

**Stellungnahme zur Anhörung der Föderalismusreform II am 04. Mai 2009
BT-Drucksachen 16/12400 und 16/12410 und
BR-Drucksachen 262/09 und 263/09**

FINANZTHEMEN

1. GRUNDGESETZÄNDERUNGEN

Bestehende und vorgesehene Schuldenregelungen für den Gesamtstaat (Art. 109 GG)

Mit dem Postulat einer unabhängigen und selbständigen Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern ist die Verfassung in **Absatz 1 des Art. 109 GG unverändert** geblieben.

Dies entspricht der Zielsetzung der bundesstaatlichen Finanzverfassung. Folglich sollen Bund und Länder durch die Verteilung des Finanzaufkommens finanziell in die Lage versetzt werden, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben auch faktisch wahrzunehmen. Dies ist eine wiederholte Forderung des Bundesverfassungsgerichts.

Die Ausrichtung der Schuldenregelung an den haushaltsrechtlichen Bindungen, die aus den **europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt** resultieren, ist eine zusätzliche Konkretisierung in Art. 109 Abs. 2 GG. Darüber hinaus übernimmt der neue Absatz 2 – wenn auch europäisch relativiert – die Verpflichtung, den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes Rechnung zu tragen. Damit ändert sich der wesentliche Inhalt dieses Absatzes gegenüber dem geltenden Recht nicht.

Eine essentielle Änderung der Verfassung stellt das **Kreditaufnahmeverbot** in Art. 109 Abs. 3 GG für die Haushalte von Bund und Ländern dar. Auffallend ist die unterschiedliche Behandlung von Bund und Ländern. Die gemeinsame Klammer für die

unterschiedlichen Rechtssetzungen ist die lediglich „grundsätzliche“ Ausgleichsverpflichtung. Dies lässt eine divergierende Rechtsentwicklung in Deutschland erwarten. Auch die Kann-Bestimmung zur Berücksichtigung der **Konjunktur** und der **Ausnahmesituationen** trägt der Autonomie der einzelnen staatlichen Haushaltsträger Rechnung, wird aber dazu führen, dass dies unterschiedlich gehandhabt wird. Ob daraus eine konjunkturgerechte staatliche Ausgaben- und Verschuldungspolitik resultieren kann, ist fraglich.

Die Möglichkeit zur **strukturellen Neuverschuldung** des Bundes, die im Einzelnen in Art. 115 GG geregelt wird, ist auch schon in Art. 109 GG zum Teil vorgezogen. Ob die textliche Ausweitung des Art. 109 GG mit den Ausnahmen in Abs. 3 eine Präzisierung und größere Klarheit für die Entscheidungsträger in Bund und Ländern als die bisherige Verfassung bringt, ist zweifelhaft.

Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Art. 109a GG)

Eine besondere Form der Koordinierung der Haushaltswirtschaften von Bund und Ländern wird in einem neuen Art. 109a GG angestrebt, der den **Stabilitätsrat**, die Haushaltsnotlagen und die Sanierungsprogramme ermöglichen soll.

Diese Bestimmung ist die Folge der einschlägigen Bundesverfassungsentscheidungen, in denen die rechtliche Regelung von Haushaltsnotlagen angemahnt worden ist.

Wenn die Verfassung ausdrücklich die fortlaufende **Überwachung** der Haushaltswirtschaften von Bund und Ländern vorsieht, dann ist darin mehr gewollt, als der bisherige Gedankenaustausch im Finanzplanungsrat leisten konnte. Mit der Implementierung eines Stabilitätsrates wird den finanzpolitisch Verantwortlichen der Exekutiven von Bund und Ländern, die in beiden Räten dieselben sind, eine stärkere Verantwortung übertragen, die weit über die gegenseitige Information im Finanzplanungsrat hinausgeht. Das Ziel, dem der Stabilitätsrat verpflichtet sein soll, ist nicht die permanente Koordinierung aktueller Haushaltspolitik, sondern ist fokussiert auf drohende Haushaltsnotlagen. Die organisatorischen Grundsätze für die Tätigkeit des Stabilitätsrates werden einem Ausführungsgesetz überlassen.

Als **Sanktion** sieht die Verfassung lediglich die Veröffentlichung der Beschlüsse und der Beratungsunterlagen vor. Damit ist allen anderen in der Diskussion vorgeschlagenen Sanktionsmechanismen eine Absage erteilt worden, um nicht zu stark in die Autonomie der Haushaltsgesetzgeber im Bund und den Ländern einzugreifen.

Im Übrigen ist Frage des Erfolgs der Regelungen abhängig von zukünftigen Strukturen, einheitlichen haushaltswirtschaftlichen Kennziffern und sichtbaren Ergebnissen. Hier kann jedenfalls ein **Fortschritt** gegenüber dem geltenden Recht bewirkt werden.

