diese Summen nur zum Teil haushaltswirksam werden, da nicht alle Kredite ausfallen und nicht alle Gelder abgerufen werden.⁴⁹ In Verbindung mit massiven Steuerausfällen infolge der Krise brachten die Maßnahmen aber eine enorme Ausdehnung der Verschuldung für den Staat mit sich, die eigentlich gerade über eine Schuldenregel vermieden werden sollte. Das Finanzministerium legte im Mai einen Nachtragshaushalt vor, nach dem sich die Neuverschuldung im Jahr 2009 auf € 49,1 Mrd. belaufen sollte; die führenden Konjunkturforschungsinstitute rechneten im April 2009 sogar noch mit einem gesamtstaatlichen Defizit von € 89 Mrd. bis Ende des Jahres 2009.⁵⁰

46 Oettinger, G.: „Unser funktionierender Staat steht auf dem Spiel“, Gespräch der FAZ mit Günther Oettinger, FAZ vom 07.07.2008, 6; Koch, R.: Ein Generationenvertrag über den Weg aus der Schuldenfalle, in: FAZ, 26.04.2008, 8; „Klageverzicht in Aussicht gestellt“, in: FAZ vom 04.04.2009, 4.

47 IMK: Prognose der wirtschaftlichen Lage 2009, IMK Report, Nr. 35, Düsseldorf, 2009.

48 Gesetz zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes [FMStG], 17.10.2008, in: Bundesgesetzblatt, Jg. 2008, Teil I, Nr. 46, S. 1982–1989.

49 Horn, G. A. et al.: Von der Finanzkrise zur Wirtschaftskrise (I). Wie die Krise entstand und wie sie überwunden werden kann, IMK Report, Nr. 38, 2009.

50 Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2009, http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_67914/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt/Bundeshaushalt_2009/003_Zweiter_Nachtragshaushalt_Anlage.templateId=raw.property=publicationFile.pdf; Projektgruppe *Gemeinschaftsdiagnose*: Im Sog der Weltrezession. Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2009, Essen, 2009, 96. Mittlerweile gehen die Institute angesichts der leichten Erholung zum Jahresende nur noch von € 76

Von Juli 2008 bis Februar 2009 fand keine Sitzung der Föderalismuskommission II mehr statt, die Arbeitsgruppen tagten jedoch weiter. Der Durchbruch in den Verhandlungen kam mit der ersten Februarsitzung, die, wie es *Peter Struck* in der ersten Lesung zum Gesetz am 27. März 2009 formulierte, eine „Sternstunde des kooperativen Bundesstaats“ einleitete. Denn zum Jahreswechsel geriet die vormals festgefahrene Situation wieder in Bewegung. Die Wirtschaftskrise wirkte nicht paralysierend, sondern forcierend.⁵¹ Die drohende Verschuldung führte nicht dazu, dass die Länder auf ihrer Autonomie beharrten und für eine flexible, situationsangepasste Verschuldung plädierten. Vielmehr führte der durch die Krise nochmals vor Augen geführte Handlungsdruck in Verbindung mit einem Hilfsangebot des Bundes an die Länder sowie Zugeständnissen an die Geberländer zu einer raschen Entscheidung. In ihrer Sitzung am 5. Februar 2009 beschlossen Bund und Länder gemeinsam eine Reform der Finanzverfassung,⁵² die eine Schuldenbremse in Deutschland festschrieb und dabei maßgeblich auf Überlegungen von *Steinbrücks* eigentlich gescheitertem Gesetzesentwurf aus dem Jahr 2008 zurückgriff. Zentrale Unterschiede des Kommissionsbeschlusses gegenüber dem Entwurf von 2008 aus dem Bundesfinanzministerium liegen in der Ausarbeitung eines Zeitplans inklusive Übergangsphasen, nun ausformulierten Konsolidierungshilfen für die Länder und einem Nullverschuldungsziel (über den Zyklus hinweg) für die Länder. Der Kompromiss der Föderalismuskommission II wird anschließend als Gesetzesentwurf ausformuliert und in das Gesetzgebungsverfahren eingespeist.⁵³

