



Oxford University Centre for Business Taxation  
Said Business School  
Park End Street  
Oxford OX1 1 HP  
United Kingdom  
Tel. +44 (0)1865 614846  
clemens.fuest@sbs.ox.ac.uk

Oxford, 28. April 2009

**Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 4. Mai 2009, Berlin,**

zu den Vorlagen

- Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform (BT-Drucksache 16/12400)
- Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d), (BT-Drucksache 16/12410)

**1. Richtungweisende Reform der Regeln zur Begrenzung der öffentlichen Verschuldung**

Die in Deutschland bestehenden Regeln zur Begrenzung der öffentlichen Verschuldung sind seit langer Zeit reformbedürftig. Sie sind mit den Regeln des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht vereinbar und haben nicht verhindern können, dass die Staatsverschuldung seit den siebziger Jahren kontinuierlich angestiegen ist. Sie haben auch nicht verhindern können, dass einzelne Bundesländer sich so hoch verschuldet haben, dass sie sich außer Stande sahen, ihre Haushalte eigenständig zu sanieren und Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft eingeklagt und teilweise auch durchgesetzt haben.

Insofern ist es sehr zu begrüßen, dass die Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sich darauf geeinigt hat, die institutionellen Rahmenbedingungen der Staatsverschuldung in Deutschland grundlegend zu verändern. Die neuen Regelungen bringen erhebliche Verbesserungen. Positiv hervorzuheben ist insbesondere, dass

- die Orientierung der Verschuldungsspielräume an den öffentlichen Investitionen aufgegeben und durch die Leitlinie des Haushaltsausgleichs ersetzt wird,
- die Ausnahmeregelung, nach der höhere Defizite bei Vorliegen eines gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts zulässig sind, abgeschafft wird,
- ein Kontrollkonto eingeführt wird, welches dafür sorgt, dass Abweichungen von den Verschuldungsgrenzen in den Folgejahren ausgeglichen werden,
- mit dem Stabilitätsrat ein hochrangig besetztes Gremium zur Beaufsichtigung der Verschuldung von Bund und Ländern geschaffen wird und
- hoch verschuldete Länder Sanierungshilfen erhalten, deren Gewährung davon abhängig gemacht wird, dass sie ihre Defizite kontinuierlich abbauen.

Angesicht des positiven Gesamtbildes sollte freilich nicht vergessen werden, dass es auch eine Reihe ungelöster Probleme und offener Fragen gibt, die im Folgenden kurz diskutiert werden sollen.

## **1. Stabilitätsrat: Zusammensetzung und fehlende Sanktionen**

Bei der Zusammensetzung des Stabilitätsrates stellt sich das aus der Schuldenaufsicht im Euroraum bereits bekannte Problem, dass die Überwacher mit den Überwachten identisch sind. Im Vergleich zur Situation auf europäischer Ebene fehlt allerdings ein von den Regierungen unabhängiger Akteur, dessen Einfluss auf nationaler Ebene mit dem der Europäischen Kommission auf europäischer Ebene vergleichbar ist.

Hinzu kommt, dass der Stabilitätsrat wenig tun kann, wenn der Bund oder ein Bundesland den Aufforderungen des Stabilitätsrates nicht nachkommt. Wenn der Bund oder ein Bundesland, nachdem der Stabilitätsrat eine drohende Haushaltsnotlage diagnostiziert

hat, ein unzureichendes Sanierungsprogramm vorlegt oder die Maßnahmen nicht umsetzt, kann der Stabilitätsrat gemäß §5 Absatz 3 des Stabilitätsratsgesetzes zur „verstärkten Haushaltssanierung“ auffordern. Wenn diese Aufforderung ungehört verhallt, kann der Stabilitätsrat nach Ablauf eines Jahres erneut dazu auffordern, die „Bemühungen um eine Haushaltssanierung zu verstärken.“ Was jedoch geschieht, wenn auch diese Aufforderung ohne Wirkung bleibt, darüber schweigt das Gesetz. Sanktionen wie etwa Strafzahlungen oder gar ein „Schuldensoli“ sind nicht vorgesehen.

Zwar werden die Analysen des Stabilitätsrates gemäß §3 Absatz 3 des Stabilitätsratsgesetzes veröffentlicht, darunter hoffentlich auch eventuelle Aufforderungen zu verstärkter Haushaltskonsolidierung. Das wird einen gewissen Druck erzeugen. Das Fehlen jeglicher sonstiger Sanktionen bleibt jedoch ein Mangel. Insofern wirkt das Gesetz unvollendet.

Insgesamt besteht die Gefahr, dass der Stabilitätsrat wegen seiner Zusammensetzung und wegen der fehlenden Sanktionen eher begrenzte Durchschlagskraft entfaltet. Allerdings besteht die Möglichkeit, mit der Arbeit des Stabilitätsrates Erfahrung zu sammeln und eventuell nach einigen Jahren nachzubessern, wenn dies erforderlich ist.

### **3. Definition der Ausnahmeregel: Eine Verbesserung gegenüber dem Status Quo, aber die Kriterien sind erläuterungsbedürftig**

Prinzipiell ist es richtig, Ausnahmen vom Gebot des Haushaltsausgleichs zuzulassen. Diese Ausnahmen müssen allerdings hinreichend präzise formuliert sein. Die Ausnahmeklausel des Art 115 Absatz 2 Satz 2 GG, nach der eine Überschreitung der Verschuldungsgrenze zulässig ist, wenn ein gesamtwirtschaftliches Ungleichgewicht vorliegt, war eindeutig zu wenig präzise und bot zu große Ermessensspielräume, wie die Erfahrung gezeigt hat.