Bestehende und vorgesehene Schuldenregelungen für den Bundeshaushalt (Art. 115 GG)

Die Nettokreditaufnahme des Bundes ist bisher durch die Höhe der geplanten Investitionen begrenzt worden. Über diese Normalverschuldungsgrenze hinaus kann der Haushaltsgesetzgeber derzeit eine höhere Nettokreditaufnahme nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beschließen.

Bis zu dieser Normalverschuldungsgrenze hat der Haushaltsgesetzgeber die Höhe der Nettokreditaufnahme nach den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts festzulegen, wie sich aus Art. 109 Abs.2 GG ergibt. Auch eine Verpflichtung zum Abbau des Schuldenstands kann sich aus den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ergeben. Dieser situationsbedingte und investitionsorientierte Regelmaßstab soll zukünftig aufgegeben werden.

Ziel der Neuregelung ist ein sogenannter **„grundsätzlich“ ausgeglichener Haushalt**, bei dem jedoch eine **strukturelle Neuverschuldung** bis zu einer Grenze von 0,35 von Hundert des Bruttoinlandsprodukts zulässig ist.

Neben dieser strukturellen Neuverschuldung sieht Art. 115 Abs.2 GG (neu) **Ausnahmen** von dem „grundsätzlichen Verschuldungsverbot“ vor. Hierzu gehört erwartungsgemäß die Neuverschuldung bei einer von der Normallage abweichenden **konjunkturellen Entwicklung**. Darüber hinaus gelten als Ausnahmen **Naturkatastrophen** oder **außergewöhnliche Notsituationen**.

Ob, wann und wie dem „grundsätzlichen“ Verschuldungsverbot entsprochen werden soll, ist abhängig von den benannten Ausnahmen. Wenn an der bestehenden Regelung des Art. 115 GG kritisiert wird, dass sie für den Haushaltsgesetzgeber nicht strikt und stringent genug sei, da er sich zu leicht über die verfassungsrechtlich vorgegebenen Begrenzungen hinwegsetzen könne, so muss schon bei einem verbalen Vergleich festgestellt werden, dass von der vorgesehenen Neufassung des Art. 115 GG **keine stärker disziplinierende Wirkung** auf die politischen Entscheidungsträger erwartet werden kann.

Die Vorschriften über das **Ausgleichskonto** und über das **Konjunkturbereinigerungsverfahren** sind **sinnvolle Ansätze** zu einer höheren Transparenz. Wie die Detailregelungen des einfachen Gesetzgebers angesichts der begrenzten ökonomischen Vorhersehbarkeit in der Praxis ausgestaltet werden sollen und genutzt werden

können, kann aus heutiger Sicht noch nicht bewertet werden. Alles was in der Zukunft liegt, muss prognostiziert werden und hängt dementsprechend von den Annahmen und den Schätzungen ab.

Sobald (was der Normalfall sein dürfte) konjunkturelle Auf- und Abschwünge vorhanden und zu berücksichtigen sind, muss dies zu **systematischen Überforderungen** von Schätzern und Entscheidern führen. Dies umso mehr, wenn damit ein verbindlicher **Tilgungsplan** für die Neuverschuldung verbunden werden soll. Die gegenwärtige ökonomische Krise verdeutlicht jedem, wie schwer es ist, zukünftige Entwicklungen über mehrere Jahre abzuschätzen, Zeitspannen festzulegen oder die Auswirkungen gar zu beziffern sind.

2. BEGLEITGESETZE

Auch wenn die Grundsätze der Neuregelung durch die verfassungsrechtliche Ermächtigung festliegen, bedarf es einer Konkretisierung durch die Ausführungsgesetze. Die dort formulierten Regelungen lassen hoffen, dass sie den verfassungsrechtlich vorgegebenen Zielsetzungen gerecht werden und damit die Ansatzpunkte ständiger und lauter Kritik an der staatlichen Verschuldungspolitik verringern helfen. Die Wirkung und die Effizienz der Tätigkeit des Stabilitätsrats sowie die der Sanierungsverfahren können finanzwissenschaftlich seriös **erst** beurteilt werden, wenn **praktische Ergebnisse** ihrer Anwendung vorliegen.

Als Finanzwissenschaftler ist es hilfreich, **quantitative Fakten** zu nutzen, um zu einer Grobeinschätzung zukünftiger Auswirkungen zu gelangen. Eine rein theoretische Extrapolation in die Zukunft ist dazu ungeeignet. Zweckmäßig ist vielmehr ein Rückgriff auf die zurückliegenden Jahre. Selbstverständlich ist zu berücksichtigen, dass die derzeitige Höhe und Struktur der öffentlichen Verschuldung maßgeblich von den historisch einmaligen Veränderungen der beiden letzten Dekaden geprägt ist und unter ganz bestimmten verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen zustande kam.