Wurde bereits im Verlauf des Jahres 2008 deutlich, dass die Differenzen vorrangig nicht in der Ausgestaltung der Regelung lagen, sondern in der Frage, wie die Länder, insbesondere die Nehmerländer, kompensiert und eingebunden werden konnten, wirkte auf diesem Konsens aufbauend die ökonomische Krise zur Jahreswende als Katalysator der Verhandlungen.⁵⁴ Die sich mit den Konjunkturpaketen abzeichnende Verschuldung sollte wenigstens über die Schuldenbremse

Mrd., also 3,2 % des BIP, aus; vgl. *Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2009*, a.a.O., 37.

51 *Deubel, I.*: Die Föderalismusreform II: eine sinnvolle Weiterentwicklung der Verschuldungsgrenzen, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 7/2 (2009), 231–249, hier: 232f.

52 *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*: Stenografischer Bericht der 17. Sitzung der Föderalismuskommission II am 5. Februar 2009, Kommissionsprotokoll 17, <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/protokolle/prot17.pdf>.

53 *Deutscher Bundestag*: Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform, Drucksache 16/12400, 2009.

54 *Struck, P./Deubel, I.*: a.a.O.

(später) in geordnete Bahnen gelenkt werden. Über das Angebot des Bundes, fünf Länder bei der Entschuldung massiv zu unterstützen, erleichterte der Bund den hoch verschuldeten Ländern die Zustimmung. Insgesamt € 7,2 Mrd. sollen – gebunden an die Einhaltung von Konsolidierungsmaßnahmen – an Berlin, Bremen, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein fließen, wobei die Zahlungen hälftig vom Bund und von den Ländern getragen werden müssen. Allerdings werden die Länder die Kosten nicht direkt bestreiten, sondern sie treten Anteile an den Einnahmen der Umsatzsteuer an den Bund ab. Als zusätzlicher Anreiz für die Länder, insbesondere diejenigen mit hohen Schulden, wird ihnen eine längere Übergangsphase eingeräumt; die Schuldenregel greift anders als für den Bund für die Länder erst 2020. Auch der Länderfinanzausgleich wird bis dahin nicht angetastet, allerdings laufen die Regelungen des Finanzausgleichs 2019 aus, so dass mit Einsetzen der Schuldenregel auch die Ausgleichszahlungen neu geregelt werden müssen. Der Konflikt zwischen Geber- und Nehmerländern ist somit nur vertagt. Der Bund legt sich darauf fest, ab 2016 die Neuverschuldung auf 0,35 % des BIP begrenzt zu halten. Für die Länder gilt eine Neuverschuldungsgrenze von 0 %. Obwohl die neue Finanzverfassung 2011 in Kraft treten soll, gibt es Übergangsphasen. Im konjunkturellen Verlauf soll die Verschuldung antizyklisch schwanken, wobei die genannte Grenze nicht überschritten werden darf. Ausnahmen sind für tiefe Krisen, wie im Fall der 2008/09er Finanzmarktkrise, oder Naturkatastrophen vorgesehen, und sie müssen mit der Mehrheit der Mitglieder des Bundestags festgestellt werden. Allerdings sind die dann anfallenden Schulden nach einem vorher festgelegten Tilgungsplan zu tilgen. Die SPD setzte sich mit ihrer Position, konjunkturelle Abschwünge stärker abzufedern, insoweit durch, dass die Nichteinhaltung von Tilgungsplänen nicht mit Sanktionen verknüpft wird; allerdings ist die Tilgung selbst im Prinzip verpflichtend. Dem bisherigen Finanzplanungsrat aus den Finanzministern der Länder und des Bundes – nun als Stabilitätsrat aufgewertet und mit zusätzlichen Kompetenzen versehen – wird die Aufgabe der Überwachung des Verfahrens übertragen. Regelungen für mehr Steuerautonomie der Länder gibt es nicht.

