



Aktueller Begriff

Die Schuldenbremse des Grundgesetzes

In den letzten 40 Jahren ist die Schuldenstandsquote der öffentlichen Haushalte (Verhältnis des Schuldenstandes zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP)) von etwa 20% auf heute mehr als 60% angestiegen. Im Jahr 2008 hat die Staatsverschuldung der Bundesrepublik Deutschland einen Betrag von rund 1,6 Billionen Euro erreicht. Die Zinsausgaben beliefen sich 2008 auf 15% des Bundeshaushaltes. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, wurde im Rahmen der Föderalismusreform II das „Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)“ verabschiedet, mit dem unter anderem die sogenannte Schuldenbremse in die Finanzverfassung implementiert worden ist. Mit der Schuldenbremse wird das Ziel verfolgt, die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern zu sichern, sowohl im Hinblick auf die Lastenverteilung zwischen den Generationen als auch bezüglich der Anforderungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Die Ausgestaltung der Schuldenbremse ist dabei nicht unumstritten. Kritisiert wird etwa, dass die Möglichkeit der Verschuldung der Länder stärker begrenzt sei als die des Bundes. Einige Länder überlegen, Verfassungsklage zu erheben, da die Hoheitsrechte der Länder durch die Festlegung des Länder-Neuverschuldungsverbotes in der Bundesverfassung verletzt seien. Schließlich wird zum Teil die Schuldenbremse insgesamt als Bremse eines Konjunkturaufschwungs gesehen.

Schuldenregelung des Bundes

Die Schuldenbremse regelt die Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte neu. In Artikel 109 Abs. 3 GG ist nun der Grundsatz des strukturell ausgeglichenen Haushalts niedergelegt. Danach dürfen Haushaltsdefizite nicht durch Kredite, also die Aufnahme neuer Schulden, ausgeglichen werden (Verbot der Kreditaufnahme zum Haushaltsausgleich). Bei staatlichen Ausgaben muss nun besonders darauf geachtet werden, dass sie auf der Einnahmenseite refinanziert oder im Ausmaß der fehlenden Einnahmen reduziert werden. Weiterhin soll zur Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern ein gemeinsamer Stabilitätsrat eingesetzt werden, der insbesondere der Vermeidung von Haushaltsnotlagen dienen soll (Art. 109a GG).

Ausnahmen

Das Kreditaufnahmeverbot gilt jedoch nicht absolut. Es sind durch den Gesetzgeber detailliert Ausnahmen geregelt worden.

- In Art. 109 Abs. 3 S. 4, 115 Abs. 2 S. 2 GG ist vorgesehen, dass eine Kreditaufnahme bis zu 0,35% des nominalen Bruttoinlandsproduktes nicht unter das Verbot der Kreditaufnahme fällt. Es liegt also für den Bund eine Kreditermächtigung bis zu dieser Summe vor.
- Weiterhin können Kredite aus konjunkturellen Gründen aufgenommen werden, wobei die konjunkturellen Schwankungen im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen sind.

Nr. 79/09 (05. Oktober 2009)

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W, Platz der Republik 1, 11011 Berlin.

- Schließlich können Kredite auch im Falle von Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, aufgenommen werden.

Die geforderte weitere normative Ausgestaltung der Rahmenbedingungen findet sich für den Bund in Art. 115 GG und dem dazu ergangenen Ausführungsgesetz.

Die Kreditermächtigung aus konjunkturellen Gründen ist dann möglich, wenn die Konjunkturalentwicklung von der Normallage abweicht. Die Regelung ermächtigt dazu, dass in Zeiten des Abschwungs mehr Kredite aufgenommen werden können, um die wirtschaftliche Entwicklung zu stabilisieren. Da Auf- und Abschwung symmetrisch, also in gleichem Maße, zu berücksichtigen sind, muss beim Aufschwung die Verschuldung wieder abgebaut werden (antizyklische Finanzpolitik). Dafür ist ein Konjunkturbereinigungsverfahren festzulegen, das langfristig zu einem Ausgleich des konjunkturellen Defizits entsprechend dem Stabilitäts- und Wachstumspakt führt.

Wenn die Kreditaufnahme den zulässigen Wert von 0,35% BIP übersteigt, sind die Abweichungen auf einem Kontrollkonto festzuhalten. Der Negativsaldo des Kontrollkontos darf einen Wert von 1,5% des BIP nicht übersteigen; ab 1% des BIP ist der Saldo konjunkturgerecht zurückzuführen.

Unter dem Begriff der „Notfälle, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“ sind Entwicklungen wie die gegenwärtige Finanzkrise zu verstehen. In diesen Fällen sowie bei Naturkatastrophen muss schon bei der Beschlussfassung über die Kreditaufnahme ein Tilgungsplan zur Rückführung des Kredits innerhalb eines angemessenen Zeitraumes vorgesehen sein (Art. 109 Abs. 3 S. 3, 115 Abs. 2 S. 7 GG).

Anders als bei der bisherigen Regelung ist es zukünftig nicht mehr möglich, durch die Einrichtung von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung die Kreditgrenzen des Art. 115 GG zu überschreiten.

Schuldenregelungen der Länder

Die oben beschriebenen Regelungen des Art. 109 GG gelten mit Ausnahme der 0,35% - Regel auch für die Länder. Die nähere Ausgestaltung, die sich für den Bund in Art. 115 GG findet, wird den sechzehn Landesgesetzgebern überlassen (Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG).

Übergangsregelungen

Die neuen Vorschriften sollen erstmals ab dem Haushaltsjahr 2011 gelten (Art. 143d Abs. 1 S. 1 u. 2 GG). Dabei ist in Art. 143d Abs. 1 S. 3 -7 GG eine Übergangsphase für den Bund bis zum 31.12.2015 und für die Länder bis zum 31.12.2019 vorgesehen, in der von den neuen Verschuldensregelungen noch abgewichen werden kann. Der Bundeshaushalt soll also ab dem Jahr 2016 und die Haushalte der Länder ab dem Jahr 2020 die oben beschriebenen Vorgaben vollständig erfüllen.

Art. 143d Abs. 2 GG sieht für den Zeitraum von 2011 bis 2019 die Möglichkeit von Konsolidierungshilfen für die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein in Höhe von insgesamt 800 Millionen Euro jährlich vor.

Quellen:

- Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29.07.2009, BGBl. I 2009, S. 2248, in Kraft getreten zum 01. August 2009; Gesetzesbegründung BT-Drs. 16/12410.
- BMF, Schulden der öffentlichen Haushalte vom 21.07.2009, http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_53848/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Oeffentlicher_Gesamthaushalt/0508311a4001.html?__nnn=true.
- Kemmler, Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat, DÖV 2009, S. 549ff.
- Lenz/Burgbacher, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, S. 2561ff.