Bei der nun gewählten Regelung, nach der eine Überschreitung in außergewöhnlichen Notsituationen möglich ist, hat man sich erkennbar um eine engere Definition und eine Einengung der Beurteilungsspielräume bemüht. Die Notsituation muss außergewöhnlich sein, ihr Eintritt muss sich der Kontrolle des Staates entziehen und den Haushalt erheblich beeinträchtigen. Diese Kriterien scheinen die Ermessensspielräume der Finanzpolitik auf

den ersten Blick einzuschränken. Ob sie wirklich sachgerecht sind, ist aber unklar. Wenn eine Notsituation sich nicht der Kontrolle des Staates entzieht, wird der Staat sie hoffentlich erst gar nicht eintreten lassen. Und falls wirtschafts- oder finanzpolitische Fehler, die man nie ganz ausschließen kann, eine Notsituation auslösen, dann kann es trotzdem notwendig sein, zur Überwindung der Krise mehr Schulden aufzunehmen. Vielleicht hätte der Hinweis auf außergewöhnliche Notsituationen ausgereicht. Ob die neue Regelung den Missbrauch der Ausnahmeklausel wirklich verhindern kann, wird erst die Praxis zeigen. Gegenüber der bisherigen Regelung ist allerdings zweifellos eine Verbesserung erreicht worden.

### **3. Die Gestaltung der Schuldenschränken für die Länder**

Bei der Gestaltung der Schuldenschränken für die Länder besteht eine Reihe offener Fragen, die nicht nur Details betreffen, sondern konzeptioneller Natur sind. Wichtig ist vor allem, ob das Verfahren zur Bestimmung der konjunkturellen Verschuldungskomponente des Bundes auch für die Bundesländer angewendet werden soll. Zur Bestimmung der Verschuldungsspielräume ist dann u.a. eine Konjunkturprognose für das laufende Haushaltsjahr erforderlich. Es stellt sich die Frage, ob eine Konjunkturprognose für diese Zwecke auf Länderebene sinnvoll erstellt werden kann. Bei den größeren Bundesländern mag das gehen, aber bei den kleineren Ländern erscheinen derartige Prognosen problematisch. Die Konjunkturentwicklung kann stark durch Sondereffekte, beispielsweise Entwicklungen in einzelnen Großunternehmen, verzerrt sein. Schon die Berechnung der regionalen Bruttoinlandsprodukte stößt auf so viel Kritik, dass kaum Bereitschaft besteht, diese Kennzahlen zur Grundlage beispielsweise von Finanzausgleichzahlungen zu machen. Prognosen über die künftige Entwicklung dieser Größen zur Bestimmung staatlicher Verschuldungsspielräume zu machen, erscheint nicht empfehlenswert.

Was sind die Alternativen? Zum einen wäre es denkbar, für die Länder auf eine konjunkturelle Verschuldungskomponente zu verzichten. Das würde auf ein Verschuldungsverbot hinauslaufen. Denkbar wäre dieser Weg, allerdings müsste man den Ländern dann zumindest die Möglichkeit einräumen, Kassenkredite aufzunehmen, in denen ebenfalls unerwünschte Verschuldung akkumuliert werden kann, wie Erfahrungen auf Gemeindeebene zeigen. Hinzu käme der Nachteil eines vermutlich prozyklischen Ausgabenverhaltens der Länder in Folge eines solchen Verschuldungsverbots.

Überzeugender erscheint die zweite Alternative, die darin besteht, die Konjunkturanalyse des Bundes auf die Länder zu übertragen, zumindest die Länder, die für eine auf der eigenen Konjunktursituation beruhenden Verschuldungspolitik zu klein sind. Ohnehin sorgt der Finanzausgleich dafür, dass Einnahmenschwankungen, die durch eine regionale Sonderkonjunkturentwicklung verursacht werden, ausgeglichen werden. Insofern bleibt, was die Auswirkungen spezifisch regionaler, also vom Bundesdurchschnitt abweichender Konjunkturentwicklung auf die Länderhaushalte angeht, nur die Ausgabenseite wirksam.

#### **4. Fehlende Steuerautonomie der Länder**

Die Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen hat kein Konzept zur Erweiterung der Steuerautonomie der Länder vorgelegt. Angesichts der Vielzahl der Fragen, die schon von den Schuldenregeln aufgeworfen werden, und angesichts der Notwendigkeit der Konsensfindung zu diesem Thema, ist das nachvollziehbar. Gleichwohl hat der Verzicht auf eine Erweiterung der Steuerautonomie den Nachteil, dass die Begrenzung der Staatsverschuldung auf Länderebene erschwert wird. Ein Bundesland, das vom Stabilitätsrat aufgefordert wird, einen Sanierungsplan vorzulegen, kann zu Recht darauf hinweisen, dass seine Möglichkeiten, eigenständig Sanierungsanstrengungen zu unternehmen, mangels Steuerautonomie begrenzt sind.

#### **5. Schlussfolgerungen**

Insgesamt leistet die zweite Föderalismusreform einen wichtigen, richtungweisenden Beitrag zur Eindämmung der Staatsverschuldung und damit der Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit des Staates in Deutschland. Nicht zuletzt ist die Reform der Verschuldungsgrenzen auch ein Zeichen dafür, dass sowohl in der Politik als auch in der Bevölkerung zunehmend erkannt wird, dass das Ausweichen in öffentliche Verschuldung keine dauerhafte Lösung der Finanzierungsprobleme des Staates darstellt.

Die neu geschaffenen Institutionen zur Begrenzung der Staatsverschuldung müssen sich in der Praxis allerdings erst noch bewähren. Es wäre hilfreich, bereits heute zu vereinbaren, dass das Funktionieren dieser Institutionen nach Ablauf einiger Jahre evaluiert wird und, falls erforderlich, Anpassungen erfolgen.