Konkret basiert das Verfahren auf vier Komponenten.⁵⁵ Die Strukturkomponente sieht über den Konjunkturzyklus hinweg nahezu ausgeglichene Haushalte vor. Die erwarteten Ausgaben sollen den erwarteten Einnahmen angepasst werden, d. h. ihnen entsprechen. Als Verschuldungsziel für den Bund ist daher eine Neuverschuldung nur noch in der sehr engen Grenze von 0,35 % des BIP vorgesehen

55 *Kommission*, Beschlüsse der Kommission, a.a.O.; *Deutscher Bundestag*, a.a.O.

und für die Gesamtheit der Länder eine Neuverschuldung von 0 %. Damit liegt das gesamtstaatlich zulässige strukturelle Defizit maximal bei 0,35 % und unterhalb dessen, was der europäische SWP als strukturelles Defizit vorgibt, nämlich 0,5 %. Ursprünglich sollte der von der europäischen Ebene nach der Reform 2005 als zulässig angesehene strukturelle Verschuldungsspielraum so zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden, dass der Bund 0,35 % und die Länder 0,15 % vom BIP des Gesamtstaates erhalten. Da aber die Geberländer des Länderfinanzausgleichs die Verschuldung möglichst niedrig halten wollten, um perspektivisch die Ausgleichszahlungen zu verringern, wurde für die Länder eine Neuverschuldung von Null vorgesehen; für den Bund ist an der ursprünglichen Zahl von 0,35 % festgehalten worden.⁵⁶

Als zweite Komponente beinhaltet die Neuregelung ein der konjunkturellen Lage entsprechendes Abweichen von ausgeglichenen Haushalten. Um zu bestimmen, wie hoch der konjunkturelle Einfluss (und damit das erlaubte Abweichen ist), muss zuerst artifiziell als Referenzpunkt eine Normallage berechnet werden, wonach dann die zulässigen, da konjunkturverursachten Fehlbeträge (im Abschwung) oder Überschüsse (im Aufschwung) abgeleitet werden können. Hier orientiert sich die deutsche Lösung wieder am SWP und nutzt das Konjunkturberreinigungsverfahren der Europäischen Kommission, um einen Trend und die konjunkturelle Abweichung zu bestimmen.⁵⁷ Der Wert für die Abweichung wird dann mit der ebenfalls von der Kommission gelieferten Budgetsensitivität multipliziert, die angibt, um wie viel Prozent sich die Verschuldung verändert, wenn sich die Abweichung von der konjunkturellen Normallage um ein Prozent verändert. Im Ergebnis erhält man die zulässige konjunkturell bedingte Verschuldung, die zu der strukturell möglichen hinzuaddiert wird. Privatisierungserlöse werden nicht defizitmindernd angerechnet.

Drittens wird ein Kontrollkonto eingeführt, um die erwarteten Ein- und Ausgaben mit den tatsächlichen abzugleichen und, wenn es dadurch zu unerwarteten Defiziten kommt, diese über einen Tilgungsplan wieder zu egalisieren. Weichen die tatsächlichen Werte 1,5 Jahre nach der Haushaltsaufstellung von den ursprünglich erwarteten ab, wird die Differenz auf dem Konto als Überschuss oder Fehlbetrag verbucht. Im Idealfall gleichen sich die Überschüsse und Fehlbeträge

56 *Kommission*, Stenografischer Bericht der 17. Sitzung, a.a.O.