Unbestreitbar haben **Art. 109 und 115 GG** es nicht verhindert, dass die öffentlichen Haushalte heute einen hohen Schuldenstand ausweisen. Aus der Schuldenentwicklung, insbesondere der letzten Jahre lässt sich aber **nicht** ableiten, dass die Verfassungsnormen dafür **ursächlich** sind. So sind wesentliche Teile der öffentlichen Verschuldung zum einen auf die Wiedervereinigung und zum anderen auf konjunkturbedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben zurückzuführen.

Seit 1989 explodierten die Schulden im öffentlichen Gesamthaushalt von 473 Mrd. € auf 1506 Mrd. € im Jahr 2007. Von dieser Zunahme von rund 1000 Mrd. € sind

nach vorsichtiger Schätzung mindestens 20 – 25 % **vereinigungsbedingt**. Dieser Belastungsposten war **staatspolitisch** gewollt und wirkt als **Verschuldungsbestandteil aller Gebietskörperschaften** auch zukünftig fort.

Wieviel vom Rest **konjunkturbedingte Kreditaufnahmen** sind, ist nur bei modellhafter Nachrechnung abzugreifen. Die damit verbundenen Schwierigkeiten werden permanent bei den Veröffentlichungen der Konjunkturprognosen der verschiedenen Institute und Institutionen sichtbar. Ebenso zeigen die ständigen Korrekturen des Arbeitskreises Steuerschätzung, wie begrenzt diese Ergebnisse als Planungsgrundlage für die öffentlichen Haushalte sind, wobei die konjunkturbedingten Mehrausgaben dort noch nicht einmal erscheinen. Die zum Teil dramatischen Korrekturen der Schätzergebnisse zeigen, wie **schwierig** es ist, dauerhafte und belastbare Zahlen für die öffentlichen Haushalte überhaupt **zu ermitteln**.

Unter der Annahme, dass die vorgesehenen **Verfassungsneuregelungen** ab 1990 wirksam gewesen wären, lässt sich feststellen, dass diese die hohe **Verschuldung nicht verhindert** hätten. Unbestritten stellen nämlich die Wiedervereinigung und ihre Folgen eine rechtfertigende Ausnahmesituation für eine höhere Neuverschuldung (Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG (neu)) dar. Auch konjunkturelle Abschwünge lassen nach Satz 3 der Neuregelung des Art. 115 GG eine höhere Schuldaufnahme zu.

Was sich nicht aus den Zahlen der Vergangenheit entnehmen lässt, ist, wie hoch die Normalverschuldung in den einzelnen Konjunkturphasen gewesen wäre, damit sich die Höhe einer konjunkturbedingten zusätzlichen Kreditaufnahme bzw. Tilgung ermitteln ließe.

Für die **Planung** der **künftigen Staatsverschuldung** lässt sich jedoch erkennen, dass

- die Tilgung der aktuellen konjunkturellen Neuverschuldung (bei der derzeit noch offenen Höhe) über viele Jahre – weit über den 4-jährigen Finanzplan hinaus – die Haushalte belastet,
- bei der vorgesehenen Begrenzung der Neuverschuldung ein Zwang auf die Absenkung der Ausgabenvolumina der zukünftigen Haushalte entsteht,
- die Dauer der Konjunkturphasen nicht antizipierbar ist und damit eine festgelegte Tilgungsphase schon in die nächste Abschwungsphase hineinreichen kann,
- die Annahme eines symmetrischen Auf- und Abschwungs innerhalb eines Konjunkturzyklus unwahrscheinlich und empirisch nicht belegbar ist und dass
- die angestrebte niedrige strukturelle Verschuldung beim Bund und die Nullverschuldung bei den Ländern eher die faktischen Ausnahmen während die verfassungsrechtlich vorgesehenen Ausnahmen eher der Normalfall sein werden.

Die derzeitige Rezessionsphase macht evident, wie unmöglich eine mittel- oder längerfristige Konjunkturvorausschätzung und damit eine verbindliche Verschuldungs- und Tilgungsplanung ist. Eine solche Wirtschaftsentwicklung zeigt noch deutlicher die engen Grenzen von Wirtschaftsprognosen auf. Diesem Dilemma entgeht der heutige Gesetzgeber in Deutschland nur dadurch, dass die Schuldenbremsen bei Bund und Ländern erst in späteren Jahren bei ausgeglichenen Haushalten (2011 bzw. 2019?) wirksam werden sollen.