57 *European Commission*: New and Updated Budgetary Sensitivities For the EU Budgetary Surveillance, Directorate General Economic and Financial Affairs, 30.09.2005, Brussels; *Denis, C. et al.*: Calculating Potential Growth Rates and Output Gaps – A Revised Production Function Approach, Economic Papers No. 247, Brussels, 2006.

im Laufe der Zeit aus. Ist dies nicht der Fall und sammeln sich verstärkt Defizite (über 1,5 % des BIP) an, so ist ein Tilgungsplan aufzustellen, m. a. W. eine verstärkte Konsolidierung vorzunehmen. Der ansonsten durch die Schuldenregel vorgegebene Verschuldungsspielraum kann dann nicht mehr voll ausgeschöpft werden. Sanktionen sind jedoch nicht vorgesehen.

Die vierte Komponente des Verfahrens umfasst die Behandlung von Ausnahmesituationen. Wie die deutsche Einheit oder die aktuelle Finanzmarktkrise nebst ihren Auswirkungen auf die Realwirtschaft plastisch demonstrieren, kann es immer wieder zu Sondersituationen kommen, die den Rahmen der Schuldenbremse sprengen, die nur für eine normale Wirtschaftsentwicklung mit normalen konjunkturellen Schwankungen vorgesehen ist. Wie die wirtschaftliche Lage 2009 zeigt, müssen aber zur Rettung des Bankensystems und zur Stabilisierung der Konjunktur Gelder des Staates in einem Umfang eingesetzt werden, der mit der Schuldenregel nicht in Einklang zu bringen ist. Für solche Fälle ist vorgesehen, dass der Bundestag mit Mehrheit seiner Mitglieder eine Ausnahmesituation feststellen kann, die Defizite über das von der Schuldenbremse vorgesehene Maß hinaus erlaubt. Für diese Mehrausgaben ist allerdings auch ein Tilgungsplan vorzusehen.

Der Überwachung des Verfahrens dient der neu eingeführte so genannte Stabilitätsrat aus den Finanzministern des Bundes und der Länder sowie dem Bundeswirtschaftsminister. Die Kriterien des Verfahrens sind jedoch nicht bereits 2011 bei Start der Schuldenbremse in vollem Umfang anzuwenden. Dem Bund wird eine Übergangphase bis Ende 2015 und den Ländern eine bis Ende 2019 zugestanden, in denen sie sich den Vorgaben der Regel annähern sollen. Zusätzlich sind für die hochverschuldeten Länder Konsolidierungshilfen vereinbart worden. Über neun Jahre hinweg erhält Bremen jährlich € 300 Mio., das Saarland € 260 Mio., Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Berlin je € 80 Mio. Die Zahlungen sind mit Auflagen verbunden, deren Einhaltung vom Stabilitätsrat kontrolliert werden soll. Werden die Konsolidierungsaufgaben in einem Jahr nicht erfüllt, verfällt die Zuwendung für dieses Jahr.

Nach Erreichen des Kompromisses und Einigung auf das genannte Verfahren wurde das Gesetzgebungsverfahren zügig angestoßen und ein Gesetzesentwurf zur ersten Lesung Ende März 2009 in den Bundestag eingebracht. Dort gab es für den von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD vorgelegten Gesetzesentwurf auch Zustimmung seitens der FDP. Ablehnend votierten Bündnis '90/Die Grünen und Die Linke, wenngleich aus konträren Gründen. Die Linke lehnt die Schuldenbremse ab, da aktuell im Zuge der Finanzmarktkrise die Folgen für die

öffentlichen Haushalte nicht absehbar seien und da prinzipiell die existierenden Regeln ausreichen. Bündnis 90/Die Grünen sind keine prinzipiellen Gegner der Schuldenbremse, im Gegenteil: Sie treten gleichfalls für eine entsprechende Regelung ein, die er erreichten Lösung ähnelt, aber tendenziell etwas restriktiver ausgerichtet ist und Investitionen besonders berücksichtigt. Bereits 2007 hatten die Grünen einen eigenen Entwurf für eine Schuldenbremse eingebracht,⁵⁸ der kurz vor der entscheidenden Sitzung der Föderalismuskommission II am 13. Februar 2009 im Bundestag beraten wurde, jedoch keine Zustimmung bei den anderen Parteien fand.

Obwohl es im Vorfeld der weiteren Lesungen noch einmal zu Wortmeldungen innerhalb der SPD für eine geringfügige Verschuldungsmöglichkeit der Länder kam,⁵⁹ nimmt am 29. Mai 2009 der Bundestag nach zweiter und dritter Lesung das verfassungsändernde Gesetz zur Schuldenbremse mit Zwei-Drittel-Mehrheit und in der vorgesehenen Form mit einem erlaubten Defizit von Null für die Länder an. Am 12. Juni 2009 stimmte der Bundesrat der Schuldenbremse dann abschließend zu. Nur Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein enthielten sich. Während die FDP in der zweiten und dritten Lesung im Bundestag dem Schuldenbremsengesetz nicht zugestimmt hatte, vorrangig aufgrund der SPD-internen Diskussion um eine erneute Änderung der Länderverschuldungsgrenze, stimmten die FDP-mitregierten Länder im Bundesrat alle zu; Niedersachsens damaliger Wirtschaftsminister *Rösler* (FDP) begrüßte explizit die neue Regelung.⁶⁰

Damit ist, jedenfalls soweit es die Länder betrifft, die Einführung der Schuldenbremse zwar beschlossen, aber noch nicht umgesetzt. Bei der konkreten Ausgestaltung der Schuldenbremse in den Ländern haben diese einen gewissen Spielraum. Aufgrund einer nicht ausreichenden Datenlage auf Länderebene werden sich die Bundesländer voraussichtlich zwar an der für Gesamtdeutschland ermittelten Produktionslücke orientieren müssen, sie können dann aber länderspezifische Budgetsensitivitäten ansetzen und haben auch die Möglichkeit, ein eigenes Konjunkturbereinigungsverfahren zu wählen. Dies ist keine rein technische Fra-

58 Entwurf eines Begleitgesetzes zum Gesetz zur Sicherung der Handlungsfähigkeit von Haushaltspolitik in der Zukunft (Zukunftshaushaltsgesetz-Begleitgesetz) vom 04.07.2007, Drucksache 16/5954, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/059/1605954.pdf>; Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Handlungsfähigkeit von Haushaltspolitik in der Zukunft vom 04.07. 2007, Drucksache 16/5955, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/059/1605955.pdf>.

59 *Bannas, G.*: Eine Brücke für die SPD-Linke, in: FAZ vom 27.05.2009, 4.

60 „Bundesrat billigt ‚Schuldenbremse‘“, in: FAZ vom 13.06.2009, 1.

ge; je nach Verfahren werden strukturelles Defizit und zulässige konjunkturelle Abweichung anders berechnet; m. a. W.: je nach Ausgestaltung können die Länder einen höheren oder niedrigeren Defizitspielraum erreichen.⁶¹ Von Länderseite sind hierzu bislang jedoch noch keine Pläne bekannt geworden.

V. Fazit: Wieso dieses Ergebnis?

Diskussionen um die Eingrenzung staatlicher Verschuldung gibt es schon seit längerem. Auch Vorbilder für fiskalische Regeln föderaler Staaten lassen sich international zahlreich finden.⁶² Wieso gerade jetzt in Deutschland innerhalb relativ kurzer Zeit eine neue Fiskalverfassung etabliert wurde und damit ein radikaler institutioneller Wandel eingeleitet worden ist, verlangt nach einer Erklärung. Der SWP auf europäischer Ebene liefert hierzu immerhin einen Baustein. Deutschland war eine treibende Kraft hinter seiner Etablierung, die Lasten des Paktes lagen bislang einseitig beim Bund, und zwei deutsche Finanzminister, erst *Eichel* und dann *Steinbrück*, haben versucht, den Pakt zu nutzen, um die SPD als Partei fiskalischer Mäßigung zu profilieren. Eine Einbeziehung der Länder in die Verantwortung war aus Sicht des Bundes daher schlüssig. Weniger schlüssig war, wieso die Länder zustimmen sollten. Das umfangreiche Werben von Ministerpräsidenten für ausgeglichene Haushalte (über den Konjunkturzyklus hinweg) irritiert erst einmal und kann auch nicht allein parteipolitisch mit der Präferenz seitens der CDU/CSU für eine strikte Haushaltsdisziplin begründet werden. Denn eine Schuldengrenzenregelung impliziert für die Länder immer auch eine Einschränkung ihrer Haushaltsautonomie, die, unterstellt man maßgeblich am Eigeninteresse orientierte Politiker, nicht gewünscht sein kann. Letztlich wird nur über die Binnensituation der Länder und die Lasten des Länderfinanzausgleichs für die Geberländer verständlich, wieso auch die Geberländer für eine Schuldenbremse votierten: um über eine generell höhere Haushaltsdisziplin und mehr Eigenverantwortung die Auslagen für den Länderfinanzausgleich abzusenkern. Die Zustimmung der Nehmerländer konnte über Konsolidierungshilfen gewonnen werden. Doch brachte paradoxerweise erst die aktuelle Krise mit

61 Vgl. hierzu und für potentielle Auswirkungen der Schuldenbremse auf ein Land (in diesem Fall: Hessen) *Truger, A. et al.*: Auswirkungen der Schuldenbremse auf die hessischen Landesfinanzen. Ergebnisse von Simulationsrechnungen für den Übergangszeitraum von 2010 bis 2020, IMK Studies 6/2009, Düsseldorf, 2009.

62 *Danninger, S.*: A New Rule: »The Swiss Debt Brake«, IMF Working Paper No. 18, Washington, D.C., 2002; *Journard, I/Kongrsvud, P. M.*: Fiscal Relations Across Government Levels, OECD Economics Department Working Papers No. 375, Paris, 2003.

drohender Schuldenzunahme die kritische Masse für eine Neuregelung zustande. Durch die Übergangsfristen ist ein Teil des Konfliktpotentials jedoch nur in die Zukunft verschoben worden. 2019 laufen die Übergangsfristen aus, gleichzeitig muss der Länderfinanzausgleich neu geregelt werden. Falls dann einzelne Länder oder der Bund sich gegenüber der neuen Regelung nicht konform verhalten und eine Verschuldung über das beschlossene Maß hinaus eingehen, wird die Frage von Sanktionen und Lockerungen in den Vordergrund rücken. Schon in konjunkturellen Normalzeiten ist die Einhaltung der neuen Schuldenregel äußerst schwierig, da die Möglichkeit einer Abweichung von der Nullverschuldung sehr begrenzt bzw. für die Länder nichtexistent ist. In der aktuellen Situation, in der die Folgen der Finanzmarktkrise zu bewältigen sind, ist aber nahezu sicher, dass die durch die Schuldenbremse vorgeschriebene Rückführung der Neuverschuldung auf (nahezu) Null termingerecht kaum möglich sein dürfte. Der mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz eingeschlagene Pfad, auf steuersenkungsbedingtes Wachstum zu setzen, hat jedenfalls kaum Aussicht auf Erfolg. Den dauerhaften Steuerausfällen dürften nur geringe Steuereinnahmen aufgrund der – wie die bisherigen Erfahrungen deutlich gemacht haben –⁶³ als niedrig anzusetzenden Wachstumseffekte gegenüberstehen, womit sich die Finanzsituation der öffentlichen Hand weiter verschlechtern wird.

63 *Corneo, G.*: Steuern die Steuern Unternehmensentscheidungen?, in: Truger, A. (Hrsg.): Können wir uns Steuergerechtigkeit nicht mehr leisten?, Marburg, 15–38.